



Экспертный релиз
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ГЧП/МЧП: ЦИФРЫ, ФАКТЫ И ЭКСПЕРТНЫЕ ОЦЕНКИ



Москва, апрель 2020

ОГОВОРКИ

Экспертный релиз «Федеральный закон о ГЧП/МЧП: цифры, факты и экспертные оценки» подготовлен аналитической службой НАКДИ на основе [Реестра соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве \(далее – ГЧП / МЧП\)](#), подготовленного Минэкономразвития России.

Все единичные и сводные статистические данные, приведённые или рассчитанные для целей настоящего материала, если специально не указано иное, актуальны на дату публикации Реестра. Материал не претендует на полноту анализа рынка. Материал не является основанием для принятия каких-либо финансовых и инвестиционных решений, не является рекламой или офертой, и подготовлен исключительно в справочно-информационных целях. В материале использована только публично доступная информация, НАКДИ не несёт ответственности за достоверность данной информации.

1. ПРОЕКТЫ ГЧП / МЧП В РЕЕСТРЕ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ: АНАЛИЗ ДАННЫХ

Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» (далее 224-ФЗ) был принят 13 июля 2015 года.

По данным **Реестра соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве (далее – ГЧП / МЧП)**, подготовленного Минэкономразвития России, первое соглашение о ГЧП / МЧП заключено 26 апреля 2018 года в отношении строительства спортивно-оздоровительного комплекса в г. Набережные Челны Республики Татарстан с общей стоимостью создания объекта 221 млн руб.

По данным Реестра за прошедший период, с учетом изменений, внесенных публичными партнерами в государственную автоматизированную систему «Управление» с начала 2020 года, заключено 25 соглашений о ГЧП / МЧП суммарной стоимостью создания объектов 62,4 млрд руб., что, по экспертным оценкам НАКДИ, не превышает 3% объема инвестиционных обязательств действующих концессионных соглашений «инвестиционного типа»¹.

Из 25 заключенных соглашений о ГЧП / МЧП:

- одно соглашение относится к малой категории проектов² общей стоимостью создания объекта 40 млн руб., что составляет 4% от общего количества соглашений и 0,06% суммарной стоимости создания объектов в рамках всех проектов ГЧП / МЧП;

- 17 соглашений относится к средней категории проектов³ суммарной стоимостью создания объектов 10,7 млрд руб., что составляет 68% от общего количества соглашений и 17% суммарной стоимости создания объектов в рамках всех проектов ГЧП / МЧП;

- семь соглашений относится к крупной категории проектов⁴ суммарной стоимостью создания объектов 51,7 млрд руб., что составляет 28% от общего количества соглашений и 81% суммарной стоимости создания объектов в рамках всех проектов ГЧП / МЧП.

Крупнейшей сделкой ГЧП / МЧП в Российской Федерации, составляющей 45% объема этого сегмента рынка, является соглашение в отношении объектов, предназначенных для обеспечения маркировки отдельных видов товаров и мониторинга их оборота, заключенное в июне 2019 года между Минпромторгом России и ООО «Оператор ЦРПТ» суммарной стоимостью создания объекта 24,8 млрд руб.

Соглашения о ГЧП и МЧП заключены в пяти сферах: социальной сфере, сфере информационных технологий, охотничьей инфраструктуре, промышленности, а также в транспортной сфере. Наибольшее количество и наибольшая суммарная стоимость создания объектов отмечена в социальной сфере – 21 соглашение, что составляет 84% от общего количества соглашений, с суммарной стоимостью создания объектов 33,9 млрд руб. или 54% суммарной стоимости создания объектов в рамках всех проектов ГЧП / МЧП.

Наибольшее количество соглашений заключено муниципальными органами власти - 18 соглашений, что составляет 72% от общего количества соглашений. Наибольшая суммарная стоимость создания объектов отмечена в проектах субфедерального уровня - 25,6 млрд руб. или 41% суммарной стоимости создания объектов в рамках всех проектов ГЧП / МЧП.

Соглашения о ГЧП / МЧП заключены публичными партнерами десяти субъектов РФ, а также Российской Федерацией. Наибольшее количество соглашений заключено в Ямало-Ненецком автономном округе – 13 соглашений, что составляет 52% от общего количества соглашений.

