

УДК 338.28

Концессионные механизмы
инфраструктурного
мегапроектирования в условиях
естественной монополии
(на примере ОАО «Российские
железные дороги»): нормативно-
правовой аспект

С. В. Кекелева

Ярославский государственный университет
им. П.Г. Демидова

E-mail: kekeleva@list.ru

Научная статья

Статья посвящена вопросам современного инфраструктурного мегапроектирования в транспортной системе; сформулирована гипотеза о предназначении мегапроектов в целях генерации конкурентного потенциала государства. Актуальность концессионных механизмов, в том числе государственного частного партнерства, в рамках инфраструктурного мегапроектирования продиктована мировой и национальной практикой. Особое внимание уделено нормативному правовому вопросу имплементации концессии в условиях естественной монополии.

Ключевые слова: мегапроектирование, транспортная инфраструктура, инвестиционный проект, риски, инновации, концессия, государственно-частное партнерство, модернизация, естественная монополия

Одной из характерных особенностей современного этапа социально-экономического развития страны является формирование и реализация ряда крупномасштабных проектов, или мегапроектов. Исследование вопроса сущности, классификации, инновационных подходов, финансирования мегапроектов представляет высокий научный интерес в контексте решения целого спектра приоритетных инфраструктурных, социо-эколого-экономических, топливно-энергетических, транспортных и других смежных проблем. Стратегические ориентиры устойчивого социально-экономического развития по инновационному сценарию могут быть реализованы через модернизацию и

Concession mechanisms
of infrastructure megaprojection
in conditions of natural monopoly
(JSC "Russian Railways"):
the regulatory and legal aspect

S. V. Kekeleva

P. G. Demidov Yaroslavl State University

Scientific article

The article is devoted to the issues of modern infrastructural megaprojection in the transport system; a hypothesis is formulated about the purpose of megaprojects in order to generate the competitive potential of the state. The relevance of concession mechanisms, including public private partnership, within the framework of infrastructure megaprojection is dictated by world and national practice. Particular attention is paid to the normative legal issue of implementing a concession in the conditions of natural monopoly.

Keywords: Megaprojection, transport infrastructure, investment project, risks, innovations, concession, public-private partnership, modernization, natural monopoly

Для цитирования: Кекелева С. В. Концессионные механизмы инфраструктурного мегапроектирования в условиях естественной монополии (на примере ОАО «Российские железные дороги»): нормативно-правовой аспект // Социальные и гуманитарные знания. 2017. Том 3, № 4. С. 329–333.

For citation: Kekeleva S. V. Concession mechanisms of infrastructure megaprojection in conditions of natural monopoly (JSC "Russian Railways"): the regulatory and legal aspect. *Social'nye i gumanitarnye znaniya*. 2017; 4 (3): 329–333. (in Russ.)

развитие транспортной системы страны путем реализации инфраструктурных мегапроектов.

Инфраструктурные мегапроекты выступают детерминирующими факторами создания благоприятного инвестиционного климата и являются залогом устойчивого экономического развития отдельных территорий страны. Инфраструктурная компонента в системе социально-экономического развития территории является стержнем реализации её потенциала: создает конкурентные преимущества территориальным кластерам, оптимизирует логистическую систему, существенно влияет на временные и транспортные издержки. Диффузионный характер инфраструктурных инноваций порождает конкурентоспособность страны в национальном и международном масштабе.

Инфраструктурные ограничения являются сдерживающим фактором в рамках курса на устойчивое инновационно-ориентированное развитие России. В связи с этим подготовленная, отвечающая требованиям потребителя транспортных услуг инфраструктура формирует интерес у потенциальных инвесторов, способствует развитию партнёрских отношений в различных сферах экономической деятельности, является залогом долгосрочного экономического роста страны. В условиях геополитической и геоэкономической нестабильности строительство новых или модернизация действующих объектов инфраструктуры представляется как экономически обоснованный вариант инвестирования.

Формирование и реализация крупных инвестиционных проектов – мегапроектов – сопряжены с множеством экзогенных и эндогенных рисков. Условно риски предлагается разделить на экономико-финансовые, экологические, социальные, правовые и др.

В настоящей работе особое внимание уделим правовым вопросам подготовки и проведения мегапроектов в условиях естественной монополии ОАО «Российские железные дороги». Имплементация концессионных механизмов, в том числе государственного частного партнерства, в мировой и национальной практике мегапроектирования широко распространена и поэтому представляется актуальной.

На текущий момент российская нормативно-правовая база в области применения государственно-частного партнерства в России содержит ключевой законодательный акт, целью которого является привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышения качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям, а также регламентация прав и обязанностей участников концессионного соглашения.

