

Как нам реорганизовать социальное ГЧП

а.а.оконишников

*Трудность заключается не столько
в разработке новых идей,
сколько в том, чтобы отойти от старых.*

Д.М. Кейнс

Ожидаемый рост численности мирового населения в возрасте 60 лет и старше увеличит нагрузку на существующую социальную инфраструктуру, особенно ту, которая связана с уходом за пожилыми людьми. Из-за ограниченности государственного бюджета невозможно полагаться исключительно на государственный сектор для преодоления постоянно растущих пробелов в финансировании и адекватности социальной инфраструктуры. Неспособность устранить эти пробелы приведет к неудовлетворенному спросу на социальные услуги и хронической нехватке социальной инфраструктуры. В этой связи, рынок создания объектов социального обслуживания граждан может стать привлекательным для частных инвестиций, если государство для присутствия бизнеса на этом рынке создаст конкурентные условия по сравнению с другими рынками приложения капитала.

В конце 2021 года Правительство РФ предложило новый механизм государственно-частного партнерства по созданию домов престарелых, при использовании которого часть затрат на создание объектов социального обслуживания может быть компенсирована из федерального бюджета. Однако этот механизм не лишен серьезных недостатков. Данная работа посвящена анализу этих недостатков и выбору направлений совершенствования механизма ГЧП для создания домов престарелых.

The expected growth of the world population aged 60 years and older will increase the burden on the existing social infrastructure, especially that related to the care of the elderly. Due to the limitations of the State budget, it is impossible to rely solely on the public sector to overcome the ever-growing gaps in financing and the adequacy of social infrastructure. Failure to address these gaps will lead to an unmet demand for social services and a chronic shortage of social infrastructure. In this regard, the market for the creation of social service facilities for citizens can become attractive for private investment if the state creates competitive conditions for the presence of business in this market compared to other capital application markets..

At the end of 2021, the Government proposed a new mechanism of public-private partnership for the creation of nursing homes, in which part of the costs of creating social service facilities can be compensated from the federal budget. However, the mechanism is not without serious drawbacks. This work is devoted to the analysis of these shortcomings and the choice of directions for improving the PPP mechanism for the creation of nursing homes.

Рынок активов ALF почти не виден

По данным, представленным на платформе «РОСИНФРА», в России на начало 2022 года в рамках концессионных соглашений (КС) и соглашений о государственно-частном партнерстве (ГЧП) реализуются 12 проектов по созданию объектов социального обслуживания граждан (дома-интернаты, пансионаты, центры социальной реабилитации и т.п.). При этом из двенадцати реализуемых проектов восемь были инициированы частными инвесторами в формате частной концессионной инициативы (ЧКИ) [1].

Представленная статистика говорит о крайне низкой доли проектов социального обслуживания граждан по сравнению с общим количеством реализуемых в РФ проектов ГЧП (12 проектов из более чем 3000 всех проектов).

Следовательно, не смотря на рост с каждым годом потребности в специализированных центрах и пансионатах для пожилых людей и инвалидов, привлекательность вложений в подобные объекты инфраструктуры социального обслуживания для широкого круга частных инвесторов крайне низка.

В тоже время за рубежом учреждения для престарелых или «жилые помещения для престарелых» (Assisted Living Facilities - ALFs) превратились в высокодоходный класс активов коммерческой недвижимости. Только в США общая рыночная капитализация ALF и инвестиций в жилье для пожилых людей и ухода за ними оценивается в 475 миллиардов долларов по состоянию на 31 декабря 2019 года. С середины 90-х годов общая доходность жилья престарелых превысила доходность основных классов активов коммерческой недвижимости (Commercial Real Estate – CRE): за 2007–2017 годы общая годовая доходность жилья престарелых составила 14,7% по сравнению с 8,1% для квартир и 8,3% для промышленных площадей по индексам Национального совета фидуциариев инвестиций в недвижимость (National Council of Real Estate Investment Fiduciaries - NCREIF) [2].

В чем же причина низкого спроса на активы ALF в нашей стране?

Существует несколько барьеров на пути поступления частных средств в долгосрочные инфраструктурные проекты. К классическим барьерам принято относить [3]:

- a) недостаток экономически обоснованных проектов (bankable project);
- b) высокие затраты на разработку и транзакционные издержки на этапе заключения контрактов;
- c) риски окупаемости долгосрочных проектов;
- d) не всегда приемлемая доходность с поправкой на риск;
- e) неблагоприятная регуляторная и налоговая политика.