¹ В соответствии с подходами НАКДИ концессии и сделки ГЧП / МЧП в России делятся на два типа – инвестиционные и эксплуатационные.

² Проекты малой категории - объем инвестиционных обязательств до 100 млн руб.

³ Проекты средней категории - объем инвестиционных обязательств от 100 до 1 млрд руб.

⁴ Проекты крупной категории - объемом инвестиционных обязательств свыше 1 млрд руб.

2. РАЗВИТИЕ РЫНКА ГЧП В РОССИИ: ОЦЕНКА ЭКСПЕРТОВ**Российский рынок испытывает недостаток крупных ГЧП проектов**

По мнению ведущих экспертов рынка ГЧП, в России отмечается низкая востребованность ГЧП проектов и значительные законодательные недоработки. Генеральный директор «Эксперт РА» **Сергей Тищенко** считает, что несмотря на продолжающееся развитие инструментов для реализации проектов государственно-частного партнерства в РФ, по-прежнему наблюдается невысокая востребованность таких инициатив во множестве потенциально пригодных отраслей экономики. Хотя проекты ГЧП (в широком понимании) реализуются в стране достаточно давно, они в большинстве своем направлены на решение транспортных супер-задач и не в полной мере отвечают вопросам оптимизации бюджетных затрат и привлечении внебюджетных источников фондирования. Эксперты отмечают значительное недофинансирование во многих сегментах инфраструктуры, с недостатками которых сталкивается большая часть населения страны: водоканалы, переработка ТКО, социальные объекты. Потенциальные концеденты/публичные партнеры всех уровней недостаточно инициативны в заключении новых соглашений: либо они недостаточно осведомлены о финансовых преимуществах подобных проектов, либо видят для себя прочие реализационные риски. Рост осведомленности может придать рынку новый импульс, так как желающие инвестировать в этой не новый, но не особо распространенный рынок, все еще есть.

Руководитель российской практики ГЧП Dentons, к.ю.н. **Владимир Килинкар** подчеркивает, что спустя пять лет после принятия Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации», следует признать, что он ожидаемо не смог оправдать возлагавшиеся на него надежды и только начинает более-менее активно применяться. Недоработки данного закона, очевидные для всего профессионального сообщества еще на момент его принятия и на которые умышленно закрыли глаза профильные министерства и ведомства, привели к тому, что на настоящий момент по 224-ФЗ крайне редко структурируются крупные проекты объемом инвестиций более 1 млрд руб., а общее количество таких проектов не превышает трех десятков на всю Россию.

Эксперт группы рейтингов проектного финансирования и инфраструктуры АКРА **Альфия Васильева** и старший директор, руководитель группы оценки рисков устойчивого развития **Максим Худалов** отмечают, что на федеральном уровне известен всего лишь один проект, реализованный в рамках закона о ГЧП (система маркировки товаров, проект, реализуемый Алишером Усмановым). Концессионные соглашения, реализуемые на основе 115-ФЗ, на практике гораздо популярнее, так как механизм апробирован рынком, поэтому, на наш взгляд, внесение существенных изменений в настоящий момент не представляется целесообразным, так как преимущества от объединения данных документов выглядят туманными, а реализация таких инициатив в настоящий момент может вызвать новую волну недовольства со стороны ключевых участников рынка, окончательно подорвав инвестиционный климат в преддверии мирового финансового кризиса.

Управляющий директор Группы корпоративных рейтингов рейтингового агентства НКР **Дмитрий Орехов** отмечает, что уровень вложений в инфраструктуру России в целом находится на сопоставимом с другими регионами уровне и составляет около 2% ВВП. Для сравнения этот показатель в Северной и Южной Америке составляет 1,8%, в Европе – 2,3%, в Африке – 5,3%, в Азии – 4,8%. Дополнительная потребность в инфраструктурных инвестициях в РФ составляет по разным оценкам минимум в 3,5 млрд руб. в год, а для ускоренного развития экономики требуется более 7 трлн руб. в год. По оценкам Дмитрия Орехова, привлечь такие суммы в инфраструктурные проекты в ближайшие годы вряд ли получится. Эксперт считает, что в целом существует много привлекательных черт сделок ГЧП. В частности, это отсутствие потребности у государства иметь собственные строительные мощности для возведения инфраструктурных объектов, возможность для государства оплачивать приобретение инфраструктурных объектов в рассрочку на много лет, платежи по ГЧП не включаются в госдолг, инвестор получает от государства прямые и косвенные государственные гарантии успешности реализации проекта.

