



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

rosinfra.ru

Настоящие рекомендации по сокращению
последствий кризиса на рынке инфраструктурных
проектов адресованы и будут полезны:



Правительству РФ



Региональным и муниципальным органам власти



Концессионерам и частным партнерам



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Оговорка

Настоящий релиз подготовлен АНО «Национальный Центр ГЧП» в целях привлечения внимания к проблеме реализации инфраструктурных проектов, включая ГЧП-проекты, в условиях пандемии коронавируса и социально-экономического кризиса, а также для выработки рекомендаций и предложений по поддержке рынка ГЧП в текущих условиях.

Отдельные приведенные в релизе выводы, оценки, прогнозы, если не указано иное, основываются на позициях экспертов, размещенных на Платформе «РОСИНФРА» в рамках проекта #поддержимГЧП и могут не совпадать с видением авторского коллектива, не являются официальной позицией каких-либо органов власти или организаций и актуальны по состоянию на дату публикации.

В исследовании использована только публично доступная информация. АНО «Национальный Центр ГЧП» не несет ответственности за достоверность данных, содержащихся в публично доступной информации.

Представленное исследование не претендует на полноту рассмотрения темы и абсолютность сделанных выводов. Исследование не является основанием для принятия каких-либо финансовых и инвестиционных решений, не

является рекламой или офертой и публикуется исключительно в справочно-информационных целях.

В релизе с учетом международного опыта исследуются вопросы реализации потенциала инфраструктурных инвестиций для преодоления экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19. Рассмотрены последствия распространения коронавирусной инфекции для инфраструктурных инвестпроектов, прежде всего, реализуемых на основе ГЧП. В помощь публичным и частным партнерам приведены рекомендации по хеджированию рисков в условиях пандемии, а также предложены ключевые меры поддержки со стороны государства и рынка, необходимые для выхода из кризиса.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

АНО «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ГЧП» ВЫРАЖАЕТ БЛАГОДАРНОСТЬ ЭКСПЕРТАМ, КОТОРЫЕ ПРИНЯЛИ УЧАСТИЕ В ПРОЕКТЕ #ПОДДЕРЖИМГЧП:

- **Анисимову Денису**, заместителю генерального директора по финансовому развитию и управлению инвестиционными проектами АО ДСК «Автобан»
- **Багинской Анне**, управляющему директору, руководителю центра ГЧП ПАО Сбербанк
- **Батуевой Анне**, старшему юристу АНО «Национальный Центр ГЧП»
- **Бугулову Алану**, заместителю генерального директора ООО «Первая концессионная корпорация»
- **Качкину Денису**, адвокату, управляющему партнеру, руководителю практики по инфраструктуре и ГЧП АБ «Качкин и партнеры»
- **Килинkarову Владимиру**, советнику, руководителю российской практики в области ГЧП Dentons
- **Коваленко Вадиму**, генеральному директору УК «Платная дорога»
- **Решетникову Льву**, и.о. министра экономического развития Новосибирской области
- **Чертову Антону**, начальнику управления нормотворчества ПАО «Квадра»

В РЕЛИЗЕ ТАКЖЕ ИСПОЛЬЗОВАЛИСЬ ПОЗИЦИИ ЭКСПЕРТОВ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ В ОТКРЫТЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ИСТОЧНИКАХ, В ТОМ ЧИСЛЕ:

- **Гудкова Ильи**, генерального директора ППК «Российский экологический оператор»
- **Когана Александра**, эксперта тематической площадки Общероссийского народного фронта «Экология»
- **Чудновского Евгения**, генерального директора холдинга «Аэропорты регионов»

А ТАКЖЕ МАТЕРИАЛЫ, ПРОГНОЗЫ И ОЦЕНКИ ОТДЕЛЬНЫХ КОМПАНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ, В ТОМ ЧИСЛЕ:

- АО «РКС-Менеджмент»
- Ассоциации развития возобновляемой энергетики
- Ассоциации «Совет производителей энергии»
- Ассоциации гарантирующих поставщиков и энергосбытовых компаний
- ГК «Российские автомобильные дороги»
- Международной ассоциации аэропортов
- ООО УК «Росводоканал»
- ПАО «Т Плюс»
- ППК «Российский экологический оператор»
- Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения

Релиз будет полезным широкому кругу читателей, так или иначе связанных с подготовкой и реализацией инфраструктурных проектов в России и за рубежом.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Содержание

Резюме	5
Мировой опыт: как инфраструктура помогает выйти из кризиса	7
Влияние кризиса на российский рынок ГЧП	10
Факторы, влияющие на возникновение рисков при реализации ГЧП-проектов	14
Вызовы для инфраструктурных проектов в различных отраслях	16
Общие рекомендации и предложения по поддержке рынка ГЧП	24
Заключение	40



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Резюме

Рынок инфраструктурных проектов в России находится в зоне риска из-за пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)

Заморозка реализации и запуска многих региональных проектов

Возврат инвестиций по многим инфраструктурным проектам находится под угрозой

ПРОЕКТЫ В ЗОНЕ РИСКА*



В 210

реализуемых проектах прогнозируется существенное падение выручки



В 239

реализуемых проектах прогнозируется существенный рост капитальных расходов



>390

проектных инициатив под угрозой



на 72 млрд руб.

может вырасти стоимость создания объектов в проектах ГЧП, находящихся на инвестиционной стадии



>47 млрд руб.

прогнозируемые потери бизнеса до конца года в проектах ГЧП, находящихся на эксплуатационной стадии

ТРАНСПОРТНАЯ СФЕРА

54 проекта в зоне риска

18,2 млрд руб. убытки до конца года

на 40,9 млрд руб. может вырасти стоимость создания объектов

КОММУНАЛЬНО-

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СФЕРА

130 проектов в зоне риска

28,4 млрд руб. убытки до конца года

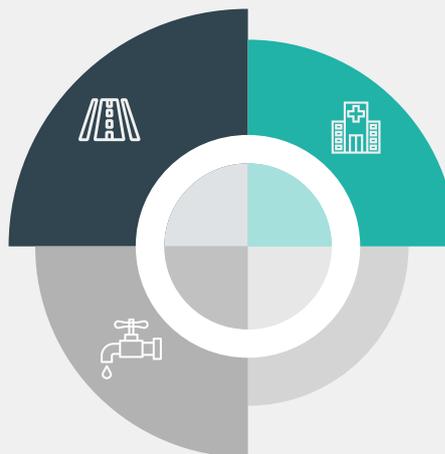
на 24,6 млрд руб. могут вырасти расходы концессионеров на исполнение инвестиционных обязательств

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

162 проекта в зоне риска

0,79 млрд руб. убытки до конца года

на 7,36 млрд руб. может вырасти стоимость создания объектов



*оценки касаются только рынка проектов, реализуемых в рамках концессионных соглашений и соглашений о ГЧП / МЧП
расчет актуализирован с учетом данных по состоянию на 01.05.2020



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА



РОСИНФРА

ПЛАТФОРМА ПОДДЕРЖКИ
ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

ИНВЕСТИЦИИ В ИНФРАСТРУКТУРУ И АКТИВНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГЧП ДОЛЖНЫ СТАТЬ ЧАСТЬЮ АНТИ-КРИЗИСНЫХ МЕР ГОСУДАРСТВА ДЛЯ БОРЬБЫ С ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПОСЛЕДСТВИЯМИ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА

Реализация инфраструктурных проектов даже в условиях кризиса может способствовать увеличению темпов роста ВВП за счет:



создания новых рабочих мест и заказов для бизнеса



своевременного и качественного предоставления услуг населению через объекты инфраструктуры



развития инфраструктуры, создающей возможности для дальнейшего роста экономики и притока частных инвестиций

Государству для смягчения последствий кризиса уже сейчас важно предпринимать активные меры для запуска новых и поддержки реализуемых инфраструктурных проектов

ТОП-5 МЕР ПОДДЕРЖКИ РЫНКА ГЧП

- 1 Смягчение и упрощение порядка внесения изменений в заключенные соглашения
- 2 Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на софинансирование новых региональных и муниципальных ГЧП-проектов (возможно в рамках специальной программы поддержки)
- 3 Применение налоговых мер поддержки по ГЧП-проектам, в том числе возврат практики возмещения НДС по «бюджетному плечу» и введение коэффициентов ускоренной амортизации объектов ГЧП
- 4 Создание фонда выкупа долгов, субсидирование процентных ставок и запуск программы льготного рефинансирования ГЧП-проектов
- 5 Устранение «серых зон» действующего концессионного законодательства, законодательства о ГЧП



Мировой опыт: как инфраструктура помогает выйти из кризиса

В связи с пандемией коронавируса многие страны ввели режим самоизоляции и социального дистанцирования граждан. Эти ограничения привели к падению потребительского спроса до рекордно низких отметок¹ и негативно сказались на доходности инфраструктурных проектов, прежде всего, в транспортной и социальной сферах.

ГЧП-ПРОЕКТЫ В ПОЛНОЙ МЕРЕ ОЩУЩАЮТ НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПАНДЕМИИ:

- » Инвесторы не спешат вкладывать средства в новые проекты, ожидая стабилизации экономической конъюнктуры.
- » Повышается чувствительность проектов к валютным, инфляционным и другим макроэкономическим шокам.
- » Увеличиваются риски исполнения особых обстоятельств в рамках соглашений, в результате которых может возникнуть необходимость одномоментного направления бюджетной поддержки в объеме, превышающем текущие возможности.
- » Государство переориентируется с поддержки инфраструктурных проектов на иные сектора и отрасли экономики.

Согласно [оценкам](#) аналитиков рейтингового агентства Fitch, по итогам года мировой ВВП продемонстрирует нулевой рост или спад. Крупнейшие экономики мира ожидают существенный спад ВВП: в США он сократится более чем на 3 %, в еврозоне - на 5 %, экономика Китая может впервые за последние годы продемонстрировать отрицательный рост.

В России из-за падения потребительского спроса и цен на энергоносители по итогам года [возможно](#) сокращение ВВП на 4-7 % в различных сценариях. При этом рецессия будет сопровождаться ростом безработицы, инфляции и банкротств малых и средних предприятий вследствие отсутствия спроса и заказов.

С учетом вероятности второй волны распространения коронавирусной инфекции эксперты [призывают](#) страны не рассчитывать на скорое восстановление экономической активности и [указывают](#) на необходимость принятия широкого перечня мер по мобилизации экономики.

ОДНИМ ИЗ ПРОВЕРЕННЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ПРЕОДОЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ КРИЗИСОВ ЯВЛЯЕТСЯ УВЕЛИЧЕНИЕ РАСХОДОВ НА РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ:

- » Во время спада деловой активности макроэкономический мультипликативный эффект бюджетных инфраструктурных инвестиций [увеличивается](#) в несколько раз по сравнению с периодом экономического подъема.
- » В странах с развитой экономикой увеличение инвестиций в инфраструктуру на 1 п.п. от ВВП [способствует](#) дополнительному росту производства на 2 % в течение

¹ Согласно [оценкам](#) аналитиков из Oxford Economics, введение трехнедельного режима самоизоляции для 90% населения приведет к падению годового объема потребительского спроса на 8 %, а при трехмесячном карантине - на 32 %.