Причем ограниченный pipeline жизнеспособных финансовых проектов, которые могут быть предложены для инвестиций в ответ на спрос частного бизнеса для размещения капитала, считается главной проблемой для развития инфраструктуры во всех странах, что вполне понятно - не преодолев барьер отсутствия предложений остальные барьеры уже не играют особой роли.

Подготовка bankable project должна осуществляться заказчиками ГЧП (институтами исполнительной власти) последовательно на всех этапах формирования проекта от его инициации, как ответа на выявленную социальную проблему, требующую создания объектов общественной инфраструктуры (public infrastructure), и до заключения контракта с исполнителем, подписанным после завершения тендера, проведенного для привлечения максимального числа участников конкурса. Причем окончательная редакция bankable project будет зависеть от типа контракта – государственный заказ или ГЧП.

Возвращаясь к возможности формирования bankable project для ALF можно обратить внимание на статистику «РОСИНФРА», согласно которой применение ЧКИ составляет 8 из 12 проектов, то есть 67 процентов, при том что на всем рынке ГЧП использование ЧКИ оценивается в 33 процента [4].

Это факт говорит о практике предпочтения публичной стороны (обычно это региональные власти) осуществлять привлечение частных средств в инфраструктуру социального обслуживания не на основе конкурентной конкурсной процедуры, когда можно предложить проект ГЧП различным инвесторам с целью получения оптимального соотношения цены и качества реализации проекта путем организации тендерных торгов, а руководствуясь инициативой только одной частной стороны и полагаясь исключительно на компетенции инициатора предложения, принимая все риски такой формы заключения концессионного соглашения.

Термин «частная концессионная инициатива» законодательством не предусмотрен. Так называют форму заключения концессионного соглашения в соответствии со Статьей 37 115-ФЗ «Заключения концессионного соглашения без проведения конкурса».

Следует упомянуть главный мотив применения ЧКИ - желание частной стороны привлечь финансовую и организационную поддержку государства (с перекладыванием на него части возможных рисков) для развития своего бизнеса, предусматривающего создание и/или использование общественной инфраструктуры.

Вставка 1.

ЧКИ - Unsolicited Proposals

Синонимом ЧКИ в мировой практике PPP (Public-Private Partnership) является понятие «незапрошенное предложение» (Unsolicited Proposals – USP), под которым понимается предложение, не являющееся ответом на правительственный запрос поиска исполнителя проекта PPP, а выдвигаемое частной стороной по собственной инициативе.

Считается, что USP создают дополнительные финансовые (бюджетные) риски и проблемы для правительств, что неоднократно подтвердилось на практике использования USP в разных странах. Поэтому Всемирный банк полностью запретил USP в проектах, которые он финансирует и рекомендовал правительствам отказаться от использования проектов PPP по схеме USP.

В свою очередь, в России на ЧКИ приходится 33% от общего количества и 40% от общего объема инвестиций по ГЧП. При этом многие «зависшие» с выполнением проекты ГЧП заключались по схеме ЧКИ. Основная причина срывов - некачественная проработка условий на стадии инициации проектов частной стороной и отсутствие у публичной стороны механизма верификации для проверки предложений по частной инициативе на соотношение цены и качества до подписания концессионного соглашения.

В силу этого обстоятельства применение ЧКИ в практике любой сферы ГЧП не способствует развитию рынка инфраструктурных активов, под которым образно можно понимать некий информационный ресурс (например, цифровую платформу), где спрос на инвестиции от капитала, заинтересованного в долгосрочных вложениях, может встречаться с предложением от государства на их размещение в проекты общественной инфраструктуры. При этом первичным должны быть предложения грамотно структурированных проектов ГЧП (pipeline проектов), предусматривающих возможность нахождения точки компромисса между предложением и спросом, когда стороны достигают формального соглашения относительно структуры проекта, финансовых обязательств и распределения рисков. Подобный ресурс можно создать на базе цифровой платформы «РОСИНФРА», с помощью которой уже предоставляются услуги по подготовке и реализации инфраструктурных проектов ГЧП.

До последнего времени говорить о функционировании рынка активов ALF в нашей стране не приходилось и не только из-за ограниченности финансовых возможностей публичной стороны, которой, как правило, является регион, но и вследствие отсутствия у региона должных компетенций и передовых практик по использованию ГЧП в социальной сфере. И если нехватку финансирования публичной стороны можно было минимизировать за счет существующих разнообразных инструментов федеральной поддержки, то отсутствие должных навыков для оптимального структурирования проектов ГЧП восполнить на уровне региона было очень трудно. Поэтому регионам и приходилось в основном полагаться на ЧКИ для создания объектов социального обслуживания граждан, что не добавляло популярности активов ALF среди частных инвесторов.

