



**Цикл семинаров по применению лучших практик и механизмов
государственно-частного партнерства
на территории Северо-Западного федерального округа**

**Особенности реализации проектов в сферах
здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта
на условиях государственно-частного партнерства**

**г. Архангельск
1 августа**

Санкт-Петербург
2018



Информация о мероприятии

Наименование: обучающий семинар по применению лучших практик и механизмов государственно-частного партнерства на территории Северо-Западного федерального округа.

Тема: «Особенности реализации проектов в сферах здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта на условиях государственно-частного партнерства»

Сроки проведения: 1 августа 2018 г.

Место проведения проекта: г. Архангельск, просп. Троицкий, д. 51, каб. 1165.

Организаторы мероприятия:

- АНО «Стратегическое партнерство «Северо-Запад»
- Адвокатское бюро «Качкин и Партнеры»
- Правительство Архангельской области



ОБУЧАЮЩИЙ СЕМИНАР

по применению лучших практик и механизмов государственно-частного партнерства на территории Северо-Западного федерального округа

г. Архангельск
просп. Троицкий, д. 51,
каб. 1165.

1 августа 2018 г.

10:30 – 16:30

Блок 1. «Особенности реализации проектов в социальной сфере на условиях государственно-частного партнерства»

1. Обзор практики реализации проектов в социальной сфере (статистические данные, распределение по направлениям, объект, объем инвестиций, срок реализации).

2. Особенности реализации проектов ГЧП в социальной сфере (сферы здравоохранения, социального обслуживания, туризма и образования):

- отраслевое регулирование;
- особенности эксплуатации объектов;
- особенности реконструкции имущества в рамках проекта;
- участие ГБУЗ в проекте ГЧП;
- ключевые проектные риски.

3. Сравнение форм ГЧП: преимущества и недостатки концессионного соглашения/соглашения о ГЧП на примере проекта по созданию поликлиник в г. Новосибирске.

4. Пилотные проекты в здравоохранении соответствии с ФЗ № 224-ФЗ «Об участии в государственно-частном партнерстве...».



СОСТАВ

участников семинара по применению лучших практик и механизмов государственно-частного партнерства

г. Архангельск

01 августа 2018 года

АНО «Стратегическое партнерство «Северо-Запад»

1. Шаповалов Виталий Витальевич – исполнительный директор АНО «Стратегическое партнерство «Северо-Запад»
2. Хрусталева Дарья Владимировна – заместитель начальника отдела по работе с инфраструктурными компаниями АНО «Стратегическое партнерство «Северо-Запад»

Адвокатское бюро «Качкин и Партнеры»

3. Качкин Денис Владимирович – управляющий партнер, руководитель практики по инфраструктуре и ГЧП АБ «Качкин и Партнеры»

Регионы СЗФО

4. Ларионова Виктория Васильевна – начальник отдела развития государственно-частного партнерства комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области
5. Коротин Валерий Владимирович – заместитель министра труда, занятости и социальной защиты Республики Коми
6. Синицина Ирина Ивановна – начальник управления Проектного офиса Министерства экономики Республики Коми
7. Грищук Александр Николаевич – заместитель министра физической культуры и спорта Республики Коми

Представители Правительства Архангельской области

8. Боронина Александра Викторовна – ведущий консультант агентства по развитию Соловецкого архипелага Архангельской области
9. Горovenko Ирина Евгеньевна – начальник управления промышленности, инноваций и территориального развития министерства экономического развития Архангельской области



10. Громова Лидия Александровна – начальник отдела правовой работы управления организационной, правовой и кадровой работы министерства здравоохранения Архангельской области
11. Девятко Игорь Викторович – руководитель агентства стратегических разработок Архангельской области
12. Джериев Алихан Муратович – начальник отдела материально-технического обеспечения и госзакупок министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области
13. Долина Татьяна Петровна – инженер отдела управления проектами ГАУ АО «Управление ИКТ АО»
14. Дюкова Александра Александровна – консультант юридического отдела правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области
15. Капитонова Лариса Николаевна – консультант отдела среднего профессионального образования управления науки и профессионального образования министерства образования и науки Архангельской области
16. Кокшарова Анастасия Владимировна – консультант отдела правовой работы управления организационной, правовой и кадровой работы министерства здравоохранения Архангельской области
17. Коробейников Дмитрий Евгеньевич – ведущий консультант отдела правовой работы управления организационной, правовой и кадровой работы министерства здравоохранения Архангельской области
18. Кузьменко Михаил Николаевич – заместитель министра - начальник управления социального развития министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области
19. Кулижников Денис Александрович – заместитель министра транспорта Архангельской области
20. Макарова Любовь Николаевна – главный специалист-эксперт отдела правовой работы управления организационной, правовой и кадровой работы министерства здравоохранения Архангельской области
21. Макарова Марина Сергеевна – главный специалист-эксперт отдела общего образования управления общего и дополнительного образования министерства образования и науки Архангельской области
22. Малков Дмитрий Александрович – начальник отдела развития спортивной инфраструктуры агентства по спорту Архангельской области
23. Панова Дильдара Шахисмаиловна – ведущий консультант отдела бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки управления отраслевых финансов министерства финансов Архангельской области



24. Репневская Наталья Валерьевна – ведущий консультант инспекции по охране объектов культурного наследия Архангельской области
25. Рябова Наталия Владимировна – начальник юридического отдела правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области
26. Северьянов Константин Дмитриевич – руководитель контрактного агентства Архангельской области
27. Соболева Оксана Владимировна – главный специалист-эксперт отдела обязательного медицинского страхования министерства здравоохранения Архангельской области
28. Тимохов Виктор Петрович – начальник отдела инвестиционной политики агентства стратегических разработок Архангельской области
29. Титаренко Владимир Александрович – заместитель начальника отдела управления государственным имуществом министерства имущественных отношений Архангельской области
30. Федоришинец Анна Ивановна – ведущий консультант отдела инвестиционной политики агентства стратегических разработок Архангельской области
31. Хабарова Лариса Геннадьевна – начальник отдела организации социального обслуживания министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области
32. Шахнова Елена Викторовна – начальник отдела планирования, бюджетных инвестиций и развития строительной отрасли министерства строительства и архитектуры Архангельской области

