



Дарья Годунова

Управляющий партнер «Пионеры ГЧП», член Комитета по ГЧП ТПП РФ, член Экспертно-методического совета НАКДИ, член Экспертного совета Национального центра ГЧП

«ЧЕГО НЕ СДЕЛАЕШЬ ДЛЯ БЛАГА КОНЦЕССИЙ!» ИЛИ КАК ИСТОРИЧЕСКИЕ ПАРАЛЛЕЛИ ИНОГДА МОГУТ БЫТЬ ПОЛЕЗНЫ В ВОПРОСАХ ИНФРАСТРУКТУРНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ

В статье отмечается, что на каждом заседании Правительство России настаивает, что в России, в стране с невысоким уровнем огосударствления экономики, но в условиях присутствия недостатка инвестиционных ресурсов, где затянулась «стадия проектирования», применение еще одной достаточно привлекательной для инвестора формы вложения своих средств - могло бы дать экономике значительные преференции.

В материале говорится о том, что Россия сталкивается с постоянными противоречиями реализации поставленных целей, которые на первый взгляд и правильные, но на деле оказывается все несколько иначе. «Если стоит вопрос об экономической выгодности или невыгодности концессий, то экономическая выгодность бесспорна. Без концессий мы своей программы выполнить не можем, без них в десять лет невозможно восстановить нашего хозяйства». И другая цитата «Сегодня необходимо задуматься над расширением механизма гарантий по доходности. Общая проблема в доверии, а не в том, что не хватает законов. Чиновники не доверяют частному бизнесу, а он – государству».

В настоящее время многие не понимают, почему власти всех уровней не могут определиться в своей осторожности в привлечении частного капитала: от стремления всегда сохранять максимальный контроль над сферой жизнеобеспечения, до активного поиска различных форм управления активами с помощью частных компаний. Но если первая цитата была сказана в далекие 20-е, юристом по образованию В. И. Лениным, то вторая цитата принадлежит уже нашему современнику, историку - вице-премьеру М. А. Акимову.

Автор отмечает, что при этом ярко бросается в глаза отсутствие гарантий по долгосрочным финансовым условиям, отсутствие классических проектных решений, присутствие расплывчатости целей.

Федеральные проектные офисы, переходящие в огромный Госплан, нацеленные уже скорее на завуалированную национализацию, чем на право конкуренции, – вот признаки сегодняшнего времени, признаки переходного периода, правда, возможно, который несколько затянулся.

По мнению Дарьи Годуновой, ответственность перед историей освобождает от ответственности перед людьми, с одной стороны в этом ее удобство, а с другой с помощью истории можно научиться на чужих ошибках, поэтому она предлагает провести несколько параллелей с настоящим и прошлым. Тем более, что недавнее прошлое люди помнят неплохо, а вот давнее - уже подзабыли.

Сегодня, одним из эффективных путей успешного функционирования государственного сектора экономики является привлечение к финансированию и управлению объектами государственной собственности частного капитала не только за счет приватизации, но и на основе ГЧП, концессии. На каждом заседании Правительство России настаивает, что в России, в стране с невысоким уровнем государственного управления экономики, но в условиях присутствия недостатка инвестиционных ресурсов, где затянулась «стадия проектирования», применение еще одной достаточно привлекательной для инвестора формы вложения своих средств - могло бы дать экономике значительные преференции.

«Если стоит вопрос об экономической выгоды или невыгоды концессий, то экономическая выгода бесспорна. Без концессий мы своей программы выполнить не можем, без них в десять лет невозможно восстановить нашего хозяйства». И другая цитата «Сегодня необходимо задуматься над расширением механизма гарантий по доходности. Общая проблема в доверии, а не в том, что не хватает законов. Чиновники не доверяют частному бизнесу, а он – государству».

Сейчас многие не понимают, почему власти всех уровней не могут определиться в своей осторожности в привлечении частного капитала: от стремления всегда сохранять максимальный контроль над сферой жизнеобеспечения, до активного поиска различных форм управления активами с помощью частных компаний. Но если первая цитата была сказана в далекие 20-е, юристом по образованию В.И. Лениным, то вторая цитата принадлежит уже нашему современнику, историку - вице-премьеру М. А. Акимову.