Однако ситуация могла бы измениться после анонсирования Правительством РФ нового механизма привлечения частных инвестиций для создания домов престарелых с использованием государственно-частного партнёрства и концессионных соглашений.

Постановление 2200 – где поставить запятую «применять не нужно изменять»?

В рамках поручения Президента России Владимира Путина, по итогам Петербургского международного экономического форума, было подготовлено и вступило в силу Постановление Правительства РФ от 4 декабря 2021 г. № 2200 (далее – Постановление 2200), содержащее в том числе «Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ» (далее - Правила).

Основная цель Постановления 2200 - оказание федеральной помощи регионам при реализации инвестиционных проектов по строительству и реконструкции социальных учреждений для проживания людей старшего возраста и инвалидов на основе механизма государственно-частного партнёрства и концессионных соглашений. Постановлением 2200 предложены две основных новации,

направленные на развитие инвестиционных процессов в сфере создания объектов социального обслуживания:

- а) корпорация развития ВЭБ.РФ наделена функцией агента Правительства РФ по вопросам реализации региональных проектов по созданию (реконструкции) объектов социального обслуживания с применением механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений;
- б) установлены условия и порядок предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при реализации ими региональных проектов по созданию (реконструкции) объектов социального обслуживания.

Рассмотрим вклад этих нововведений на привлечение частных инвестиций в создание объектов социального обслуживания по механизму ГЧП.

1. Привлечение института развития для оказания консультационно-методических услуг при создании объектов социального обслуживания

Консультационно-методические услуги органов исполнительной власти и институтов развития относятся к базовым инструментам государственной поддержки для привлечения частного капитала в инфраструктурные проекты, реализуемые по механизму государственно-частного партнерства. Поэтому привлечение корпорации развития ВЭБ.РФ в качестве агента Правительства РФ по вопросам реализации региональных проектов по созданию объектов социального обслуживания является вполне закономерным шагом государства. В перечень функций ВЭБ.РФ по Постановлению 2200 входят следующие основные услуги:

- а) предоставление разъяснений органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления по вопросам подготовки региональных проектов по созданию (реконструкции) объектов социального обслуживания с применением механизмов ГЧП и получению федеральных субсидий в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ по проектам;
- б) проведение экспертизы региональных проектов, претендующих на получение федеральных субсидий в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ;
- в) оценка бюджетной эффективности, финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности вариантов реализации регионального проекта;
- г) подбор оптимальных вариантов финансового обеспечения инвестиционного проекта;
- д) подготовка экспертного заключения с представлением интегральной оценки для определения целесообразности реализации регионального проекта с использованием механизмов ГЧП по сравнению с государственным заказом;
- е) разработка графика реализации региональных проектов;

- g) осуществление мониторинга реализации региональных проектов, получивших федеральные субсидии в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ.

Эффективное выполнение перечисленных функций с учетом возможностей цифровой платформы поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА», а также собственных финансовых возможностей ВЭБ.РФ, как кредитной организации и оператора Программы «Фабрика проектного финансирования», может послужить надежной основой по формированию в РФ рынка инвестиций для создания социальных учреждений проживания людей старшего возраста и инвалидов, что обеспечит в конечном итоге приток частных инвестиций в активы ALF.

Понятно, что эту новацию можно однозначно считать положительным результатом Постановления 2200.

2. Условия и порядок предоставления федеральной субсидии

Несколько иначе обстоит дело с «Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ», буквальное выполнение которых (строго по тексту Правил) создает значительные риски для сторон соглашения ГЧП, если для его выполнения планируется получение федерального софинансирования на покрытие части расходов по выплате концедентом КС капитального гранта.

Риск неопределенности получения федеральной субсидии

Предполагается, что субсидии из федерального бюджета будут покрывать часть капитального гранта, предусмотренного в соглашении ГЧП.

Решение о предоставлении ежегодной субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта РФ в целях софинансирования его расходных обязательств, возникающих при реализации проектов по созданию (реконструкции) объектов социального обслуживания с применением механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений, принимается в начале финансового года на основании акта Правительства РФ утверждающего распределение субсидий, с приложением адресного (пообъектного) распределения субсидий.

Согласно Правил размер годовой субсидии, предоставляемой субъекту РФ для финансового обеспечения реализации конкретного проекта ГЧП, определяется по формуле, включающей ряд показателей, в том числе:

- a) объем капитального гранта по концессионному соглашению на этапе создания объекта на финансовый год предоставления субсидии, не превышающего 80 процентов стоимости создания (реконструкции) объекта социального обслуживания;
- b) предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта РФ из федерального бюджета на финансовый год предоставления субсидии;

- с) размер бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на финансовый год предоставления субсидии на цели Постановления 2200.