Представители органов местного самоуправления Архангельской области

33. Белобородова Светлана Феликсовна – начальник управления по социальной политике администрации муниципального образования «Приморский муниципальный район»
34. Бурыкин Денис Дмитриевич – начальник управления строительства и капитального ремонта администрации муниципального образования «Город Архангельск»
35. Вехорева Марина Вячеславовна – начальник комитета по экономическому развитию и прогнозированию администрации муниципального образования «Пинежский муниципальный район»



36. Волова Елена Амликовна – начальник отдела жилищно-коммунальной политики управления по инфраструктурному развитию и муниципальному хозяйству администрации муниципального образования «Приморский муниципальный район»
37. Гаврикова Валентина Александровна – главный специалист отдела муниципальных программ и работы с предпринимателями управления экономики администрации муниципального образования «Северодвинск»
38. Гальвас Ольга Васильевна – начальник отдела инвестиционной политики и поддержки предпринимательства департамента экономического развития администрации муниципального образования «Город Архангельск»
39. Гулина Елена Всеволодовна – начальник управления образования администрации муниципального образования «Приморский муниципальный район»
40. Деньгин Евгений Валерьевич – начальник отдела экономики и муниципальных программ управления экономического развития администрации муниципального образования «Котлас»
41. Дибирова Татьяна Васильевна – начальник финансово-экономического отдела департамента образования администрации муниципального образования «Город Архангельск»
42. Дружинин Александр Валерьевич – заместитель главы по вопросам экономики, предпринимательства и сельского хозяйства - начальник управления сельского хозяйства администрации муниципального образования «Вельский муниципальный район»
43. Канаева Ирина Михайловна – начальник отдела стратегического планирования управления экономического развития муниципального образования «Город Новодвинск»
44. Костина Ксения Михайловна – специалист 1 категории отдела аренды муниципального имущества комитета по управлению муниципальным имуществом администрации муниципального образования «Северодвинск»
45. Липатова Елена Павловна – помощник заместителя главы муниципального образования «Город Новодвинск» по экономике (начальник управления экономического развития) по проектному управлению и развитию моногорода
46. Ломтева Анжелика Алексеевна – начальник отдела дошкольного образования администрации муниципального образования «Город Архангельск»
47. Малинина Елена Викторовна – главный специалист отдела инвестиционной политики и поддержки предпринимательства департамента экономического развития администрации муниципального образования «Город Архангельск»
48. Нечаева Елена Сергеевна – начальник отдела отраслевых финансов финансового управления администрации муниципального образования «Приморский муниципальный район»



49. Никифорова Вера Леонидовна – начальник управления культуры администрации муниципального образования «Приморский муниципальный район»
50. Панова Ирина Васильевна – заместитель начальника управления, начальник отдела прогнозирования, инвестиций и предпринимательства управления экономики и прогнозирования администрации муниципального образования «Приморский муниципальный район»
51. Селиванова Елена Леонидовна – заместитель начальника управления - начальник отдела муниципальных программ и работы с предпринимателями управления экономики администрации муниципального образования «Северодвинск»
52. Соболева Ирина Станиславовна – глава муниципального образования «Луковецкое»
53. Столярова Юлия Вячеславовна – заместитель начальника финансового управления, начальник отдела бюджетной политики и работы с муниципальными образованиями администрации муниципального образования «Приморский муниципальный район»
54. Сумкина Анастасия Алексеевна – заместитель начальника управления жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и экологии - начальник отдела энергетики администрации муниципального образования «Город Архангельск»
55. Сысоев Валерий Иванович – заместитель председателя комитета по управлению муниципальным имуществом Администрации муниципального образования «Северодвинск»
56. Тимчак Елена Михайловна – начальник отдела по работе с обращениями граждан администрации муниципального образования «Город Новодвинск»
57. Туйбова Антонина Анатольевна – начальник отдела муниципальной собственности комитета по управлению муниципальным имуществом администрации муниципального образования «Северодвинск»
58. Хвиюзова Елена Владимировна – главный специалист отдела демографии и семейной политики администрации муниципального образования «Город Архангельск»
59. Черняев Виктор Васильевич – первый заместитель главы администрации муниципального образования «Вельский муниципальный район» по вопросам промышленности, строительства, ТЭК, ЖКХ, транспорта и связи
60. Чецкая Юлия Владимировна – начальник управления экономики администрации муниципального образования «Северодвинск»
61. Чечулин Александр Сергеевич – глава муниципального образования «Пинежский муниципальный район»



Представители научного сообщества

62. Горбатова Любовь Николаевна – ректор ФГБОУ ВО СГМУ (г. Архангельск) Минздрава России
63. Низовцев Олег Юрьевич – советник ректора по медицинской деятельности ФГАОУ ВО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова»
64. Сорокин Сергей Эдуардович – проректор по социальным вопросам и воспитательной работе ФГАОУ ВО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова»

Представители организаций

65. Аксеновская Анастасия Вячеславовна – юрисконсульт ЗАО «Биус»
66. Арабинский Александр Анатольевич – специалист отдела по взаимодействию с муниципальными образованиями Архангельской области (Шенкурский, Виноградовский, Холмогорский муниципальные районы) акционерного общества «Корпорация развития Архангельской области»
67. Буйновский Андрей Станиславович – директор государственного бюджетного учреждения Архангельской области «Архангельский телекоммуникационный центр»
68. Бурчаловский Павел Клавдиевич – генеральный директор ЗАО «АФЗ»
69. Вакуленко Валерий Иванович – заместитель директора по организации деятельности и развитию ГАУ АО «МФЦ»
70. Воронова Ольга Владимировна – директор Центра развития туризма Приморского района
71. Ворохта Светлана Вениаминовна – заместитель директора по организационно-правовым вопросам государственного бюджетного учреждения Архангельской области «Архангельский телекоммуникационный центр»
72. Любимкова Татьяна Владимировна – ведущий специалист отдела по сопровождению инвестиционных проектов акционерного общества «Корпорация развития Архангельской области»
73. Каширская Ольга Михайловна – председатель Новодвинской городской общественной организации «Совет женщин города Новодвинска»
74. Курдюмова Валерия Эдуардовна – ведущий специалист отдела по взаимодействию с муниципальными образованиями акционерного общества «Корпорация развития Архангельской области»



