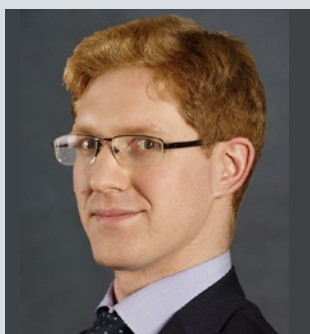




Концессия госзакупка



Характерной чертой концессионных проектов в России является активное участие публичного партнера не только в качестве организатора и конечного бенефициара проекта, но и в ряде случаев — концессионера. Для чего заключались и заключаются такие концессионные соглашения?

Игорь Игоревич ПОЛЯКОВ, руководитель направления транспортных проектов практики по инфраструктуре и ГЧП АБ «Качкин и Партнеры»

SOE-компании в роли концессионера

В России в некоторых концессионных проектах публичная сторона косвенно — через подконтрольное публичной стороне юридическое лицо — участвует в реализации проекта на стороне концессионера.

В мировой практике в отношении подконтрольной государству компании — частного партнера принято использовать аббревиатуру SOE — Stated-Owned Enterprises, то есть находящиеся под непосредственным или косвенным контролем публично-правового образования корпорации. В зависимости от конкретного правового регулирования в разных государствах особенности SOE могут существенно различаться. Примеры проектов ГЧП с участием SOE на стороне частного партнера / концессионера можно найти по всему миру, особенно в странах со значительным присутствием государства в экономике, например в Китае и Индии.

Тем не менее отнесение таких проектов к собственно ГЧП остается спорным. Так, например, такой документ, как Руководство по сертификации в области государственно-частного партнерства, созданное на базе программы APMG¹, не относит случаи заключения соглашений между публичным партнером и SOE к ГЧП, поскольку «возникают обоснованные сомнения в реальной передаче риска частному сектору экономики». Согласно руководству договор типа DBFOM², заключенный с проектной компанией (СПК), которой совместно владеют публичная и частная стороны и в которой правительство сохраняет за собой право контроля за деятельностью СПК (как правило, посредством

долей собственного капитала), может быть отнесен к настоящим ГЧП-проектам с частным финансированием, только если частная сторона в определенной степени контролирует такую СПК (как инвестор со значительной долей собственного капитала). А именно: частный партнер берет на себя риски по проекту, принимает значительное

Привлечь, обеспечить, повысить

Закон «О концессионных соглашениях» принят в 2005 году. Его целью является привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

¹ APMG аккредитовывает организации для проведения учебных курсов и предоставления консультационных услуг по широкому спектру схем профессиональной сертификации.

² DBFOM, или «Design, Build, Finance, Operate, Maintain», — модель договора, содержащего в себе обязательства по проектированию, строительству, финансированию, эксплуатации и техническому обслуживанию, одна из наиболее распространенных форм ГЧП.

участие в управлении компанией и/или эксплуатации инфраструктуры (например, в качестве номинированного подрядчика), а долговое финансирование подвергается рискам, связанным с операционной эффективностью. Подчеркнем: в проектах с участием SOE-компаний нельзя говорить о перераспределении рисков между публичной и частной стороной, поскольку частная сторона как таковая отсутствует. При этом именно распределение рисков между сторонами и является ключевым параметром, который отличает ГЧП от закупки и приватизации.

Важным фактором распространения моделей ГЧП для SOE-компаний исследователи называют их более устойчивое финансовое положение при одновременно низких финансовых возможностях частных компаний. Реализация ГЧП-проекта через подконтрольную государству компанию позволяет повысить стабильность проекта, однако не решает задачу по привлечению частных инвестиций и опыта.

SOE-концессионеры в российской практике

Закон «О концессионных соглашениях» (в отличие от закона о ГЧП) не ограничивает возможность участия подконтрольных государству компаний на стороне концессионера. Участие окологосударственных компаний в концессионных проектах на частной стороне было распространено еще в начале становления рынка ГЧП в России. Наверное, самый очевидный пример — группа ВТБ. Стопроцентная дочерняя компания головного банка группы принимала и принимает участие на стороне участника / акционера концессионера или частного партнера в крупнейших проектах ГЧП, включая концессии.