Заявка на получение федеральной субсидии для проекта ГЧП должна направляться от субъекта РФ в адрес Минтруда РФ не позднее 1 марта года, предшествующего финансовому году предполагаемого получения федеральной субсидии. Следует иметь в виду, что так как субсидия предоставляется только на текущий финансовый год, то если инвестиционный этап проекта и, соответственно, выплата капитального гранта, превышает календарный год, то Заявку придется подавать перед каждым годом продолжения строительных работ до сдачи объекта в эксплуатацию.

К Заявке должны прилагаться ряд документов, в том числе копия уже заключенного концессионного соглашения (КС) или решения властей региона о заключении КС (предусмотренного Статьей 22 115-ФЗ), содержащих обязательства концедента (субъекта РФ) по выплате капитального гранта, его размер и распределение выплат по годам.

С другой стороны, согласно пункта 9 Правил для заключения соглашения о предоставлении субсидии субъект РФ до 20 декабря года, предшествующего очередному финансовому году, в котором предоставляется субсидия, направляет в Минтруд РФ копию заключенного соглашения о государственно-частном партнерстве или концессионного соглашения.

Получается, что на этапе подготовки концессионного соглашения субъект РФ не знает получит он субсидию из федерального бюджета на проект (на каждый год инвестиционного этапа) или нет, не известен ему и размер этой субсидии с разбивкой по годам, если инвестиционный этап выходит за пределы одного финансового года.

Следовательно, для субъекта РФ существует финансовый риск по выплате капитального гранта, предусмотренного КС, только за счет средств собственного бюджета без федерального софинансирования.

Этот риск можно минимизировать, предусмотрев в проекте КС специальной оговорки о прекращении выполнения КС в случае неполучения федеральной субсидии или её существенного сокращения относительно предусмотренного в первоначальном варианте КС. В некоторых публикациях для минимизации риска предлагают использование оговорки «невступления в силу концессионного соглашения в случае неполучения федеральной субсидии». Обращаем внимание, что этот вариант вступит в противоречие с пунктом 4 Статьи 36 115-ФЗ, где сказано, что «концессионное соглашение вступает в силу с момента его подписания».

Риски для финансового закрытия КС

Согласно п.п. и) пункта 11 Правил к Заявке должно быть приложено заключение финансирующей организации об условиях и возможности предоставления финансирования (в случае привлечения средств кредиторов). Неопределенности, связанные с самим фактом вступления в силу КС после его подписания и размером финансовых обязательств концедента (капитального

гранта), связанные с невозможностью определения суммы федеральной субсидии до момента её выделения после принятия федерального бюджета на очередной финансовый год, создает дополнительные риски для финансирующей организации.

Минимизировать этот риск финансирующая организация сможет только за счет увеличения стоимости заемного финансирования для подобных проектов, которая приводит к росту общих затрат по проекту и вынуждает концессионера в целях сохранения запланированной нормы ожидаемой прибыли повышать стоимость своего финансового участия в проекте (своеобразное регрессное требование к публичной стороне).

Таким образом, по итогам распределения федеральных субсидий на очередной финансовый год финансовое закрытие, предусмотренное на момент заключения КС, может быть пересмотрено вплоть до полного отказа от него. В последнем случае финансирующая организация может потребовать от сторон КС компенсации упущенной выгоды от участия в КС, если такое условие было предусмотрено в заключенных соглашениях о заемном финансировании по КС.

Риски противоречий в Правилах

В формулировке п.п. в) пункта 11, в котором говорится о финансовом обеспечении эксплуатационных расходов, необходимых для содержания объекта социального обслуживания за счет средств бюджета субъекта РФ, не понятно, когда будет предоставляться финансовое обеспечение:

- а) только после реализации проекта, т.е. когда концессия завершится;
- б) или после ввода его (объекта) в эксплуатацию, т.е. на эксплуатационном этапе концессии.

Отмеченная неопределенность создает риск различного толкования условий федерального софинансирования между сторонами КС, что может затруднить процесс его согласования. Кроме того, так как финансовое обеспечение эксплуатационных расходов непосредственно будет связано с расходами регионального бюджета, то нечеткость в формулировке может в дальнейшем инициировать претензии со стороны федеральных надзорных органов к региональным властям, отвечающим за расходы бюджетов.