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

первого года и до 2,5 % в течение последующих 4 лет. В государствах с развивающейся экономикой данные показатели составляют 1,25 и 1,5 % соответственно.

- » Увеличение ежегодных общих инфраструктурных инвестиций на 1% от ВВП [создаст](#) 3,4 млн новых рабочих мест в Индии, 1,5 млн мест — в США и 1,3 млн рабочих мест — в Бразилии.
- » В США каждый доллар бюджетных инвестиций, вложенный в развитие транспортной инфраструктуры, [приносит](#) экономике \$ 1,5 - 2 ВВП.
- » В Канаде дополнительный доллар, проинвестированный в инфраструктуру, [приводит](#) к росту ВВП на \$ 2,46 — \$ 3,83.

Имеющийся зарубежный опыт подтверждает, что в кризисные времена увеличение бюджетных расходов на инфраструктуру и предоставление мер господдержки инвестиционным проектам позволяет создать рабочие места, обеспечить бизнес заказами, а инвесторов - объектами для долгосрочных капиталовложений.

Китай для преодоления последствий азиатского финансового кризиса 1998 года [осуществил](#) выпуск инфраструктурных облигаций совокупным объемом свыше \$ 90 млрд для финансирования строительства дорог, морских портов, образовательных объектов и развития телекоммуникаций. К 2002 году протяженность автомобильных дорог в стране увеличилась в пять раз: с 4 700 км до 25 100 км. При этом до 2008 года средние темпы прироста экономики не опускались ниже 10%.

В ответ на мировой кризис 2008 года Китай [выделил](#) \$ 586 млрд (12% от ВВП) на развитие транспортной инфраструктуры, а также на реализацию проектов в сфере ЖКХ, экологии и энергетики. Увеличение расходов на инфраструктуру позволило Китаю пережить кризис и по итогам 2009 года выйти на темпы ежегодного прироста ВВП в размере 7-9%.

Республика Корея с 1998 года для привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры применяет гарантии минимального дохода в ГЧП-проектах. К началу кризиса 2008 года в стране на стадии реализации находились более 400 проектов. Четверть из них - концессии с прямым сбором платы и государственным обеспечением рисков спроса.

В октябре 2009 года минимальный гарантированный доход был заменен на компенсацию капитальных затрат частного инвестора с премией, эквивалентной ставке по государственным облигациям. При этом требования для иницируемых проектов в отношении долга к собственному капиталу были снижены с "75/25" до "80/20", а частные инвесторы получили дополнительные компенсации при расторжении соглашений в результате форсмажорных обстоятельств. Принятые меры [помогли](#) Корее предотвратить массовые дефолты инфраструктурных проектов и поддержать докризисные темпы развития экономики.

В ответ на кризис 2008 года **Индийская инфраструктурная финансовая** компания (India Infrastructure Finance Company Limited, IIFCL) привлекла дополнительные средства за счет выпуска государственных облигаций, преимущественно на муниципальном уровне, а также за счет кредитов международных финансовых организаций, в том числе Всемирного банка, Азиатского банка развития и Европейского инвестиционного банка.

Привлеченные средства в размере свыше \$ 13 млрд были направлены на кредитование инфраструктурных проектов на льготных условиях, а также на субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков в рамках ГЧП-проектов. Принятые меры [позволили](#) индийской экономике к 2010 году выйти на годовые темпы прироста ВВП в размере 8-10%, что на 1-2% превышало докризисные показатели.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Правительство **Франции** в 2009 году предложило план по восстановлению экономики (Plan de Relance), который предусматривал предоставление государственных кредитных гарантий в ГЧП-проекты при одновременном субсидировании процентных ставок. Совокупно на под-

держку инфраструктурных проектов было направлено € 11 млрд, что в том числе обеспечило успешный запуск и реализацию ряда инфраструктурных проектов национального значения.

Планы стран по минимизации последствий пандемии коронавируса

В настоящее время для борьбы с последствиями пандемии COVID-19, а также в целях стимулирования экономики через создание рабочих мест и заказов для бизнеса многие страны запускают масштабные инфраструктурные программы, в рамках которых привлекают долгосрочные частные инвестиции и обеспечивают проектам необходимую поддержку.

Китай до конца года **направит 7.6 трлн юаней** из консолидированного бюджета на поддержку инвестпроектов транспортной инфраструктуры, разработку IT-систем, включая развитие 5G-сетей, создание центров обработки данных и «умных городов».

В **США** после подписания президентского указа **о выделении \$ 2 трлн** на поддержку экономики и социальной сферы в условиях COVID-19 бюджет может выделить дополнительные \$ 2 трлн на поддержку инфраструктурных проектов. С таким **предложением** выступил президент страны Дональд Трамп. Если Конгресс одобрит программу президента, то поддержку получат в первую очередь проекты в социальной сфере, а также в сфере развития IT-инфраструктуры.

Министерство инфраструктуры **Бразилии** **планирует** сформировать **перечень из 70 проектных инициатив** в транспортной сфере, которые получат дополнительную государственную поддержку. Совокупный объем субсидирования превысит \$ 5 млрд.

В **Италии** до конца года национальный железнодорожный оператор Ferrovie dello Stato **намерен проинвестировать порядка € 20 млрд** в развитие железнодорожной и автодорожной сети.

Правительство штата **Южная Австралия** **выделит \$ 140 млн на поддержку инфраструктурных проектов**, реализуемых в форме государственного заказа, а также на обеспечение бюджетных обязательств в ГЧП-проектах. Выделенные средства обеспечат запуск приоритетных проектных инициатив и реализацию текущих проектов.

В **России** принятие мер государственной поддержки инфраструктурных проектов, аналогичных опыту зарубежных стран, позволит «разогреть» экономику за счет создания рабочих мест и заказов для бизнеса и таким образом выйти из кризиса ускоренными темпами. При этом важно не только поддерживать уже реализуемые проекты на всех уровнях, но и реализовывать программу запуска новых проектных инициатив.

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Влияние кризиса на российский рынок ГЧП

ОБЪЕМ ПРОГНОЗИРУЕМЫХ ПОТЕРЬ ПО РЕАЛИЗУЕМЫМ ПРОЕКТАМ ГЧП, НАХОДЯЩИМСЯ В ЗОНЕ РИСКА

Степень воздействия и объем рисков по проектам зависит от типа активов (объекта), сферы (отрасли), стадии реализации и обязательств сторон.

В таблице №1 (см. ниже), представлены данные по ГЧП-проектам, которые потенциально могут находиться в зоне риска как по причине резкого падения выручки частных партнеров, так и из-за существенного роста будущих расходов на строительство или реконструкцию объекта. **В группе риска из-за пандемии, роста курса валют и замедления экономики оказалось более 340 проектов**, уже реализуемых в рамках заключенных концессионных соглашений или соглашений о ГЧП/МЧП (далее – СГЧП). При этом количество «неклассических» ГЧП-проектов (полностью коммерческих или наоборот реализуемых в рамках госзаказа) в социально-значимых инфраструктурных отраслях в зоне риска может исчис-

ляться несколькими тысячами (данные по ним в таблице не представлены).

Приведенные в таблице проекты разбиты на три основные сферы – транспортную, социальную, коммунально-энергетическую. Расчет прогнозируемых потерь включает валютный и финансовый риски по проекту, т. е. риски роста капитальных затрат частной стороны на инвестиционной стадии из-за роста курса валюты и риски недополучения выручки на эксплуатационной стадии из-за снижения платежеспособного спроса.

Наиболее подверженным риску роста убытков стал проект по созданию, реконструкции и эксплуатации объектов, входящих в состав имущества аэропорта Пулково. **В общей сумме недополученная выручка по проекту до конца года может составить 11,3 млрд руб.**



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Таблица №1

Прогнозируемые потери по ГЧП-проектам, находящимся в зоне риска из-за пандемии коронавируса

Сфера	Отрасль	Количество реализуемых проектов ГЧП в зоне риска	Убытки бизнеса до конца года по проектам на эксплуатационной стадии (млн руб.)	Прогнозируемые потери на инвестиционной стадии (млн руб.)
Транспортная инфраструктура	Авиационная инфраструктура и воздушный транспорт	5	11 336	3 171
	Автодорожная инфраструктура	28	6 057	28 950
	Общественный городской транспорт	8	782	2 107
	Железнодорожная инфраструктура и морские / речные порты	4	0	6 662
	Парковки, ТПУ, авто и ж/д вокзалы	9	16	26
Социальная инфраструктура	Здравоохранение и санаторно-курортное лечение	27	198	1 626
	Образование, детский отдых и оздоровление	40	26	2 029
	Туризм, культура, досуг, парки и реставрация ОКН	41	176	851
	Физическая культура и спорт	25	348	2 824
	Социальное и/или социально-бытовое обслуживание	29	38	33
Коммунально-энергетическая сфера	Теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение	102	25 993	23 688
	Обращение с ТКО	21	2 058	898
	Электроснабжение	7	319	13
Итого		346	47 346	72 789



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Таблица №2

ГЧП-проекты в зоне риска: региональный аспект

Регионы	Количество реализуемых ГЧП-проектов в зоне риска	Прогнозируемые убытки частных партнеров по ГЧП-проектам в зоне риска до конца года (млн руб.)	Увеличение стоимости создания объектов по ГЧП-проектам в зоне риска (млн руб.)
Алтайский край	7	374	294
Амурская область	4	54	124
Архангельская область	6	1 658	1 326
Астраханская область	3	133	95
Белгородская область	2	3	23
Владимирская область	9	1 365	327
Волгоградская область	5	3 515	4 870
Вологодская область	3	629	414
Воронежская область	8	940	480
г. Москва	3	0	778
г. Санкт-Петербург	11	14 325	3 576
Забайкальский край	1	16	10
Иркутская область	5	40	258
Калининградская область	5	19	3 336
Калужская область	5	57	42
Камчатский край	4	283	136
Кемеровская область	6	1 177	1 028
Кировская область	1	2 058	1 901
Костромская область	2	138	127
Краснодарский край	2	553	634
Красноярский край	2	21	0
Ленинградская область	6	708	550
Липецкая область	3	17	14
Московская область	22	1 296	2 882
Мурманская область	2	140	18
Нижегородская область	12	1 596	1 302
Новгородская область	2	199	120
Новосибирская область	12	2 114	582
Омская область	3	14	835
Оренбургская область	2	39	11



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Орловская область	1	0	2
Пензенская область	2	7	64
Пермский край	13	1 741	1 211
Приморский край	3	206	308
Республика Башкортостан	7	67	906
Республика Бурятия	7	4	156
Республика Калмыкия	1	0	13
Республика Карелия	1	15	14
Республика Саха (Якутия)	9	56	8 113
Республика Татарстан	11	53	64
Республика Хакасия	1	29	22
Ростовская область	4	59	5
Самарская область	10	2 111	11 592
Саратовская область	4	1 810	2 162
Сахалинская область	5	15	14
Свердловская область	21	785	912
Смоленская область	2	215	186
Ставропольский край	3	0	157
Тамбовская область	1	20	14
Тверская область	1	1	0
Томская область	2	70	4
Тульская область	4	172	153
Тюменская область	4	1 162	2 069
Удмуртская Республика	8	1 199	594
Ульяновская область	2	143	135
Хабаровский край	5	24	555
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	20	806	1 740
Челябинская область	7	447	83
Чувашская Республика	1	114	0
Чукотский автономный округ	1	8	0
Ямало-Ненецкий автономный округ	20	382	1 661
Ярославская область	2	97	95

