# Тренды рынка ГЧП в 2021 г.

02.02.2022 СТАТЬИ ГЧП

ПАРТНЕР НОМИНАЦИИ

Государственно  частное партнерство — одна из наиболее динамично развивающихся областей российского права и экономики. На сегодняшний день реализуется более 4 500 концессий и соглашений о ГЧП в разных общественно  значимых сферах: социальной, коммунальной, транспортной. Объем инвестиций составляет от нескольких миллионов до сотен миллиардов рублей (сложные транспортные проекты, такие как Северный широтный ход, М  11, ЦКАД).

Институт ГЧП весьма молод — первые нормативные акты в этой сфере были приняты в середине 2000  х гг. этого века. Изначально он формировался путем заимствований из англосаксонских источников, сегодня же можно с уверенностью сказать, что институт ГЧП укрепился и развился в самостоятельный механизм привлечения инвестиций в публичную инфраструктуру. Передовой международный опыт был переосмыслен и адаптирован к российской правовой среде прежде всего благодаря стараниям российских юристов и институтов развития.

**Тренды рынка ГЧП в 2021 г.**

Прошедший год для рынка ГЧП запомнится прорывными мерами системной государственной поддержки, активизацией институтов развития и так называемым «Югорским делом». Итак, обо всем по порядку.

## Строительство школ по концессионной модели

22 февраля 2021 г. было принято Постановление Правительства РФ No 247 «О внесении изменений в приложение No 27 к государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» (далее — Постановление No 27), влияние которого на сферу государственно-частного партнерства сложно переоценить. Указанным актом предусматривается создание по концессионной модели более 800 школ с привлечением бюджетных средств и внесением 295 млрд рублей из внебюджетных источников, которые

впоследствии возместятся из бюджета в виде платы концедента. В будущем это позволит создать 380 тыс. новых мест для учащихся в течение ближайших трех лет.

Таким образом, федеральные власти обратили внимание на одну из самых недофинансированных отраслей и предложили системное решение острой социальной проблемы посменного обучения детей в школах из-за отсутствия инфраструктуры. Ранее не принято было афишировать этот вопрос, власти традиционно перекладывали свою головную боль на застройщиков, а те, в свою очередь, — на дольщиков. Строительство школ — прямая обязанность органов местного самоуправления, не исполняемая из-за отсутствия ресурсов.

Конечно, корнем этой проблемы является разбалансированность системы сбора и распределения доходов между бюджетами различных уровней. Принятие же Постановления No 27 — это попытка найти решение, не меняя основ бюджетной системы. В отличие от многих других механизмов софинансирования региональных и муниципальных нужд, привычно реализуемых посредством прямых вливаний в строительство, предложенный комплексный подход выгодно отличается от прежних

нацеленностью на эффективное управление проектом в течение всего жизненного цикла создаваемого образовательного объекта. Внезапно концессионное соглашение оказывается мейнстримом: именно концессия определяется базовым инструментом для привлечения инвестиций, проектирования, создания и последующей эксплуатации школ.

Для сферы ГЧП принятое постановление выступило мощным акселератором. Теперь регионы и муниципалитеты вынуждены осваивать незнакомые компетенции и выстраивать новые способы взаимодействия с бизнесом, несвойственные для публично-правовых образований. Уже сегодня наблюдается рост количества заключенных концессий, причем во всех сферах, а не только в среднем образовании.

Постановление No 27 оказало кумулятивный эффект на весь рынок ГЧП, в основном за счет

вынужденного развития компетенций на публичной стороне и привлечения в отрасль целого класса профессиональных участников строительного рынка. Место проджект-стартеров занимают девелоперы, застройщики и отраслевые инвесторы, постепенно замещающие на этих позициях институты развития и банки, то есть происходит взросление рынка.

Для юристов данный документ представляет профессиональный интерес прежде всего в части, определяющей требования к условиям заключаемых концессионных соглашений. В отличие от принятых Правительством РФ в 2006–2008 гг. типовых (примерных) текстов концессионных соглашений, безнадежно морально устаревших и не соответствующих не только правоприменительной практике, но и законодательству, предложенное в Постановлении No 27 регулирование отражает наиболее прогрессивный (хотя и не всегда бесспорный) подход к структурированию проектов в социальной сфере и рассматривает данный инструмент с позиций проектного финансирования, учитывая интересы внешних инвесторов, прежде всего кредитных организаций.

