

УДК 338.246.025.3

БАШКИРСКОЕ ДЕЛО КАК РАЗВИЛКА В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО РЫНКА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Сероштан Г.И.,

студент магистратуры, Финансовый университет, Москва, Россия
gleb.seroshtan@gmail.com

Аннотация. Статья посвящена прецедентному делу на рынке государственно-частного партнерства (ГЧП), получившему свое развитие в результате неоднозначного решения Федеральной антимонопольной службы (ФАС) в отношении концессий с платой концедента. Автор анализирует факторы, приведшие к кризисной ситуации. В статье также подробно рассмотрены нормативная правовая база ГЧП, структура рынка ГЧП-проектов, а также различные способы возврата инвестиций (платежные механизмы) частному партнеру. Автором дана оценка текущего состояния рынка ГЧП, а также выявлены основные тенденции как в законодательной сфере, так и в сфере распределения расходов по проекту между участниками концессионного соглашения. Представлены основные выводы и даны рекомендации в отношении разрешения спорных ситуаций с проектами, использующими механизм платы концедента.

Ключевые слова: концессии; плата концедента; Федеральная антимонопольная служба; толкование концессионного законодательства; неопределенность; инвестиции; инфраструктура.

THE BASHKORTOSTAN'S CASE, AS A FORK IN THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN PPP MARKET

Seroshtan G.I.,

graduate student, Financial University, Moscow, Russia

Abstract. Article is devoted to the law case in the public-private partnership (PPP) market which was developed as a result of the ambiguous decision of the Federal Antimonopoly Service (FAS) concerning concessions with the availability payments. The author analyzes the factors that have led to the crisis. The article describes the Russian legal base of PPP, structure of the Russian PPP market and different ways of returning of investments (payment mechanisms) for the private partner.

The author has given an assessment of current condition of the Russian PPP market and revealed the main trends, both in the legislative sphere and in the sphere of project costs distribution among the participants of the concession agreement. The main conclusions are presented and recommendations are given regarding the resolution of disputed situations with projects using the availability payments.

Keywords: Concessions; availability payment; Federal Antimonopoly Service; interpretation of concession legislation; suspense; investments; infrastructure.

Научный руководитель: **Козлова С.В.**, доктор экономических наук, профессор кафедры государственно-частного партнерства, ведущий научный сотрудник, Институт экономики РАН.

Российский рынок проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) находится на распутье. Противоречивые действия различных представителей государственной власти по отношению к концессиям, использующим механизм платы концедента¹, как способ возврата инвестиций частного партнера, вызывают у участников рынка обоснованные опасения за дальнейшую судьбу и перспективы рынка в целом и, в частности, проектов, прошедших стадию коммерческого закрытия². Несмотря на то что формально проект считается запущенным с момента его коммерческого закрытия, без достижения финансового закрытия³ реализация проекта попросту невозможна. Противоречивые действия государственных регуляторов в отношении концессий повышают неопределенность для финансирующих организаций и, как следствие, их общий уровень риска. Вследствие изменения уровня рисков по проекту возрастает и стоимость привлечения заемного капитала, разрушая предварительные договоренности концессионеров с банками о стоимости финансирования. В итоге финансовые модели, подготовленные на стадии коммерческого закрытия, становятся неактуальными, и концессионеры несут убытки, в число которых входят затраты на разработку проектно-сметной документации, «упаковку» проекта и неустойки, предусмотренные на случай невыполнения условий концессионного соглашения.

Возвращаясь к указанному ранее противоречию, необходимо отметить, что речь идет о противоположных позициях Президента Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы (ФАС). С одной стороны, в январе 2017 г. ФАС сочла полное возмещение концедентом (Государственный комитет Республики Башкортостан по транспорту и дорожному хозяйству) расходов концессионера (ООО «Башкирдорстрой») нарушением норм закона о концессионных соглашениях,

предписав аннулировать конкурс на строительство автомобильной дороги Стерлитамак-Магнитогорск [1]. Не согласившись с решением ФАС, ООО «Башкирдорстрой» подало иск в суд. Однако Арбитражный суд г. Москвы (АСГМ) поддержал позицию ФАС [2].