Наиболее логично считать, что в существующей интерпретации п.п. в) пункта 11 финансовое обеспечение эксплуатационных расходов, необходимых для содержания объекта социального обслуживания за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, должно осуществляться и на эксплуатационном этапе концессии, и по её завершению. Но подобная трактовка требует редакционной правки указанного подпункта в Правилах.

Риск отказа в получении федеральной субсидии

В соответствии с Правилами субъект РФ в составе документов, представляемых в Минтруд РФ для получения федеральной субсидии, указаны (пункт 11 Правил):

- в) **гарантия субъекта Российской Федерации** о финансовом обеспечении эксплуатационных расходов, необходимых для содержания объекта социального обслуживания после реализации проекта, ввода его в эксплуатацию за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, и последующем профильном использовании;
- г) **гарантия субъекта Российской Федерации** об обеспечении технологического присоединения объекта социального обслуживания к инженерным сетям и прокладки наружных инженерных сетей, необходимых для обеспечения эксплуатации объекта социального обслуживания.

Но согласно Статьи №115 Бюджетного кодекса РФ такие гарантии субъектом РФ не могут быть выданы. Таким образом, если следовать формальной логике, в силу того что указанные в Правилах к Постановлению 2200 гарантии субъекта РФ не могут быть предоставлены (вследствие действующего законодательства), то их отсутствие в Заявке будет расценена как неполнота документов для получения федеральной субсидии, и Заявка будет отклонена на законных основаниях.

Снять этот риск можно только за счет редакционных правок Правил – например, заменой в указанных подпунктах слова «гарантия» на слово «обязательство».

Вставка 2. Государственная гарантия Статья №115 БК РФ

1. Государственная (муниципальная) гарантия обеспечивает надлежащее исполнение принципалом его денежных обязательств перед бенефициаром, возникших из договора или иной сделки (основного обязательства).

6. В государственной (муниципальной) гарантии указываются:

- 1) наименование гаранта (соответствующее публично-правовое образование - Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование) и наименование органа, выдавшего гарантию от имени гаранта;**
- 2) наименование бенефициара;**
- 3) наименование принципала;**
- 4) обязательство, в обеспечение которого выдается гарантия (с указанием наименования, даты заключения и номера (при его наличии) основного обязательства, срока действия основного обязательства или срока исполнения обязательств по нему, наименований сторон, иных существенных условий основного обязательства);**
- 5) объем обязательств гаранта по гарантии и предельная сумма гарантии;**
- 6) основания выдачи гарантии;**

Реализация последнего риска, вероятность которого при строгом выполнении всех требований Правил равна ста процентам, перечеркивает (из-за отказа от Заявки на федеральное софинансирование по формальным условиям) саму возможность федерального субсидирования. При этом вероятность реализации остальных рисков уже не играет никакой роли.

Достаточно ли будет снятие всех отмеченных рисков (хотя бы последнего) для резкого увеличения спроса на частные инвестиции в активы ALF (дома-интернаты, пансионаты, центры социальной реабилитации и т.п.)?

Конечно нет.

Частичное (даже восьмидесятипроцентное) софинансирование публичной стороной расходов на создание объекта инфраструктуры не является ни необходимым, ни достаточным условием для привлечения инвесторов в проект ГЧП в любой сфере, в том числе и в социальной. Основным условием для инвестиций частного капитала в какой-либо проект является его конкурентное преимущество в сравнении с другими альтернативами вложений по соотношению ожидаемой доходности к рискам возможных убытков. Но Постановление 2200 в текущей редакции не предлагает механизма формирования таких условий для частных инвестиций в активы ALF.

Поэтому вопрос, где поставить запятую во фразе «*применять не нужно изменять*» по отношению к Постановлению 2200 звучит риторически.

Концепция изменений

Для привлечения частного капитала, работу на рынке активов ALF следует максимально упростить, предоставив возможность вхождения на него широкому кругу покупателей (инвесторов), которыми не обязательно должны быть специалисты по оказанию социальных услуг или девелоперы. Только в этом случае возможна конкуренция рынка активов ALF с другими рынками инвестиций (рынком ценных бумаг, рынком биржевых товаров).

Как решить этот вопрос?

Очень просто – нужно предоставить инвестору готовый вариант реализации проекта, в котором уже предусмотрены (предложены при проведении конкурса) непосредственные исполнители - генеральный подрядчик и будущий оператор эксплуатации созданного объекта. В этом случае к функционалу инвестора будет отнесено только финансовое обеспечение деятельности исполнителей проекта, предоставленных организатором торгов, то есть понятные и близкие обычному инвестору исключительно финансовые вложения, как и на других финансовых рынках. По сути, конкурс на создание объекта заменяется на конкурс финансирования.

