

НЕПРИВЛЕКАТЕЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

ИНСТИТУТУ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ — 12 ЛЕТ: ОН НАЧАЛСЯ В 2005 ГОДУ С ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЯХ». ПО МНЕНИЮ ЭКСПЕРТОВ, ОН ЕЩЕ ОЧЕНЬ ДАЛЕК ОТ СОВЕРШЕНСТВА И С ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ, И В ПЛАНЕ ВОПЛОЩЕНИЯ. ПОЭТОМУ СЕЙЧАС ГЛАВНАЯ ЗАДАЧА РОССИИ — НЕ ИСКАТЬ НОВЫЕ СПОСОБЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЧАСТНОГО КАПИТАЛА В ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ПРОЕКТЫ, А ДОРАБОТАТЬ СУЩЕСТВУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ. ВЛАДА ГАСНИКОВА

По данным исследования ассоциации «Центр развития ГЧП», на начало 2017 года в стране прошли стадию принятия решения о реализации 2446 инфраструктурных проектов, предусматривающих привлечение частных денег в формате ГЧП. Из них 2183 прошли стадию подписания соглашений или договоров, и по ним совокупные обязательства государства и бизнеса составляют 2,04 трлн рублей. Из этой суммы 65,4%, или 1,3 трлн рублей — это частные средства.

На мартовском конгрессе «Российская неделя ГЧП» наиболее успешными называли ГЧП-проекты в коммунально-энергетической области (объем инвестиций — 714,4 млрд рублей) и сфере транспортной инфраструктуры (387 млрд рублей). При этом в отрасли ЖКХ чаще встречаются небольшие проекты, в транспортной — крупные.

«Если говорить о количестве проектов в России, то сегодняшнее их число бьет даже все возможные международные рекорды. Но, как обычно, в погоне за количеством мы часто забываем о качестве: согласно экспертным оценкам, более 90% всех проектов — это концессии в сфере ЖКХ, которые с весьма большой натяжкой можно отнести к полноценным ГЧП-проектам. Из оставшихся 10% немногие дошли до заключения соглашений, и лишь единицы вышли на стройплощадку», — говорит управляющий партнер адвокатского бюро «Качкин и Партнеры» Денис Качкин.

Руководитель управления торговых стратегий Dukascopy Bank SA Даниил Егоров считает, что основные проблемы, стоящие перед институтом ГЧП, не изменились за последние три года. «Сам по себе институт не развивается: по данным ФАС, активность бизнеса в области государственных проектов в 2016 году в среднем составила 0,36 заявки инвестора на один конкурсный проект. Проекты ГЧП, которые действительно работают, связаны либо со спортивными мероприятиями, которые позволяют говорить о каком-то возврате инвестиций (например, подготовка к чемпионату мира по футболу), либо же в области строительства наукоградов, где главные производители оборудова-

ния являются и инвесторами. Они решают сразу три проблемы: привлечение инвестиций в свои проекты, подготовка кадров для расширения производства и усиления блока R&D и просто получение новых площадей», — считает господин Егоров.

Институт ГЧП еще находится на этапе становления, оценивать успехи многих проектов с горизонтом реализации более десяти лет еще просто рано, напоминает руководитель практики ГЧП и проектного финансирования Capital Legal Services Павел Карпунин. «Хотя успехи в этой сфере достаточно скромны для такой крупной по территории страны как Россия, и это направление остается труднодоступным для средних и малых инвесторов», — замечает господин Карпунин.

Инфраструктурный объект должен не только быть введен в эксплуатацию, но и достигнуть запланированных финансовых показателей, а также подтвердить свою устойчивость на протяжении нескольких лет эксплуатации, настаивает Степан Светанков, руководитель группы по работе с инфраструктурными проектами и проектами ГЧП КРМГ в России и СНГ. «Еще один критерий успеха — оптимальное распределение рисков и достижение экономического баланса концессии между частным инвестором и публичной стороной. Это и является основным преимуществом ГЧП перед госзаказом. Очень часто многие региональные и особенно муниципальные проекты недостаточно проработаны с этой точки зрения», — подчеркивает господин Светанков.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ НЕСОВЕРШЕНСТВО На федеральном уровне государственно-частное партнерство регулируют два закона: 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» 2005 года и 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» 2016 года.