Бума ГЧП-проектов на рынке не случилось

Отвечая на данный вопрос, управляющий партнер «Пионеры ГЧП» **Дарья Годунова** оценила ГЧП как инструмент, на который возложили непосильные надежды и используют его скорее именно для тех «пагубных» целей, в которых часто безвинно обвиняют концессию. «Ограниченное» право частной собственности на выбранные объект инфраструктуры, также дающее возможность заложить объект, если разобраться не сильно привлекательно для инвестора в той форме, что предлагается. Именно из-за своей недоработанности, противоречивости основных понятий, громоздкости в процедурах согласования и ненадежности передачи прав — закон нельзя назвать удобной альтернативой 115-ФЗ.

Партнер You & Partners **Евгения Зусман** считает, что на «прорастание» ГЧП проектов необходимо время. По ее мнению, с принятием Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» не случился бум ГЧП проектов, как этого ожидали. Несмотря на то, что в момент разработки закона был учтен ряд прогрессивных идей, которые, по мнению финансирующих организаций и экспертного сообщества мог вызвать повышенный интерес инвесторов к этому сегменту: залог объекта соглашения, право частной собственности на объект, мультивариантность конструкции соглашения (гибкое распределение прав и обязанностей сторон). Многие винят в отсутствии ажиотажного спроса на такие проекты необходимость проведения оценки эффективности и сравнительного преимущества, но Евгения Зусман полагает, что имеют место 2 фактора: 1. в контексте инфраструктурного рынка прошло еще мало времени, только нарабатывается правоприменительная практика, 2. ГЧП-проекты – в принципе не масс-маркет (если не говорить об отдельных проектах в секторе ЖКХ).

Партнер, руководитель группы по международным проектам, руководитель практики государственно-частного партнерства юридической фирмы Maxima Legal **Наталья Дятлова** подчеркивает, что в процессе исторического развития рынка ГЧП в России после принятия Федерального закона «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ ФЗ юридическое и бизнес-сообщество испытывало большую потребность в принятии дополнительного закона, который бы предоставил больше свободы в регулировании отношений между публичным партнером и частным инвестором. О необходимости такого дополнительного законодательного регулирования, которое бы «расшило» узкие места в действующем на тот момент 115-ФЗ, особенно активно высказывались иностранные инвесторы, в приходе которых в российские инфраструктурные проекты было заинтересовано государство. Потребность в принятии отдельного закона о ГЧП назревала еще и потому, что параллельно с концессионными соглашениями стали заключаться разнообразные инвестиционные соглашения, операторские соглашения, договоры аренды с инвестиционными условиями и иные виды договоров, которые, пользуясь положением о свободой воле сторон при заключении договора, предусматривали иные правовые конструкции для реализации проектов ГЧП.

Генеральный директор Фонда развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры **Роман Генкель** отмечает, что на сегодняшний день рынок соглашений о ГЧП/МЧП не может считаться сформированным, имеются единичные примеры заключения соглашений, которые отрабатываются в ручном режиме с большим количеством допущений и рисков, большая часть которых связана с отсутствием правоприменительной практики. Единые подходы по базовым вопросам правоприменения не выработаны даже среди профессионального сообщества. Наблюдается конкуренция двух законов (115-ФЗ и 224-ФЗ) при выборе механизма реализации проекта. В частности, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на текущий момент соглашения о ГЧП/МЧП не заключены.

У сделок ГЧП более гибкая договорная конструкция по сравнению с концессионным соглашением

Среди преимуществ **Евгения Зусман** называет, в частности, более гибкую договорную конструкцию по сравнению с концессионным соглашением, более широкий перечень возможных объектов соглашения. При прочих равных, например, объект в госсобственности, и инвестор, и финансирующая организация, и публичная сторона делают выбор в пользу модели концессионного соглашения, потому что по ней наработано больше практики.