Подобный прием был успешно применен при создании 25-километрового туннеля, проходящего под приливным участком реки Темза через центральный Лондон - Thames Tideway Tunnel (ТТТ) [5]. Основные идеи проекта ТТТ, являющиеся вполне революционными для современного PPP, изложены в Приложении 1.

Для реализации подобного подхода на рынке ALF предложение от продавца, то есть конкурсная документация от организатора торгов (субъекта РФ) на право реализации концессии по созданию объектов социального обслуживания, должна, помимо обычных условий и критериев конкурса, позволяющих инвестору оценить доходность, срок и риски своей инвестиции, включать проекты договоров с генеральным подрядчиком на выполнение работ по созданию объекта концессионного соглашения и организацией социального обслуживания для осуществления деятельности с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, которые выбраны организатором торгов для этих

целей. При этом финансовые условия договоров следует учитывать в критериях конкурса.

Отбор генерального подрядчика и организации социального обслуживания организатор торгов может проводить на конкурсных условиях (конкурсов на строительство и эксплуатацию) до проведения основного конкурса на заключение КС (конкурса на финансирование), как это применялось в проекте ГТТ.

Участник конкурса на финансирование в своей заявке может представить свои варианты генерального подрядчика и/или организации социального обеспечения, финансовые условия договоров с которыми (приложенные к заявке) должны быть не хуже, чем у предложенных в конкурсной документации от организатора торгов.

Естественно, что риски выбора исполнителей проекта возлагаются на сторону КС, вариант которой был принят, что должно фиксироваться в концессионном соглашении и, возможно, в прямом соглашении, а финансовые обязательства сторон для компенсации потерь при реализации этих рисков указываться в особых обстоятельствах КС.

Для компенсации потерь при реализации риска выбора исполнителей проекта следует воспользоваться страховыми продуктами. Договора со страховщиками должна заключать сторона, чье предложение по выбору исполнителей было принято, и в случае страхового события она сможет выплачивать пострадавшей стороне компенсацию за счет страховой выплаты.

Проведение концессионного конкурса в формате «конкурса финансирования», предусматривающего для участия в концессии заранее выбранных организатором торгов основных исполнителей проекта (с возможностью их замены в процессе конкурса), позволит расширить круг инвесторов для вхождения на рынок ALF, добавив потенциал инвесторов, не сильно обремененных знаниями в области строительства и социального обеспечения. Поэтому эту модернизацию конкурсной процедуры следует включить в новую версию Постановления 2200 в качестве одного из условий получения федеральной субсидии.

Но указанного нововведения будет ещё недостаточно для появления явного спроса на рынке активов ALF – инвесторов нужно заинтересовать материально.

Для этого необходимо расширить федеральное софинансирование в большей степени, чем предусмотрено в текущей версии Постановления 2200, добавив условия для получения субъектом РФ федеральной субсидии в целях финансового обеспечения не только капитального гранта, но и части платы концедента, предоставляемой в соответствии с концессионным соглашением. Такое софинансирование будет восприниматься всеми участниками финансового рынка, как потенциальными инвесторами, так и потенциальными кредиторами, в качестве государственного обязательства финансовой поддержки проектов ALF, а это является желанным условием для вхождения частного капитала в инвестиционный проект.

Плата концедента должна предоставляться для финансового обеспечения и (или) возмещения следующих расходов концессионера, определенных условиями концессионного соглашения:

- а) расходы в связи с созданием (реконструкцией) объекта социального обслуживания (без учета налога на добавленную стоимость в составе таких расходов), не покрытые капитальным грантом;
- б) расходы на уплату процентов и комиссий по кредитам и облигационным займам;
- в) часть расходов на использование (эксплуатацию) объекта социального обслуживания, в том числе на поддержание объекта социального обслуживания в исправном состоянии, проведение текущего и капитального ремонта, иных расходов на содержание объекта социального обслуживания, обновление имущества и уплату налогов после ввода объекта социального обслуживания в эксплуатацию.

Кроме платы концедента его финансовые обязательства должны включать дополнительную опцию в виде гарантии минимального дохода концессионера (бенефициара гарантии) по платежам организации социального обслуживания (принципала гарантии), использующей объект КС для оказания социальных услуг. Но это опция будет включаться в КС только если концессионер выберет вариант организации социального обслуживания, предложенный организатором торгов.

Перечисленные меры государственной поддержки, которые следует озвучить в новой редакции Постановления 2200, будут способствовать привлечению инвесторов, до последнего времени не рассматривающих рынок активов ALF для вложения своих средств.