Даниил Егоров видит множество поводов для доработки законодательства в сфере ГЧП. «По-прежнему неясны механизмы от-



ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ ОБЪЕКТ ДОЛЖЕН НЕ ТОЛЬКО БЫТЬ ВВЕДЕН В ЭКСПЛУАТАЦИЮ В РАМКАХ ГЧП, НО И ДОСТИГНУТЬ ЗАПЛАНИРОВАННЫХ ФИНАНСОВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ, А ТАКЖЕ ПОДТВЕРДИТЬ СВОЮ УСТОЙЧИВОСТЬ НА ПРОТЯЖЕНИИ НЕСКОЛЬКИХ ЛЕТ ЭКСПЛУАТАЦИИ

чуждения из государственной собственности, совместного владения и защиты прав инвесторов. По действующему законодательству все четыре варианта концессии для инвесторов означают бесправное вхождение в проект. И в случае споров инвесторы фактически не имеют никаких прав на объекты, в которые они вкладываются», — перечисляет представитель Dukascopy Bank SA.

Существующее законодательное регулирование в сфере ГЧП как избыточное оценивает Денис Качкин. «У нас очень значительный блок проектов, традиционно признаваемых проектами ГЧП в большинстве юрисдикций, находятся под угрозой их поглощения институтом госзакупок. Речь идет о так называемых контрактах жизненного цикла, в соответствии с которыми частный партнер привлекает финансирование, строит и осуществляет техническое обслуживание и ремонт инфраструктурного объекта, а его целевой эксплуатацией занимается публичный партнер. Высказанная в начале года по одному из региональных проектов позиция ФАС обострила тлевшую до этого проблему избыточного нормативного регулирования, когда целый пласт общественных отношений был охвачен как законодательством о госзакупках, так и о ГЧП. С одной стороны, меня как юриста не может не радовать эта ситуация, поскольку она, несомненно, позитивно повлияет на качество новых проектов. С другой стороны, многие проекты, находившиеся на самом уязвимом этапе — стадии подготовки, — отложены до полного устранения правовых рисков», — говорит Денис Качкин.

Степан Светанков считает, что совершенствовать институт ГЧП в России можно не только законодательно: зарубежный опыт рекомендовал для этого три дополнительных инструмента. «Нужен инфраструктурный план, который должен ежегодно обновляться, учитывать источники финансирования проектов и служить первичной рекламой проектов для инвесторов. Необходимо создать специализированный орган, который осуществлял бы мониторинг проектов, помогал идентифицировать трудности

на ранних этапах и использовать лучшие практики. Нужно разрабатывать и распространять практические рекомендации о том, как успешно реализовать ГЧП-проект», — считает эксперт из КРМГ.

НЕ УДУШИТЬ Председатель совета директоров IPT Group Сергей Нотов считает, что вопрос даже не в законодательстве, — по его мнению, существующий арсенал юридических моделей реализации проектов ГЧП вполне достаточен: «Частные инвесторы и финансирующие организации очень естественно относятся к нововведениям, а потому создание новых юридических инструментов не всегда оправданно. Ведь несмотря на то, что закон о ГЧП вступил в силу больше года назад, до сих пор нет ни одного проекта, реализованного на его основе. Налицо своеобразная инерция инфраструктурного рынка, который только присматривается к такому новому юридическому инструменту и предпочитает использовать проверенную временем концессионную модель». Вместо поиска новых способов привлечения частного капитала в инфраструктуру он предлагает сосредоточиться на совершенствовании существующего законодательства о концессионных соглашениях и соглашениях о ГЧП. А кроме того — вносить поддерживающие нормы в законы о государственных закупках, о защите конкуренции, о приватизации государственного и муниципального имущества, в налоговое и бюджетное законодательство.

Павел Карпунин констатирует: сейчас в России нет способов привлечения частных инвестиций в инфраструктуру, кроме концессии. «Закон о ГЧП пока слишком сырой, и финансовые институты не выработали практику кредитования по таким проектам. Контракт жизненного цикла по закону о контрактной системе, как показывает практика, вообще неработающая модель для инфраструктурных проектов», — говорит юрист. По его мнению, сейчас задача номер один для России — «не удушить единственный существующий механизм частных инвестиций в инфраструктуру», а задача номер два — развить формат ГЧП. ■