

**Виталий Максимов**

председатель совета директоров АО «ТРАНСПРОЕКТ Групп»,
член Делового консультативного совета по государственно-частному партнерству
Европейской экономической комиссии ООН (UNECE), канд. экон. наук

ФОТОВИДЕОФИКСАЦИЯ НАРУШЕНИЙ ПДД И ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ТРЕНДЫ – 2017

ПРОЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА, НАПРАВЛЕННЫЕ НА СОЗДАНИЕ РАЗЛИЧНЫХ СИСТЕМ ФОТОВИДЕОФИКСАЦИИ НАРУШЕНИЙ Правил дорожного движения¹, в Российской Федерации прошли долгий путь — от откровенно спорных организационно-правовых схем их реализации (яркие воспоминания оставили конкурсы в Тульской² и Тамбовской³ областях) до достаточно стабилизированных вариантов на основе концессионных соглашений и аренды комплексов фотовидеофиксации ПДД (Севастополь⁴ и Москва⁵).

Упомянутые выше проекты интересны не сами по себе, а созданным ими трендом быстро окупаемых высокотехнологичных ИТ-проектов, номенклатуру которых поддерживает и расширяет скандальный «Платон», несколько региональных проектов весогабаритного контроля и анонсированный «Платон-2», системы информирования пассажиров и оплаты проезда в общественном транспорте.

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА

Для нас, инвестиционных консультантов, проекты фотовидеофиксации нарушений ПДД относятся к той редкой категории проектов, затраты на создание/реконструкцию объектов недвижимого имущества в которых редко выходят за диапазон 5–10% от общего объема ин-

вестиционных затрат, а основную часть вложений частного партнера составляют создание программного обеспечения и каналов связи, специальное и коммуникационное оборудование, арендные платежи. Такая структура «движимого имущества» обуславливает значительный интерес со стороны производителей оборудования и ПО, инвестиционных компаний, банков, однако механизм возвра-

¹ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 г. № 1090 (ред. от 24.03.2017 г.) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 22.11.1993 г., № 47, ст. 4531.

² Конкурс на право заключения инвестиционного соглашения на реализацию инвестиционного проекта по созданию Системы обеспечения управления и контроля дорожного движения на территории Тульской области от 18.11.2013 г., заказчик — Министерство транспорта и дорожного хозяйства Тульской области.

³ Конкурс на право заключения договора аутсорсинга на исполнение государственной функции по выполнению мероприятий, направленных на сокращение мест концентрации дорожно-транспортных происшествий и снижение аварийности, в части организации фото-видеозаписи движения транспортных средств и информирования участников дорожного движения о нарушениях правил дорожного движения на территории Тамбовской области от 29.06.2015 г., заказчик — Администрация Тамбовской области.

⁴ Открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения о создании технологического комплекса элементов обустройства автомобильных дорог, предназначенного для обеспечения безопасности дорожного движения города Севастополя от 14.04.2016 г., концедент — Правительство Севастополя.

⁵ Электронный аукцион на право заключения договора аренды 500 аппаратных комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения, устанавливаемых в пределах МКАД от 29.02.2016 г., заказчик — ГКУ Москвы — ЦОДД Правительства Москвы.

та инвестиций в таких проектах остается наиболее чувствительным местом при оценке их жизнеспособности.

По этой причине несколько лет ведется непрекращающееся противостояние между государством и частным инвестором за фиксированные платежи в погашение понесенных затрат, однако получить независимые фиксированные платежи или минимальный гарантированный доход (МГД) бизнес-партнеру государства удается довольно редко.

В частности, в крупнейшем как по объему инвестиций, так и по количеству рубежей контроля концессионном проекте в Московской области (создание более 1055 стационарных и 150 передвижных рубежей контроля скоростного режима, 595 рубежей контроля въезда-выезда) схема возвратности инвестиций имеет постоянно-переменный формат и осуществляется в размере 233 руб. за каждое оплаченное правонарушителями постановление об административном правонарушении (компенсация услуг Почты России осуществляется государством отдельными платежами). Высочайшая конкуренция в 2015–2016 гг. сопровождала данный проект на всем его протяжении: этап конкурсных процедур завершился победой ООО «МВС Групп» и двумя жалобами проигравших в ФАС России. В настоящее время концессионер завершает этап выполнения строительно-монтажных работ создания объекта концессионного соглашения в части этапа № 1, однако борьба между претендентами за данный лакомый кусок не утихает, заказная «чернуха» в прессе льется без остановок.