Успешный «блицкриг» измененной госпрограммы «Развитие образования» стал триггером для других отраслей, где также начали появляться системные механизмы федеральной поддержки бюджетов нижестоящих уровней с обязательным включением концессионных механизмов. Так, в июле были приняты постановления Правительства РФ по кампусам, (*Постановление Правительства РФ от 28.07.2021 No 1268 «О реализации проекта по созданию инновационной образовательной среды (кампусов) спримененением механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений в рамках федерального проекта «Развитие инфраструктуры для научных исследований иподготовки кадров» национального проекта «Наука и университеты».*), а в декабре — по объектам социального обслуживания. (*«О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» и об осуществлении государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ» функций агента Правительства Российской Федерации по вопросам реализации региональных проектов посозданию (реконструкции) объектов социального обслуживания с применением механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений врамках федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография»*

). На очереди сферы общественного транспорта и спорта, где также ведется активная нормотворческая работа.

**«Югорское дело»**

Судебная практика по концессионным спорам не радовала разнообразием и большим количеством ярких дел, тем не менее как минимум одно дело заслужило право носить собственное имя, которое рынок и экспертное сообщество присваивают наиболее резонансным делам, как правило, по месту их рассмотрения.

«Югорское дело» подняло извечный вопрос о соотношении концессий с госзакупками и допустимости полного возмещения затрат концессионера на создание объекта соглашения. Согласно условиям заключаемого по итогам конкурса концессионного соглашения, концессионер обязывался построить здание школы, содержать и эксплуатировать его, а концедент — выплачивать разовые и периодические платежи, обеспечивающие инвестиционную и эксплуатационную окупаемость проекта для концессионера. Суд первой инстанции (*По делу No А75–984/2021.*) усмотрел в соглашении намерение заключить притворную сделку, прикрывающую договор строительного подряда, и оставил в силе оспариваемое решение ФАС РФ об отсутствии признаков концессионного соглашения и необходимости проведения конкурентных процедур в рамках Федерального закона от 05.04.2013 No 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Примечательно, что спорное соглашение было заключено до принятия рассмотренного нами По- становления No 27 по школам, но при этом по своим условиям вполне ему соответствовало, что в це- лом ставило под сомнение легальность концессий со стопроцентным возмещением расходов концессионера. Дело нельзя было проиграть ни при каких обстоятельствах, это поставило бы под вопрос не только реализацию государственной программы «Развитие образования», но и значительную часть концессий в других сферах, использующих схожий платежный механизм. Пикантность ситуации заключалась в том, что

чуть ранее по аналогичному делу (*По делу No А75–19248/2020*) тем же арбитражным судом было принято прямо противоположное решение, где примерно схожие обстоятельства были оценены Арбитражным судом ХМАО–Югры иначе.

Апелляционная инстанция, в которую были направлены оба дела, оставила в силе более ранее позитивное решение и прекратила производство по второму делу ввиду заявленного отказа от иска, естественно, отменив негативное решение первой инстанции. Все прогрессивное сообщество вздохнуло свободно, гроза миновала. Однако вопрос, где заканчивается концессия и начинается государственная закупка, так и не решен. Очевидно, что здесь требуется вдумчивый нормативный подход, отражающий баланс, поддерживаемый на рынке инфраструктурных проектов, и учитывающий активно формируемый государством запрос на более современные и эффективные механизмы привлечения инвестиций в экономику и управления публичной собственностью.

**Рефинансирование долговых обязательств концессионера в проекте строительства ЦКАД Московской области**

Рефинансирование осуществлено на общую сумму 35,9 млрд рублей посредством досрочной частичной выплаты концедентом инвестиционного платежа, а также улучшения условий привлечения концессионером заемного финансирования под более низкую процентную ставку.

Рефинансирование проекта ЦКАД ПК 3 является первым кейсом для российской отрасли ГЧП и рынка проектного финансирования. Особое значение имеют масштабуость и сложность структурирования сделки, а также ее уникальность за счет объединения усилий государственной («Автодор») и частной (АО «ДОМ.РФ») компаний с целью объединения денежных потоков, направленных на полное погашение задолженности по соглашению о финансировании с изначальным синдикатом кредиторов и улучшение условий обслуживания оставшейся кредитной задолженности.