Речь идет о Федеральном законе от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О концессионных соглашениях», в соответствии с которым к объектам концессионного соглашения относятся объекты железнодорожного транспорта (ст. 4 ФЗ «О концессионных соглашениях»), а сторонами выступают концедент – Российская Федерация, концессионер – индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица [1, ст. 4, 5]. Цель, преследуемая в рамках концессионного соглашения, – извлечение прибыли.

Важной вехой в пополнении нормативной правовой базы РФ в области государственно-частного партнерства следует считать Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 224-ФЗ от 13.07.2015 (в ред. от 03.07.2016), целью которого является создание правовых условий привлечения инвестиций на основе государственно-частного партнерства в экономику Российской Федерации, закрепление основы государственного регулирования государственно-частного партнерства.

По определению, государственно-частное партнерство представляет собой юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, за-

ключенных в соответствии с федеральным законом № 224-ФЗ от 13.07.2015 в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [2, ст. 3]. К объектам государственно-частного партнёрства относятся объекты железнодорожного транспорта [2, ст. 7].

В ходе сравнительного анализа вышеупомянутых нормативных актов, применяемых в области инфраструктурного мегапроектирования, представляется возможным сформулировать следующие результаты:

извлечение прибыли является целью концессионного соглашения, в отличие от целевого ориентира государственно-частного партнерства, проявляющегося в привлечении инвестиций в экономику для повышения доступности и качества товаров, работ, услуг;

в определении государственно-частного партнерства фигурируют экономические категории «распределение рисков», «объединение ресурсов», но при изучении нормативного акта установлено, что детального внимания указанным вопросам не уделено [3].

Анализ различных научных материалов по исследованию сущности и разновидностям государственно-частного партнёрства позволяет определить его основные формы (Таблица 1). Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса стоит классифицировать как государственно-частное партнерство. Разнятся также подходы к классификации в экономических и политологических источниках. Широкая трактовка данного термина подразумевает под государственно-частным партнерством взаимодействие государства и частных экономических субъектов не только в экономической, но и в политической, научной и культурной сферах. В то же время выбор формы партнерства зависит прежде всего от экономической эффективности реализации проекта [4, с. 1].

Таблица 1

Формы государственно-частного партнерства

Область применения	Формы государственно-частного партнерства
Экономическая сфера	1. Государственные контракты. 2. Договоры о передаче прав владения и пользования. 3. Концессионные соглашения. 4. Соглашения о разделе продукции.
Сфера культуры	1. Передача в доверительное управление объектов исторического наследия в целях их реставрации за счет частного капитала и последующей их эксплуатации. 2. Проведение культурных мероприятий. 3. Охрана авторских прав. 4. Создание электронных версий библиотек, музеев, архивов.
Политическая сфера	1. Проведение совместных совещаний государственных органов власти и объединений предпринимателей отдельной отрасли экономики. 2. Осуществление независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов таких актов. 3. Поддержка производителей экспортной продукции.
Правовая сфера	1. Корпоративные, в основу которых положено создание проектной компании с участием государства и бизнеса. 2. Договорные, когда реализация проекта осуществляется на основании договора.
Целевой ориентир	1. Организационные модели (например, договор концессии). 2. Модели финансирования (например, проектное финансирование, трастовое управление, лизинг). 3. Модели кооперации (например, холдинговые структуры для создания инфраструктурных проектов).

Концессия является самой распространенной формой государственно-частного партнерства, она нашла применение в 120 странах мира, так как приемлема независимо

от уровня развития государства, экономических условий, политического устройства. Международный опыт подтверждает целесообразность применения схем государственно-частного партнерства для создания и модернизации объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры [5, с. 10].

В соответствии со Стратегией развития железнодорожного транспорта до 2030 года масштабные инфраструктурные проекты – мегапроекты – требуют значительных по объему инвестиционных средств на длительный период. Целью государственно-частного партнерства можно назвать развитие инфраструктуры в интересах общества и государства путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализацию социально значимых проектов с нивелированием рисков и наименьшими затратами, с ориентацией на потребителя и предоставлением высококачественных услуг.

С точки зрения развития транспортной инфраструктуры наиболее эффективной является концессионная форма государственно-частного партнерства. Зарубежный опыт демонстрирует апробацию концессионных механизмов как формы государственно-частного партнерства при осуществлении крупных капиталоемких проектов [6, с. 23]. Тем не менее применение концессионного механизма в части модернизации инфраструктуры железнодорожного транспорта осложняется наличием государственной собственности на этот объект. Действующее законодательство не позволяет отчуждать инфраструктуру железнодорожного транспорта, и частный инвестор вынужден вкладывать свои средства в государственную собственность (так как железная дорога является не частной, а государственной и объектом общего пользования).