Что касается планируемых проектов, то, [по данным платформы «РОСИНФРА»](#), на данный момент к запуску в России готовятся более 770 ГЧП-проектов. Основную массу проектов планируется реализовывать в рамках концессионных соглашений (115-ФЗ), СГЧП (224-ФЗ),

договоров аренды (безвозмездного пользования) с инвестиционными обязательствами. Практически все проекты представлены на региональном и муниципальном уровне, лишь 12 проектов планируются на федеральном уровне.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Факторы, влияющие на возникновение рисков при реализации ГЧП-проектов

- 1 **Высокая доля используемого импортного оборудования и стройматериалов**
- 2 **Удорожание материалов, запчастей и комплектующих для оборудования из-за финансовых затруднений поставщиков**
- 3 **Ослабление рубля по отношению к иностранным валютам, ускорение инфляции**
- 4 **Приостановка строительства объекта в результате вводимых ограничений**
- 5 **Ухудшение платежной дисциплины**

В большинстве планируемых или находящихся на инвестиционной стадии ГЧП-проектов велика доля используемого импортного оборудования и материалов, поставка которых может быть ограничена или приостановлена до устранения последствий пандемии, к тому же может существенно вырасти цена указанных товаров, что будет являться потенциальным стоп-фактором для реализации проекта. Сохранение текущей ситуации на протяжении полугода может привести к удорожанию ГЧП-проектов, находящихся на инвестиционной стадии, как минимум, на 16 млрд рублей. Также рискам снижения экономической активности и росту курса валют в среднесрочной перспективе подвержены капиталоемкие проекты, негативным фактором для которых может стать ускорение инфляции.

С увеличением стоимости денег и ухудшением условий привлечения долга сталкиваются не только частные партнеры, но и участники всей цепочки поставок в проекте, включая производителей материалов и оборудования. Удорожание материалов, запчастей и комплектующих для оборудования вместе с возросшими рисками банкротства их производителей и поставщиков могут в среднесрочной перспективе спровоцировать рост стоимости затрат на создание и реконструкцию объектов, а также увеличение числа пересмотров и расторжений по ГЧП-проектам.

В сложившейся ситуации основными проблемами, с которыми могут столкнуться инвесторы при реализации ГЧП-проектов на инвестиционном этапе, являются приостановление строительства объекта соглашения и увеличение стоимости создаваемого или реконструируемого объекта.

На ГЧП-проекты на эксплуатационной стадии, в рамках которых механизм возврата инвестиций зависит от платежей пользователей, значительное влияние могут оказать риски падения собираемости платежей с учетом общего снижения платежеспособности потребителей на фоне кризиса. Подобные активы, доход по которым рассчитывается с учетом спроса на услуги, менее защищены. Например, инвестиции в аэропорты, портовую инфраструктуру и платные дороги могут пострадать от сокращения спроса и изменения структуры экспорта. В свою очередь, наиболее защищенный класс активов – тот, по которому предусмотрен фиксированный платеж со стороны публичного партнера (плата за доступность). Такие инвестиции будут защищены от любых изменений уровня спроса на услуги.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Анна Багинская, руководитель центра ГЧП ПАО Сбербанк, отмечает, что в сферах ЖКХ и социальной инфраструктуры (за исключением здравоохранения), банк надеется не увидеть существенного падения в реальных цифрах: проектов точно станет меньше, но в основном за счет исключения тех, реализации которых базировалась на слабых коммерческих и юридических предпосылках.

«Более того, в периоды серьезного сокращения бюджетных возможностей для решения текущих государственных задач по вводу новых социальных или ЖКХ-объектов и реконструкции имеющихся, механизм концессии может стать серьезным подспорьем для губернаторов и глав муниципалитетов, позволяя перераспределить запланированные расходы бюджета», - отмечает эксперт.

Таблица №3

Факторы воздействия на экономику проекта, вызванные пандемией, и возможные негативные последствия для участников ГЧП-проектов

Факторы воздействия на экономику проекта

Возможные последствия

Приостановление деятельности по проекту на неопределенное время в связи с введенными ограничениями в условиях пандемии

Увеличение сроков на создание / реконструкцию / эксплуатацию объекта

Увеличение капитальных и операционных затрат, а также расходов на возврат и обслуживание заемных средств

Падение пользовательского спроса и срабатывание рисков неплатежей

Снижение доходности проектов

Недостаточность покрытия убытков частного партнера за счет бюджета в проектах с применением механизмов МГД

Дефолт частной стороны в наиболее пессимистичном сценарии

Инфляционный, валютный и иные риски

Повышение стоимости работ, услуг, необходимых для реализации проекта

Увеличение расходов на возврат и обслуживание заемных средств



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Вызовы для инфраструктурных проектов в различных отраслях

Распространение коронавируса вносит свои коррективы во все сферы экономической деятельности. В первую очередь, негативные последствия пандемии могут отразиться на социально-значимых инфраструктурных проектах в транспортной, коммунально-энергетической и социальной сферах. Значительная доля таких ГЧП-проектов также находится в зоне рисков. К примеру, ряд отраслей (авиационная, культура, досуг, туризм и др.) уже включен в Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции³.

Участники рынка высказали свои опасения относительно появления значительного объема убытков у инвесторов инфраструктурных проектов, а также обозначили ряд предложений по снижению таких рисков. Предлагаемые меры разделены на специальные и общие. Специальные непосредственно направлены на поддержку отраслевых ГЧП-проектов, общие меры призваны оказать положительный эффект на всю инфраструктурную отрасль.

Транспортная инфраструктура

АВИАЦИОННАЯ ИНФРАСТРУКТУРА И ВОЗДУШНЫЙ ТРАНСПОРТ

Приостановка международного авиасообщения и сокращение внутреннего трафика из-за пандемии коронавируса привели к тому, что уже в конце марта был зафиксирован высокий уровень риска неплатежеспособности авиакомпаний. В результате в апреле Международная ассоциация аэропортов (МАА) [направила](#) председателю правительства РФ Михаилу Мишустину письмо с просьбой принять экстренные меры для поддержки отрасли. Согласно прогнозу ассоциации, **долг аэропортов на конец 2020 года может составить более 250 млрд руб., недополученная общая выручка - от 81 млрд до 149 млрд руб., чистый убыток — от 17 млрд до 61 млрд руб.** В базовом сценарии пассажиропоток всех российских аэро-

портов в 2020 г. упадет на 38%, в негативном — на 70%. По мнению участников рынка, сумма необходимых гарантий по обязательствам авиакомпаний перед аэропортами составит порядка 76 млрд руб., из них 45 млрд руб. — на покрытие затрат на авиационное топливо и услуги топливно-заправочного комплекса, а остальное — на услуги аэропортов.

По прогнозу [Евгения Чудновского](#), генерального директора холдинга «Аэропорты регионов» и президента Международной Ассоциации Аэропортов, авиасообщение начнет восстанавливаться с июня 2020 года, то важным фактором стабилизации ситуации отрасли будет прео-

³ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

доление риска неплатежеспособности авиакомпаний, которые окажутся в ситуации жесткого дефицита денежных средств и практически нулевой глубины продаж авиабилетов. «В результате аэропорты и операторы ТЗК будут стоять перед выбором: либо ограничивать вос-

становление перевозок, либо идти на беспрецедентные объемы отсрочек оплаты своих услуг и авиатоплива, что уже в свою очередь будет ставить их под удар дефолтов в случае неисполнения платежных обязательств авиакомпаниями», - комментирует эксперт.

Таблица №4

Факторы риска и прогнозируемые потери по ГЧП-проектам, реализуемым в авиационной отрасли

Факторы воздействия на экономику проекта	Прогнозируемые потери по ГЧП-проектам в зоне риска (млн руб.)	
	Удорожание строительства	Убытки частных партнеров до конца года
» Приостановление деятельности по проекту на неопределенное время и последующее увеличение срока создания / реконструкции / эксплуатации объекта	3 171	11 336
» Ускорение инфляции		
» Валютный риск		



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

По оценкам Национального Центра ГЧП, в зоне риска находятся 5 ГЧП-проектов в сфере авиационной инфраструктуры с общим объемом инвестиций более 120 млрд руб. При продолжительности пандемии до шести месяцев прогнозируемые убытки по проектам могут составить более 11 млрд руб.

Основными **факторами риска** по снижению доходности данных проектов могут выступить:

- » приостановка деятельности по проекту на неопределенное время и последующее увеличение инвестиционной фазы;
- » снижение пассажиропотока, что в целом повлияет на экономику проекта, особенно если условиями соглашений предусмотрена возможность осуществления частной стороной коммерческой деятельности;
- » ускорение инфляции и валютные риски.

Решения, предлагаемые экспертами⁴

Специальные меры, направленные на поддержку ГЧП-проектов

- » установление для аэропортов, заключивших концессионные соглашения, соглашения о ГЧП, льготы по налогу на прибыль в размере инвестиций по этим соглашениям в 2020 г.

Общие меры, необходимые для поддержки отрасли

- » освобождение аэропортов от уплаты арендных платежей за пользование федеральным имуществом аэродромов;
- » освобождение операторов аэропортов с государственным участием от требований по уплате дивидендов за 2020 и 2019 года;
- » предоставление льготной ставки отчислений по страховым взносам работодателей (операторов аэропортов), что позволит покрыть убытки в течение периода не менее 3 лет, что станет существенной мерой поддержки отрасли (при размере ставки на уровне 7,6%).

⁴ Генеральный директор холдинга «Аэропорты регионов» [Евгений Чудновский](#)



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

АВТОДОРОЖНАЯ ОТРАСЛЬ

Ограничение подвижности населения, сокращение международного сообщения ожидаемо привели к снижению трафика на платных дорогах, что в свою очередь может иметь негативные экономические последствия для участников проектов. Компании, инвестировавшие в дорожное строительство, могут обратиться за финансовой поддержкой в госкомпанию «Автодор», так как из-за отсутствия пользователей и оплаты проезда они

несут убытки. При наиболее пессимистичном сценарии спрос на инфраструктуру платных магистралей может упасть до нуля, предупреждают [эксперты](#). Определенные проблемы могут испытывать и проекты на стадии строительства, которые могут быть приостановлены при ухудшении эпидемиологической обстановке в регионе реализации.

Таблица №5

Факторы риска и прогнозируемые потери по ГЧП-проектам, реализуемым в автодорожной отрасли

Факторы воздействия на экономику проекта	Прогнозируемые потери по ГЧП-проектам в зоне риска (млн руб.)	
	Удорожание строительства	Убытки частных партнеров до конца года
<ul style="list-style-type: none">» Приостановление деятельности по проекту на неопределенное время и последующее увеличение срока создания / реконструкции / эксплуатации объекта» Снижение дорожного трафика	28 951	6 057



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

По оценкам Национального Центра ГЧП, сейчас **в зоне риска находятся 28 ГЧП-проектов, реализуемых в автодорожной сфере, с общим объемом инвестиций более 467 млрд руб.** При шести месяцах пандемии прогнозируемые убытки по проектам, находящимся на инвестиционной стадии, могут составить более 6 млрд руб.