75. Попов
Виталий
Валерьевич – ведущий специалист отдела по сопровождению инвестиционных проектов акционерного общества «Корпорация развития Архангельской области»
76. Тарасова
Марина
Алексеевна – председатель Новодвинской местной общественной организации ветеранов (пенсионеров)
77. Чабров
Сергей
Васильевич – ведущий специалист АО «НИПТБ «Онега»
-



Виталий Витальевич Шаповалов –
исполнительный директор
АНО «Стратегическое партнерство
«Северо-Запад»

Стратегическим партнерством «Северо-Запад», совместно с адвокатским бюро «Качкин и Партнеры», при поддержке Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, проводится цикл мероприятий по вопросам применения механизмов государственно-частного партнерства для развития региональной и муниципальной инфраструктуры и обмена опытом в этой сфере, направленный на улучшение инвестиционного климата субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Западного федерального округа.

Первое мероприятие состоялось в мае этого года в Калининграде на тему: «Особенности реализации проектов в сфере городского пассажирского транспорта на условиях государственно-частного партнерства».

Тема сегодняшнего мероприятия: «Особенности реализации проектов в сферах здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта на условиях государственно-частного партнерства». По нашему мнению, эти вопросы актуальны для каждого региона как на муниципальном, так и на региональном уровне.

Планируется, что подобные мероприятия пройдут в каждом регионе Северо-Запада России, и будут отражать актуальную повестку конкретного субъекта. Финальная конференция пройдет в Санкт-Петербурге.

Отдельно хочу поблагодарить коллег из Правительства Архангельской области и Агентства стратегических разработок за помощь в организации сегодняшнего мероприятия.



*Игорь Викторович Девятко -
руководитель агентства стратегических
разработок Архангельской области*

Уважаемые коллеги, рад вас приветствовать на нашем семинаре, посвященном вопросам применения механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере. Хочу обратить ваше внимание на то, что формат семинара предполагает живое общение, поэтому если у вас есть какие-то вопросы, наш основной спикер Денис Качкин готов к постоянному диалогу. Все его знания нужно по максимуму применить к нашим текущим задачам.

Применение механизмов ГЧП имеет критическую важность для социально-экономического развития региона как такового. Стоит отметить, что применение механизмов концессионного соглашения (это 115-ФЗ) – это не новинка для Архангельской области, так как у нас большой пакет проектов, именно связанных с концессиями: на сегодняшний день – 33 проекта на общую сумму порядка 2,5 млрд рублей, но это все проекты в сфере ТЭК и ЖКХ (в основном из области муниципально-частного партнерства), то есть соглашения в основном на водоснабжение, водоотведение, тепло.

При этом все мы сегодня существуем в реальности новых стратегических задач, Указа №204, уже во вступительной части которого вопросы демографии, здоровья, образования поставлены во главу угла. И мы отчетливо понимаем, что без развития инфраструктуры достичь тех целей, которые поставлены перед Российской Федерацией в целом и перед каждым регионом в частности, фактически невозможно.

Мы с коллегами из соответствующих ведомств оцениваем те потребности, которые у нас есть в социальной сфере, например:

- более 4 млрд рублей для развития инфраструктуры в части здравоохранения, это как минимум 9 новых объектов на 2021 года;
- в сфере социального обслуживания престарелых граждан – очередь составляет от 6 до 12 месяцев. Это недостаток койко-мест, также требуется развитие инфраструктуры и новые объекты;
- в спортивной сфере требуется строительство свыше 66 объектов на общую сумму инвестиций около 4,5 млрд руб. Это нормы по обеспечению муниципалитетами населения спортивными объектами.
- по объектам культуры и досуга – 17 населенных пунктов Архангельской области остро нуждаются в таких объектах;



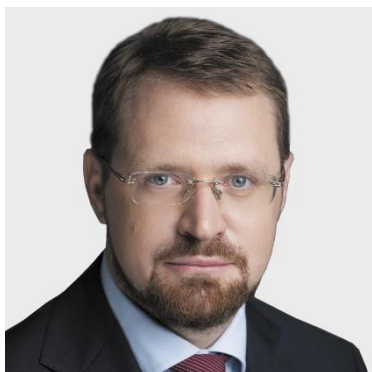
- вопрос обеспечения 100% доступности дошкольного образования – для детей в возрасте от 2х месяцев до 3х лет – есть потребность в 9 дополнительных учреждениях дошкольного образования в дополнение к тем 8, что уже включены в федеральное соглашение о строительстве;
- состояние образовательных объектов в настоящий момент – как минимум 22 школы по многим районам требуют серьезной модернизации.

Поэтому сегодняшняя тема актуальна как для муниципального и регионального, так и для федерального уровня. Тот успех, с которым мы начали в сфере ЖКХ, обусловлен тем, что были применены законодательные нормы: аренда закончилась, дальнейшие действия возможны только через концессию. Очевидно, что это был принудительный шаг, который отчасти сработал.

Социальная сфера также переориентируется на то, что надеяться только на получение федеральных средств для реализации проектов уже не приходится. Обсуждали с коллегами из Агентства по спорту и Министерства спорта РФ, что финансирование объектов будет осуществляться в случае, если данные проекты реализуются совместно с частным партнером. На другое рассчитывать со стороны федерального центра не приходится. Приоритет по финансированию будет отдаться в первую очередь проектам ГЧП. Если есть на той или иной территории потребность в объекте, то, в первую очередь, оценивается возможность реализации данного проекта через механизм привлечения частного партнера. Если в каком-либо конкретном случае по юридическим, экономическим и техническим основаниям данный механизм не работает, тогда будет рассматриваться вариант бюджетного финансирования. Такие устрашающие или стимулирующие меры нас ожидают, и, в любом случае, чтобы работать в этой новой реальности, нам требуются те компетенции, которые мы сегодня начнем получать для того, чтобы применять их на практике.