В свою очередь для защиты интересов публичной стороны (минимизация её рисков) следует принять следующие встречные условия, также закрепив их в Постановлении 2200:

- а) концессионное соглашение заключается на основании открытого конкурса в соответствии с действующим законодательством (115-ФЗ);
- б) концессионером в инвестиционном проекте выступает проектная компания (Special Purpose Vehicle — SPV) - юридическое лицо, специально созданное для реализации проекта, в уставе которого содержится положение о том, что предметом деятельности указанного юридического лица является реализация инвестиционного проекта. Создание SPV возможно после принятия решения о заключении концессионного соглашения с одним из учредителей SPV.

Таким образом, будут сняты дополнительные риски от использования частной концессионной инициативы и от долгов или банкротства концессионера, если он занимается другой деятельностью помимо участия в проекте. Кроме того, использование проектной компании является гарантией направления государственной поддержки только на реализацию проекта.

На рисунке приведена схема основных финансовых потоков механизма государственной поддержки для привлечения частных инвестиций к созданию объектов социального обслуживания граждан (дома-интернаты, пансионаты, центры социальной реабилитации и т.п.) с использованием предложенной

модификации Постановления 2200 и проектного финансирования в качестве обязательного условия.



Рисунок 1. Схема основных финансовых потоков по усовершенствованному механизму Постановления 2200.

Источник: разработка автора

В категорию «Инвесторы проекта» включены все физические и юридические лица, готовые вкладывать в проект на всех этапах его жизненного цикла.

Структурированный указанным способом проект концессии по созданию объектов социального обслуживания граждан будет иметь высокий уровень инвестиционного доверия за счет финансовых обязательств, которые возьмет публичная сторона проекта, поддерживаемая субсидиями федерального бюджета. Это даст возможность получить рейтинг на ценные бумаги проектной компании (акции и облигации) и/или ценные бумаги, обеспеченные обязательствами по её кредитам, которые могут быть допущены к обращению на организованных торгах. При высоком рейтинге интерес к ценным бумагам SPV может тогда появиться и у институциональных инвесторов (НПФ, страховые компании, ПИФ). В какой-то степени можно будет говорить о появлении вторичного рынка активов ALF, если под первичным понимать конкурсные торги, проводимые субъектами РФ при участии ВЭБ.РФ с использованием цифровой платформы поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА».

Следует обратить внимание, что облигации SPV можно с полным правом называть истинными «инфраструктурными облигациями» согласно требованиям к таким бондам со стороны Банка России, предусмотренным в Положении Банка России от 19.12.2019 № 706-П, и если когда-нибудь в отношении истинных инфраструктурных облигаций будут введены налоговые льготы и/или они будут включаться в ломбардный список на основании своего статуса (Положения ЦБ №

706-П), то финансовый поток на рынок активов ALF (имеется ввиду на вторичный рынок ALF, представленный облигациями SPV) со стороны кредитных организаций возрастет в несколько раз.

Слово «истинные» перед словами «инфраструктурные облигации» применен неслучайно, в настоящее время наблюдается терминологическая путаница, в средствах массовой информации по неизвестной причине термин «инфраструктурные облигации» присвоен облигациям некоторых Специализированных обществ проектного финансирования (СОПФ) хотя они не соответствуют ни одному из требований Банка России чтобы носить такое название.

Замечания по реализации

На вопрос скептиков о надуманности изложенных предложений реформирования Постановления 2200, сообщаем, что все приведенные подходы его исправления или улучшения давно используются как в мировой (проект ТТТ), так и в отечественной практике механизмов государственной поддержки частных инвестиций для развития общественной инфраструктуры, например у нас их можно встретить в:

- а) Постановлении Правительства РФ от 22.02.2021 № 247 «О внесении изменений в приложение № 27 к государственной программе Российской Федерации «Развитие образования»;
- б) Постановлении Правительства РФ от 31.12.2020 № 2459 «Об утверждении Правил финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования»;
- с) Постановлении Правительства РФ от 15 февраля 2018 г. № 158 «О программе «Фабрика проектного финансирования».

На вопрос о сложности предлагаемых изменений ответ совсем прост.

Такая сложная задача как привлечение частных инвестиций в создание социальных учреждений для проживания людей старшего возраста и инвалидов не может иметь простых решений. Сложная задача в принципе не может иметь правильных простых решений, что следует из «Закона необходимого разнообразия» Эшби, который действует не зависимо от того знаем мы о нем или нет.