ОСНОВНЫМИ ФАКТОРАМИ РИСКА ПО СНИЖЕНИЮ ДОХОДНОСТИ ДАННЫХ ПРОЕКТОВ МОГУТ ВЫСТУПИТЬ:

- » снижение дорожного трафика и падение спроса, особенно в части пользования платными автомобильными дорогами;
- » приостановление деятельности по проекту из-за вводимых в связи с пандемией ограничений.

Решения, предлагаемые экспертами⁵

Специальные меры, направленные на поддержку ГЧП-проектов

- » упрощение антимонопольного регулирования при изменении действующих соглашений;
- » продолжение начатой до пандемии работы по изменению законодательства, влияющего на реализацию проектов;
- » внесение в законодательство о контрактной системе поправки, позволяющие изменять условия действующих договоров в части неприменения к подрядным организациям и исполнителям по долгосрочным инвестиционным и концессионным соглашениям санкции в случае невыполнения ими договорных обязательств из-за распространения коронавирусной инфекции;
- » введение моратория на уплату процентов по кредитам на обеспечение строительно-монтажных работ, выданным подрядным организациям и исполнителям по долгосрочным инвестиционным и концессионным соглашениям, задействованным при реализации крупных инфраструктурных проектов, сроком не менее 6 месяцев;
- » установление возможности выплаты дополнительных авансов (либо вообще авансов при отсутствии таковых в базовых условиях договоров) до 70% накопительным

итоном от стоимости выполнения работ по договорам (соглашениям) при единовременной выплате не более 30% от договора с возможностью «восстановления»;

- » введение «налоговых каникул» для подрядных организаций и исполнителей по долгосрочным инвестиционным и концессионным соглашениям на строительство и реконструкцию крупных инфраструктурных объектов.

Общие меры, необходимые для поддержки отрасли

- » уменьшение бюрократической нагрузки на инвесторов;
- » упрощение процедур получения согласований и документов;
- » включение в перечень системообразующих организаций подрядных организаций, выполняющих строительство и реконструкцию наиболее крупных инфраструктурных проектов федерального значения, в том числе по строительству скоростных автомобильных дорог, эксплуатируемых в последующем на платной основе;
- » закрепление возможности компенсации затрат на выплаты зарплат при вынужденных простоях в целях сохранения трудовых ресурсов в вышеуказанных организациях.

⁵ Генеральный директор УК «Платная дорога» [Вадим Коваленко](#),

заместитель гендиректора по финансовому развитию и управлению инвестиционными проектами АО «ДСК «Автобан» [Денис Анисимов](#).

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Коммунально-энергетическая инфраструктура

ТЕПЛОСНАБЖЕНИЕ, ВОДОСНАБЖЕНИЕ, ВОДООТВЕДЕНИЕ И ЭЛЕКТРОСНАБЖЕНИЕ

Введение режима самоизоляции и ограничений на работу ряда организаций уже сказалось на собираемости платежей за коммунальные услуги. Серьезной угрозой для роста неплатежей являются меры, введенные постановлением № 424⁶, которые приостанавливают до 1 января 2021 года право поставщика услуг требовать уплаты неустоек (штрафов, пеней) в случаях, когда плата за жилье и коммунальные услуги внесена позже срока или не полностью. Это может запустить структурную проблему неплатежей по всей цепочке производства, распределения и поставки энергетических ресурсов, таких как тепловая и электрическая энергия, природный газ, услуги по обращению с ТКО. При этом теплоснабжающие организации должны завершить заключение договоров для подготовки к отопительному сезону 2020-2021 годов, сервисные работы запланированы также и у других коммунальных организаций.

Собираемость платежей потребителей за электричество и тепло уже в начале апреля снизилась на 46 %, отмечает ПАО «Т Плюс». С 30 марта по 8 апреля компания собрала 4,3 млрд рублей против 8,1 млрд рублей за аналогичный период 2019 года. Собираемость платежей за тепло сократилась на 54%, за электричество - на 37%. По мнению «Т Плюс», это связано с решением правительства ввести мораторий на взыскание пеней с населения и организацией, обслуживающих жилой фонд. **По оценкам Ассоциации «Совет производителей энергии», из-за растущих неплатежей к концу года кассовый разрыв теплоснабжающих организаций с учетом уже существующей задолженности потребителей за тепловую энергию составит более 800 млрд руб., а гарантирующих поставщиков**

— 500 млрд рублей. При сохранении этой тенденции величина дебиторской задолженности за электрическую и тепловую энергию может составить более 1 трлн рублей. Для сравнения эксперты приводят следующие цифры: стоимость всей потребленной в России тепловой энергии в 2019 году составила 1,3 трлн рублей.

О принятии мер по обеспечению платежной дисциплины в сфере водоснабжения, водоотведения в апреле попросили правительство и крупные организации водоснабжения и водоотведения. [В открытом письме](#) к председателю правительства Михаилу Мишустину организации указали на возросшие расходы на содержание сетей и подачу чистой воды из-за распространения коронавирусной инфекции. При этом организации прогнозируют снижение собираемости платежей с текущих 95-96% до 25-30%.

ГЧП-проекты в коммунально-энергетической инфраструктуре не только подвержены общим обозначенным выше рискам (снижения собираемости и объемов реализации, нарушения сроков создания и реконструкции, валютному), но и могут играть ключевую роль в выходе из кризиса и стимулировании восстановления экономики. ГЧП-проекты в рассматриваемой сфере обеспечивают достижение национальных целей развития, и потребность только в создании и реконструкции объектов электроэнергетики и теплоснабжения оценивается в 300 млрд руб. год и несколько триллионов рублей в целом. Приведенные факторы обуславливают необходимость поддержки как уже реализуемых проектов, так и стимулирование новых.

⁶ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 424 «Об особенностях предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Решения, предлагаемые экспертами⁷

Специальные меры, направленные на поддержку ГЧП-проектов

- » внесение изменений в Правила №368 в части расширения перечня оснований для согласования антимонопольным органом изменений соглашений: снижение курса рубля более чем на 15%; вступление в силу правовых актов иностранных государств, которые могут помешать исполнению обязательств по концессиям или ухудшат положение концессионера; снижение собираемости платежей;
- » рассмотрение иного подхода к поддержке населения в виде временных правил заключения соглашений об отсрочке или рассрочке оплаты коммунальных услуг потребителями с учетом индивидуальных особенностей ситуации конкретного потребителя коммунальных услуг;
- » предоставление бюджетного возмещения дополнительных расходов на покрытие кассовых разрывов ресурсоснабжающим организациям (заключение такого соглашения исключит основания для начисления и уплаты пени);
- » направление дополнительных трансфертов из федерального бюджета бюджетам регионов на выплату указанных субсидий;
- » освобождение инвесторов от штрафов за срыв ввода электростанций;
- » перенос сроков создания и реконструкции объектов путем изменения условий концессионных соглашений;
- » поддержка концессионеров в обслуживании банковских кредитов.
- » приоритетное софинансирование за счет средств федерального бюджета расходов на капвложения в объекты коммунально-энергетической инфраструктуры, осуществляемые в рамках ГЧП-проектов.

Общие меры, необходимые для поддержки отрасли

- » предоставление субсидий из федерального бюджета РФ для компенсации недополученных доходов, связанных с падением объемов платежей от абонентов, а также возмещение убытков, вызванных ростом задолженности потребителей;
- » обеспечение своевременной и полной оплаты текущих платежей за коммунальные ресурсы со стороны организаций, финансируемых из бюджетов всех уровней, а также полное погашение уже накопленных долгов указанных организаций за предыдущие годы, в том числе за счет предоставления федеральной субсидии бюджетам субъектов РФ;
- » введение процедуры казначейского сопровождения (мониторинга) расчетов государственными и муниципальными учреждениями, предприятиями, организациями, финансируемыми из бюджетов все уровней, по договорам на поставку коммунальных ресурсов либо рассмотреть возможность перечисления из казначейства платы за ресурсы напрямую ресурсоснабжающим организациям на основании предоставленных ими реестров, взять под контроль 100% оплату коммунальных ресурсов организациями, подотчетными Минобороны России и Управлению исполнения наказаний;
- » предоставление генерирующим и ресурсоснабжающим компаниям льготных кредитов для инвестиционных и ремонтных программ;
- » введение моратория на проверки;
- » контроль своевременности оплаты жилищно-коммунальных услуг бюджетными учреждениями;
- » ограничение действия постановления Правительства № 424 наиболее пострадавшими категориями потребителей коммунальных услуг: пенсионеры старше 65 лет, тех, кто заболел коронавирусом, или чьи доходы резко.

⁷ [Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения, «Росводоканал», Российские коммунальные системы, Ассоциация развития альтернативной энергетики, ассоциация «Совет производителей энергии» и ассоциация гарантирующих поставщиков и энергосбытовых компаний](#), начальник управления нормотворчества ПАО «Квадра» [Антон Чертов](#)

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

ТВЕРДЫЕ КОММУНАЛЬНЫЕ ОТХОДЫ

Пандемия коронавируса усугубила и без того непростую экономическую ситуацию, в которой оказалась сфера обращения с отходами к началу 2020-го года. Занижение региональными властями нормативов накопления ТКО и тарифов для региональных операторов, ограничения нормы прибыли в тарифе и низкая собираемость платежей привели к риску остановки ряда компаний. По словам генерального директора Российского экологического оператора [Ильи Гудкова](#), сравнение первой недели февраля с первой неделей марта показало, **что собираемость платежей за вывоз отходов снизилась на 40%, что является критическим, так как 65% от размера тарифа приходится на перевозку**. «Есть уже риск невозможности обеспечить обязательные платежи региональному оператору, которые нельзя куда переложить из-за постоянства этих расходов», - добавил глава РЭО.

К примеру, в апреле поступления платежей за вывоз мусора от жителей и организаций в Ханты-Мансийском автономном округе снизились в два раза после введения в регионе

режима самоизоляции, [отмечает](#) региональный оператор по обращению с ТКО «Югра-Экология». Вместе с тем [имеет место тенденция](#) увеличения объема мусора более чем на 20%, что обусловлено введенным режимом самоизоляции. Прогнозируется, что пропорционально увеличатся расходы на транспортирование, составляющие 65% тарифа, которые не подлежат компенсации. «Кроме того, введен мораторий на начисление пени за просроченные платежи, а также на обращение в суд для взыскания долгов. При этом никто не освобождает регоператоров от текущих расходов, в числе которых погашение кредитов, оплата услуг подрядных организаций, ГСМ, заработная плата» - отмечает [Руслан Губайдуллин](#), руководитель ассоциации «Чистая страна».

В зоне риска также находится [реализация](#) нацпроекта «Экология», где отмечается отсутствие финансирования для большинства планируемых к постройке в 2020 году мощностей по обращению с отходами, что вызвано отсутствием источников финансирования: инвестиционных программ и субсидий.