Также хотел обратить внимание, что на прошлой неделе на Проектном комитете под руководством губернатора Архангельской области был одобрен проект по развитию государственно-частного партнерства на территории области, который предполагает как раз развитие этого механизма на всех уровнях власти региона. Совместно со специалистами федерального уровня мы будем прорабатывать типовые схемы реализации проектов социальной сферы для того, чтобы вы могли их тиражировать на своих территориях, исходя из анализа тех потребностей, которые есть.

Также хочу заметить, что в рамках разработки стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2035 года, в ближайшее время она будет вынесена на общественные слушания, не только учтены все параметры, заложенные в Указе №204, но и серьезный упор делается на необходимость реструктуризации всех государственных программ с точки зрения целей, применения проектного подхода и внедрения механизмов ГЧП, то есть рассматривать ресурсное развитие инфраструктуры не только с точки зрения привлечения бюджетных средств из федеральных программ, но и партнерства с бизнес-структурами и частными инвесторами. А это не только финансы, это компетенции, конкуренция и качество услуг для конечного потребителя.



Денис Владимирович Качкин - управляющий партнер, руководитель практики по инфраструктуре и ГЧП АБ «Качкин и Партнеры»

«Особенности реализации проектов в сферах здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта на условиях государственно-частного партнерства»

Адвокатское бюро «Качкин и Партнеры» давно занимается вопросами инфраструктуры и ГЧП, поэтому буду рад поделиться накопленным за восемь лет опытом. Соглашусь с Игорем и Виталием, что у нас сейчас меняются основы государственной политики. Наиболее активно сфера инфраструктуры и ГЧП стала развиваться после 2014 года, когда случились негативные события в экономике: денег стало меньше и они стали дешевле. В связи с чем государство задумалось о том, что инфраструктуру нужно развивать по-другому. Ситуация была кризисная, и одним из способов выхода экономики из кризиса традиционно является развитие инфраструктуры и инвестирование в нее. Мы сейчас двигаемся в направлении симбиоза государственного и частного, и это правильно, потому что когда в более современных инвестиционных механизмах участвуют не только бизнес и государство, а появляется третья сторона, например, банк, намного сложнее получается зарабатывать коррупционную ренту.

Когда я говорю о сравнении механизмов ГЧП и государственного заказа, всегда привожу в пример стадион «Зенит» в Санкт-Петербурге, который начал строиться в конце 2000х годов, в процессе строительства постоянно возникало увеличение сметы, в результате его стоимость выросла почти в два раза. Проект был реализован, но только недавно завершились судебные тяжбы с предыдущим подрядчиком, и в итоге все равно его передали в концессию в управление тому выгодоприобретателю (бенефициару), которому он нужен. Сейчас закончился Чемпионат мира, построено огромное количество стадионов и различной другой спортивной инфраструктуры, и всем известно, что она вряд ли может быть доходной. Это инструмент временный и событийный, и обеспечить доходность спортивного объекта довольно непросто, тем более такого дорогостоящего, когда требуется возврат инвестиций. Поэтому все эти объекты ложатся, как правило, бременем на публично-правовые образования: на муниципалитеты, субъекты федерации. Но, по нашему мнению, управление такими объектами – не совсем функция государства.

Государство должно постепенно освобождаться от своей роли управленца отдельными инфраструктурными объектами, эта роль должна перейти тем, у кого это лучше получается – бизнесу. Именно в этой связи возникла идея ГЧП и других подобных инвестиционных механизмов. В современном мире модель концессий и ГЧП стала активно внедряться в развитых юрисдикциях (Британия, Австралия и т.д.) в конце 1980х.

Идея очень простая – привлечь бизнес и забрать у государство то, что ему не свойственно. Для того, чтобы контролировать и иметь возможность влиять на эти процессы, недостаточно регуляторных механизмов. Очевидно, что государство выполняет двойную функцию: с одной стороны – оно устанавливает правила поведения в определенных сферах экономики, с другой стороны – должно иметь возможность влиять на своего бизнес-партнера в отношении конкретного проекта/проекта. Для этого существует договорный



механизм, в рамках которого государство выступает в роли равнозначного партнера, и у него получается дуальная роль: с одной стороны оно надзирает и контролирует, с другой – принимает на себя вполне определенные обязательства, которые вытекают из гражданско-правового договора.

В нормативной среде нашей страны – это смешанный договор, объединяющий элементы различных договоров, как правило связанных с созданием инфраструктуры, с привлечением финансирования и последующим управлением созданного объекта.

Бизнес, когда он идет в подобные отношения, также хочет иметь определенные гарантии, поэтому гражданско-правовой договор направлен на урегулирование данных отношений, и бизнес получает желаемые гарантии, что вложенные инвестиции окупятся.

На сегодняшний день основная сфера, в рамках которой производится создание инфраструктуры, — это сфера госзакупок по ФЗ-44. В соответствии с ФЗ-44, баланс интересов сдвинут в сторону публичного партнера, то есть госзаказчика. Как правило, подрядчики и поставщики практически бесправны в этих отношениях. Сам закон это жестко регулирует, также судебная практика как правило на стороне публичного партнера. Баланс распределения рисков в этих отношениях совершенно некорректный.

Когда мы говорим о концессиях и ГЧП, все несколько иначе. Здесь нет такого количества императивных норм, которые регулируют отношения, намного больше свободы договора реализуется в этих отношениях.

Основное различие госзаказа от ГЧП и концессионных соглашений в том, что его условия изначально прописаны в законе как императивные нормы, и стороны не могут менять в своем соглашении. Жесткость этой конструкции говорит о том, что государство таким образом защищает свои интересы, но, тем самым, не позволяет, во-первых, сторонам быть гибкими, во-вторых, нередко поставщики оказываются в таких условиях, что им приходится уходить в «дефолт».