Восстановление хозяйства — это, пожалуй, перманентное состояние нашей сегодняшней действительности. Отсутствие долгосрочных финансовых условий, классических проектных решений, механизмов конкуренции, расплывчатость целей – признаки любого переходного периода, правда, возможно,

который несколько затянулся, но потомки нас, как всегда, рассудят.

Ответственность перед историей освобождает от ответственности перед людьми, с одной стороны, в этом ее удобство, а с другой - с помощью истории можно научиться на чужих ошибках, поэтому предлагаем провести еще несколько параллелей с настоящим и прошлым, возможно это окажется интересным. Тем более, что недавнее прошлое мы помним неплохо, а вот давнее уже позабыли.

Итак, когда-то концессией (в переводе с латинского означает «разрешение», «уступка») считалась сдача государством в эксплуатацию иностранному или отечественному лицу части своих природных богатств, производственных мощностей, фабрик, заводов, пароходов. Традиционная концессия характеризовалась следующими особенностями:

- передача концессионеру прав собственности на полученный продукт (виды природных ресурсов) на всей территории концессии,
- выделение обширного земельного участка, территорий (десятки и сотни тысяч гектаров),
- срок договора более 50, до 99 лет (сто звучит уже угрожающе),
- отсутствие публичного партнера (государства) в управлении концессионным проектом,
- выплата государству незначительной суммы от доходов концессионера, преимущественно в виде фиксированного по абсолютной величине ежегодной платы.

Особенностью концессии было то, что она являлась гражданско-правовым договором и стабильность ее условий могла быть защищена в суде, в том числе и за пределами национальной юрисдикции. Причем это правило в дальнейшем даже приняты цитируемые выше большевики.

Но все же выдержим историческую последовательность, итак, в России начиная с XV в., по сути, первыми концессионерами были купцы Строгановы и популярный сейчас

казачий атаман Ермак. В 1558 г. царь Иван Грозный пожаловал Строгановым грамоту на земли от устья реки Лысьвы вниз по Камским берегам до устья Чусовой. Сделал это не самый добрый царь нашей истории не просто из альтруизма, а по политическим мотивам. На западе страна вела тяжелую Ливонскую войну, на юге в любой момент угроза могла прийти со стороны Крымского ханства. На защиту восточных рубежей, их обустройство, развитие у государства просто не было сил. Иван Грозный решил использовать частную инициативу и не прогадал: Строгановы оправдали надежды с запасом на многие поколения. Следующий хороший пример - в 1702 г. Никите Демидову были отданы железные заводы на Урале, а уже с 1716 по 1725 г. Демидов построил еще 4 завода. До сих пор, когда приезжаем в Екатеринбург, местные коллеги рассказывают новые подробности той сделки. Или, например, уже при царе реформаторе Александре II в 1869 г. англичанин Джон Юз получил концессию на строительство металлургического завода в Донбассе. А уже в 1897—1901 гг. в рамках концессионного соглашения между Россией и Китаем была построена Китайско-восточная железная дорога (КВЖД), которая существует и по сей день, но России уже не принадлежит.

Но более подробно хотели бы напомнить о другом знаковом проекте, о котором спорят и по сей день, а скорее о причинах. В 1900 году 23 июня в Московском окружном суде начались слушания по резонансному «делу Мамонтова». На скамье подсудимых находились Савва Иванович, его брат Николай Иванович, его сыновья - Сергей и Всеволод (они входили в состав руководства Московско-Ярославско-Архангельской железной дороги), инженер Константин Арцыбушев и коммерческий директор Александр Кривошеин. Обвинителем на процессе был прокурор Московской судебной палаты П. Курлов, адвокатом – Ф. Плевако (тот самый). Поначалу пафос публикаций носил критический, а зачастую и саркастический характер к участникам процесса, который быстро получил название «мамонтовской панамы». Но по мере приближения суда в прессе команду

Мамонтова все чаще стали называть жертвой некой крупной махинации.