Рефинансирование снизило процентную нагрузку концессионера и расходные обязательства ГК «Автодор», за счет средств которой осуществляется обслуживание и погашение обязательств перед кредиторами. Снижение долговой нагрузки РФ оценивается в 49,5 млрд рублей. Рефинансирование проекта стало возможным благодаря успешному завершению строительства дороги и переходу к эксплуатационной стадии. Такой исход позволяет повысить инвестиционную привлекательность проектов как в сфере ГЧП, так и в сфере автодорожного строительства в целом, а также повышает доверие участников рынка частного заемного финансирования к проектам, реализуемым ГК «Автодор». Важным аспектом для масштабных проектов ГЧП стало расширение перечня кредитных организаций, заинтересованных в финансировании подобных проектов в России.

**Денис Патрин, управляющий директор по правовому структурированию, ООО «Автодор-Инвест»:** «Основная сложность проекта заключалась в его беспрецедентности — в области инфраструктурных проектов, реализуемых по концессионной модели, никто до этого не реструктурировал кредитную задолженность перед действующими кредиторами на такую сумму в такой сжатый срок. Другой сложностью была необходимость создания достаточной распорядительной базы для осуществления мероприятий рефинансирования путем принятия соответствующего распоряжения Правительства РФ. Требовалось учесть налоговый риск вследствие досрочной единовременной выплаты концедентом концессионеру денежных средств для целей досрочного погашения заемных обязательств. Данный риск был урегулирован путем включения в текст распорядительного акта

Правительства соответствующей оговорки, которая ввела в нормативный оборот понятие так называемых особых обстоятельств и, как следствие, возможуость соответствующих компенсационных обязательств на стороне концедента».

***Алексей Станкевич, эксперт The CASE by Legal Insight:*** «До этого случаев реструктуризации задолженности на такую сумму в сжатый срок не было, поэтому данное дело стоит оценить как сложное. Объединение усилий государства и бизнеса с целью объединения денежных потоков для погашения задолженности имеет большое значение для экономики и общества».

**Выпуск облигаций проекта ГЧП по созданию объектов образования и культуры в Якутске**

Это один из первых проектов ГЧП в социальной сфере, рефинансирование которого состоялось с использованием облигационного займа.

Федор Коватев, исполнительный директор по юридическому сопровождению проектов ГЧП «Совкомбанка»: «Сложность кейса заключалась в том, что юридическая структура выпуска облигаций должна была учитывать специфику секьюритизируемого проекта. Поскольку секьюритизация проводилась в отношении проекта ГЧП, профинансированного за счет кредитных средств, структура обеспечения включала инструменты, которые обычно используются банками при структурировании обеспечения по кредитным сделкам для финансирования проектов ГЧП:

• залог прав по соглашениюоГЧП к публичному партнеру;

• прямое соглашение между частным партнером, публичным партнером и кредитором частного партнера (в рассматриваемом случае кредитором выступает эмитент облигаций)».

***Александра Маковская, эксперт The CASE by Legal Insight:*** «Правовая новизна проекта заключается в том, что в нем реализованы не указанные в законе возможности. С этой точки

зрения проект имеет достаточно высокое значение для рынка».

**Создание школ на основании концессионных соглашений в регионах**

Постановление Правительства РФ No 247 внесло изменения в государственную программу «Развитие образования», допустив федеральное софинансирование региональных и муниципальных проектов, реализуемых на основании концессионных соглашений, общие требования к которым были разработаны на основании форм, рекомендуемых ПАО «Сбербанк».

При поддержке «Сбера» потенциальными инвесторами более чем в 40 регионах была начата подготовка к заключению концессионных соглашений и последующему их финансированию ПАО «Сбербанк». В 2021–2022 гг. планируется к заключению и финансированию около 150 соглашений (на настоящий момент их более 30), общий бюджет проектов более 150 млрд рублей. Это самая крупная программа создания школ на основании концессионных соглашений и самый многочисленный пайплайн сделок и их финансирования в банковской сфере.

