

85 → Среди других инфраструктурных объектов, которые Смольный намерен строить с применением инструментов ГЧП, в комитете по инвестициям называют автомобильные путепроводы через железнодорожные пути скоростных поездов «Сапсан» и «Аллегро». Этот проект был презентован еще в рамках Петербургско-международного экономического форума (ПМЭФ) в 2017 году, но год спустя так и не сдвинулся с мертвой точки. Другими проектами, для которых город уже давно ищет концессионеров, являются строительство магистрали М49 в Приморском районе города (ранее о желании участвовать в проекте заявляли в Евразийском банке развития) и самый крупный и давно анонсируемый к реализации Восточный скоростной диаметр (ВСД), который по своим масштабам сравнивают с уже построенным ЗСД. Впрочем, и инвесторов для этой дороги прочат тех же самых, что участвовали в создании ЗСД: ВТБ и Евразийский банк развития.

«По ряду проектов инициативы уже поданы, и ведется их рассмотрение исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга, по части проектов ведутся переговоры с инвесторами», — пояснила госпожа Бабюк. Она отметила, что общий прогнозируемый объем инвестиций в экономику Петербурга в ближайшие пять-семь лет составляет более 450 млрд рублей.

**УЗОК КРУГ** Советник адвокатского бюро «Инфралекс» Дмитрий Соболев считает основной проблемой института ГЧП в России слишком узкий круг инвесторов и отсутствие на рынке российских проектов ГЧП специализированных частных инфраструктурных фондов. По его словам, в результате у инвесторов сформировался одинаковый аппетит к инфраструктурному риску — консервативный. «По сути, роль долговых инвесторов в проекте ограничивается предоставлением государству условной рассрочки по финансированию проекта без принятия на себя проектных рисков. При этом они рассчитывают на определенную доходность на вложенный капитал, причем доходность выше, чем по суверенному долгу России. Поэтому логичным видится предложение Минэкономразвития по созданию государственного фонда по привлечению заемного финансирования для инфраструктурных проектов. Это позволит реализовывать проекты ГЧП без необходимости уплачивать долговым инвесторам более высокую доходность, которая не соответствует объему принимаемых рисков», — высказал свои предложения Дмитрий Соболев.

Руководитель практики по работе с инфраструктурными проектами и проектами ГЧП KPMG в России и СНГ Степан Светанков основной проблемой института ГЧП называет малое количество качественных и проработанных проектов, за которые развернулась бы серьезная конкуренция. «Основным драйвером проектов чаще всего является отсутствие у публичного партнера бюджетных средств для их реализации, а не их обоснованность с точки зрения value for money (соотношения цены и качества). Другая большая проблема — это малое количество игроков, особенно строителей и операторов», — прокомментировал господин Светанков. Он считает, что речь идет не о том, чтобы активнее задействовать схему ГЧП, а о более разумном ее применении. Это очень сложный

механизм, и применять его надо только там, где государственно-частное партнерство имеет очевидные преимущества по сравнению с госзаказом.

По мнению Романа Чуракова, значительная часть проблем ГЧП связана с тем, что законодательство не всегда учитывает практические потребности рынка. Например, вопрос о правомерности полной компенсации затрат концессионера из бюджета, получивший широкую огласку благодаря судебному спору по проекту строительства дороги Стерлитамак — Кага — Магнитогорск, возник из-за нечетких формулировок закона о концессиях. «Пример проекта Орловского тоннеля в Санкт-Петербурге, структурированного в форме концессии и затем прекращенного, в свою очередь, показывает, насколько важно публичному партнеру измерять общественную пользу проекта с его капиталоемкостью», — привел пример господин Чураков.

Главный экономист агентства «Эксперт РА» Антон Табах считает, что в России в сфере мусоропереработки или дорожного строительства ГЧП «вполне прижились». Тем не менее одной из причин неразвитости системы ГЧП является тот факт, что во многих случаях государству проще сделать работы в рамках госконтрактов или через государственное бюджетное учреждение, нежели привлечь ресурсы частных компаний. Стимулами для развития института ГЧП, по его словам, могут быть удешевление привлечения средств, упрощение конкурсных процедур и требований к надежности участников (в том числе с опорой на кредитные рейтинги).

**НОВЫЕ ВИДЫ** В марте 2018 года правительство РФ утвердило «дорожную карту» инфраструктурной ипотеки — план из 16 пунктов, включающий в себя комплекс нормативных, организационных и регуляторных мер, призванных ускорить реализацию идеи инфраструктурной ипотеки.

Старший юрист адвокатского бюро «Инфралекс» Родион Макин пояснил, что суть инфраструктурной ипотеки заключается в предоставлении государством финансирования в крупномасштабные проекты, которые не могут быть коммерчески окупаемы. Предполагается, что финансирование будет обеспечено за счет выпуска РФ проектных облигаций, возврат по которым будет достигаться за счет косвенных экономических эффектов, таких как увеличение налоговых поступлений.

По мнению управляющего партнера, руководителя практики по инфраструктуре и ГЧП «Качкин и партнеры» Дениса Качкина, в национальном масштабе основная проблема института ГЧП заключается в недостаточности компетенций, что, в свою очередь, обуславливает низкое качество подготовки проектов и пока их незначительное число. «В то же время рынок развивается. Уже активно внедряются механизмы финансовой и институциональной поддержки новых проектов, такие как фабрика проектного финансирования при Банке развития (ВЭБ), федеральное софинансирование региональных дорожных концессий за счет вырученных от сборов с 12-тонников средств, ряд других инструментов, которые в совокупности стимулируют ГЧП и развитие инфраструктуры. Участники инфраструктурного рынка с интересом наблюдают за эволюцией идеи так называемого ГЧП-фильтра, вынашиваемого в недрах Минэкономразвития, суть

которого сводится к необходимости оценки оптимального способа в каждом новом проекте создания инфраструктурных объектов, выбирая между ГЧП и госзакупкой, лишая тем самым традиционную контрактную систему уже устоявшейся монополии. Внедрение такого механизма было бы очевидным благом для отечественной экономики», — уверен Денис Качкин.