В этом смысле механизмы ГЧП и концессионных соглашений также предусмотрены федеральными законами, но они не настолько жестко зарегулированы, поэтому свобода договора в понимании именно Гражданского кодекса РФ больше реализуется именно в этих механизмах.

Пример – недавно прогремевшее по всей стране «Башкирское дело», когда антимонопольная служба, получив жалобу по одному из конкурсов по строительству дороги на территории Республики Башкирия, увидела в конкурсной документации попытку под концессионным механизмом подать привычный механизм госзакупки. Когда это случилось, инвестиционное сообщество осознало себя как единое, и была выработана позиция единого сопротивления, что позволило выстроить линию защиты, которая сначала в суде, а потом на ряде правительственных заседаний, позволила защитить концессию. Тем самым удалось сохранить зарождающийся, но очень перспективный рынок концессий, признать его право на существование. В этом случае ФАС проиграла. В некотором смысле после этого наступил «золотой век концессий».

Президент РФ на ПМЭФ-2017 упомянул об «инфраструктурной ипотеке», но не сказал, что это такое. Все инвестиционное сообщество полгода пыталось понять, что это такое. Были предложены некоторые концепции, но в итоге это трансформировалось в некий триединый механизм (под руководством Министерства экономического развития РФ). Под инфраструктурной ипотекой стали понимать несколько инструментов:

- 1) наличие Фонда развития, о котором уже принят закон, как механизма государственной поддержки инвестиционных проектов с суммой 3,5 трлн рублей. В некотором смысле данный инструмент схож с Инвестиционным фондом 2000х;



- 2) комплексная настройка законодательной части и внесение небольших изменений в ФЗ-115 и ФЗ-224 и в ряд отраслевых законов
- 3) идея ГЧП-фильтра.

Инициатор проекта должен осуществить процедуру оценки его сравнительного преимущества и эффективность, тем самым продемонстрировав, что реализация данного проекта и создание того или иного объекта будет выгоднее для государства через механизмы ГЧП, чем через механизм госзакупки. Идея ГЧП-фильтра предполагает, что этот инструмент должен работать в обратную сторону. То есть при создании или реконструкции любого объекта инфраструктуры изначально необходимо считать «экономикой» проекта с точки зрения использования механизма ГЧП.

На уровне Правительства РФ также сделано множество позитивных шагов для развития ГЧП и концессий, Майские указы Президента РФ на ¼ состоит полностью из инфраструктурной повестки. Поэтому сейчас во всех госпрограммах механизмы ГЧП и концессионных соглашений рассматриваются в качестве ключевых инструментов привлечения инвестиций.

ГЧП в сфере образования, здравоохранения, туризма, культуры и спорта

Первый ГЧП проект, который мы полностью подготовили в сфере туризма, культуры и отдыха – музей в центральном парке культуры и отдыха им. Кирова в Санкт-Петербурге по мотивам сказок А.С.Пушкина. В 2010 году было принято решение о создании такого музея, это аналог шведского музея Юнибакен по мотивам сказок А.Лингрен, который представляет собой движущуюся экспозицию в нескольких помещениях, люди перемещаются по ним в вагонетках. В Стокгольме в этот музей многочасовые очереди. Проект нами был полностью подготовлен, в том числе разработаны техническая и финансовая модели, но наступил самый главный базовый риск, который угрожает любому ГЧП проекту. Как ни странно, это даже не отсутствие компетенций или финансов, а политический риск. В Санкт-Петербурге поменялся губернатор, который в первое время вообще не воспринимал ГЧП проекты, поэтому большинство проектов, которые запускались при В.И.Матвиенко, кроме тех, что были уже запущены, курируемые на самом высоком уровне, в сфере транспорта, были отложены. Но данный проект был подготовлен, и уже тогда было понятно, что данная сфера является достаточно перспективной с точки зрения ГЧП.

Объекты ГЧП концессионных соглашений:

- к объектам концессионных соглашений относятся объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения (п. 14 ч. 1 ст. 4 ФЗ «О концессионных соглашениях»);
- объектами СГЧП являются объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социального обслуживания населения (п. 12 ч. 1 ст. 7 ФЗ «О государственно-частном партнерстве»).

Перечень объектов является открытым, в то же время отсутствует прямое определение понятия «социально-культурное назначение».



Ст. 275.1 НК РФ (открытый перечень объектов социально-культурной сферы): объекты здравоохранения, культуры, детские дошкольные объекты, детские лагеря отдыха, санатории (профилактории), базы отдыха, пансионаты, объекты физкультуры и спорта (в том числе треки, ипподромы, конюшни, теннисные корты, площадки для игры в гольф, бадминтон, оздоровительные центры), объекты непромышленных видов бытового обслуживания населения (бани, сауны)

Пример из судебной практики: Определение Верховного Суда РФ от 17.07.2015 № 309-КГ15-8949 по делу № А 07-20815 / 2014: при рассмотрении вопросов об отнесении объектов к объектам социально-культурного назначения необходимо, в том числе, руководствоваться ст. 30 ФЗ от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Ст. 30 Закона о приватизации определяет особенность приватизации объектов социально-культурного назначения, к которым относит объекты здравоохранения, культуры и спорта

При этом существует риск оспаривания концессионных соглашений.