Можно упомянуть федеральный проект строительства и эксплуатации 7-го и 8-го участка трассы Москва — Санкт-Петербург и региональный проект создания и эксплуатации Восточного выезда из Уфы — в обоих проектах группа является одним из участников компании-концессионера. Хотя в большинстве случаев группа участвует в партнерстве совместно с другими инвесторами. Встречаются и исключения — так, в 2022 году на стороне концессионера

«ВТБ Инфраструктурный холдинг» подписал концессионное соглашение о создании кампуса в Челябинской области.

Подобного подхода придерживается и ряд других государственных банков — например, группа Газпромбанка участвует в качестве акционера / участника концессионера в дорожных проектах. Важно, что в подобных проектах на этапе отбора указанные игроки участвуют на равных с другими потенциальными инвесторами, при этом зачастую идут в консорциуме с партнерами, предоставляющими собственное акционерное финансирование.

Следует упомянуть также ООО «ПроШкола» — дочернюю компанию ВЭБ.РФ, созданную специально для реализации проектов по строительству школ. Компания определена в качестве лица, с которым допускается заключение региональных и муниципальных концессий без проведения конкурса³ — при условии, что для целей реализации проекта предоставляются федеральные субсидии. В указанных случаях важной особенностью является принципиальная независимость концессионеров от концедента. Большинство проектов, в которых участвуют указанные игроки, региональные, тогда как упомянутые группы решают задачи федерального масштаба, при этом руководствуясь ярко выраженными коммерческими интересами с учетом значительного наработанного опыта. Разные центры принятия решений концедента и концессионера в сочетании с коммерческим подходом группы к структурированию и ее обширным опытом являются факторами, стимулирующими развитие всего рынка концессий в парадигме ГЧП. Это делает участие структур госбанков в концессионных проектах более чем оправданным. Чего не скажешь о проектах, в которых на стороне концессионера выступает юридическое лицо, полностью контролируемое самим концедентом.

Квази-ГЧП

На всплеск развития подобных квази-ГЧП в России обратили внимание еще в прошлом году. Исходя из анализа InfraOne Research — исследователь-

³ Распоряжение Правительства РФ от 14 мая 2021 года № 1242-р.

ской группы инвестиционной компании InfraOne, к подобным проектам могут быть отнесены по крайней мере 75 концессий дорожке 100 миллионов рублей на региональном и муниципальном уровнях с общим объемом инвестиций 103,3 миллиарда рублей. Цифра приведена по состоянию на июнь 2022 года, однако тенденция продолжается. Так, например, в начале 2023 года заключено концессионное соглашение о создании и эксплуатации многофункциональной спортивной арены в городе Перми, концессионером по которому является ООО «ПЕРМЬ-АРЕНА» — стопроцентно дочерняя компания АО «Фонд развития Пермского края», единственным акционером которой, в свою очередь, является Пермский край. Во второй половине 2022 года заключено концессионное соглашение в отношении трамвайной инфраструктуры в Нижнем Новгороде, концессионером по которому также выступила подконтрольная Нижегородской области компания — ООО «Экологические проекты». В Сахалинской области в конце декабря заключено концессионное соглашение в отношении объектов теплоснабжения и горячего водоснабжения с компанией, 99% которой контролирует Сахалинская область. И так далее.

Нами было проанализировано более 30 концессий по модели квази-ГЧП, заключенных в 2021–2023 годах. Для них характерно следующее: концессионные соглашения заключаются в порядке частной концессионной инициативы (ЧКИ); и при этом, насколько нам известно, от третьих лиц не поступило заявлений о готовности заключить концессионное соглашение на предложенных в ЧКИ условиях (согласно требованиям закона при получении такого заявления концедент объявляет о проведении конкурса на заключение концессионного соглашения).

Для чего заключались и заключаются такие концессионные соглашения? Очевидно, не для целей привлечения частных инвестиций — процедура ЧКИ изначально ориентирована на заключение соглашения без проведения конкурса. Появление заявки от иных потенциальных концессионеров является основанием для перехода к процедуре

конкурса, который концедент может объявить и без ЧКИ, если и в самом деле рассчитывает на конкурентную процедуру. В квази-ГЧП источником инвестиций будет являться бюджет, а не средства инвесторов. При этом поскольку в квази-ГЧП концедент и концессионер аффилированы между собой, возникает риск заключения несбалансированных соглашений, не учитывающих в достаточной мере интересов концессионера, что также снижает интерес к проекту со стороны потенциальных инвесторов. По сути, выбор концессионера становится безальтернативным — коммерческие инвесторы не подают заявки на участие в таких проектах, что подтверждается практикой.