В этой связи отдельно упомянем ключевой правовой риск, сопровождающий до последнего времени проекты ГЧП, реализуемые на основе концессионных соглашений и попадающие под нюансы трактовки термина «элементы обустройства автомобильных дорог», предусмотренного п. 5 ст. 3 257-ФЗ⁶, который начинал со звучания: «*Элементы обустройства автомобильных дорог — сооружения, к которым относятся дорожные знаки, дорожные ограждения, светофоры и другие устройства для регулирования дорожного движения, места отдыха, остановочные пункты, объекты, предназначенные для освещения автомобильных дорог, пешеходные дорожки, пункты весового и габаритного*

контроля транспортных средств, пункты взимания платы, стоянки (парковки) транспортных средств, сооружения, предназначенные для охраны автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений, тротуары, другие предназначенные для обеспечения дорожного движения, в том числе его безопасности, сооружения, за исключением объектов дорожного сервиса» (в ред. от 21 апреля 2011 г.), но в редакции данного закона от 3 июля 2016 г. был заменен и сформулирован следующим образом: «*Элементы обустройства автомобильных дорог — сооружения, к которым относятся дорожные знаки, дорожные ограждения, светофоры, устройства для регулирования дорожного движения, работающие в автоматическом режиме специальные технические средства, имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи для фиксации нарушений правил дорожного движения, сохранности автомобильных дорог и сбора платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, места отдыха, остановочные пункты, объекты, предназначенные для освещения автомобильных дорог, пешеходные дорожки, пункты весового и габаритного контроля транспортных средств, пункты взимания платы, стоянки (парковки) транспортных средств, сооружения, предназначенные для охраны автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений, тротуары, другие предназначенные для обеспечения дорожного движения, в том числе его безопасности, сооружения, за исключением объектов дорожного сервиса».*

Это было бы тем случаем, когда нормотворческая деятельность, бесспорно, пошла на пользу чрезвычайно чувствительному рынку инвесторов в ИТ-проекты, если бы ФАС России по прошествии крайнего короткого периода благоденствия внезапно не решила руинировать настоящее и будущее тех проектов ГЧП, возвратность инвестиций в которых основана не на коммерческой деятельности частного партнера, а на платежах бюджетной системы.

Автор не планирует приводить здесь полную правовую аргументацию в пользу собственной позиции, лишь некоторые комментарии.

Взглянем на выдержку из «того самого» решения ФАС России⁷ в отношении автомобильной дороги регионального значения Республики Башкортостан «Стерлитамак—Кага—Магнитогорск»: «...из положений Конкурсной документации следует, что концедентом за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется возмещение затрат концессионера на создание (реконструкцию) объекта концессионного соглашения в полном объеме (частично за счет капитального гранта, частично за счет инвестиционного платежа в составе платы концедента), эксплуатация объекта концессионного соглашения осуществляется за счет концедента в полном объеме (за счет эксплуатационного платежа в составе платы концедента). [...] При этом в соответствии с частью 13 статьи 3 Закона о концессиях концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации...».

ФАС России настаивает на тождественности понятий «плата концедента» и «часть расходов на создание и (или) реконструкцию...», опираясь на ч. 13 ст. 3 115-ФЗ⁸, где данные понятия соседствуют, хотя и в различных предложениях. Нельзя не признать слабость законотворческой работы в наполнении данной статьи, но не следует игнорировать п. 9 ч. 2 ст. 10, где эти понятия разделяет альтернативная **запятая**: «...если условием концессионного соглашения предусмотрены расходы на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения или плата концедента по концессионному соглашению...», подчеркивая союзом «**или**» отличия и вариативность механизма возвратности инвестиций (ч. 2.1 ст. 24).

Позиция ФАС России пугает не столько своей недалекостью в отношении целого пласта проектов за пределами сферы ИТ (включая социальные, образовательные, культурологические проекты — все те, которые мы, жители нашей страны,

⁶ Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 12.11.2007 г., № 46, ст. 5553.

⁷ Решение ФАС России от 31.01.2017 г. № Т-7/17 по результатам рассмотрения жалобы ООО «Южноуральская дирекция автодорог» на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров при проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации автомобильной дороги общего пользования регионального значения Республики Башкортостан «Стерлитамак—Кага—Магнитогорск».

⁸ Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О концессионных соглашениях» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2005 г., № 30 (ч. II), ст. 3126.

не хотим обменивать на деньги), сколько упорством в своих ошибках с избирательностью применения.

Читаем в интервью заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы Рачика Петросяна: «...при этом большинство концессий, о которых часто идет речь, предусматривает иные источники финансирования, кроме бюджета. Например, «Платон» взимает плату с каждого проезжающего по дороге большегруза, значит, существует доход с рынка и, следовательно, нет стопроцентного бюджетного финансирования...»⁹. То есть дескать «Платон» молодец, раз не запускает руку в карман государства на 100%, тем самым не попадая в категорию «плохих» концессионных проектов.

Теперь изучим схему возврата инвестиций, представленную на официальном сайте системы «Платон»: «...получаемая от государства и установленная Правительством РФ ежегодная плата концедента в размере 10,6 млрд руб. идет на компенсацию затрат по созданию Системы и на ее обслуживание, включая периодическую замену оборудования для поддержания всех объектов и элементов Системы в надлежащем рабочем состоянии. Расходы на содержание Системы составляют 59%, возврат кредита — 35%, а прибыль — лишь 6% процентов...»¹⁰.