ФАС и АСГМ пришли к выводу, что организатор торгов (концессионер) нарушил закон о концессиях⁴, приняв на себя расходы на создание и использование объекта концессионного соглашения в полном объеме. Полное возмещение расходов концессионера, по мнению ФАС, приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств и необоснованному завышению стоимости реализации инфраструктурных проектов. Представители ФАС заключают, что конкурсные процедуры в отношении рассматриваемых проектов проводятся в условиях недостаточной прозрачности и информационной открытости. Поэтому в случаях заключения концессионных соглашений, в которых концедент в полном объеме финансирует расходы на строительство и (или) реконструкцию, эксплуатацию объекта концессионного соглашения, должна быть осуществлена закупка в соответствии с законодательством о контрактной системе⁵. Упомянутый федеральный закон, по мнению сотрудников регулятора, является наиболее прозрачным механизмом, обеспечивающим предотвращение коррупционных механизмов и других злоупотреблений со стороны организаторов торгов [3].

На наш взгляд, подобная трактовка регуляторами норм федерального закона о концессионных соглашениях создает прецедент, который способен существенно повлиять на «ландшафт» и перспективы развития рынка ГЧП-проектов. По данным базы проектов Центра развития ГЧП, концессии являются основным элементом рынка ГЧП и составляют порядка 90% от общего числа, а концессии с платой концедента — наиболее

¹ Плата концедента — расходы, принимаемые на себя концедентом, на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, а также эксплуатацию объекта концессионного соглашения.

² Коммерческое закрытие — заключение основного по проекту соглашения (концессионного соглашения).

³ Финансовое закрытие — заключение соглашения между концессионером и банками, необходимого для достаточного финансирования проекта.

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 (ред.03.07.2016) № 115 «О концессионных соглашениях» // Парламентская газета. 2005. № 136–137 (5 августа).

⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 (ред.18.06.2017) № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. № 80 (12 апреля).

Структура рынка ГЧП-проектов

Сфера	Количество проектов	Объем частных инвестиций, млрд руб.
Социальная	344	190,7
Транспортная	249	714,4
Коммунально-энергетическая	1430	381
Иные	160	78,9
Итого	2183	1365

Источник: Центр развития ГЧП. URL: <http://pppcenter.ru>.

капиталоемкими элементами рынка, покрывающими порядка 40% общего объема инвестиций [4]. Если же ФАС и АСГМ создали прецедент, когда можно оспорить концессионное соглашение, то частные инвесторы вряд ли рискнут вкладывать деньги в концессионные проекты, закономерным следствием чего станет значительное сокращение количества реализуемых проектов.

Если вернуться к истории появления в российской инвестиционной практике механизма платы концедента, то стоит отметить, что в первоначальной концепции концессий в российском законодательстве лежала идея самоокупаемых проектов. Предполагалось, что возврат инвестиций будет осуществляться за счет доходов от проекта. Однако вскоре стало понятно, что количество подобных проектов невелико и инвесторы пока не готовы вкладываться в новый и непонятный для себя вид контракта [5]. Именно по этой причине 30 июня 2008 г. были внесены изменения в федеральный закон «О концессионных соглашениях»⁶, устанавливающие возможность использования механизма платы концедента. Главным образом благодаря этому нововведению рынок государственно-частного партнерства начал активно развиваться и к 2016 г. достиг внушительных результатов (табл. 1).

Сложившуюся структуру рынка можно охарактеризовать как неравномерную в силу пре-

валирующего положения нескольких сфер над остальными. По количеству проектов с грандиозным отрывом лидирует коммунально-энергетическая сфера, активно поддерживаемая профильными ведомствами – Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Министерством энергетики, а также Фондом содействия и реформирования жилищно-коммунального хозяйства и Российской ассоциацией водоснабжения и водоотведения. Благодаря совместной плодотворной работе перечисленных ведомств с регионами удалось масштабировать опыт успешных проектов, что позитивно сказалось на количестве запущенных проектов. По объему частных инвестиций традиционно, как для российского рынка ГЧП, так и для мирового, лидирующие позиции занимает транспортная сфера [6]. В России в 2016 г. доля частных инвестиций в транспортную сферу в общем объеме частных инвестиций в инфраструктуру составила более 50%. Также в среде российских инвесторов транспортная сфера считается одной из наиболее привлекательных с коммерческой точки зрения, что подтверждает высокая доля (46%) транспортных проектов среди первых 100 российских ГЧП-проектов по общему объему инвестиций (табл. 2).

