

Концессионные сюрпризы - отказ от PFI и бондов

а.а.оконишников

*Хотели как лучше,
а получилось, как всегда.
В.С. Черномырдин*

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Законопроект - № 83061-8), направленный, как указывалось в сопроводительных документах, на совершенствование механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в целях реализации долгосрочных инфраструктурных проектов и повышения их инвестиционной привлекательности для частных инвесторов, принят Госдумой. На разработку Законопроекта потребовалось более чем 15 месяцев, если считать от даты начала его рассмотрения 05.03.2022 нижней палатой Федерального собрания до даты принятия 22.06.2023. Будет ли способствовать новая редакция Федерального закона «О концессионных соглашениях» (115-ФЗ) достижению целей, декларированных в качестве причины для разработки Законопроекта, после изменений, внесенных на его основе, покажет время.

Но уже сейчас можно сказать, что не обошлось без сюрпризов, даже при беглом просмотре представленных изменений в 115-ФЗ сразу бросаются в глаза две новации, ограничивающие, при буквальном их исполнении, применение механизма концессий в целях реализации долгосрочных инфраструктурных проектов. Причем оба сюжета сформулированы в одном пункте, вернее в части 2 новой Статьи 10.1 115-ФЗ (См. Приложение), из содержания которой следует, что:

- предельный размер финансового участия концедента должен быть меньше общего размера расходов концессионера на создание и эксплуатацию объекта концессионного соглашения;
- расходы концессионера, подлежащие компенсации за счет средств концедента, кроме затрат на создание и эксплуатацию объекта концессионного соглашения, могут включать ещё и расходы на уплату процентов и иных платежей по кредитам (займам).

Первый сюжет делает невыгодным участие частной стороны (концессионера) в концессиях, возврат вложений по которым осуществляется по модели «платежи за доступность» (availability payments), когда государство (концедент) оплачивает услуги (затраты) привлеченной частной стороны посредством заранее определенных платежей в течение срока действия концессионного соглашения (КС). То есть в этом случае по итогу концессии концессионер не сможет вернуть даже все свои вложения в проект, не говоря уже о достижении нормы прибыли, на которую он первоначально рассчитывал.

Второй сюжет не позволит концессионеру привлекать заемные средства для реализации КС путем выпуска своих облигаций, так как компенсации от концедента подлежат только платежи по кредитам (займам).

Справедливо заметить, что предложенная в новой редакции 115-ФЗ форма фактического отказа от модели «платежи за доступность» соответствует мировому тренду отказа от использования исключительно бюджетных источников (обязательств) при финансировании ГЧП. Первой с такой инициативой выступила Великобритания, отказавшаяся в 2018 от механизма финансирования Private Finance Initiative (PFI), являющегося моделью «платежи за доступность», по причине риска возникновения незапланированных бюджетных обязательств на периоде реализации долгосрочных инфраструктурных проектов.

В Российской Федерации большая часть проектов ГЧП реализуется именно по модели «платежа за доступность», перекладывающей бремя текущих государственных расходов на бюджеты будущих лет. Так широко рекламированная программа «Дальневосточная концессия» изначально ориентирована на долгосрочные (до 20 лет) бюджетные обязательства государства перед частными партнерами за предоставленные инвестиции в социальную инфраструктуру российских регионов Арктики и Дальнего Востока.

В случае вступления в силу новой редакции 115-ФЗ в финансовую схему «Дальневосточной концессии» необходимо будет переформатировать на модель «платежи пользователей» (user-pays), когда пользователи платят за услуги частной стороне (концессионеру). Возможно, это будет гибридная схема «платежи за доступность» + «платежи пользователей».

Если же использование модели «платежи пользователей» в КС будет принципиально невозможно, что характерно для инфраструктурных проектов социальной направленности, то придется сразу, после принятия Законопроекта в его текущем виде, готовить новый законопроект по редактированию 115-ФЗ для возможности привлечения частных инвесторов в социальные концессии, в которых концедент компенсирует концессионеру все его инвестиции в проект, плюс доход для достижения запланированной нормы прибыли от его вложений, и только на этих условиях можно будет привлечь частный капитал в социальные проекты, не имеющие возможности для прямых платежей пользователей концессионеру.

Невозможность использовать эмиссионные источники (выпуск концессионером проектных или инфраструктурных облигаций) для привлечения заемных средств также не лучший способ повышения инвестиционной привлекательности для частных инвесторов к долгосрочным инфраструктурным проектам по механизму концессии. Практика показала, что на инвестиционном этапе для привлечения заемных средств используются, как правило, кредиты, в то время как на этапе эксплуатации часто применяется облигационное заимствование, в том числе и для погашения кредитов, предоставленных на инвестиционной стадии.

Останется открытым вопрос, что делать с концессиями, уже реализуемыми по схеме «платежи за доступность», в которых предусмотрена полная компенсация затрат концессионера со стороны концедента (например, концессия о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области. Пусковой комплекс № 4»), а также с концессиями, предусматривающими

облигационное заимствование по модели финансирования КС (например, концессия по созданию трамвайной сети в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга). Распространятся ли на них новые требования по 115-ФЗ или «закон обратной силы не имеет»?

В более сложной ситуации оказались инициаторы концессий (с публичной и частной стороны), находящиеся на заключительной стадии подготовки к подписанию концессионных соглашений по схеме «платежи за доступность», и/или предусматривающие облигационное заимствование для финансирования концессий - видимо, работы будут приостановлены для смены всей финансовой модели.

Воистину Виктор Степанович был провидцем.

Приложение

Законопроект № 83061-8, принят Госдумой в третьем чтении 22.06.2023 и направлен в Совет Федерации

Статья 2 Законопроекта

* * *

8) Дополнить Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» статьей следующего содержания:

Статья 10.1. Финансовое участие концедента

1. Финансовое участие концедента может осуществляться в одной или нескольких из следующих форм:

1) финансирование на этапе создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения (далее – **капитальный грант**). Размер капитального гранта не может превышать восемьдесят процентов расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения;

2) возмещение и (или) финансовое обеспечение на этапе эксплуатации объекта концессионного соглашения расходов концессионера на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества, в том числе на техническое обслуживание объекта концессионного соглашения (далее – **плата концедента**). В случае, если условиями концессионного соглашения предусмотрены создание и (или) реконструкция объекта концессионного

соглашения, включающего в себя несколько объектов недвижимого имущества и (или) объектов информационных технологий, концедент вправе осуществлять выплату платы концедента после ввода в эксплуатацию соответствующих объекта (объектов) недвижимого имущества и (или) объекта (объектов) информационных технологий, если это предусмотрено условиями концессионного соглашения;

3) возмещение недополученных концессионером доходов от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения в целях обеспечения **минимального гарантированного дохода концессионера** от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения, определенного в концессионном соглашении.

2. Предельный размер финансового участия концедента в формах, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, должен быть меньше общего размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, а также на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества. Указанными в настоящей части расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты, которые осуществлены (понесены) концессионером и концедентом на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, а также на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества и могут включать в том числе расходы на уплату процентов и иных платежей по кредитам (займам), привлеченным концессионером в целях исполнения своих обязательств по концессионному соглашению, страхование риска случайной гибели и (или) случайного повреждения объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества, обеспечение исполнения концессионером обязательств по концессионному соглашению.

* * *