Получается, что оператор системы «Платон» — ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы» не только получает 100%-ное бюджетное финансирование (а вовсе не плата с грузовиков, как утверждалось), но в него включена еще и прибыль компании!

Концессионное соглашение в отношении системы «Платон» теперь расторгнут?! А если серьезно, то мне представляется, что ФАС России в своей безусловной важной роли регулятора конкурентной среды и государственных закупок следует помнить о трактатах «Гиппократовского корпуса» и необходимости проецирования их основополагающего принципа «Не навреди» на рынок проектов ГЧП, ремиссия которого очевидно еще не наступила.

ТРЕНД — «БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД»

До недавних трагических событий в Санкт-Петербурге мне вряд ли пришлось в голову писать о развитии инфраструктуры АПК «Безопасный город» как о неко-

ем тренде, скорее, как об оригинальном ИТ-проекте. Сейчас же хотелось бы, чтобы концессионный проект, о котором речь пойдет далее, в свете происходящих событий стал инвестиционным трендом ближайших десятилетий.

6 апреля 2017 г. было подписано концессионное соглашение в отношении элементов обустройства автомобильных дорог на территории Республики Дагестан, технологически связанных между собой объектов недвижимого и движимого имущества, работающих в автоматиче-

А государство все это время поддерживало ощущение уверенности и самоуспокоения, хотя в 2014 г. уже с небольшой оговоркой¹²: «...финансирование и ресурсное обеспечение мероприятий по построению и развитию комплекса «Безопасный город» будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также **внебюджетных источников**, выделяемых и привлекаемых для построения и развития комплекса «Безопасный город»...». А далее, будто

ФАС России следует помнить о трактатах «Гиппократовского корпуса» и необходимости проецирования их основополагающего принципа «Не навреди» на рынок проектов ГЧП.

ском режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и кино съемки, видеозаписи для фиксации нарушений правил дорожного движения на территории Республики Дагестан. Договор заключен между Республикой Дагестан, от имени которой выступило Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Республики Дагестан (концедент), и АО «Азимут»¹¹ (концессионер).

Кажущаяся схожесть с обычным проектом фотовидеозаписи нарушений ПДД заканчивается на наименовании концедента — МЧС Дагестана и перечне создаваемых концессионером объектов: Единого центра оперативного реагирования Республики Дагестан, не менее 90 рубежей интеллектуальной системы видеонаблюдения в местах массового скопления людей, системы информирования и оповещения населения, системы мониторинга чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах, Системы-112, других, с общим объемом инвестиций не менее 750 млн руб.

Многие годы мы считали, что вопросы безопасности граждан не только остаются одними из приоритетных направлений деятельности государства, но и полностью финансируются государством.

бы испугавшись своей смелости, поправились: «...частные инвестиции будут направлены на построение и развитие коммерческих сервисов, использующих инфраструктуру, создаваемую в рамках построения и развития комплекса «Безопасный город»...», а не самой инфраструктуры АПК «Безопасный город».

Полагаем, что концессионный проект в Дагестане должен продемонстрировать государству готовность российских инвесторов совместно развивать и модернизировать инфраструктуру безопасности страны, доказав, что при современных темпах развития техники и технологий (включая не только физическое, но и моральное устаревание) замещение бюджетных средств частными является безальтернативным и основным — сбалансированность и жизнеспособность самой конструкции государственно-частного партнерства.

«Подписание и успешная реализация соглашения является важным социально-экономическим событием для региона и, несомненно, позволит обеспечить повышение общего уровня общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания на территории республики»¹³, — подчеркнул вице-премьер Правительства РД Рамазан Джафаров, но автор твердо уверен, что это является не менее важным и для всех нас. ■

⁹ Кривошапко Ю. Бюджет ищет партнера // Российская газета — Федеральный выпуск № 7236 (70), 03.04.2017 г.

¹⁰ Платеж оператору системы «Платон» возвращается в экономику страны // «Платон», 20.12.2015 г. — www.platon.ru/ru/без-рубрики/25-12-2015/4515/

¹¹ Простым товариществом, образованным на основании договора о совместной деятельности (простого товарищества) от 05.12.2016 г. № 955, заключенным между Акционерным обществом «Азимут» и Обществом с ограниченной ответственностью «Социальные системы» (Примеч. автора).

¹² Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 г. № 2446-р).

¹³ В Махачкале подписано концессионное соглашение по обустройству автомобильных дорог республики // Новости Правительства Республики Дагестан, 06.04.2017 г. — www.e-dag.ru/novosti/novosti-pravitelstva/v-makhachkale-podpisano-kontsessionnoe-soglashenie-po-obustrojstvu-avtomobilnykh-dorog-respubliki.html