По мнению **Натальи Дятловой**, говорить о преимуществе или слабости 224-ФЗ перед 115-ФЗ не приходится в связи с тем, что кардинальное различие между ними сводится в целом к тому, переходит ли право собственности к частному партнеру на объект или остается за публичной стороной, а также передается ли частному партнеру эксплуатация и техническое обслуживание или только техническое обслуживание, а функция по эксплуатации не делегируется, а остается за публичным партнером. С точки зрения процессуальных особенностей, конечно, отягощает конструкцию соглашения о ГЧП необходимость пройти стадию оценки эффективности и сравнительного преимущества проекта ГЧП, тогда как такого требования для заключения концессионных соглашений закон не содержит. По мнению Натальи Дятловой, говорить о преимуществах концессионного соглашения по сравнению с соглашением о ГЧП - искусственно. Однако, если отбросить искусственность заградительных критериев, то можно сказать, что концессионное соглашение наиболее удобная договорная конструкция в настоящий момент.

Со стороны публичного партнера отсутствуют реальные гарантии исполнения обязательств

Дарья Годунова отмечает ряд барьеров, среди которых ограничения в составе частного инвестора, требование к частному партнеру согласовывать с публичным субподрядчиков делает правовую конструкцию неповоротливой на практике, закрытый перечень требований, которым должен отвечать участник, где отсутствует «опыт», оценка эффективности, которую необходимо провести, требование к частному партнеру за свой счет финансировать эксплуатацию объекта.

Из очевидных барьеров **Евгения Зусман** называет: доработка механизма оценки эффективности и сравнительного преимущества, доработка норм про частную инициативу (ответственность публичной стороны за несоблюдение сроков, в первую очередь), конкретизация норм платежи в сторону частного партнера от публичного партнера (в первую очередь – МГД), установление возможности компенсации затрат инициатора проекта, если с ним не заключается соглашение о ГЧП, пересмотр перечня лиц, которые не могут являться частными партнерами, а также участвовать в соглашении на стороне частного партнера и иные.

По мнению **Дмитрия Орехова**, на пути успешного развития института ГЧП в России стоит целый ряд барьеров. Это недостаточная информационная прозрачность инфраструктурного рынка, незначительный объем прямых иностранных инвестиций (в последние годы они не превышают \$30 в год, в то время как до 2013 их ежегодный объем составлял более \$40 млрд). При этом проектное финансирование обеспечивает всего 2-3% инвестиций в инфраструктуру. Не велика доля собственного участия частных инвесторов (порядка 10% капитальных затрат), а институциональные инвесторы, которые регулярно финансируют инфраструктурные проекты, в России практически отсутствуют в т.ч. по причине низкой доходности и длительного срока окупаемости инвестиций. Среди предлагаемых мер решения проблем развития рынка ГЧП: публичное раскрытие информации о реализуемых в РФ проектах ГЧП, привлечение независимых рейтинговых агентств для оценки качества инфраструктурных проектов, привлечение широкого круга институциональных инвесторов за счет разработки эффективных мер государственной поддержки и гарантий реализации таких проектов.

Наталья Дятлова считает, что существующие барьеры для развития проектов ГЧП заложены как в 115-ФЗ, так и в 224-ФЗ, а также в структуре бюджетного финансирования проектов ГЧП, слабой их упаковке, а также отсутствия реальных гарантий со стороны публичного партнера исполнить свои обязательства по договору. И это первостепенно в текущих реалиях.

Роман Генкель отмечает, что барьеры развития указанной формы ГЧП вызваны несовершенством положений 224-ФЗ, которые ограничивают формирование практики его применения и исключают в полной мере достижение целей, которые ставились при принятии закона. В связи с этим, способом преодоления барьеров является доработка положений 224-ФЗ. К основным недостаткам, препятствующим развитию соглашений о ГЧП/МЧП эксперт относит: конкуренцию норм 224-ФЗ с положениями 115-ФЗ, отсутствие законодательного решения вопроса реализации проектов на основе принципа «платы за доступность» со 100% и более возмещением концессионеру инвестиций и его доходности, необходимость нормативного решения вопроса о последствиях отклонения от установленных в соглашениях о ГЧП/МЧП значениях показателей сравнительного преимущества и другие.

Идея объединить два закона в единый нормативный документ представляется спорной

Руководитель Экспертного Совета по инвестиционным проектам Совета по ФПиИП ТПП РФ, управляющий партнер ГК ЮФК **Ирина Иванова** считает, что правовое регулирование отношений в сфере государственно-частного партнерства двумя федеральными законами избыточно: два этих инструмента очень близки друг другу и глубина законотворческой мысли, разделившая их на два отдельных НПА, не очевидна. Существование двух схожих во многом законов вносит в практику их применения путаницу. Лицам, не обладающим специальными юридическими знаниями, очень трудно определить, какой федеральный закон должен быть применен к их проекту или инициативе. Поэтому идея объединения двух ФЗ в один представляется наиболее правильной.