Кроме основных законов, регулирующих сферу ГЧП и концессионных соглашений в целом, существует также отраслевое законодательство:

Отраслевое нормативно-правовое регулирование:

- Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»
- Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»
- ФЗ от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»
- ФЗ от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»
- Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1)
- ФЗ от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»
- Иные законодательные и подзаконные акты

Сфера здравоохранения

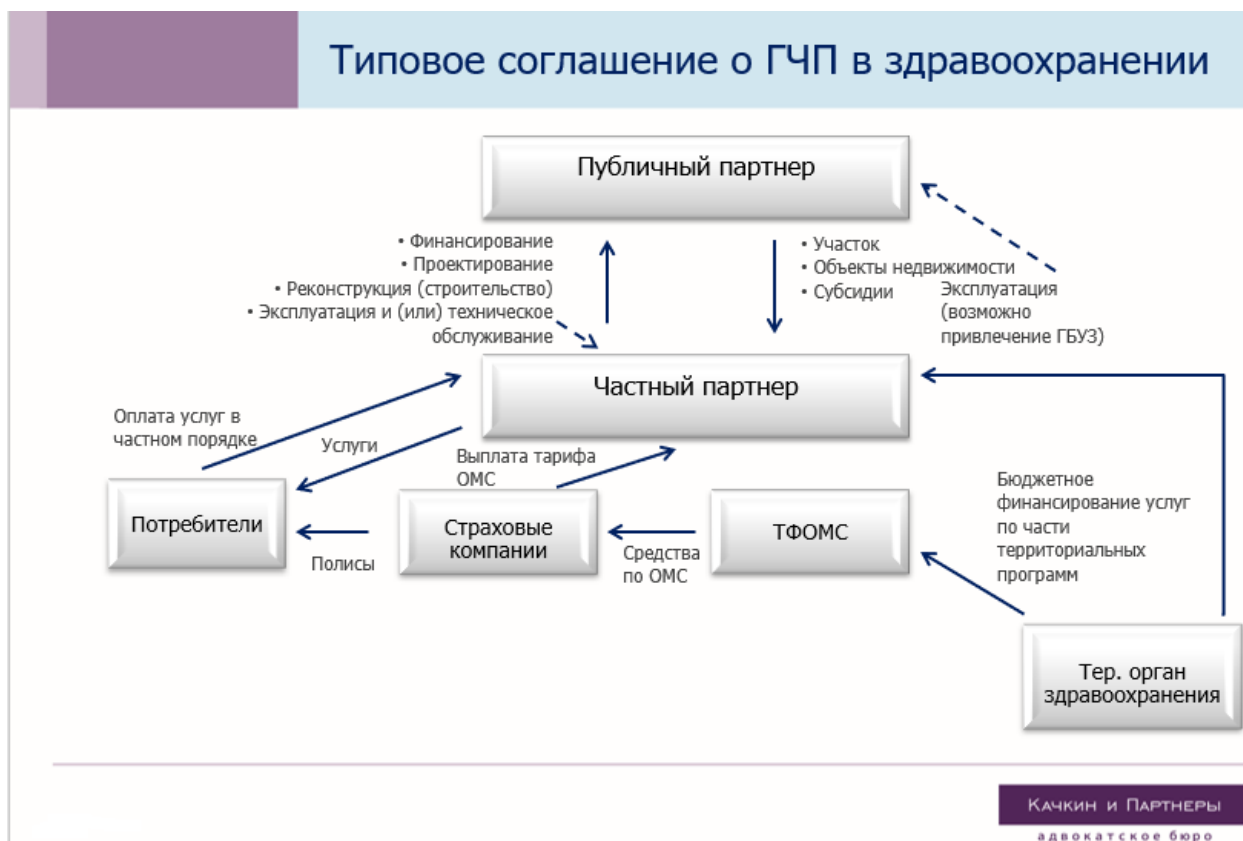
Сфера медицины довольно разнообразная, у нас есть различные медицинские объекты, существует бесплатная и платная медицина, добровольное и обязательное медицинское страхование. Возникает множество вопросов: как вовлекать инвесторов, какие механизмы возврата инвестиций? Но в то же время видим и серьезный интерес к этой сфере со стороны различных игроков, поэтому медицинская сфера активно развивается и появляется все больше проектов.

Существует три федеральных проекта, которые были реализованы Министерством здравоохранения РФ.

Первый проект был реализован в Новосибирске, когда в концессию передали объект по производству протезов. По сути, это индустриальный промышленный объект, на котором производились объекты медицинского назначения. Данный проект известен, но, по нашему мнению, так делать неправильно, потому что, если мы говорим об объектах медицинского назначения, то это должны быть медицинские объекты – объекты здравоохранения, а не промышленные.



После этого Минздравом было запущено еще два проекта: один на бесконкурсной основе – Клиника микрохирургии глаза в Екатеринбурге (115-ФЗ позволяет реализовывать проекты по распоряжению Правительства РФ).



Публичный партнер, как правило, представлен регионом, который заинтересован в том, чтобы была оказана качественная медицинская услуга и создан объект здравоохранения. Есть частный партнер, который создает этот объект и в той или иной степени им управляет. Если мы говорим о модели, реализуемой по 224-ФЗ, то управление может происходить двумя путями:

1. Оказание услуг по техническому обслуживанию и содержанию здания, что более характерно для модели по 224-ФЗ;
2. В дополнение – оказание медицинских услуг (целевая эксплуатация объекта)

В зависимости от этого у частного партнера могут быть разные источники дохода:

При техническом обслуживании плательщиком может быть публичная сторона, которая инициировала этот проект и, по сути, платит в рассрочку:

1. возврат инвестиций, вложенных частным партнером в создание объекта;
2. операционные эксплуатационные затраты, которые возникают у частного партнера, также компенсируются публичной стороной через механизм 224-ФЗ. По сути, это опосредованная государственная закупка;
3. аренда: если созданный объект передан в аренду медицинскому учреждению, которое будет оказывать медицинские услуги, в этой ситуации частный партнер может окупать вложенные инвестиции через арендные платежи. В этой ситуации медицинское учреждение скорее всего будет государственным, и реализовать свое право на аренду оно сможет только через механизм государственной закупки по ФЗ-44. Но, в данном случае, это не конкурсная



процедура, а закупка у единственного поставщика, поэтому эти риски не критичные, и таким образом ряд проектов также структурированы.

Таких примеров в сфере здравоохранения по ФЗ-224 пока нет. Многие проекты в настоящий момент на стадии подготовки, и мы ожидаем, что в ближайшие год или два они появятся на рынке.

Типовая концессия в здравоохранении



7

Если мы говорим о концессии по ФЗ-115, то, в этом случае, всегда предполагается целевая эксплуатация объекта частным партнером, то есть оказание медицинских услуг. Важно, что основным источником поступления средств концессионеру является тариф на медицинское обслуживание, в котором отсутствует инвестиционная составляющая и не заложено какой-либо прибыли (структура его четко описана в Законе об обязательном медицинском страховании).