А ранее общественная деятельность и благотворительность приносят Мамонтову и его другу Морозову славу не только в Москве, но и в Петербурге. Молодые купцы сближаются с министром Витте, и каждый старается использовать знакомство с министром с пользой для себя: Морозов добивается разрешения цензурного комитета на постановку запрещенных пьес, а Мамонтов получает для своей компании новые госзаказы на строительство железных дорог, по-нашему становится «королем госзаказа». В том числе выигрывает конкурс на продление до Архангельска Ярославской железной дороги, построенной его отцом. За этот проект Витте очень благодарен Мамонтову – и даже договаривается о присвоении ему ордена Святого Владимира четвертой степени, получения престижного звания мануфактур-советника. Впрочем, бизнес у Мамонтова идет не слишком удачно. Железная дорога до Архангельска хоть и важна для развития Севера, но прибыли не приносит. И Мамонтов задумывает мощную корпорацию, которая включала бы не только железные дороги, но также вагоностроительный и судостроительный заводы и металлургический комбинат. На модернизацию предприятий нужны деньги, и Мамонтов изымает их со счетов одних своих предприятий, прогоняя через другие. Чтобы поддержать компании на плаву, Мамонтов (или, вероятнее, его помощники) используют так называемые серые схемы. «Путем разных комбинаций, в которых главную роль играли фиктивные сделки, фиктивные счета и такие же записи в книгах, они умудрялись перебрасывать деньги из кассы дороги в кассу заводов и обратно, создавать на бумаге декорум их кредитоспособности» – так описывает ситуацию тогдашний прокурор Москвы А. Лопухин.

Забегая вперед, надо отметить, что доказательная база и фабула дела была составлена обвинением весьма поверхностно, хотя и небезосновательно, но не на столько трагично, как доказывала прокуратура. Но

продолжая идею покрытия расходов за счет других проектов, что нормально, мамонтовская компания «Общество Московско-Ярославской дороги» выигрывает концессию на строительство железной дороги Петербург – Вологда – Вятка. Результаты конкурса утверждены Госсоветом (обращаем внимание), Мамонтов уверен, что высокая доходность новой дороги компенсирует его убытки от архангельского проекта. Однако, поскольку денег на строительство у него нет, он вынужденно берет кредит под залог еще не построенной дороги, что тоже не противозаконно, даже по тем меркам.

Внезапно в 1899 году меняется экономическая конъюнктура. В Америке разоряются несколько железнодорожных компаний, в Европе начинается биржевой кризис. Чтобы спасти свое положение (а был некий интерес тоже), а вместе с ним банковскую систему, Витте идет в наступление против вчерашнего друга Саввы Мамонтова. Он требует, чтобы банк забрал у Мамонтова кредит. А если тот не сможет расплатиться – пусть отдает вятскую концессию. Дальше все похоже на либретто плохой оперы. Савва Мамонтов не может выплатить кредит банку, Витте требует принудительно продать государству акции железной дороги от Москвы до Архангельска по символической цене. Мамонтов разорен и обвинен государством в хищениях и растрате. Его арестовывают и пешком проводят через всю Москву, чтобы посадить в Таганскую тюрьму. Мамонтов пытается спасти бизнес, его друзья, в первую очередь Савва Морозов, готовятся внести за него залог, но власти ставят палки в колеса. Сумма залога непомерная даже для успешных купцов – пять миллионов рублей. Друзья-художники – Серов, Врубель, Репин, Суриков, Полenov, Левитан, Васнецов – публично выступают в защиту Мамонтова. Валентин Серов даже идет к Николаю II, чтобы просить отпустить больного Мамонтова под домашний арест, – император говорит, что «уже распорядился», но ничего не происходит (не доложили). Федор Шаляпин, покинувший мамонтовскую оперу, наоборот, уклоняется от поддержки опального бизнесмена. Перед судом Мамонтова все-таки переводят под домашний

арест. Судьбу Мамонтова решают присяжные. В зале, затаив дыхание, вердикта ждет Станиславский. Когда присяжные объявили Мамонтова невиновным, «зал дрогнул от рукоплесканий. Толпа бросилась со слезами обнимать своего любимца», – вспоминает эту сцену режиссер Художественного театра. Впрочем, это последняя овация Мамонтова. Он банкрот. Президент Международного коммерческого банка Адольф Ротштейн (ему приписывали тоже роль «могильщика» бизнеса Мамонтова) умер через 4 года после процесса в 47 лет от пневмонии, оставив семье значительные неоплаченные долги. В 1915 году в Петербурге умер Сергей Витте. В сейфе одного из европейских банков хранилась рукопись его воспоминаний, которая будет издана в берлинском издательстве «Слово» в 1923 году. «Делу Мамонтова» Сергей Юрьевич не уделил ни строчки.