Также стоит обратить внимание, что проекты, осуществленные на принципах проектного финансирования⁷, составляют только около 35%, большая часть которых – проекты в транспортной

⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 30.06.2008 (ред. от 03.07.2016) № 108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Парламентская газета, 2008. № 43–44 (3 июля).

⁷ Проекты с платежными механизмами «прямой сбор платы и осуществление иной коммерческой деятельности» и «Осуществление коммерческой деятельности по регулируемым ценам (тарифам)».

ТОП-100 проектов России по общему объему инвестиций

Платежный механизм	Общий объем инвестиций, млрд руб.	Количество проектов	Сферы (количество проектов)
Плата концедента	825	29	Транспортная (16), социальная (7), IT (2), коммунально-энергетическая (4)
Минимальная гарантия доходности (МГД)	421	12	Транспортная (5), социальная (5), коммунально-энергетическая (2)
Прямой сбор платы и осуществление иной коммерческой деятельности	359	27	Транспортная (14), социальная (11), сельское хозяйство (2), промышленная (2)
Осуществление коммерческой деятельности по регулируемым ценам (тарифам)	334	32	Транспортная (11), социальная (5), коммунально-энергетическая (16)
Итого	1939	100	Транспортная (46), социальная (28), коммунально-энергетическая (22), сельское хозяйство (2), промышленная (2) IT (2)

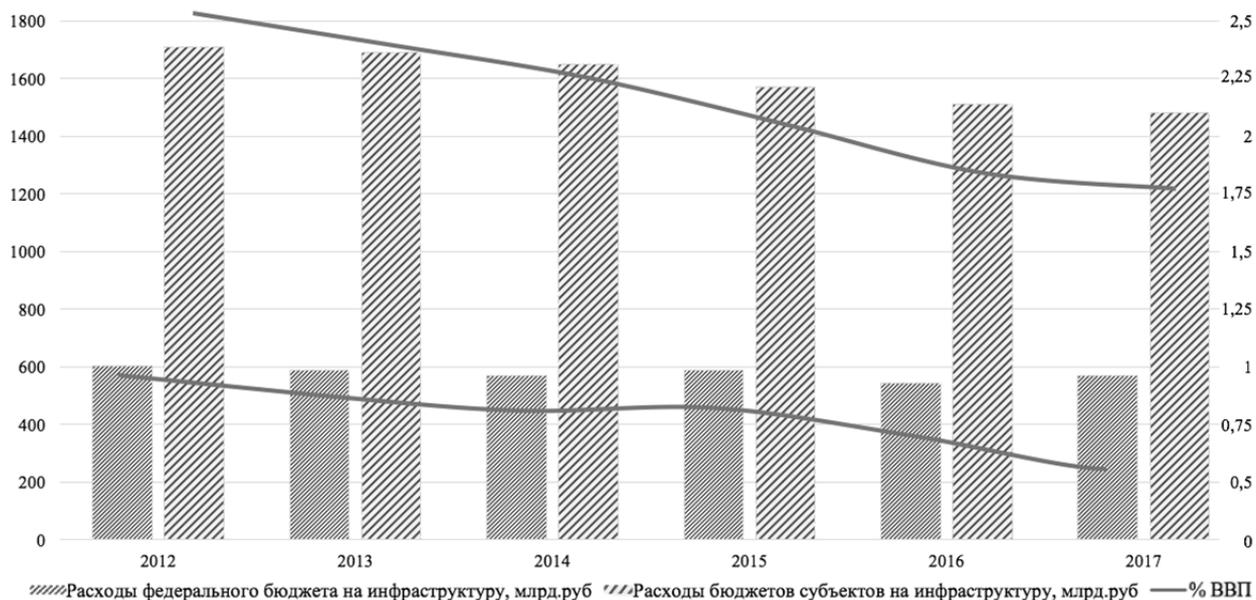
Источник: Центр развития ГЧП. URL: <http://pppcenter.ru>.