Ссылки

1. Электронный ресурс: <https://iz.ru/1262260/dmitrii-alekseev/tvoi-blizhnii-biznes-budet-upravliat-tcentrami-dlia-starikov-i-invalidov>
2. Электронный ресурс: <https://equitymultiple.medium.com/investing-in-senior-living-facilities-eb1efe5ecb0c>
3. How to mobilize private sector financing for sustainable infrastructure McKinsey Center for Business and Environment January 2016

4. О развитии ГЧП в РФ. Информационно-аналитический обзор. Минэкономразвития России. Февраль 2020.
5. The Thames Tideway Tunnel: A Hybrid Approach to Infrastructure Delivery. Working Group Paper 2018.

Приложение 1

Гибридная модель государственно-частного партнерства для создания туннеля в Лондоне - *Thames Tideway Tunnel (TTT)*

В Великобритании, Ирландии и Австралии, помимо общепринятых форм ГЧП, получила распространение еще одна модель взаимодействия государственного и частного сектора при создании инфраструктуры – «Модель регулируемой базы инвестированного капитала» (Regulatory Asset Base - RAB).

Для создания 25-километрового туннеля, проходящего в основном под приливным участком реки Темза через центральный Лондон, была использована гибридная модель, объединяющая возможности ГЧП и RAB. Туннель предназначен для сбора и транспортировки сточной и дождевой воды.

Работы по созданию ТТТ осуществляются по проектной схеме, с использованием компании специального назначения (SPV). Акционерами SPV являются крупные институциональные инвесторы: Allianz, Dalmore Capital, Amber Infrastructure, Swiss Life Asset Managers and International Public Partnerships, не являющиеся специалистами по прокладке туннелей.

Ожидается, что ТТТ обойдется в 4,2 млрд. фунтов стерлингов, которые в конечном итоге будут оплачены потребителями коммунальных услуг за счет дополнительных сборов (тарифа) 20-25 фунтов стерлингов в год с домохозяйства. Строительная стадия проекта стартовала в 2016 году, и должна завершиться к 2024 году.

Этот проект можно охарактеризовать как наиболее оптимальным с точки зрения распределения всех рисков и ответственности участвующих сторон (государства и частного бизнеса) при минимальных бюджетных обязательствах публичной стороны. Для чего потребовалось внедрить несколько инноваций, ранее неприменяемых в практике PPP. К наиболее важным инновационным решениям следует отнести:

- а) разработку Правительством Великобритании для конкретного Проекта пакета государственной поддержки (Government Support Package - GSP), за счет которого государство берет на себя часть рисков проекта. Пакет предусматривает:
 - компенсацию требований, выходящих за рамки страхового покрытия, принимаемого SPV;
 - меры по борьбе с возможным глобальным финансовым кризисом, которые могут отразиться на проекте;

- вливание государственного капитала или прекращение проекта в связи с большим перерасходом средств SPV (его банкротства);
 - правительственный опцион на выкуп акций при неплатежеспособности SPV;
 - компенсация для держателей долгов и акций за прекращение деятельности SPV.
- b) обязательство Правительства Великобритании увеличить на этапе эксплуатации стоимость (тариф) коммунальных услуг будущих пользователей создаваемой инфраструктуры (жителей близлежащих к ТТТ территорий) для поддержания окупаемости Проекта частной стороной;
- c) разработку Правительством Великобритании для конкретного Проекта нормативной базы и тендерных условий, включающих детальные планы и сметы для ТТТ, в том числе общих, бюджет расходов на Проект с 80% - ной вероятностью того, что фактические затраты окажутся ниже;
- d) проведение конкурса по отбору компаний для строительства ТТТ с использованием контрактов на строительство по «целевой цене», которые предполагают, что подрядчик делит долю любого недорасхода/перерасхода с проектной компанией, финансирующей ТТТ;
- e) разработку Правительством Великобритании стимулирующих условий (бонусный пул) для строительных подрядчиков при условии выполнения работ ниже установленного бюджета или досрочно.

Проект ТТТ показал возможности для гибкого подхода (импровизации) публичной стороны PPP при планировании и реализации инвестиционных проектов с участием частной стороны. В результате норма доходности (Weighted Average Cost of Capital – WACC) по инвестициям участников торгов была снижена для победителя с первоначального значения 3.6% до 2.5%. Это самый низкий показатель WACC для любых регулируемых коммунальных услуг в Великобритании.

Решения Правительства Великобритании для Проекта ТТТ можно отнести к новым методам (приемам) реализации проектов PPP, которые, в принципе, доступны для тиражирования в другие страны, в том числе и в Россию.