И в заключении, вот характерный эпизод из допроса адвокатом Плевако одного из свидетелей С.П. Хитрово. Плевако: «Каковы отношения Невского завода к Ярославско-Архангельской дороге в настоящее время?» Хитрово: «Невский завод и сейчас работает для дороги и вполне справляется с заказами». Плевако: «Сколько жалованья получали директора старого правления?» Хитрово: «6 000 и 4 000». Плевако: «А теперь?» Хитрово: «25 000». Как говорится, без комментариев.

Но отвлечемся от грустных воспоминаний и перескочим на двадцать лет вперед, где в 1920 году произошло введение концессий уже в будущем РСФСР. Военный коммунизм полностью уничтожил частную собственность в России. Это привело к глубокому экономическому кризису в стране. Введение концессий должно было улучшить положение. 23 ноября 1920 г. СНК принимает Декрет № 481 «Общие экономические и юридические условия концессий». 6 декабря 1920 г. вышла в свет на русском и иностранных для распространения за границей языках брошюра члена ЦК ВКП А. Ломова «О концессиях», содержащая текст декрета, карты и описания объектов концессий.

Обратим внимание на шесть заключительных пунктах декрета:

- Концессионеру будет предоставляться вознаграждение долей продукта, обусловленной в договоре, с правом вывоза за границу.
- В случае применения особых технических усовершенствований в крупных размерах, концессионеру будут предоставляться торговые преимущества (как-то: заготовка машин, специальные договоры на крупные заказы и т.д.).
- В зависимости от характера и условий концессии будут предоставляться продолжительные сроки концессии для обеспечения полного возмещения концессионера на риск и вложенные в концессию технические средства.
- Правительство РСФСР гарантирует, что вложенное в предприятие имущество концессионера не будет подвергаться ни национализации, ни конфискации, ни реквизиции.
- Концессионеру будет предоставляться право найма рабочих и служащих для своих предприятий на территории РСФСР с соблюдением Кодекса Законов о Труде или специального договора, гарантирующего соблюдение по отношению к ним определенных условий труда, ограждающих их жизнь и здоровье.
- Правительство РСФСР гарантирует концессионеру недопустимость одностороннего изменения какими-либо распоряжениями или декретами Правительства условий Концессионного Договора.

Уже сформулирован принцип «раздела продукции», а точнее, раздела между государством и концессионером произведенной продукции, часть которой, по смыслу декрета, передавалась концессионеру в качестве «вознаграждения» и на покрытие произведенных им затрат. Также если приглядятся, можно увидеть условия сегодняшних СПИКов (специальный инвестиционный контракт).

И как мы писали ранее, выделяя политические и экономические доводы в пользу концессий, на первое место вождь и учитель В. И. Ленин ставил доводы политические, неоднократно обосновывая их в своих многочисленных выступлениях по этому вопросу. Собрать политические плоды предполагалось даже от переговорного процесса по поводу концессий - привлечение международного капитала должно было разбить лед враждебности других государств по отношению к Советской России, при этом предполагалось сыграть на противоречиях между разными группами западных государств.

«Чего не сделаешь для блага концессии!» сказал перед женитьбой с мадам Грицацуевой Остап Бендер, герой небезызвестной истории того времени. Надо сказать, что последующая практика применения договоров концессии не вполне оправдала возлагавшихся надежд. С 1922 по 1927 год в пик проведения НЭПа было подано 2211 концессионных предложений, из которых 163 привели к заключению соглашений. Из 145 концессионных договоров, заключенных за 1922-1926 гг., 25 были заключены в горнодобывающей промышленности, 42% действовали в обрабатывающей промышленности, 21,5% концессий - в торговле.

Была распространена известная схема, по которой в концессию бралось национализированное, но простаивающее предприятие, создавалось совместное акционерное предприятие, акции которого распределялись между иностранным инвестором и Советским Правительством. На инвестора возлагалось обязательство восстановить или увеличить производство. К 1928 году в России действовало 68 горнодобывающих концессионных предприятий с 20 тысячами работников, концессионерами в России добывалось до 25% нефти и до 40% золота, экспорт горных и лесных концессий обеспечил СССР в 1924/25 г. валютную выручку на сумму 11 млн руб., в 1925/26 г. – 16 млн руб., в 1927/28 г. – 18 млн руб.