Инвестор находится в невыгодном положении, и нужно смотреть, насколько данный объект необходим региону. В случае, если существует острая необходимость, публичной стороне необходимо каким-то образом заложить инвестиционную составляющую в проект. Именно таким образом было сделано в Ленинградской области, когда реализовывался проект строительства реабилитационного центра в поселке Коммунар Гатчинского района: значительная часть капитальных затрат была покрыта за счет капитального гранта и платы концедента в рамках заключенного концессионного соглашения (80-90%). В этом случае для региона оказалось выгоднее реализовать проект через механизм концессионного соглашения, чем самостоятельно создать объект и в дальнейшем его эксплуатировать.

Другие источники дохода:

1. Платные медицинские услуги
2. Добровольное медицинское страхование



Здравоохранение. Отраслевые особенности:

1. Обеспечение окупаемости проекта. Полная окупаемость проекта за счет ОМС невозможна
2. Риск неполучения государственного задания по ОМС в необходимом объеме
3. Риск непривлечения достаточного объема пациентов по тарифам ОМС

Пути решения на практике:

- оказание медицинской помощи как по тарифам ОМС, так и иных платных услуг
 - установление условий о минимально-гарантированной доходности частной стороне
 - гарантия публичной стороной разницы между минимальным доходом, установленным с учетом гарантированных показателей, и реальным доходом частной стороны по ОМС
 - гарантия публичной стороной достижения показателей (возможно через механизм Особых обстоятельств)
 - выкуп объекта соглашения публичным партнером (кроме концессионного соглашения)
4. Гарантированное привлечение ГБУЗ в концессионных проектах невозможно (эксплуатацию должен осуществлять концессионер или третье лицо со стороны концессионера)

Пути решения на практике:

- поддержка деятельности частных клиник через механизм гарантирования концессионеру, в том числе, объемов государственного задания (для концессионных проектов)
 - эксплуатацию обеспечивает публичный партнер, для чего привлекает ГБУЗ (для проектов на основании Закона о ГЧП)

Здравоохранение. Примеры проектов.

1) Сеть поликлиник в г. Новосибирске

- концедент: город Новосибирск;
- концессионер: заявки на участие в конкурсе не поступили;
- проект реструктурирован по механизму ГЧП (в настоящее время проводится работа по рассмотрению предложения ООО «Седьмая концессионная компания»);
- объект: создание 7 поликлиник;
- эксплуатация: планировалось привлечение ГБУЗ (по модели ГЧП эксплуатацию может осуществлять публичный партнер с привлечением ГБУЗ, по модели концессии такая возможность отсутствует);
- срок действия: планировался срок соглашения на 10 лет. В настоящее время при структурировании нового проекта срок будет пересмотрен;
- объем инвестиций: первоначально стоимость проекта оценивалась около 6,2 млрд. руб.;
- окупаемость проекта: первоначально планировалось участие бюджета в виде капитального гранта (1,5 млрд.) и платы концедента (4,6 млрд. руб.).



Причины неудачи в реализации проекта:

- осуществление эксплуатации ГБУЗ, а не концессионером (риск: нарушение Закона о концессионных соглашениях). Риск минимизируется путем структурирования проекта по модели ГЧП;
- некорректная экономическая модель проекта, потребовался пересчет стоимости создания объектов;
- короткие сроки строительства (2 года);
- необходимость осуществлять строительство одновременно 7 поликлиник с целью ненарушения сроков (для всех поликлиник срок строительства устанавливался равным 2 годам).

2) Московская область (2 проекта)

- концедент: Московская область;
- концессионер: ООО «ПЭТ-Технолоджи Балашиха» и ООО «ПЭТ-Технолоджи Подольск»;
- дата подписания концессионного соглашения: март 2015;
- объект: строительство онкорadiологических центров в Балашихе и Подольске;
- срок действия: 12 лет;
- объем инвестиций: в Балашихе – 2,33 млрд. рублей, в Подольске – 1,53 млрд. рублей;
- окупаемость проекта: межбюджетные трансферты из бюджета Московской области на покрытие инвестиций в размере 30% от тарифа ТФОМС, обязательства концедента по обеспечению определенного объема услуг и тарифов на оказываемые с использованием объекта концессионного соглашения услуги (правомерность условий подтверждена решением УФАС МО).

Дополнительно. Дмитрий Медведев в июле 2018 года посетил онкорadiологический центр в Балашихе. Глава Правительства подчеркнул, что привлечение частных инвестиций с использованием механизма государственно-частного партнерства возможно распространить и на другие регионы.



Сфера образования

ГЧП в образовании развито в настоящее время в недостаточной степени. Сейчас существуют концессии по детским садам, таких проектов по школам нет. Основная причина в том, что по Конституции РФ среднее образование в нашей стране бесплатное, поэтому, в любом случае, это будет в чистом виде концессия, платежный механизм которой будет предусматривать все выплаты (инвестиционные затраты, стоимость обучения) через механизм платы концедента, что не может заинтересовать как концедента, так и концессионера. Кроме того, данная сфера несет серьезные оперативные риски.

Образование. Отраслевые особенности:

1. Обеспечение окупаемости проекта

Пути решения на практике:

- оказание платных услуг
- плата концедента / возмещение публичного партнера (плата за доступность)
- передача объекта образования в аренду для оказания образовательных услуг
- выкуп объекта соглашения публичным партнером (кроме концессионного соглашения)

2. Закрепление за территориями образовательных организаций субъектов РФ законодательно не предусмотрено

Пути решения на практике:

- актом субъекта РФ установить закрепление за организацией территорий, которое не повлечет необходимость обеспечения проживания учеников (ч. 3 ст. 67 с учетом п. 6 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»)

Образование. Пример проекта

- концедент: город Нефтеюганск (Ханты-Мансийский автономный округ);
- концессионер: ООО НДОО «Умничка»;
- дата подписания концессионного соглашения: 30.03.2018;
- объект: дошкольное учреждение на базе 3-этажного здания общей площадью около 4 тыс. кв. м на 615 мест (реконструкция);
- срок действия: 30 лет;
- объем инвестиций: 286 000 000 руб.;
- окупаемость проекта: субсидии на возмещение затрат, компенсационные платежи за счет бюджета (аналог МГД), использование (эксплуатация) объекта.