Категорически против объединения двух федеральных законов **Дарья Годунова**. По ее мнению, 115-ФЗ прорабатывался годами как отдельный инструмент и имеет богатую судебную практику. Изменения в данный закон вносились, исходя из практики. 224-ФЗ во многом писался для галочки и такое смешение определенно похоронит оба закона и инструмента.

Идеологически верным считает посыл к объединению **Евгения Зусман**. Более того, она считает, что изначально можно было ГЧП закупки предусмотреть в рамках 44-ФЗ. Но с учетом траектории развития законодательства в данной сфере на сегодняшний день, Евгения Зусман не считает целесообразным объединять эти два закона: у каждого из них свой рынок и своя обособленная практика применения. Сложив два закона в один, можно получить один неработающий закон.

Дмитрий Орехов считает целесообразным сохранение двух форм реализации инфраструктурных проектов в России в виде ГЧП и концессий, поскольку между ними существуют различия. Ключевое из них – в подходе к переходу права собственности на объект и возможности залога таких прав. Ведь если у государства есть необходимость возведения взлетно-посадочной полосы на территории аэропорта, такой объект явно не может переходить в собственность концессионера и не может быть заложен по обязательствам концессионера в силу его стратегической значимости для государства.

Наталья Дятлова поддерживает идею объединить два закона в один, так как существующие нормы 115-ФЗ и 224-ФЗ имеют единую каузу. Остается только синхронизировать их технически, сведя их в один закон. Однако, затруднительным в данном случае может являться разрешение вопроса о переходе права собственности на объект к частному партнеру, так как исторически вопрос приватизации и перехода права собственности на объект в частные руки встречал негативное сопротивление у государственных органов власти и служил предметом особого внимания и контроля. Но для решения этой задачи вопрос сохранения или делегирования права собственности от

ЭКСПЕРТНЫЙ РЕЛИЗ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ГЧП / МЧП»: ЦИФРЫ, ФАКТЫ И ЭКСПЕРТНЫЕ ОЦЕНКИ

государства частному партнеру можно урегулировать в законе отдельно, определив как критерии, так и процессуальные особенности для признания права собственности за частным партнером.

Роман Генкель относится негативно к идее объединения законов. Изначально, принятие 224-ФЗ как самостоятельного закона было вызвано экономическими и политическими реалиями по достижению компромисса публичной стороны и инвестора, который заинтересован в праве собственности как гарантии сохранности и эффективности вложенных в проект средств. Таким образом, основным отличием законов является право собственности частного партнера на объект, соответственно, по 224-ФЗ должны реализовываться проекты, имеющие отношение к частной собственности. Исходя из этого, совмещение законов приведет к потере этой уникальности, создаст путаницу между режимами собственности на объекты и смешение множества пограничных понятий и категорий, что усложнит регулирование. По концессионному механизму невозможно и создание уникальных объектов, представленных в 224-ФЗ – промышленная инфраструктура.