Решения, предлагаемые экспертами⁸

Общие меры, необходимые для поддержки отрасли

- » обеспечение возможности отсрочки уплаты всех обязательных платежей;
- » предоставление региональным операторам займов (кредитов) по льготной процентной ставке;
- » субсидирование и компенсация из бюджетной системы денежных средств в связи с несобираемостью платежей со стороны населения, недополученных доходов;
- » компенсация процентной ставки по договору займа, кредита, факторинга;
- » обнуление НДС по всей цепочке обращения с отходами;
- » введение в нацпроект «Экология» показателя снижения образования отходов за счет сбора вторсырья и постепенного запрета на производство пластиковой посуды и пакетов.

⁸ Руководитель ассоциации «Чистая страна» [Руслан Губайдуллин](#), ППК «Российский экологический оператор», [Общероссийский народный фронт](#)

Общие рекомендации и предложения по поддержке рынка ГЧП

Рекомендации инвестору: какие правовые инструменты позволят снизить риски реализации ГЧП-проектов

Для предотвращения рисков, связанных с дефолтом частной стороны, появляется необходимость пересмотра ряда условий соглашений. По ГЧП-проектам, в рамках которых приостанавливается деятельность по строительству или эксплуатации объектов, стороны вынуждены обращаться к условиям соглашений об обстоятельствах непреодолимой силы, об особых обстоятельствах или руководствоваться общими положениями гражданского законодательства.

Наиболее защищенными в сложившихся обстоятельствах являются ГЧП-проекты, которые содержат подробные условия взаимодействия сторон в случае наступления особых обстоятельств, обстоятельств непреодолимой силы, учитывающих текущую ситуацию, а также последствия и распределение рисков. При наличии таких положений стороны могут урегулировать возникшие вопросы, руководствуясь положениями концессионных соглашений, СГЧП.

Законодательством предусмотрены различные правовые институты, которые могут быть применимы к складывающимся правоотношениям между публичной и частной стороной.

21 апреля Верховный Суд РФ опубликовал разъяснения в связи с возникшими вопросами по применению законодательных изменений и мер, направленных на противодействие распространению коронавирусной инфекции. В частности, Верховный Суд РФ отметил, что распространение коронавируса не является универсальным обстоятельством непреодолимой силы и при квалификации сложившейся ситуации необходимо исходить из обстоятельств конкретного дела⁹.

В связи с этим для снижения рисков оспаривания со стороны судов и контрольно-надзорных органов действий частной стороны по приостановлению строительства или признания неправомерным невыплату или задержку в выплате соответствующих платежей в связи с наступлением обстоятельств непреодолимой силы, необходимо учитывать особенности того или иного правового института, который может быть применен к сложившейся ситуации.

Ниже рассмотрены возможные подходы, предлагаемые к применению сторонами в случае приостановления деятельности по концессионному соглашению в сложившейся ситуации.

⁹ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утвержденный Президиумом ВС РФ от 21.04.2020.

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Схема №1

Возможные подходы к применению правовых механизмов при реализации проектов ГЧП в условиях пандемии

Приостановление работ по созданию / реконструкции объекта соглашения

- Соглашение содержит условия об особых обстоятельствах и (или) обстоятельства непреодолимой силы;
- Условия об особых обстоятельствах и (или) обстоятельствах непреодолимой силы подпадают под сложившуюся ситуацию



ЧЕМ НЕОБХОДИМО РУКОВОДСТВОВАТЬСЯ

Условиями КС, основанными на нормах Закона о концессионных соглашениях и положениях ГК РФ. Как правило, в таких КС содержится:

- порядок взаимодействия сторон в случае наступления особых обстоятельств или обстоятельств непреодолимой силы;
- последствия, наступающие в случае возникновения данных обстоятельств.

Особенности наступления последствий для сторон и порядок их взаимодействия будет зависеть от условий соглашения.

- Соглашение не содержит условия об особых обстоятельствах и (или) обстоятельства непреодолимой силы;

- Соглашение содержит условия об особых обстоятельствах и (или) обстоятельства непреодолимой силы, которые не подпадают под сложившуюся ситуацию



ЧЕМ НЕОБХОДИМО РУКОВОДСТВОВАТЬСЯ

Положениями ГК РФ и Закона о концессионных соглашениях. По усмотрению сторон к сложившейся ситуации возможно применение следующих положений:

- об обстоятельствах непреодолимой силы (п.3 ст.401 ГК РФ);
- о существенном изменении обстоятельств (п.1 ст.451 ГК РФ);
- об обязанности концедента рассмотреть требования концессионера по изменению существенных условий КС (ч.3.4 ст.13 Закона о концессионных соглашениях);
- о прекращении обязательств в части (п.1 ст.417 ГК РФ) с учетом особенностей текущей практики применения данной нормы судами;
- о гарантиях прав концессионера (ст.20 Закона о концессионных соглашениях).



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Далее рассмотрены возможные варианты квалификации сложившейся ситуации как причины приостановления сроков строительства объекта соглашения в связи с распространением коронавирусной инфекции и принятием новых нормативных актов органов власти, обязывающих остановить строительство¹⁰.

1. ПАНДЕМИЯ КАК ОБСТОЯТЕЛЬСТВО НЕПРЕОДОЛИМОЙ СИЛЫ

Регулирование: п.3 ст.401 ГК РФ, ч.3.4 ст.13 Закона о концессионных соглашениях, условия концессионных соглашений о наступлении обстоятельств непреодолимой силы, учитывающие сложившуюся ситуацию

Последствия применения (ожидаемый результат):

- » наступление обстоятельства непреодолимой силы может являться основанием для неприменения к концессионеру как обязанному лицу мер ответственности по соглашению;
- » при направлении концессионером требований по изменению существенных условий соглашения в связи с возникновением обстоятельств непреодолимой силы, концедент в силу прямого указания Закона о концессионных соглашениях обязан рассмотреть такие требования концессионера, если реализация соглашения стала невозможной в установленные в нем сроки;
- » обстоятельство непреодолимой силы является основанием для согласования антимонопольным органом изменений условий концессионного соглашения¹¹.

Особенности применения института обстоятельств непреодолимой силы:

Наличие в соглашениях перечня обстоятельств, согласованных сторонами в качестве обстоятельств непреодолимой силы, порядка взаимодействия сторон, а также условий о возможных последствиях их наступления, позволят

сторонам урегулировать возникшую нестандартную ситуацию в рамках условий соглашений, снизив необходимость обращения в суд. В случае возникновения спора, правовую квалификацию правоотношений, возникающих в связи с возникновением обстоятельств непреодолимой силы, будет давать суд. При этом бремя доказывания обстоятельств, являющихся основанием для освобождения от ответственности, лежит на должнике¹².

Согласно разъяснениям Верховного Суда РФ, признание распространения новой коронавирусной инфекции обстоятельством непреодолимой силы **не может быть универсальным для всех категорий должников**, независимо от типа их деятельности, условий ее осуществления, в том числе региона, в котором действует организация, в силу чего существование обстоятельств непреодолимой силы должно быть установлено с учётом обстоятельств конкретного дела (в том числе срока исполнения обязательства, характера неисполненного обязательства, разумности и добросовестности действий должника и т.д.)¹³.

¹⁰ Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней», иные правовые акты.

¹¹ Пп. «а» п.2 Правил, утв. постановлением Правительства РФ от 24.04.2014 № 368.

¹² П. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7.

¹³ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утвержденный Президиумом ВС РФ от 21.04.2020.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Также в разъяснениях указано, что применительно к нормам статьи 401 ГК РФ обстоятельства, вызванные угрозой распространения новой коронавирусной инфекции, а также принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления меры по ограничению ее распространения, в частности:

- » установление обязательных правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;
- » запрет на передвижение транспортных средств;
- » ограничение передвижения физических лиц;
- » приостановление деятельности предприятий и учреждений;
- » отмена и перенос массовых мероприятий;
- » введение режима самоизоляции граждан и т. п., могут быть признаны обстоятельства непреодолимой силы, если будет установлено их соответствие назван-

ным выше критериям¹⁴ таких обстоятельств и причинная связь между этими обстоятельствами и неисполнением обязательства.

Владимир Килинкар¹⁴, советник, руководитель российской практики в области ГЧП Dentons, отмечает, что общая квалификация пандемии COVID-19 в качестве обстоятельства непреодолимой силы со стороны государственных органов и ТПП РФ не является гарантией освобождения частной или публичной стороны от ответственности, тем более, гарантией изменения соглашения. «Поскольку в случае недостижения сторонами взаимоприемлемой договоренности по этому поводу, итоговый вопрос о квалификации и последствиях конкретных событий и действий в отношении соглашения будет приниматься судом» - обращает внимание эксперт.

2. ПАНДЕМИЯ И НОВЫЕ ПРЕДПИСАНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК СУЩЕСТВЕННОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, ИЗ КОТОРЫХ СТОРОНЫ ИСХОДИЛИ ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ СОГЛАШЕНИЯ

Регулирование: п.1 ст.451 ГК РФ, ч.3.4 ст.13 Закона о концессионных соглашениях

Последствия применения (ожидаемый результат):

- » существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения (если иное не предусмотрено соглашением);
- » при направлении концессионером требований по из-

менению существенных условий соглашения в случае существенного изменения обстоятельств (также, как и в случае возникновения обстоятельств непреодолимой силы), концедент в силу прямого указания Закона о концессионных соглашениях обязан рассмотреть такие требования концессионера, если реализация соглашения стала невозможной в установленные в нем сроки.

¹⁴ Верховный Суд РФ выделяет критерии, указанные в пункте 8 постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств», а именно, что в силу пункта 3 статьи 401 ГК РФ для признания обстоятельства непреодолимой силой необходимо, чтобы оно носило чрезвычайный, непредотвратимый при данных условиях и внешний по отношению к деятельности должника характер.

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Особенности применения института существенного изменения обстоятельств:

В силу п.2 ст.451 ГК РФ, суд может изменить соглашение в связи с существенным изменением обстоятельств по требованию заинтересованной стороны при одновременном наличии следующих условий:

- » в момент заключения соглашения стороны исходили из того, что такого изменения обстоятельств не произойдет;
- » изменение обстоятельств вызвано причинами, которые не представляется возможным преодолеть;
- » исполнение соглашения повлечет за собой негативные последствия для стороны, а именно ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении соглашения;
- » сторона не несет риск изменения обстоятельств в соответствии с условиями соглашения.

При этом изменение условий соглашения в связи с существенным изменением обстоятельств возможно при установлении вышеуказанных обстоятельств и только в случае, если суд установит, что расторжение соглашения противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения соглашения на измененных судом условиях (п.4 ст.451 ГК РФ). Вместе с тем, при заключении дополнительного соглашения и подаче его на согласование в антимонопольный орган стороны могут ссылаться на обстоятельства непреодолимой силы и на принятие актов органов власти, приостанавливающих строительные работы на объекте.