Сегодня формат ГЧП применяется в отношении единичных масштабных (или сверхмасштабных) знаковых проектов, и увеличения их количества пока не наблюдается, отмечает генеральный директор ГК «Унисто Петросталь» Арсений Васильев. По его мнению, применение схем государственно-частного партнерства стоит стандартизировать, а затем внедрять эти стандартные схемы на конкурсных процедурах — не только в рамках крупных инфраструктурных проектов, но и в более индивидуальных случаях, но не меньшего масштаба. «Благодаря такой системе взаимодействие государства и бизнеса, несомненно, улучшится. В любом случае, при подобных партнерских взаимоотношениях (как ГЧП) у бизнеса должно быть базовое доверие к обязательствам государства», — уверен господин Васильев.

## СУЩЕСТВУЮЩИХ ЗАКОНОВ НЕДОСТАТОЧНО

По словам руководителя департамента по работе с финансовыми институтами юридической группы «Атлант» Алексея Ильина, основной фундамент законодательства ГЧП создан в виде федеральных законов от 21 июля 2005 года 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и от 13 июля 2015 года 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации». Однако для полномасштабной реализации проектов этого недостаточно, считает эксперт. Сейчас в рамках плана мероприятий («дорожной карты») по развитию инструментария государственно-частного партнерства несколько российских министерств — Минэкономразвития, Минфин, Минтранс, Минстрой, а также ФАС России — прорабатывают предложения по внесению изменений в существующие законы. А также обсуждают принятие новых актов. Так, прорабатывается вопрос необходимости внесения изменений в Налоговый кодекс РФ в части учета для целей налогообложения имущества и (или) имущественных прав при реализации проекта ГЧП. Рассматривается законопроект по внесению изменений в 115-й и 224-й федеральные законы, а также в постановление правительства РФ от 30 октября 2014 года № 1119 для совершенствования механизма финансирования таких проектов за счет дополнительных налоговых и таможенных поступлений от реализации инвестиционных проектов на базе создаваемой инфраструктуры. Кроме этого, рассматривается внесение изменений в Гражданский кодекс, закон об акционерных обществах с целью изменения процедуры ликвидации организаций, реализующих проекты ГЧП, и ряд других законодательных инициатив в конкретных отраслях экономики (IT, здравоохранение, спорт).

«В частности, в 115-ФЗ предлагается напрямую предусмотреть формы публичного финансирования в виде капитального гранта и платы концедента; установить возможность применения механизма компенсации дополнительных расходов публично-правовым образованием, выступающим стороной соглашения; пред-

усмотреть возможность заключения соглашений в отношении движимого имущества без обязательного вовлечения недвижимости и прочее. Принятие соответствующего законопроекта в доработанной редакции положительно отразится на реализации не только концессий, но и соглашений о ГЧП», — пояснила ведущий юрист консалт компании Alta Via Саглар Дорджиева.

**СНИЗИТЬ РИСКИ** Директор по логистике онлайн-сервиса грузоперевозок GroozGo Оксана Погодаева отмечает, что, несмотря на большой объем работы, проделанной государством по разработке методологии и механизмов ГЧП, распределению рисков между сторонами, по-прежнему остается много нерешенных актуальных вопросов. Подтверждение этого — постоянный рост количества судебных дел по концессионным соглашениям, где в 60% случаев инициаторами споров выступают представители частного бизнеса. Это свидетельствует о незащищенности рисков инвесторов. «Например, в строительстве автодорог доля частных вложений занимает всего 10–20% от общего бюджета. По-прежнему большинство проектов реализуется в форме долгосрочных инвестиционных соглашений. Чаще всего споры возникают по проведению конкурсов и заключению концессионных соглашений (26,26%), затем следуют дела по расторжению концессионных соглашений и выплате компенсаций (15,66%). Это свидетельствует о том, что особое внимание стоит уделять прозрачности проведения конкурсов и тщательному выбору инфраструктурных проектов», — рассказала госпожа Погодаева.

Управляющий партнер юридической компании LDD Заур Алескеров считает, что важное значение также имеет отсутствие механизмов долгосрочного финансирования. Российский бизнес, в частности банки, не готов участвовать в длительных проектах (соглашения о ГЧП заключаются обычно на 10–50 лет), и сейчас большинство крупных инфраструктурных проектов ГЧП реализуется в режиме «ручного управления».

«Одним из эффективных механизмов реализации проектов ГЧП по праву считается проектное финансирование. Оно позволяет привлечь крупные международные инвестиции, в том числе и за счет обеспечения политической, государственной поддержки, что весьма актуально для России. Развитию механизма проектного финансирования, может способствовать закон о синдицированном кредите, который вступил в силу с 1 февраля 2018 года», — рассказал Заур Алескеров.

Он убежден, что нужны законодательные механизмы снижения рисков, связанных с исполнением обязательств органами государственного и муниципального управления. В идеальном случае взаимодействия предполагается, что государство, взяв на себя правовые риски, дает частному партнеру долгосрочные гарантии в отношении проекта (вплоть до неизменности законодательства на срок его осуществления). Все политические риски государство также должно взять на себя. Когда же проект осуществляется в социально чувствительной сфере, например, в жилищно-коммунальном хозяйстве или строительстве платных дорог, государство должно гарантировать минимальный уровень спроса для обеспечения рентабельности проекта. ■