Еще яркий пример того времени, в 1923 году Советское Правительство и Германская авиационная компания Юнкерс заключили концессионное соглашение по производству аэропланов и авиационных двигателей, развитию воздушного сообщения и аэрофотосъемке. Контракт предусматривал строительство различных типов цельнометаллических пассажирских, учебных и разведывательных самолетов в Москве в районе Филей. Он был в дальнейшем свернут, поскольку эти концессии основывались на секретном соглашении между компанией Юнкерс и Германским военным департаментом, и они нарушали условия Версальского мирного договора, запрещавшие экспорт Германских военных технологий. Хотя этот проект не был полностью реализован в России, советские специалисты успешно освоили новейшие технологии в этой области. После ликвидации в 1927 году этой концессии КБ Туполева на базе оставленного оборудования и технологии начало разработку первых отечественных цельнометаллических самолетов.

В 1928 г. Совнарком СССР принял специальное постановление об активизации концессионной политики. Но у частного инвестора, как выяснилось, стали подниматься доходы. В добывающей промышленности средний процент прибыли был невысок, около 8%. Однако в перерабатывающей он достигал, например, свыше 100%. И в дальнейшем в СССР возобладала линия опоры на собственные силы. После смерти Ленина новую экономическую политику начали сворачивать, а в декабре 1930 года выходит декрет о запрете всех соглашений о концессиях. Последнее заключенное соглашение - с компанией «Лео Верке» на производство зубоорудий, а последняя концессия, которая была закрыта — это угольная на Сахалине, просуществовала до 1944 г. Соглашения расторгались советским правительством в одностороннем порядке и позднее международные арбитражные суды вынесли достаточное количество решений о необходимости выплаты компенсации

западным концессионерам, но СССР недвусмысленно отказался их исполнять.

К 30-м годам товары промышленности СССР попали окончательно под запрет западных санкций. Единственный товар, который разрешали нам продавать на международных рынках – хлеб. Зерно – единственный продукт, за который СССР получал валюту для необходимых реформ. В этой ситуации и создается колхозно-совхозный строй с масштабной коллективизацией.

Что было дальше, мы все помним и только через 70 с лишним лет мы смогли вернуться к концессионной палочке-выручалочке. Развитие правовой системы, регулирующей современные концессии, началось в ранний постсоветский период. Концессионные договоры появились в Законе РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР», затем в законодательстве о недрах. Но специальный нормативный акт был принят только 21 июля 2005 г. — Федеральный закон «О концессионных соглашениях». Возможности заключения концессионных соглашений учитываются и другими законодательными актами.

По разным данным в России с 2005 года было заключено около 3 тысяч ГЧП и квазиГЧП соглашений, мы не знаем доподлинно сколько из них концессионных соглашений. По данным НАКДИ в России 246 действующих концессий стоимостью более 100 млн руб. С учетом масштаба страны и потребностей в инвестициях для обновления инфраструктуры - это чрезвычайно скромный результат. По другим данным на российском рынке ГЧП в прошлом году стадию коммерческого закрытия прошли 353 ГЧП проекта - в полтора раза меньше, чем в позапрошлом. Зато объем частных инвестиций, наоборот, вырос: с 247,5 млрд рублей в 2017 году до 451,7 млрд в 2018-м. Правда рост произошел в основном за счет двух мегапроектов - железнодорожной линии Элегест - Кызыл - Курагино (126,6 млрд рублей частных инвестиций) и Северного широтного хода (103 млрд). Сейчас в стране, по оценкам Национального центра ГЧП, к запуску готовится 302 потенциальных ГЧП-

проекта. Их потенциальный объем - 1041,1 млрд рублей.