Владимир Килинкар, советник, руководитель российской практики в области ГЧП Dentons, обращает внимание, что изменение существенных условий концессионного соглашения, концедентом в котором является субъект РФ или муниципальное образование, осуществляется по согласованию с антимонопольным органом. При этом среди оснований для такого согласования ФАС предусмотрено возникновение обстоятельств непреодолимой силы, а также вступление в силу нормативных правовых актов, в связи с которыми стороны оказываются неспособными выполнить принятые на себя обязательства или ухудшается положение концессионера (по сравнению с тем, каким было на момент заключения концессионного соглашения), в результате чего концессионер в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения» - комментирует эксперт.

Денис Качкин, адвокат, управляющий партнер, руководитель практики по инфраструктуре и ГЧП АБ «Качкин и партнеры», отмечает, что в случае если ФАС не согласует изменения условий концессионных соглашений, то существует возможность обратиться в суд. Об этом свидетельствует достаточно «свежая» судебная практика. В прошлом году суд рассматривал дело, связанное с вопросами применения ст.451 ГК РФ о существенном изменении обстоятельств, когда стороны обратились в суд после получения отказа антимонопольного органа в согласовании изменений условий концессионного соглашения (прим. дело № А53-6101/2018²). «Такая практика действует не линейно, и это не означает, что отказ антимонопольного органа можно преодолевать всегда в судебном порядке. Тем не менее такая возможность обращения в суд существует», - обращает внимание эксперт.

3. ПАНДЕМИЯ И (ИЛИ) НОВЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК ОСОБОЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВО

Регулирование: общие положения ГК РФ, ч.2 ст.3 Закона о концессионных соглашениях (о применении к отношениям сторон, возникающих в рамках концессионных соглашений правил гражданского законодательства), условия концессионных соглашений об особых обстоятельствах, учитывающие сложившуюся ситуацию

² По состоянию на 02.05.2020 рассмотрение дела № А53-6101/2018 не завершено, дело рассматривается в суде кассационной инстанции.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Последствия применения (ожидаемый результат):

- » в зависимости от условий концессионного соглашения, СГЧП, которыми может быть предусмотрено следующее:
 - освобождение от ответственности за нарушение обязательств стороны, на которую влияет особое обстоятельство;
 - увеличение сроков исполнения обязательств (либо «автоматически», либо на основании дополнительного соглашения).

Особенности применения института особых обстоятельств:

Применение института особых обстоятельств возможно при наличии в концессионных соглашениях, СГЧП условий о перечне обстоятельств, согласованном сторонами.

Особенности наступления последствий для сторон и порядок их взаимодействия будет зависеть от условий соглашения.

Анна Батуева, старший юрист АНО «Национальный Центр ГЧП», отмечает, что могут быть ситуации «конфликта» режимов, то есть, когда пандемия (в совокупности с актами о приостановке деятельности) может быть квалифицирована и в качестве обстоятельства непреодолимой силы, и в качестве особого обстоятельства. «Обычно соглашение предусматривает, что в таком случае считается наступившим особое обстоятельство. Тогда стороны могут разделить применение данных механизмов. То есть считать, что для целей исполнения соглашения наступило особое обстоятельство (внутренние отношения), а для целей согласования с антимонопольным органом – ссылаться на обстоятельства непреодолимой силы (внешние отношения)» - комментирует эксперт.

4. НОВЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Регулирование: п.1 ст.417 ГК РФ, ч.2 ст.3 Закона о концессионных соглашениях (о применении к отношениям сторон, возникающих в рамках концессионных соглашений правил гражданского законодательства)

Последствия применения (ожидаемый результат):

- » прекращение обязательства полностью или в соответствующей части;
- » право требования убытков, понесенных в связи с изданием акта органа государственной власти или органа местного самоуправления, в результате которого исполнение обязательства становится невозможным полностью или частично.

Особенности применения института прекращения обязательства на основании акта органа власти

Применение положений ГК РФ о прекращении обязательств на основании акта органа власти к рассматриваемой ситуации не однозначно. Буквально п.1 ст.417 ГК РФ предусмотрено только прекращение обязательства, хотя бы и частичное. Вместе с тем, приостановление исполнения или продление срока исполнения формально (буквально) не являются результатом частичного прекращения обязательства. Однако следует отметить, что судебная практика может сложиться и иным образом – путем широкого и более гибкого толкования данной нормы.

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

5. НОВЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК ОСНОВАНИЕ ПРИНЯТИЯ КОНЦЕДЕНТОМ МЕР, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ОКУПАЕМОСТЬ ИНВЕСТИЦИЙ КОНЦЕССИОНЕРА И ПОЛУЧЕНИЕ ИМ ВАЛОВОЙ ВЫРУЧКИ

Регулирование: ст.20 Закона о концессионных соглашениях

Последствия применения (ожидаемый результат):

» в случае, если принятые нормативные акты органов власти приводят к увеличению совокупной налоговой нагрузки на концессионера или ухудшению положения концессионера, то концедент обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций концессионера и получение им валовой выручки в объеме не менее объема, изначально определенного концессионным соглашением, в частности, концедент вправе:

- увеличить размер платы концедента по концессионному соглашению;
- увеличить срок концессионного соглашения с согласия концессионера;
- увеличить размер принимаемых на себя концедентом расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения;

- предоставить концессионеру дополнительные государственные или муниципальные гарантии.

Особенности применения ст.20 Закона о концессионных соглашениях:

В текущих условиях, когда для решения проблемы распространения коронавируса регулярно принимаются новые нормативные акты, стороны могут попробовать воспользоваться положениями ст.20 Закона о концессионных соглашениях в части гарантий прав концессионера, которые ему предоставляются в связи с принятием актов, приводящих к ухудшению его положения. Вместе с тем, не совсем очевидно, что данная норма применима, но в целом можно констатировать, что появляется новое пространство для формирования новой правоприменительной и судебной практики.

ПРЯМОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГЧП-ПРОЕКТАМИ В УСЛОВИЯХ ФОРС-МАЖОРА

Эксперты приходят к выводу о необходимости наличия в концессионных соглашениях нового раздела, посвященного прямому управлению ГЧП-проектами в условиях форс-мажора. Такую идею предложил Денис Качкин, адвокат, управляющий партнер, руководитель практики по инфраструктуре и ГЧП АБ «Качкин и партнеры». В частности, эксперт привел пример в отношении атомной станции в Фукусиме (Япония), управление которой осуществлялось в рамках ГЧП-проекта. При наступлении аварии, в отсутствие подобного раздела в соглашении, стороны не знали, чем руководствоваться в сложившейся ситуации, что повлекло задержку в принятии необходимых мер по ликвидации последствий.

Новый механизм прямого управления концедентом ГЧП-проектом в условиях форс-мажора позволит делегировать полномочия публичной стороне по управлению объектами ГЧП в непредвиденной ситуации (или предусмотреть иной порядок взаимодействия сторон), что обеспечит наиболее эффективное использование объекта, а также компенсацию издержек частной стороне. В текущих условиях наличие таких положений будет особенно актуальным в отношении медицинских объектов, когда в условиях распространения коронавируса возникает необходимость репрофилирования ряда учреждений под лечение заболеваний, вызванных инфекцией.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Рекомендации публичной стороне: как предотвратить дефолты по ГЧП-проектам

Для предотвращения банкротства частных партнеров по ГЧП-проектам, реализуемым в отраслях, которые наиболее подвержены негативным последствиям распространения коронавируса, представляется необходимым со стороны публично-правовых образований обеспечить применение определенных мер поддержки инвесторов. К числу таких мер, обеспечивающих гарантии прав концессионеров и частных партнеров, могут быть отнесены следующие.

1. УВЕЛИЧЕНИЕ РАЗМЕРА ФИНАНСОВОГО УЧАСТИЯ В ГЧП-ПРОЕКТАХ

Увеличение размера капитального гранта или платы концедента, платы публичного партнера, в том числе для компенсации выпадающих доходов частного партнера, по проектам, реализация которых в текущих условиях не позволяет обеспечить окупаемость инвестиций частного партнера в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением.

Некоторые эксперты отмечают необходимость установления возможности обеспечения дополнительных авансовых платежей. **Денис Анисимов**, заместитель генерального директора по финансовому развитию и управлению инвестиционными проектами АО «ДСК «Автотобан», считает необходимым при реализации проектов обеспечить выплату дополнительных авансов (либо просто авансов при отсутствии таковых в базовых условиях договоров) до 70% накопительным итогом от стоимости выполнения работ по договорам (соглашениям) при единовременной выплате не более 30% от договора с возможностью «восстановления».

В отношении концессионных соглашений, реализуемых в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры, необходимо обеспечить исполнение условий соглаше-

ний, связанных с обязательствами региона по компенсации концессионерам недополученной выручки, выпадающих доходов или межтарифной разницы.

2. УВЕЛИЧЕНИЕ СРОКОВ РЕАЛИЗАЦИИ ГЧП-ПРОЕКТОВ

Увеличение срока реализации соглашения при согласии частного партнера, в случае если реализация ГЧП-проекта не позволяет обеспечить окупаемость инвестиций частного партнера в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением. Увеличение срока реализации ГЧП-проекта может позволить в будущем обеспечить частному партнеру возврат вложенных инвестиций.

3. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ

Представляется, что одной из мер, позволяющей снизить объем потерь частного партнера по ГЧП-проекту может выступить заключение дополнительного соглашения по снижению арендной платы за пользование земельными участками, необходимыми для реализации проекта.

1 апреля вступил в силу Федеральный закон № 98-ФЗ, предусматривающий право арендаторов потребовать от арендодателей недвижимого имущества снижения арендной платы при невозможности его использования из-за введения режима повышенной готовности¹⁵. Ч.2 ст.19 Федерального закона

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

№ 98-ФЗ устанавливается, что размер арендной платы по договорам аренды недвижимого имущества, заключенным до принятия в 2020 году органом государственной власти субъекта РФ решения о введении режима повышенной го-

товности или чрезвычайной ситуации на территории региона, может изменяться по соглашению сторон в любое время в течение 2020 года.

ЛЕНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ ПРИНЯЛА МЕРЫ ПО ОТСРОЧКЕ УПЛАТЫ АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ, ПЕРЕДАННЫЕ КОНЦЕССИОНЕРАМ

29 апреля Правительство Ленинградской области приняло Постановление № 253², предоставляющее отсрочку по уплате арендной платы за использование земельных участков, переданных в аренду концессионерам. В частности, Постановление № 253 предусматривает для концессионеров:

- » отсрочку по уплате арендной платы на период с 1 апреля по 31 декабря 2020 года;
- » возможность выплаты задолженности не ранее 1 января 2021 года и не позднее 31 декабря 2021 года поэтапно не чаще одного раза в месяц равными платежами;
- » неприменение штрафов, процентов за пользование чужими денежными средствами или иных мер ответственности, связанных с арендными отношениями.

Дополнительно такие меры в отношении концессионеров рекомендовано применять органам местного самоуправления. Эксперты отмечают, что в качестве мер, применяемых публичными образованиями в отношении земельных правоотношений, возникающих при реализации ГЧП-проектов, в отдельных отраслях могут быть установление размера арендной платы в размере 1 руб., или применение понижающих коэффициентов.