Сфера туризма

Туризм - временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - лица) с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания (ст. 1 ФЗ № 132-ФЗ)

Объекты концессионных соглашений / СГЧП в сфере туризма целесообразно определить как объекты недвижимого имущества или объекты недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением и относящиеся к объектам туристской индустрии

Туристская индустрия - гостиницы и иные средства размещения, средства транспорта, объекты санаторно-курортного лечения и отдыха, объекты общественного питания, объекты и средства развлечения, объекты познавательного, делового, лечебно-оздоровительного, физкультурно-спортивного и иного назначения, организации, осуществляющие туроператорскую и турагентскую деятельность, операторы туристских информационных систем, а также организации, предоставляющие услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников (ст. 1 ФЗ № 132-ФЗ)

Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)» (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2011 г. № 644):

- принципы кластерного подхода (сосредоточение на ограниченной территории предприятий и организаций, занимающихся разработкой, производством, продвижением и продажей туристского продукта, а также деятельностью, смежной с туризмом и рекреационными услугами)
- механизмы государственно-частного партнерства как способы достижения задач в рамках ФЦП

Туризм. Отраслевые особенности

1. Возможно ли заключение нескольких соглашений или обеспечивающая, в том числе, инженерная инфраструктура является частью объекта в сфере туризма?

Пути решения на практике:

- обоснование технологической связанности обеспечивающей инфраструктуры как входящего в состав объекта соглашения
 - создание концедентом / публичным партнером за свой счет обеспечивающей инфраструктуры и передача ее концессионеру / частному партнеру во владение и пользование
 - заключение нескольких соглашений (в т. ч. сочетание концессионных соглашений и СГЧП)
2. Объект соглашения может являться объектом культурного наследия
- Неопределенность в терминологии (отсутствие в перечне объектов соглашения по законодательству о ГЧП, концессионному законодательству прямого указания на объекты культурного наследия, выявленные объекты культурного наследия)



- В отношении ОКН допускается ограниченный перечень возможных манипуляций (консервация, ремонт, реставрация, приспособление для современного использования)

- Нахождение большинства объектов культурного наследия в оперативном управлении или хозяйственном ведении учреждений и предприятий

Пути решения на практике:

- обоснование принадлежности объектов культурного наследия к объектам социально-культурного назначения

- отнесение объектов культурного наследия к объектам туристской индустрии

- включение в соглашение положений, обязывающих концессионера / частного партнера действовать в соответствии с законодательством об объектах культурного наследия

Туризм. Пример проекта.

- концедент: город Санкт-Петербург;
- концессионер: ООО «Центр АТР-Сайгон»;
- соглашение не подписано, подписание планируется на ПМЭФ-2018;
- объект: гостиница, соответствующая категории «три звезды» и более, для целей комплексного туристического обслуживания с номерным фондом не менее 100 номеров, с рестораном / кафе, конференц-залом, иными помещениями и имуществом (реконструкция;)
- особенности: объект концессионного соглашения является объектом культурного наследия регионального значения;
- срок действия: 43 года;
- объем инвестиций: ок. 600 000 000 руб.;
- окупаемость проекта: за счет использования (эксплуатации) объекта соглашения.



Сфера спорта

Объекты концессионных соглашений / СГЧП в сфере спорта целесообразно определить как объекты недвижимого имущества или объекты недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением и относящиеся к объектам спорта

Объекты спорта – объекты недвижимого имущества или комплексы недвижимого имущества, специально предназначенные для проведения физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий, в том числе спортивные сооружения (подп. 7 ст. 2 ФЗ № 329-ФЗ)

Спорт. Государственные программы.

- Государственная программа РФ «Развитие физической культуры и спорта» на 2013-2020 годы (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 302)
- Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 - 2020 годы» (утв. Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 № 30)

Предусмотрена необходимость разработки комплекса мер по развитию ГЧП в сфере физической культуры и спорта

Спорт. Примеры проектов.

1. Ленинградская область

- концедент: Ленинградская область;
- инициатор проекта: ООО «БАССЕЙНЫ «АТЛАНТИКА»;
- соглашение не подписано;
- объект: Плавательный бассейн в г. Сертолово, состоящий из недвижимого и технологически связанного с ним движимого имущества, в том числе оборудования, необходимого для водоподготовки (создание);
- срок действия: 20 лет;
- объем инвестиций: ок. 882 000 000 руб.;
- окупаемость проекта: за счет бюджетных средств (капитальный грант, плата концедента), использование (эксплуатация) объекта соглашения.

2. Воронежская область

- публичный партнер: Воронежская область;
- инициатор проекта ГЧП: ООО «ДОМАНИ ГРУПП»;
- заявок от иных инвесторов не поступало, проведены переговоры о заключении соглашения ГЧП, принято решение публичного партнера о заключении соглашения. Информация о факте подписания соглашения отсутствует;
- объекты: здание ледовой арены двухэтажное, здание футбольного манежа (создание);
- срок действия: 12 лет;
- объем инвестиций: ок. 236 000 000 руб.;
- окупаемость проекта: частичное финансирование создания за счет бюджетных средств (капитальный грант), использование (эксплуатация) объекта соглашения.



191015, Санкт-Петербург, ул. Кавалергардская, д. 7
Телефон: +7 (812) 374-95-44
e-mail: mail@n-west.ru

Социальные сети
[instagram.com/partnerstvo_szfo](https://www.instagram.com/partnerstvo_szfo)
[facebook.com/partnerstvo.szfo](https://www.facebook.com/partnerstvo.szfo)
vk.com/partnerstvo.szfo

*** Для предоставления презентаций спикеров обращаться в Исполнительную дирекцию АНО «Стратегическое партнерство «Северо-Запад».**

**Контактное лицо: Хрусталева Дарья Владимировна
hrustaleva@n-west.ru**