



СВЕТЛАНА БИК

Исполнительный директор Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ)

Частные инвестиции в инфраструктуру: поможет ли государство своим партнерам по ГЧП снизить риски и остаться в живых эпоху коронавируса?

Исполнительный директор НАКДИ Светлана Бик считает, что вспышка коронавируса буквально накрыла все внутренние проблемы рынка концессий, для решения которых рынок ГЧП не успел сделать большую интеллектуальную и методологическую домашнюю работу.

ГЧП никто и не заметил

Сразу после публикации обзора по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 года, ведущие информагентства страны оперативно разместили изложения отдельных фрагментов этого важнейшего документа с собственными однозначными выводами: в одних публикациях содержалось утверждение, что Верховный суд признал эпидемию коронавируса непреодолимой силой, в других – с точностью до наоборот.

Отметим, что ведущие юристы практики ГЧП на документ Верховного суда молниеносной реакции не выдали. И это вполне объяснимо: ситуация неоднозначная. Главная ее особенность в том, что меры государства по противодействию Ковиду вступают в содержательный конфликт с соглашениями в сфере ГЧП, в которых государство является заинтересованной стороной сделки. То есть сейчас государство вынуждено фактически ухудшает финмодели инфраструктурных

проектов, по которым само же и выступило заказчиком. Каким образом будет разрешаться этот конфликт и насколько в такой неоднозначной ситуации защищены инвестиции частной стороны в проектах концессий и ГЧП – ответит только практика споров. Но формироваться она будет в боевых условиях.

Примечательно, что обзоре Верховного суда, «ответившего» на 26 вопросов судебной практики, не освещено ни одного вопроса в отношении сферы ГЧП. Не содержится в ответах уважаемого ведомства ни одной оговорки или ремарки в сторону особенностей реализации проектов ГЧП в условиях коронакризиса, когда не все стороны договора являются предпринимателями.

В дополнение к этому ни один из регуляторов рынка не выпустил к этому времени никаких руководств, разъяснений или рекомендаций в отношении контрактов ГЧП. Возможно, индустрия проектного финансирования на основе механизма концессий, создающая современный инфраструктурный каркас страны, на самом деле не так уж и нужна государству?

Концессии России в цифрах

По состоянию на 23 апреля 2020 года в России заключено 290 концессионных соглашений

средней и крупной категорий проектов с суммарным объемом инвестиционных обязательств почти на два трлн. руб. Среди них 19 мегапроектов в транспортной сфере с суммарным объемом инвестиционных обязательств 1,4 трлн руб., что составляет 71% общего объема заключенных соглашений.

Концессионные соглашения заключены в основном в трех наиболее популярных сферах: транспортные, коммунальные и социальные объекты.

На муниципальном уровне заключено наибольшее количество сделок -187, что составляет 64% от общего количества концессий. Наибольший объем инвестиционных обязательств отмечен в проектах субфедерального уровня – 860,8 млрд руб. или 43% от общего объема соглашений.

Концессионные соглашения заключены в 64 субъектах РФ.

В 2019 году на рынке продолжился тренд на снижение активности: по сравнению с предыдущим годом количество соглашений средней и крупной категорий сократилось почти вдвое, по деньгам все осталось на уровне предыдущего года. Но если бы не соглашение по обходу Тольятти на 121 млрд. руб. – статистика рынка показала бы абсолютный провал.

В 1 квартале 2020 года заключено семь концессионных соглашений с суммарным объемом инвестиционных обязательств 107,6 млрд руб. Дополнительно к этому за период с 1 по 23 апреля 2020 года в России заключено еще два концессионных соглашения на 3,6 млрд руб. Динамика соглашений, процедура по которым идет примерно 6 – 8 месяцев не впитала в себя все риски последнего непростого для рынка периода. СЗПК и Ковид сойдутся в очевидных треках воздействия на рынок, по нашим оценкам, в осенней статистике.

Однако по конкурсам и частным инициативам влияние двух волн негативных факторов уже отражается вполне ощутимо. За период январь - апрель 2020 года в 47 субъектах Российской Федерации объявлено 112 концессионных конкурсов и 52 частные инициативы в основном в сфере ЖКХ.

Суммарный объем инвестиционных обязательств объявленных конкурсов составляет 5,8 млрд руб., частных инициатив – 13,6 млрд руб., при этом в конкурсных документациях 28 конкурсов и четырех частных инициатив предельный размер расходов концессионера на создание объекта концессионного соглашения не определен.

Среднемесячные значения по объявленным конкурсам и ЧКИ в 1 квартале 2020 года в сравнении с значениями предыдущего периода свидетельствуют о снижении количества и суммарного объема инвестиционных обязательств во всех категориях проектов: малой, средней и крупной категорий проектов. Данные за апрель 2020 года в сравнении со среднемесячными показателями аналогичного периода в 2019 году свидетельствуют о продолжении понижательного тренда и существенном снижении количества и объема инвестиционных обязательств по конкурсам и ЧКИ. При этом частная инициатива свернулась сильнее всего.