**Евгений Дружинин, руководитель направления, Правовой департамент, ПАО «Сбербанк»:** «Практика заключения концессионных соглашений в социальной сфере не сформирована и очень противоречива, а сам Закон о концессионных соглашениях содержит множество пробелов. Нам пришлось во многом создавать такую практику — от определения того, что должно быть объектом соглашения (в том числе в отношении быстро амортизируемого движимого имущества, входящего в объект соглашения), до разработки специфических платежных инструментов (концессионное соглашение фактически интегрируется с соглашением о субсидиях) и ряда других вопросов, позиция по которым окончательно не сложилась в российской практике. Указанная позиция формировалась преимущественно ПАО «Сбербанк» (как держателем основного текста концессионного соглашения) при поддержке ВЭБ.РФ и методической помощи Минпросвещения и ФАС России. Юридическое сопровождение проекта со стороны ПАО «Сбербанк» осуществляла

кросс-региональная команда, со- стоящая из трех юристов в Москве (координация и методическая поддержка) и 20 юристов в филиалах банка в российских регионах (реализация проектов на местах)».

***Александра Маковская, эксперт The CASE by Legal Insight:*** «Успешная реализация идеи использования концессионных соглашений в социальной сфере может иметь колоссальное значение для общества. Данный проект показывает необходимость разработки специальных норм для подобных соглашений, где особенно важно найти баланс между интересами общества и рынка».

**Концессионное соглашение о создании трамвайной линии «Верхняя Пышма — Екатеринбург»**

Проект предусматривает создание и эксплуатацию первой в России межмуниципальной трамвайной линии, связывающей Екатеринбург и Верхнюю Пышму для повышения транспортной доступности в границах Екатеринбургской агломерации, сокращения времени в пути между Екатеринбургом и Верхней Пышмой до 20–30 минут, а также для снижения нагрузки на улично дорожную сеть и общего повышения интенсивности движения авто- мобильного транспорта.

Горэлектротранспорт (ГЭТ) находится в ведении государственных и муниципальных предприятий, финансирование которых в основном осуществляется по принципу субсидирования в отсутствие заинтересованности перевозчиков в инвестировании средств в инфраструктуру, подвижной состав и повышение качества обслуживания пассажиров. Большинство ГЭТ в РФ находится в упадке и имеет многомилионную кредиторскую задолженность. Реализация концессионных соглашений в сфере транспорта общего пользования позволит привлекать частных инвесторов к созданию, модернизации и эксплуатации ГЭТ. При этом в таких проектах концессионер будет отвечать и за качество создания (или реконструкции) объекта концессии, и за его высокий уровень эксплуатации.

Проект привлек внимание федеральной власти к проблемам текущего состояния ГЭТ: прорабатываются механизмы федеральной финансовой поддержки таких проектов на основе ГЧП.

**Ксения Дюкова, директор по правовым вопросам, ООО «МОВИСТА РЕГИОНЫ»:** «Юридическая сложность заключалась в необходимости использования в одном проекте разных правовых механизмов, предусмотренных Законом о концессионных соглашениях и отраслевым законодательством в сфере пассажирских перевозок. Закон о концессиях предусматривает обязательство концессионера по целевой эксплуатации объекта концессии, отраслевое законодательство — необходимость заключения по результатам закупочных процедур отдельного государственного контракта на перевозку пассажиров. Поэтому структура проекта предусматривает наличие у концессионера двух договоров, на основании которых он осуществляет деятельность на этапе эксплуатации: договора концессии и государственного контракта на перевозку пассажиров. При этом важно было сформировать обязательства таким образом, чтобы они не входили в противоречие друг с другом и не оставляли так называемых белых пятен».

***Александра Маковская, эксперт The CASE by Legal Insight:*** «Проект может иметь большое значение как для общества, так и для рынка. Необходимость избежать противоречия между двумя столь разным договорами как концессионное соглашение и государственный

контракт на перевозку пассажиров (принимая во внимание во многом различные цели и задачи, решаемые этими соглашениями) свидетельствует о сложности стоявшей перед юристами задачи».

***Денис Качкин, эксперт The CASE by Legal Insight:*** «В России сегодня всего четыре заключенных трамвайных концессии. Проект в Верхней Пышме, третий по счету, уже опирался на опыт двух предыдущих концессий, заключенных в Петербурге. К тому же на рынок пришли опытные команды консультантов и профессиональных отраслевых игроков, благодаря совместным усилиям которых появилась эта концессия. Тем не менее основным ее достоинством является то, что именно этот проект прошел подробный и тщательный скрининг со стороны сразу нескольких ведущих банков, конкурировавших за возможность финансировать его, и в итоге был признан идеально сбалансированным и упакованным согласно лучшим рыночным практикам».

Денис Качкин управляющий партнер «Качкин и партнеры»

СТАТЬИ ГЧП