3. РЫНОК ГЧП / МЧП: ВИЗУАЛИЗАЦИЯ ДАННЫХ

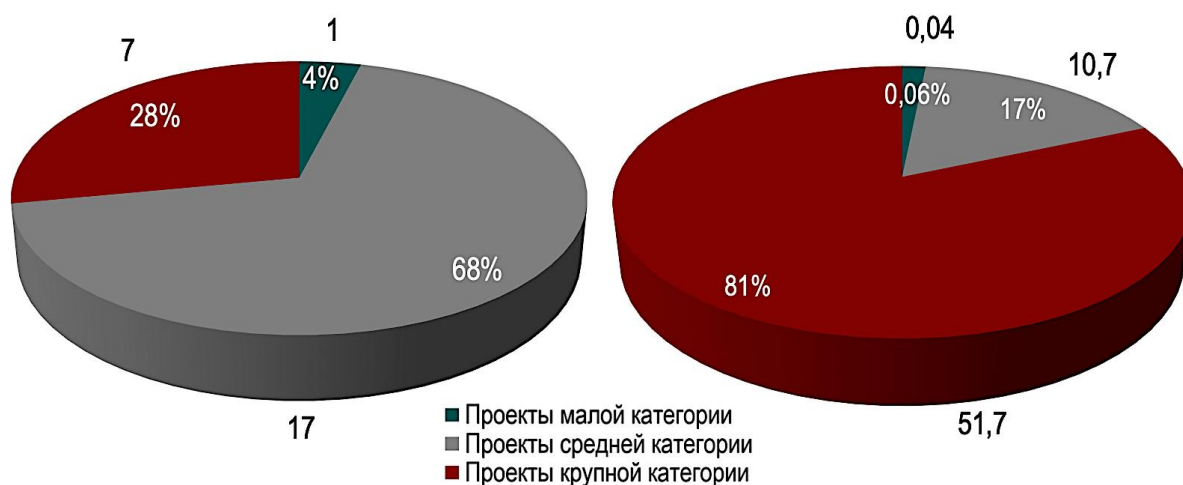
Соглашения о ГЧП и МЧП по годам



Соглашения о ГЧП / МЧП по категориям проектов

Количество проектов, ед.

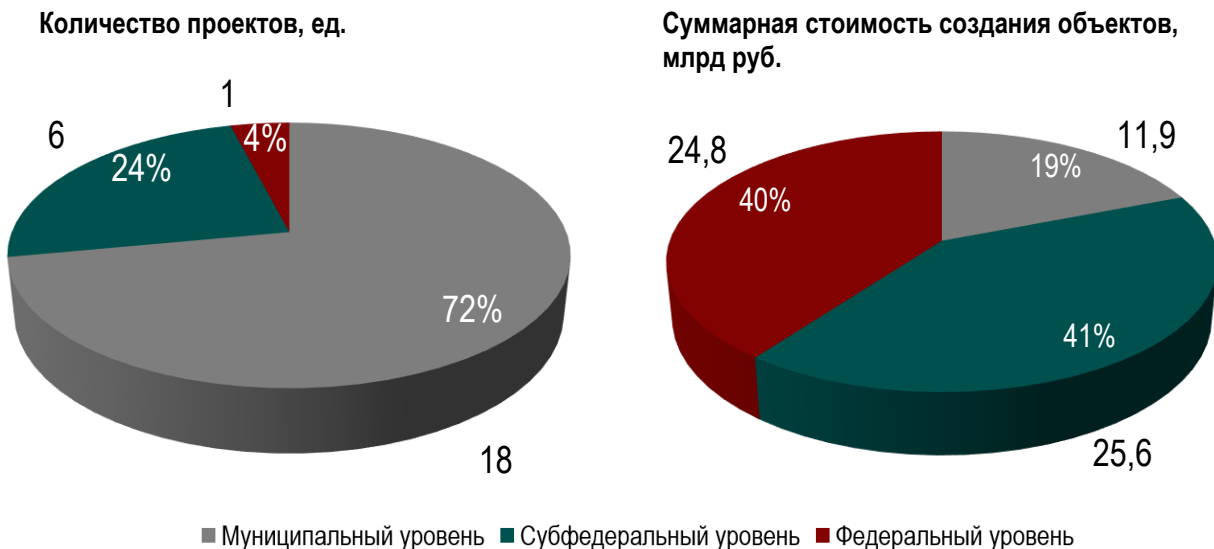
Суммарная стоимость создания объектов, млрд руб.