Необходимость принятия мер по обеспечению гарантий прав концессионеров и частных партнеров при увеличении совокупной налоговой нагрузки на частного партнера или ухудшении положения частного партнера вследствие принятия нормативных правовых актов органов власти, прямо закреплена в ст.20 Закона о концессионных соглашениях,

ст.15 Закона о ГЧП. Согласно указанным положениям, публичный партнер обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением.

¹⁵ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

² Постановление Правительства Ленинградской области от 29.04.2020 № 253 «О предоставлении в 2020 году отсрочки по уплате арендной платы за использование земельных участков, находящихся в собственности Ленинградской области и переданных в аренду концессионерам, в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Ленинградской области».

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Меры поддержки рынка ГЧП институционального характера

ТОП-5 МЕР ПОДДЕРЖКИ РЫНКА ГЧП

- 1 Смягчение порядка изменений концессионных соглашений
- 2 Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на софинансирование региональных и муниципальных ГЧП-проектов (возможно в рамках специальной программы поддержки)
- 3 Применение налоговых мер поддержки по ГЧП-проектам, в том числе возврат практики возмещения НДС по «бюджетному плечу» и введение коэффициентов ускоренной амортизации объектов соглашений
- 4 Создание фонда выкупа долгов, субсидирование процентных ставок и запуск программы льготного рефинансирования ГЧП-проектов
- 5 Устранение «серых зон» действующего концессионного законодательства, законодательства о ГЧП

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

1. Смягчение порядка изменения концессионных соглашений

Изменение существенных условий концессионных соглашений регионального и муниципального уровня требует обязательного согласования таких изменений с антимонопольным органом.

Ряд экспертов отмечают, что такие требования избыточны и являются административным вмешательством в отношения между концедентом и концессионером, что осложняет положение концессионера, особенно в сложившейся ситуации. Некоторые эксперты отмечают достаточность оснований, предусмотренных Правилами № 368, и не видят необходимости в изменении правил согласования концессионных соглашений с ФАС.

Вместе с тем, в сложившихся обстоятельствах, когда всеми участниками рынка ГЧП прогнозируется, что условия о сроках и финансировании большинства соглашений будут пересматриваться, представляется необходимым смягчить порядок изменения действующих концессионных соглашений. Пересмотр действующего порядка в сторону упрощения процедуры согласования изменений будет актуален и для рынка «вторичных» концессий, по которым ожидается значительный рост.

ЭКСПЕРТЫ ПРЕДЛАГАЮТ НЕСКОЛЬКО ПОДХОДОВ К РЕШЕНИЮ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ПРОБЛЕМЫ.

1.1. Исключение предварительного согласования с антимонопольными органами изменения условий концессионных соглашений

В качестве способов сохранения реализуемых концессионных соглашений и обеспечения их гибкости в дальнейшем, [Антон Чертов](#), начальник управления нормотворчества ПАО «Квадра», предлагает в целом исключить предварительное согласование изменения условий концессионных соглашений, ограничившись только государственным надзором в соответствующей сфере, либо сделать обязательным согласование только существенных условий соглашения, которые отнесены в законе к критериям конкурса.

[Владимир Килинкар](#)ов, советник, руководитель российской практики в области ГЧП Dentons, также обращает внимание на то, что сейчас целесообразно вовсе отказаться от согласования изменений ФАС, пока рынок не наберет необходимые обороты, либо существенно расширить перечень оснований для дачи согласия. «Надо предусмотреть, в частности, обязанность согласования во всех случаях, если такое изменение не создает угрозу ограничения или устранения конкуренции на соответствующем рынке» - отмечает эксперт.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

1.2. Внесение изменений в Правила № 368 в части расширения перечня оснований для согласования антимонопольным органом изменений

По мнению Антона Чертова из ПАО «Квадра», в качестве оперативной меры необходимо в кратчайшие сроки внести изменения в Правила № 368, предусмотрев в них ряд оснований для согласования антимонопольным органом изменений:

- » снижение курса рубля более чем на 15% в течение определенного периода времени (например, квартала);
- » вступление в силу правовых актов иностранных государств, которые будут препятствовать (в том числе временно) исполнению обязательств по концессиям или приведут к ухудшению положения концессионеров;
- » снижение собираемости платежей по независимым от концессионера причинам.

1.3. Для концессионных соглашений, реализуемых в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения, необходимо изменить предусмотренное Правилами № 368 основание для отказа в согласовании изменений, если в результате внесения изменений ухудшаются плановые значения показателей деятельности концессионера, предусмотрев возможность такого ухудшения только в течение срока действия концессионного соглашения, но без ухудшения плановых значений показателей деятельности концессионера, установленных на последний год действия концессионного соглашения.

Владимир Килинкаров из Dentons дополнительно отмечает, что можно поддержать инициативу [Минфина](#) о возможности изменения госконтрактов и применить похожий подход в отношении проектов ГЧП. «Речь идет о том, чтобы обязать ФАС согласовывать такие изменения, если их необходимость связана с пандемией COVID-19 или с определенным существенным снижением курса рубля по отношению к доллару/евро», - обращает внимание эксперт.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

2. Выделение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на софинансирование мероприятий региональных и муниципальных ГЧП-проектов

Необходимым инструментом финансовой поддержки региональных и муниципальных ГЧП-проектов, особенно в условиях пандемии, является софинансирование мероприятий по созданию или реконструкции объектов в рамках концессионных соглашений, СГЧП путем предоставления межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета.

Особенно данная мера актуальна в условиях снижения платежеспособного спроса населения, и, как следствие, невозможности достижения показателей даже операционной окупаемости большинства объектов социальной инфраструктуры (объектов спорта, образования, культуры, социальной защиты, здравоохранения, общественного транспорта, некоторых объектов коммунально-энергетической инфраструктуры) в небольших городах и населенных пунктах, создание которых при этом жизненно необходимо и может быть эффективно в рамках механизмов ГЧП для снижения нагрузки на бюджет в моменте. На текущий момент некоторые правила распределения межбюджетных трансфертов, направляемых на создание и (или) реконструкцию соответствующей инфраструктуры не в полной мере учитывают возможность направления денежных средств на концессионные соглашения, СГЧП. Некоторые правила предоставления и распределения межбюджетных трансфертов не содержат прямого указания на возможность направления бюджетных ассигнований на проекты ГЧП, что в свою очередь порождает правовые вопросы правомерности использования данного механизма при реализации проектов ГЧП.

Как отмечает [Лев Решетников](#), и.о. министра экономического развития Новосибирской области, вся экономическая история человечества показывает, что лучшей антикризисной мерой являются вложения в инфраструктурные проекты. «Все развитые экономики первым делом начинают вкладывать бюджетные средства и стимулировать частные инвестиции в инфраструктуру. Поэтому для нас важно ускорить темпы реализации национальных проектов, комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. На федеральном уровне нужно разработать больше механизмов софинансирования региональных проектов ГЧП через предоставление капитальных грантов в различных отраслях, чтобы у регионов был реальный стимул привлекать частные инвестиции» - комментирует эксперт.

[Алан Бугулов](#), заместитель генерального директора «Первой концессионной корпорации», отмечает, что в условиях бюджетной ограниченности для сохранения темпов развития экономики государству необходимо стимулировать вложение частных инвестиций, сокращая бюджетное плечо в инвестиционных проектах. Представляется, что в текущих условиях необходимо выработать единый подход по предоставлению и распределению межбюджетных трансфертов, который позволит учитывать особенности концессионного законодательства и законодательства о ГЧП.

В связи с этим, полагаем необходимым пересмотреть действующее регулирование в части порядка предоставления и распределения межбюджетных трансфертов на проекты ГЧП путем внесения соответствующих изменений в правовые акты. Также представляется целесообразным выделение в рамках федерального бюджета отдельного мероприятия (строку, источник) под поддержку региональных ГЧП-проектов со специальным порядком рассмотрения заявок.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

3. Налоговые меры поддержки, применяемые при реализации ГЧП-проектов

Полагаем необходимым рассмотреть возможность реализации комплекса мер, направленных на снижение налоговой нагрузки на концессионеров и частных партнеров. В частности, наиболее эффективными в текущей ситуации считаем следующие меры:

- » Распространить вводимые для МСП налоговые меры поддержки на проекты ГЧП, независимо от размера проекта
- » вернуть концессионерам право по всем концессионным соглашениям вычета суммы НДС на товары (работы, услуги) по капитальному гранту, выплачиваемому в форме как субсидий, так и бюджетных инвестиций, из бюджетной системы РФ;
- » Ввести повышающие коэффициенты для ускоренной амортизации имущества, создаваемого в рамках соглашений о ГЧП и концессионных соглашений (по аналогии с лизингом)
- » Внести в статью 265 НК РФ дополнение, позволяющее признавать в составе расходов для целей налога на прибыль остаточную стоимость объекта концессионного соглашения при досрочном расторжении
- » Дополнить ст. 254 НК РФ положением, позволяющим признание расходов на приобретение (создание) малоценных видов имущества, входящего в состав объекта концессионного соглашения, для целей налога на прибыль.

4. Создание фонда выкупа долгов, субсидирование процентных ставок и запуск программы льготного рефинансирования ГЧП-проектов

В сложившихся обстоятельствах банки планируют пересматривать свои продуктовые линейки в связи с отсутствием платежеспособного спроса. Также банки обращают

внимание на возможные риски дефолтов по новым выданным кредитам в период карантина.

В целях поддержки банковского сектора в части обслуживания кредитов по концессионным соглашениям Анна Багинская, управляющий директор, руководитель центра ГЧП ПАО Сбербанк предлагает следующие меры:

- » создание фонда выкупа «плохих» долгов
 - » формирование дополнительных источников по субсидированию процентных ставок
- Создание фонда выкупа «плохих» долгов позволит продолжить реализацию концессионных соглашений, особенно в сфере коммунально-энергетической инфраструктуре, в условиях отсутствия платежеспособности населения. Формирование дополнительных источников по субсидированию процентных ставок позволит снизить риски реализации проектов в сфере ЖКХ и окупить оборотные кредиты, направленные на закрытие недостатка средств в моменте.

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

В целях поддержки реализации ГЧП-проектов, предусматривающих создание наиболее востребованной инфраструктуры, представляется целесообразным обеспечить введение каникул сроком не менее 6 месяцев по действующим банковским кредитам. Применение данной меры должно обеспечиваться путем проведения согласованной политики Центрального Банка в отношении финансирующих организаций с учетом текущих условий распространения пандемии.

Также представляется целесообразным рассмотреть возможность предоставления концессионерам и частным партнерам льготных кредитов в целях стимулирования запуска новых социально-значимых проектов, а также рефинансирования существующих долговых обязательств.

Данная мера может быть реализована за счет фондирования Банком России банков в целях последующего кредитования, в том числе овердрафт, ими из этих средств частных инвесторов, реализующих инфраструктурные проекты, по более низким в сравнении с рыночными про-

По мнению **Владимира Килинкова из Dentons**, в сложившихся обстоятельствах стороны соглашений, так или иначе, потерпят существенные убытки, которые могут повлечь дефолты по проектам, в особенности, когда риск будет принят частным партнером. Эксперт предлагает использовать следующие известные рынку инструменты:

- » льготные кредиты для поддержки концессионеров, принявших валютный риск или риск эпидемии на себя;
- » выделение бюджетных средств нуждающимся регионам и далее муниципальным образованиям, которые возмещают частным партнерам дополнительные расходы по особым обстоятельствам или приняли иные финансовые обязательства для их поддержки (дополнительные субсидии, увеличение платы концедента и т. п.);
- » продление сроков уплаты налогов, авансовых платежей по налогам.