Эффективное управление государственным имуществом (а равно привлеченными заемными средствами) достигается за счет применения частными инвесторами сформированного в ходе коммерческой деятельности уникального опыта. Создание же концедентом отдельной компании для реализации проекта его не даст. Не получает такой опыт квазигосударственный концессионер и после заключения концессионного соглашения — в квази-ГЧП подконтрольный концеденту концессионер заинтересован в повышении эффективности управления имуществом не больше, чем, допустим, ГУП или любое АО с государственным участием.

Заключение концессионных соглашений по модели квази-ГЧП не позволяет достигнуть не только целей, указанных в законе о концессионных соглашениях, но и в целом задач государственно-частного партнерства

Сам по себе механизм концессионного соглашения не придает дополнительного стимула к повышению эффективности.

Повышение качества товаров, работ и услуг хотя и обозначено в качестве задач концессионного соглашения, может быть достигнуто за счет других механизмов. Например, путем повышения внутреннего контроля публично-правового образования над качеством оказываемых подведомственными ему

ГУПами/МУПами услуг. По очевидным причинам нельзя говорить и о распределении рисков — в конечном счете их несет публичная сторона. В таких проектах в принципе нет «партнерства», поскольку оно предполагает независимость сторон друг от друга. Таким образом, заключение концессионных соглашений по модели квази-ГЧП не позволяет достигнуть не только целей, указанных в законе «О концессионных соглашениях», но и в целом задач государственно-частного партнерства.

Проблемы квази-ГЧП

Срок действия концессионного соглашения зачастую значительно превышает трехлетний срок действия лимитов бюджетных обязательств. В рамках концессионного соглашения в состав обязательств концессионера включаются те, которые по общему правилу являются предметом нескольких отдельных госконтрактов. При этом сам концессионер при необходимости привлечения субподрядчиков руководствуется, по общему правилу, законодательством о закупках отдельных видов юридических лиц (Закон № 223-ФЗ), менее жестким по сравнению с законодательством о закупках (Закон № 94-ФЗ), и при этом как заказчик концессионер в существенно меньшей степени ограничен бюджетным законодательством. В сочетании со сравнительно простой

процедурой заключения концессионного соглашения (ЧКИ) создается ощущение, что подобные квази-ГЧП, по сути, представляют собой попытку воспользоваться более гибким механизмом по сравнению с госзакупкой для целей сокращения или упрощения административных процедур. В конечном итоге использование концессионного механизма для решения задач госзакупки (вместо имплементации принципов ГЧП)

может привести к размытию границ между двумя институтами. В самом худшем сценарии это повлечет распространение на концессии регулирования, сходного с законодательством о закупках, что очевидным образом негативно скажется на инвестиционном климате.

Помимо этого, заключение концессионных соглашений во многих случаях является основанием для предоставления мер федеральной поддержки — например, в форме федеральных субсидий, федеральных бюджетных кредитов бюджету субъекта РФ или в форме предоставления заемного финансирования по сниженной процентной ставке. Так, например, для реализации уже упомянутого проекта реконструкции трамвайной сети в Нижнем Новгороде планируется привлечь как софинансирование из бюджета Российской Федерации, так и средства ВЭБ.РФ. Отдельно стоит отметить, что средства, полученные из федерального бюджета и предоставляемые концессионеру в рамках концессионного соглашения, по крайней мере в 2023 году, не подлежат казначейскому сопровождению. Полагаем все же, что федеральные механизмы, направленные на поддержку именно концессий, имеют своей целью не только реализацию самих проектов, но и поддержку инвестиций.

Безусловно, создание объектов инфраструктуры — одна из ключевых задач публичной стороны и достойный повод обратиться за предоставлением средств федеральной поддержки. Проекты создания инфраструктуры должны запускаться. При этом настоящие концессионные соглашения, с привлекаемыми частными инвестициями не только служат целям реализации отдельных проектов, но и способствуют развитию конкуренции и инвестиционного климата, привлечению частного опыта в управление государственным имуществом. Если же реализация проектов осуществляется публичной стороной самостоятельно, без имплементации принципов ГЧП, а цель привлечь частные инвестиции, способствуя развитию инвестиционного климата, не стоит, то, по мнению автора статьи, следует все же использовать предусмотренные для этого надлежащие механизмы. Классическую госзакупку.