Это одна статистика, а вот другая. «В Орловской области отказались от идеи сдачи в концессию водопроводного хозяйства. В Рязани решили приостановить соответствующее соглашение до выяснения обстоятельств. Администрация города Кирова официально отклонила предложение о заключении концессионного соглашения в отношении объектов централизованных систем водоснабжения и водоотведения областного центра» - список можно продолжить уголовными преследованиями, исковыми требованиями о расторжении или в лучшем случае информационной войной. В 2020 г. прогноз по снижению, например, в сфере ЖКХ очевиден, причины в отсутствии денег в региональных, муниципальных бюджетах. И в этой связи не случайно, как и почти столетие назад Минэкономразвития России совместно с Минстроем России при участии органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации получено обеспечить принятие мер по совершенствованию механизма привлечения иностранных инвестиций в сферу водоснабжения и водоотведения («Перечень поручений по итогам Петербургского международного экономического форума 6 - 8 июня 2019 года» (утв. Президентом РФ № Пр-1186).

В Правительстве России постоянно говорят о необходимости привлекать к нацпроектам не только бюджетные триллионы, но и деньги частных инвесторов — и в результате одобрение удается получить самым смелым проектам (из последнего, например, строительства новой дороги «Меридиан» от границы Белоруссии до Казахстана). Но параллельно к тем же рискам необеспечения тарифа в сфере ЖКХ или отсутствия необходимых гарантий в социальной сфере, или бюджетного финансирования в сфере транспорта, также есть и независимые от инвестора риски вмешательства силовых структур, своего интереса депутатского корпуса на местах (особенно перед выборами). А в большинстве случаев,

публичный партнер все же предлагает в концессию в основном «убитую» инфраструктуру (социальная, сферы ЖКХ, ОКН), в которую нужно вкладывать большие деньги, которые также должны вернуться с прибылью (хотя бы 15%), что вызывает искреннее удивление у местных властей. И даже, если концессионер наводит порядок, всегда есть риск, что налаженную систему могут забрать и отдать недавно созданному МУПу, потому что в очередной раз произошёл передел рынка.

Мы намеренно не переплетали примеры последних пяти лет с вышеописанными историческими событиями впрямую, но все же хотелось бы задаться вопросом, а что дальше, неужели виток истории неизбежен? Пока нам как специалистам, работающим в данной сфере, особенно внимательно надо составлять проекты концессионных соглашений, чтобы защитить стороны друг от друга, делать работу не только за себя, но и за публичного партнера, у которого не всегда получается оценить необходимый размер средств для реализации проекта или предоставить информацию о правах собственности, проверить резервы бюджета.

История России полна ошибками большинства – от периода смутного времени, когда большинство поддерживало то Годунова, то польского ставленника Лжедмитрия, то его врага Василия Шуйского, то просто бандитов, до революции 1917 года, когда большинство встало на сторону радикальных политических авантюристов. Но как часто ход истории менялся именно потому, что кто-то просто упорно выполнял свое дело и шел к намеченной цели, сообщая, небезучастно. Демагогия, может быть, но пока инвесторы и деньги в стране есть...а на сколько долго – зависит от нас самих.

**Управляющий партнер «Пионеры ГЧП»,
член Комитета по ГЧП ТПП РФ, член
Экспертно-методического совета НАКДИ,
член Экспертного совета Национального
центра ГЧП Дарья Годунова**

Используемая литература:

1. Бернштейн И. Н. Очерк концессионного права СССР. М.; Госиздат, 1930.
2. Дорони娜 Н. Г. К вопросу о правовой природе концессионных соглашений. Право и экономика. 1997. № 1.
3. Зыгарь М. Империя должна умереть. История русских революций в лицах. 1900–1917. М.: Альпина Паблишер., 2018.
4. Курский А.Н. Очерки истории концессионных договоров в России и СССР.
5. Ленин В. И. Доклад о концессиях на VII Всероссийском съезде Советов 22—29 декабря 1920 г. М.: Гос. изд-во политлит., 1969.
6. Мовчан А. Россия в эпоху постправды. Здравый смысл против информационного шума. М.: Альпина Паблишер., 2019.
7. Юмашев М. Иностраные концессии в СССР (20-30-е годы). Государство и право. 1991. №10.
8. Декрет СНК от 23 ноября 1920 г. Общие экономические и юридические условия концессий. Собрание Узаконений РСФСР. 1920.
9. Постановление СНК СССР от 21 августа 1923 г. Об учреждении Главного Концессионного Комитета при Совете Народных Комиссаров СССР. Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 13.