Соглашения о ГЧП / МЧП по сферам реализации



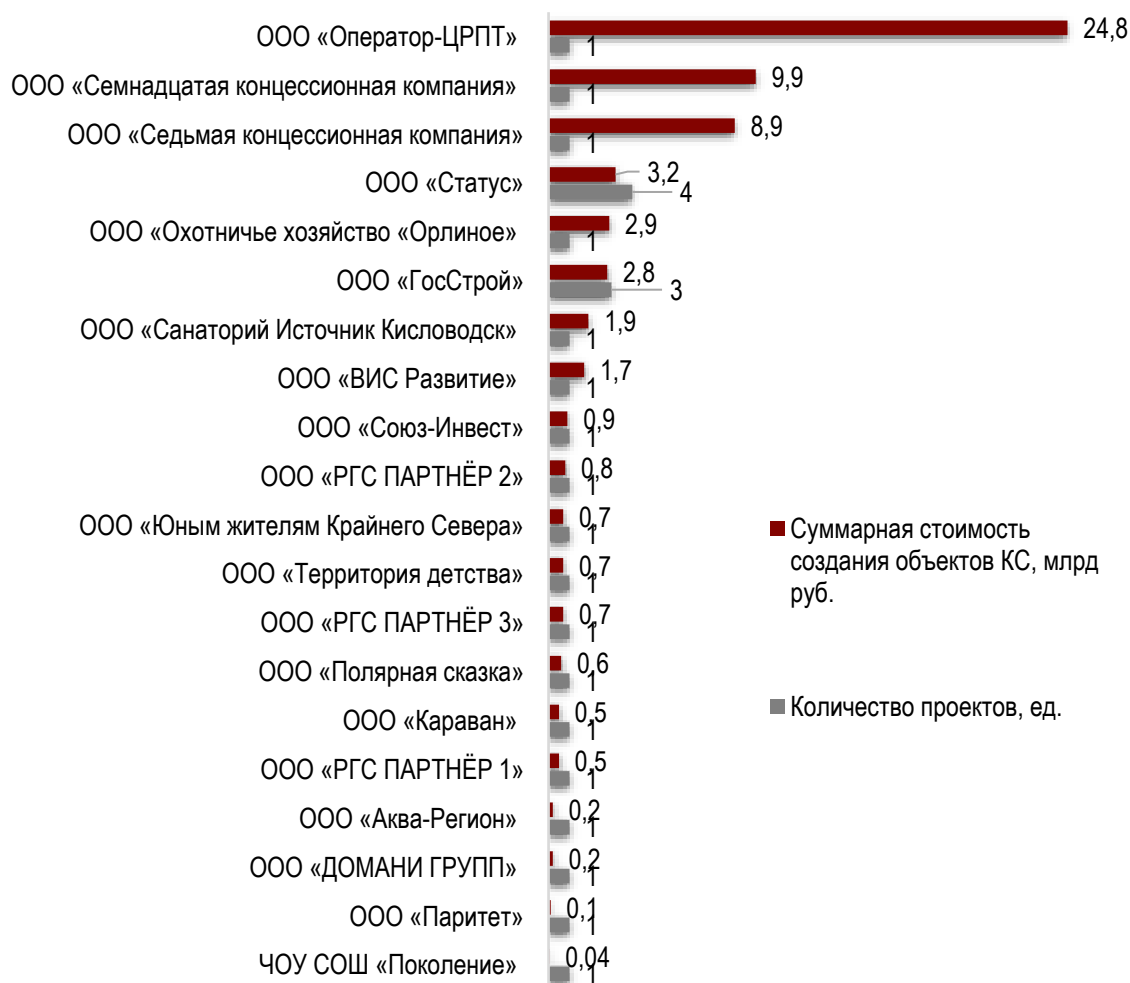
Соглашения о ГЧП / МЧП по административным уровням



Публичные партнеры в проектах ГЧП / МЧП



Частные партнеры в проектах ГЧП и МЧП



МАТЕРИАЛЫ ЭКСПЕРТОВ

Генеральный директор рейтингового агентства «Эксперт РА» Сергей Тищенко: в России наблюдается невысокая востребованность ГЧП инициатив во множестве важных отраслей экономики

Руководитель российской практики ГЧП Dentons Владимир Килинкаров: об актуальности и роли соглашений о ГЧП в развитии публичной инфраструктуры России

Максим Худалов и Альфия Васильева, АКРА: на развитие рынка ГЧП существенным образом влияет несовершенство российского законодательства

Управляющий партнер Пионеры ГЧП Дарья Годунова: об актуальности и роли соглашений о ГЧП в развитии публичной инфраструктуры России

Партнер You & Partners Евгения Зусман: в России правоприменительная практика на рынке ГЧП проектов находится в процессе наработки

Управляющий директор Группы корпоративных рейтингов НКР Дмитрий Орехов: потребность в инфраструктурных инвестициях в России составляет минимум в 3,5 млрд рублей

Партнер, руководитель группы по международным проектам, руководитель практики государственно-частного партнерства юридической фирмы Maxima Legal Наталья Дятлова: принятие закона о ГЧП отвечало потребностям исторического развития рынка в России

Генеральный директор Фонда развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Роман Генкель: в России не сформирован полноценный рынок соглашений о ГЧП