центным ставкам (например, на уровне ключевой ставки). Указанное мероприятие может быть реализовано в рамках исполнения поручения Президента России Правительству России (п. 5 Пр-612 от 02.04.2020 года).

5. Устранение «серых зон» действующего концессионного законодательства, законодательства о ГЧП

В сложившихся условиях наличие «серых зон» действующего регулирования может оказать негативное влияние на процессы, связанные с планированием, запуском и реализацией ГЧП-проектов. Среди ключевых проблем, прямо и однозначно неурегулированных на законодательном уровне, можно выделить:

- » **вопросы финансового участия концедента в концессионных соглашениях в таких формах, как плата концедента, капитальный грант, минимальный гарантированный доход**

К примеру, в Законе о концессионных соглашениях прямо не указана возможность 100% финансового участия концедента в проекте, в связи с чем имеет место

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

вопрос, связанный с правомерностью полного покрытия расходов частной стороны в той или иной форме. На практике указанные платежные механизмы являются востребованными и позволяют повысить инвестиционную привлекательность ГЧП-проектов, обеспечивая концессионеру гарантии по софинансированию мероприятий, выполняемых концессионером в рамках концессионных соглашений со стороны публично-правовых образований. Отсутствие однозначных положений в законодательстве создает риски, связанные с сопоставлением условий концессионных соглашений о плате концедента, при определении ее размера и структуры. Отсутствие однозначных положений приводят к появлению противоположных позиций со стороны органов государственной власти.

» **вопросы компенсации расходов на подготовку предложения в рамках частной концессионной инициативы**

В настоящее время действующим законодательством не предусмотрены механизмы компенсации расходов на подготовку предложения на заключение концессионного соглашения в рамках частной концессионной инициативы. В тоже время, данный механизм является востребованным среди участников рынка, запуск значительного количества проектов осуществляется именно путем подачи частной концессионной инициативы. Законодательное закрепление возможности компенсации расходов на подготовку предложения в рамках частной концессионной инициативы позволит применять данный механизм более эффективно, так как наличие такой возможности будет гарантировать инвестору компенсацию расходов на подготовку

документации по проекту в случае, если инвестор по итогам конкурсных процедур не станет победителем конкурса, и соответственно концессионером.

» **иные вопросы, требующие урегулирования на законодательном уровне**

В частности, к таким вопросам относятся распределение полномочий регионального и федерального уровней в части реализации концессионных соглашений, СГЧП, проблема множественность лиц на стороне концедента; возможность синхронизации концессионного законодательства с 44-ФЗ на предмет обеспечения гарантированного спроса в рамках госзаказа¹⁶; выработка единого подхода к отнесению имущества к возможным объектам концессионных соглашений и СГЧП; отраслевые проблемы реализации проектов ГЧП.

Реализация указанных предложений позволит улучшить практику реализации концессионных соглашений, СГЧП и будет способствовать эффективному управлению экономикой проектов в условиях кризиса, а также запуску новых инфраструктурных и ГЧП-проектов.

В Приложении в таблице №7 «Специальные и общие отраслевые меры, предлагаемые экспертами для поддержки рынка ГЧП» приведен перечень мер государственной поддержки ГЧП-проектов и соответствующих отраслей, предлагаемых экспертами в рамках проекта **#поддержимГЧП**.

¹⁶ Действующим законодательством для обеспечения спроса на предоставляемые услуги в рамках реализации концессионного соглашения необходимо соблюдать конкурсные процедуры, установленные законодательством о контрактной системе. В связи с этим имеет место невозможность обеспечения гарантированного спроса на деятельность по концессионному соглашению со стороны пользователей, третьих лиц, который позволит, в том числе возместить концессионеру расходы и обеспечить окупаемость инвестиций.

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Заключение

Негативные последствия пандемии COVID-19 ощущаются во всех отраслях экономики. Масштабное падение спроса наиболее сказывается на транспортной, социальной, коммунально-энергетической сферах и отрасли культуры, досуга и туризма.



По мнению экспертного сообщества, разрабатываемые меры должны быть направлены на:

- » упрощение процедур согласования и запуска инфраструктурных проектов, особенно ГЧП-проектов, по которым установлены жесткие сроки инвестиционных обязательств частных партнеров – инвесторов;
- » смягчение фискальной политики и стабилизацию финансирования инфраструктурных проектов, к примеру, за счет выпуска специальных облигаций;
- » недопущение снижения инвестиционной активности в инфраструктурных областях;
- » обеспечение гарантий стабильности нормативно-правового регулирования и качества правоприменительной практики.



Ключевые меры господдержки должны включать:

- » смягчение порядка изменения концессионных соглашений;
- » выделение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на софинансирование мероприятий региональных и муниципальных ГЧП-проектов;
- » применение налоговых мер поддержки путем предоставления концессионерам права на вычет сумм НДС по всем концессионным соглашениям, снижение налогов или предоставление отсрочки их уплаты при реализации ГЧП-проектов;
- » создание фонда выкупа долгов, субсидирование процентных ставок и запуск программы льготного рефинансирования ГЧП-проектов;
- » устранение «серых зон» действующего концессионного законодательства, законодательства о ГЧП.

Указанные меры должны приниматься как на уровне применения законодательных норм в рамках соглашений о реализации проектов, так и в виде рекомендаций публичным и частным партнерам по эффективному управлению экономикой проектов в условиях кризиса, а также в части институциональных преобразований на уровне федеральных властей.

КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Приложение

Таблица №7

Специальные и общие отраслевые меры, предлагаемые экспертами для поддержки рынка ГЧП

Сфера	Специальные меры, направленные на поддержку ГЧП-проектов	Общие меры, необходимые для поддержки отрасли
	 Авиационная инфраструктура и воздушный транспорт	
Транспортная инфраструктура	<ul style="list-style-type: none">» установление для аэропортов, заключивших концессионные соглашения, соглашения о ГЧП, льгот по налогу на прибыль в размере инвестиций по этим соглашениям в 2020 г.	<ul style="list-style-type: none">» освобождение аэропортов от уплаты арендных платежей за пользование федеральным имуществом аэродромов;» освобождение операторов аэропортов с государственным участием от требований по уплате дивидендов за 2020 и 2019 года;» предоставление льготной ставки отчислений по страховым взносам работодателей (операторов аэропортов), что позволит покрыть убытки в течение периода не менее 3 лет, что станет существенной мерой поддержки отрасли (при размере ставки на уровне 7,6%).
	 Автодорожная отрасль	
	<ul style="list-style-type: none">» упрощение антимонопольного регулирования при изменении действующих соглашений;» продолжения начатой до пандемии работы по изменению законодательства, влияющего на реализацию проектов;» внесение в законодательство о контрактной системе поправок, позволяющих изменять условия действующих договоров в части неприменения к подрядным организациям и исполнителям по долгосрочным инвестиционным и концессионным соглашениям санкции в случае невыполнения ими договорных обязательств из-за распространения коронавирусной инфекции.	<ul style="list-style-type: none">» уменьшение бюрократической нагрузки на инвесторов и упрощения процедур получения согласований и документов;» включение в перечень системообразующих организаций подрядных организаций, выполняющих строительство и реконструкцию наиболее крупных инфраструктурных проектов федерального значения, в том числе по строительству скоростных автомобильных дорог, эксплуатируемых в последующем на платной основе;» закрепление возможности компенсации затрат на выплаты зарплат при вынужденных простоях в целях сохранения трудовых ресурсов в вышеуказанных организациях.



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Транспортная инфраструктура	<ul style="list-style-type: none">» введение моратория на уплату процентов по кредитам на обеспечение строительно-монтажных работ, выданным подрядным организациям и исполнителям по долгосрочным инвестиционным и концессионным соглашениям, задействованным при реализации крупных инфраструктурных проектов, сроком не менее 6 месяцев;» установление возможности выплаты дополнительных авансов (либо вообще авансов при отсутствии таковых в базовых условиях договоров) до 70% накопительным итогом от стоимости выполнения работ по договорам (соглашениям) при единовременной выплате не более 30% от договора с возможностью «восстановления»;» введение «налоговых каникул» для подрядных организаций и исполнителей по долгосрочным инвестиционным и концессионным соглашениям на строительство и реконструкцию крупных инфраструктурных объектов.	
 Теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, энергоснабжение		
Коммунально-энергетическая	<ul style="list-style-type: none">» изменение Правил № 368 ряд оснований для согласования антимонопольным органом изменений, в том числе:<ul style="list-style-type: none">• снижение курса рубля более чем на 15% в течение определенного периода времени (например, квартала);• вступление в силу правовых актов иностранных государств, которые будут препятствовать (в том числе временно) исполнению обязательств по концессиям или приведут к ухудшению положения концессионеров;• снижение собираемости платежей по независящим от концессионера причинам» выработка иного подхода к поддержке населения в виде временных правил заключения соглашений об отсрочке или рассрочке оплаты коммунальных услуг потребителями с учетом индивидуальных особенностей ситуации конкретного потребителя коммунальных услуг;» предоставление бюджетного возмещения дополнительных расходов на покрытие кассовых разрывов ресурсоснабжающим организациям (заключение такого соглашения исключит основания для начисления и уплаты пени);	<ul style="list-style-type: none">» предоставление субсидий из бюджета Российской Федерации для компенсации недополученных доходов, связанных с падением объемов платежей от проабоновентов, а также возмещение убытков, вызванных ростом задолженности потребителей;» обеспечение своевременной и полной оплаты текущих платежей за коммунальные ресурсы со стороны организаций, финансируемых из бюджетов всех уровней, а также полное погашение уже накопленных долгов указанных организаций за предыдущие годы, в том числе за счет предоставления федеральной субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;» введение процедуры казначейского сопровождения (мониторинга) расчетов государственными и муниципальными учреждениями, предприятиями, организациями, финансируемыми из бюджетов все уровней, по договорам на поставку коммунальных ресурсов либо рассмотреть возможность перечисления из казначейства платы за ресурсы напрямую ресурсоснабжающим организациям на основании предоставленных ими реестров, взять под контроль 100% оплату коммунальных ресурсов организациями, подготовленными Минобороны России и Управлению исполнения наказаний;



КРИЗИС И ИНФРАСТРУКТУРА

Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты?

Коммунально-энергетическая

» выделение дополнительных трансфертов из федерального бюджета бюджетам регионов на выплату указанных субсидий.

» предоставление генерирующим и ресурсоснабжающим компаниям льготных кредитов для инвестиционных и ремонтных программ;

» субсидирование ставки, введение моратория на проверки;

» установление контроля своевременности оплаты жилищно-коммунальных услуг бюджетными учреждениями;

» распространение льгот на оплату коммунальных услуг только для некоторых категорий населения: лиц старше 65 лет, заболевших коронавирусом, или лиц, чьи доходы резко снизились из-за пандемии.