сфере. В остальных же сферах проекты, за редким исключением, не способны самостоятельно формировать достаточный для возврата инвестиций денежный поток. Подобное положение дел идет в разрез с возрастающими потребностями страны в создании новой и модернизации существующей инфраструктуры, степень износа которой приближается к критическим значениям [7]. Проекты же с платой концедента составляют порядка 45%, что возвращает нас к чрезвычайно высокой значимости действий регуляторов в отношении проектов с платой концедента, так как в крайне неприятное положение может попасть почти половина рынка наиболее крупных проектов ГЧП.

С другой стороны, обнадеживающе для рынка выглядит выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на Петербургском международном экономическом форуме на тему наращивания объема частного капитала на инфраструктурном рынке. Президент в качестве основных мер стимулирования инвестиционной активности выделил минимизацию рисков за счет государственных гарантий на всех стадиях проектов для инвесторов, участвующих в проектном финансировании, а также механизм инфраструктурной ипотеки. Понятие инфраструктурной ипотеки является новым для российской инвестиционной практики и, соответственно, законодательно не закреплено. В международной же практике понятие инфраструктурной ипотеки

подразумевает долгосрочный кредит на создание объектов общественной инфраструктуры, который государству ссужают частные инвесторы, а обязательства по возврату кредита ложатся на непосредственных пользователей возведенного инфраструктурного объекта. Президент в своем выступлении также обратил особое внимание на то, что возврат вложений инвесторов необходимо осуществлять за счет регулярных платежей от основных выгодоприобретателей инфраструктурных объектов, коими являются бюджеты различных уровней, инфраструктурные монополии и прочие пользователи инфраструктуры. Итогом выступления стало поручение Правительству Российской Федерации подготовить комплексный подход к развитию инфраструктуры, ключевым аспектом которого должно стать привлечение частного капитала [8].

Выступление Президента на ПМЭФ-2017, проникнутое настроениями усиления государственной поддержки инфраструктурных инвесторов и внедрения механизма инфраструктурной ипотеки, абсолютно противоречит решениям АСГМ и ФАС. Налицо отсутствие единой государственной политики в отношении развития рынка ГЧП. Описанное противоречие заставляет даже самых активных участников рынка занять выжидательную позицию в надежде скорейшего разрешения проблемы. На сегодняшний день нельзя достоверно утверждать, будут ли разви-



Расходы федерального бюджета и бюджетов субъектов на инфраструктуру

Источник: Исследование компании InfraONE. URL: <https://infraone.ru/>

ваться идеи, заложенные в поручении В.В. Путина, или рынок будет приспосабливаться к новым условиям, предписанным не имеющими прямого отношения к развитию отрасли регуляторами. Однако в одном можно не сомневаться: какое бы решение не было принято в отношении Башкирского дела (ООО «Башкирдорстрой» подало апелляцию), государственное регулирование рынка ГЧП рано или поздно склонится в пользу создания убедительных и надежных стимулов для частных инфраструктурных инвесторов. Данное предположение обусловлено влиянием следующих факторов:

1. На протяжении уже 5 лет расходы федерального бюджета и совокупные расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на инфраструктуру стабильно снижаются по отношению к ВВП на 0,1–1% (см. рисунок).

Очевиден тренд постепенного и в некоторой степени даже вынужденного отказа государства от традиционной для этапа становления рынка ГЧП практики реализации капиталоемких для бюджета проектов в пользу проектов, способных самостоятельно генерировать стабильные денежные потоки.

2. Специалисты отмечают увеличение инфраструктурного разрыва в России, что выражается в недостаточном развитии и высоком физическом износе существующих инфраструктурных объектов [9]. Недостаточный объем инвестиций в ин-

фраструктуру на протяжении последних 10–15 лет отбросил Россию по показателю качества базовой инфраструктуры на 74 позицию по сравнению с 61-м местом в 2006 г. в Рейтинге глобальной конкурентоспособности за 2016–2017 гг. [10].