Вопрос осложняется статусом ОАО «Российские железные дороги» как естественной монополии. В связи с этим концессионная форма государственно-частного партнерства может применяться только в тех сферах, где законодательство не закрепляет монополистический статус ОАО «Российские железные дороги», что непосредственно относится к строительству магистралей. Развитие государственно-частного партнерства в сфере железнодорожных перевозок может осуществляться путем долевого финансирования строительства и реконструкции инфраструктуры (в том числе с использованием средств Инвестиционного фонда РФ), привлечения пользователей услуг к участию в проектах по строительству и реконструкции железнодорожных объектов (например, вокзальных комплексов, которые могут стать интермодальными транспортно-пересадочными узлами, что, в свою очередь, предопределяет развитие логистической системы в национальном и мировом масштабе, интеграцию России в мировую транспортную систему или, как минимум, развитие сотрудничества со стратегическими партнерами), государственного стимулирования инвестиционной активности транспортных предприятий [7, с. 21].

Важно отметить, что частный инвестор планирует в течение определенного периода времени получить прибыль. А при инвестировании в объекты железнодорожной инфраструктуры, как отмечалось выше, механизм возврата достаточно сложный и непрозрачный, поэтому на сегодняшний день развивать инфраструктуру на основе государственно-частного партнерства могут себе позволить только крупные игроки рынка в рамках точечного тактического сотрудничества, для которых увеличение пропускной способности выгодно в связи с наращиванием собственного бизнеса (примерами таких компаний являются РусАл, Мечел, НОВАТЭК).

Эклектика эффектов от реализации проектов с применением государственно-частного партнерства отмечается не только в области социально-экономического развития государства, выгодах частных инвесторов и финансирующих банков, но и для конечных пользователей проекта, которым гарантируется высокое качество генерируемых транспортных услуг [8, с. 33].

Государственно-частное партнерство рассматривается как необходимый инструмент реализации совокупности стратегических программ, в т. ч. развития транспортной системы, в условиях недостаточности бюджетных средств. Более того, недостаточные темпы развития скоростного движения и отсутствие высокоскоростного сообщения в рамках крупнейших и стратегически важных агломераций подталкивают к активизации проектов государственно-частного партнерства. Основные положения транспортной стратегии до 2030 года позволяют предположить, что строительство высокоскоростных

магистралей (далее ВСМ) может сопровождаться проектами государственно-частного партнерства на направлениях Москва – Казань; Москва – Ростов-на-Дону – Адлер в пропорции 70:30 (государство: инвестор соответственно) [9, с. 16].

Институт государственно-частного партнерства в России развивается достаточно быстрыми темпами, что характеризуется актуализацией и пополнением нормативной правовой базы, количественным ростом проектов в разных сферах и отраслях. Диффузионные процессы распространения государственно-частного партнерства в транспортную систему России, особенно в естественно-монопольный сектор, позволяют судить о значимости и целесообразности применения подобных источников инвестирования. Развитие и масштабное применение схем государственно-частного партнерства в железнодорожной отрасли – вполне разумный и отвечающим современным трендам шаг.

Инфраструктурная модернизация как один из ключевых этапов развития естественной монополии, базирующийся на внедрении инновационных технологий, является предпосылкой формирования инновационно-инвестиционной привлекательности хозяйствующего субъекта и государства в целом. Достижение паритета со странами, обладающими конкурентными преимуществами в развитии высокоскоростных магистралей, является стратегическим ориентиром ОАО «Российские железные дороги». В этой связи финансовая основа для реализации инфраструктурных мегапроектов представляется через диверсифицированный набор источников привлечения и заимствования капитала.

Ссылки / Reference

- [1] О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (в ред. от 29.07.2017).
- [2] Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (в ред. от 03.07.2016).
- [3] Шарапов В. В. О государственном (муниципальном) частном партнерстве // СПС КонсультантПлюс. 2016.
- [4] Кондратьева У. Д. Особенности форм государственно-частного партнерства // Современное право. 2016. № 1. С. 59-65.
- [5] Панкратов О. В., Антоновский А. А. Государственно-частное партнерство в России: опыт финансирования проектов // Транспорт Российской Федерации. 2011. № 3. С. 10-13.
- [6] Марцинковская А. В. Строительство и модернизация транспортной инфраструктуры на основах государственно-частного партнерства // Транспортное строительство. 2012. № 2. С. 22-25.
- [7] Максимов В. РЖД и ГЧП: по пути взаимодействия // РЖД-партнер. 2013. № 21. С. 20-22.
- [8] Ревзина О., Чураков Р. Новые горизонты ГЧП // РЖД-партнер. 2013. № 11. С. 32-33.
- [9] О внесении изменений в Транспортную стратегию Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р: Распоряжение Правительства РФ от 11.06.2014 № 1032-р.