Концессионные облигации

В 1 квартале 2020 года на Московской бирже выпусков концессионных облигаций размещено не было. По состоянию на 31 марта 2020 года в России в обращении на Московской бирже находятся 32 выпуска облигаций 11 эмитентов-концессионеров на сумму 85 млрд руб. Еще 16 выпусков концессионных облигаций на сумму 64,8 млрд руб. зарегистрированы, но не размещены.

Концессии под риском

Все концессии под риском. Уникальность новой реальности на рынке концессий в том, что вне зависимости от стадии и сферы реализации, каждый проект способен словить свою долю особенных рисков.

Концессионные проекты на самом старте инвестиционной стадии, которые были заключены в конце 2019 – начале 2020 года, рискуют серьезно задержаться на старте, да и в целом по ним с большой долей вероятности могут реализоваться риски финансового незакрытия сделок и дальше - несоздания объекта с предсказуемым исходом. Таких

проектов на российском рынке порядка 20-ти с суммарным объемом инвестиционных обязательств около 280 млрд руб. По оценкам НАКДИ, бюджетная доля, предусмотренная в структуре финансирования этих проектов примерно на 40% заявленного объема, вряд ли дойдет до таких проектов. По ходу развития кризиса в регионах будет все хуже с деньгами. Смогут ли за них результативно побороться проекты ГЧП?

77 концессионных проектов с объемом инвестиционных обязательств 751 млрд руб, которые находятся на стадии запуска в эксплуатацию, вынуждены начинать оказание услуг в самых неблагоприятных условиях снижения потребительского спроса и платежеспособности граждан. То есть проекты попали между молотом и наковальней: верхи и низы платить не хотят.

Концессионные проекты на эксплуатационной стадии, в том числе все проекты ЖКХ, предусматривающие модернизацию и эксплуатацию существующих коммунальных сетей, несмотря на снижение выручки, объективно получают не только увеличивающуюся нагрузку, но и – что важно – поддержку государства. Совсем не факт, что эта поддержка прямо или косвенно компенсирует выпадающие доходы, но остаться на плаву они, очевидно, поможет. Таких проектов в России в категории средних и крупных по классификации НАКДИ свыше 190 с объемом инвестиционных обязательств 843 млрд руб.

Обращение к британским концессионерам

Прямое документальное обращение государства к своим партнерам по проектам государственно-частного партнерства (PFI, PF2) опубликовано на сайте Правительства Великобритании 9 апреля 2020 года - [Supporting vital service provision in PFI/PF2 contracts during the COVID-19 emergency](#).

Тезисно:

- Подрядчики PFI должны считать себя частью реакции государственного сектора на текущую чрезвычайную ситуацию с COVID-19.
- Публичной и частной стороне, а также партнерам частной стороны – всем вместе надо сотрудничать для обеспечения

непрерывного предоставления государственных услуг (чрезвычайная ситуация с COVID-19 не рассматривается и не должна рассматриваться как событие форс-мажора).

- Меры поддержки предполагают прямые единовременные выплаты (позволяющие частным партнерам PFI оплачивать свою рабочую силу и поставщиков), пересмотр/смягчение контрактных требований / стандартов (включая изменение объема работ там, где это необходимо) и изменение режимов механизмов оплаты выполненных работ, где это необходимо.

Подходы российских экспертов

Рынок концессий оказался в кризисных внешних условиях с серьезными внутренними проблемами – большая многомесячная дискуссия конца 2019 года в отношении СЗПК обнажила системные проблемы и пробелы, для ликвидации которых рынку ГЧП надо было бы сделать большую интеллектуальную и методологическую домашнюю работу. Но у коронавируса оказались свои планы, и новый тип кризиса буквально накрыл вне внутренние противоречия. Но он их не решил, а только добавил сложностей и рисков.

Совершенно очевидно, что сейчас надо всеми силами и с поддержкой концедентов выстоять в борьбе с обстоятельствами. Признают ли их концеденты особыми для оказания поддержки? Каковы шансы концессионеров на защиту своих прав и защиту прав проектов на продолжение на основе действующих правовых механизмов, предусмотренных общими и специальными законами и пунктами концессионных соглашений?

На эти вопросы в Экспертном релизе НАКДИ «Коронавирус: как защищены частные инвестиции в сделках концессий и ГЧП?» попытались дать ответы, разъяснения, предложения и рекомендации участники рынка, которые, по подсчетам НАКДИ, «на круг» принимали и принимают непосредственное участие в подготовке и реализации не менее 50 концессий, причем не только в России. Коллеги, большое спасибо за сотрудничество!