В России на относительно высоком уровне по сравнению с другими сферами находится только качество железнодорожной инфраструктуры [9]. В остальных сферах (автодорожная, портовая, жилищно-коммунальная инфраструктура, инфраструктура воздушного транспорта, электро- и водоснабжения) необходимы существенные улучшения. Особенности современного состояния российской инфраструктуры являются:

- эксплуатация крупных инфраструктурных объектов, введенных еще в советское время;
- увеличивающиеся темпы выбытия мощностей во многих сферах (так, например, согласно аналитической справке Минтранса России по состоянию на 2015 год только 63,4% федеральных трасс соответствовали всем нормативным эксплуатационным требованиям) [11];
- низкое качество и уровень обеспеченности населения объектами социального, транспортно-го и жилищно-коммунального назначения.

Вышеперечисленные факторы должны мотивировать государство улучшать условия для частных инвесторов, создавая релевантные стимулы для вложения в инфраструктуру. Также и описанное противоречие должно стать стимулом для заинте-

ресованных органов серьезно взяться за вопрос проектов с концессионной платой и качественно доработать концессионное законодательство с целью дать необходимую юридическую защиту еще неокрепшему рынку ГЧП-проектов и всему многообразию моделей государственно-частного партнерства. Так как отсутствие точных и понятных формулировок в нормативной правовой базе ГЧП приводит к распространению практики «публичного толкования» и применению одних и тех же норм 115-ФЗ⁸ разными контролирующими и надзорными органами по-разному. АГСМ прямо вынес решение только в отношении проектов, структурированных по модели концессий с платой концедента, то есть по модели, когда расходы частного партнера в полной мере покрываются публичной стороной. Подобное решение открывает пространство для дискуссии в отношении проектов, в которых расходы концессионера

лишь частично покрываются из бюджетов различных уровней. Непонятно каков в процентном выражении может быть максимальный объем инвестиций в проект со стороны концедента, что создает дополнительные системные риски для частных инвесторов.

Отсутствие единого государственного подхода к развитию рынка ГЧП приводит к описанным противоречиям и надуманным коллизиям, когда даже самые опытные участники рынка осторожничают и предпочитают повременить с заключением концессионных соглашений со скандально известной платой концедента. На наш взгляд, необходимо в первую очередь создание именно единого государственного подхода к развитию и, в частности, к регулированию рынка ГЧП, который будет способствовать формированию спокойного и умеренного инвестиционного климата в стране. В противном случае, подорвав неаккуратными и непоследовательными действиями доверие инвесторов к рынку ГЧП, государству придется не один месяц, а может быть даже год, его возвращать.

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 (ред.03.07.2016) № 115 «О концессионных соглашениях» // Парламентская газета, 2005. № 136–137 (5 августа).

Список источников

1. Решение Федеральной антимонопольной службы от 31.01.2017 № Т-7/17. URL: solutions.fas.gov.ru/ (дата обращения: 08.07.2017).
2. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 08.06.2017 по делу № 40–23141/17–149–224. URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 09.07.2017).
3. Доклад Федеральной антимонопольной службы о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1720> (дата обращения: 08.07.2017).
4. Официальный сайт Центра развития ГЧП. URL: <http://www.pppi.ru/> (дата обращения: 09.07.2017).
5. Аналитический обзор компании Vegas Lex. Ключевые изменения в закон о концессионных соглашениях. URL: https://www.vegaslex.ru/analytics/analytical_reviews/75263/ (дата обращения: 16.07.2017).
6. Private participation in infrastructure. Annual report. 2016. URL: <http://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/2016-PPI-Update.pdf> (дата обращения: 10.07.2017).
7. Доклад Председателя Счетной палаты Т. Голиковой в Государственной Думе в рамках рассмотрения проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» URL: <http://www.ach.gov.ru/structure/golikova-tatyana-alekseevna/speeches/28703/> (дата обращения: 18.07.2017).
8. Поручение В.В. Путина Правительству Российской Федерации разработать комплексный подход к развитию инфраструктуры. URL: <http://www.interfax.ru/forums/565072> (дата обращения: 18.07.2017).
9. Исследование компании Ernst & Young. Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus/\\$FILE/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus/$FILE/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus.pdf) (дата обращения: 07.07.2017).
10. Global Competitiveness Index 2016–2017 for World Economic Forum. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=RUS> (дата обращения: 18.07.2017).
11. Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации. URL: <https://www.mintrans.ru/> (дата обращения: 09.07.2017).