

Гостинично-частное партнерство

Поляков И.И., руководитель направления по транспортной инфраструктуре и проектному финансированию адвокатского бюро «Качкин и Партнеры». 2023 г.

Пожалуй, почти любой читатель, внимательно следящий за публичными заявлениями руководства страны о планах по развитию тех или иных отраслей экономики, заметит непреходящее внимание к туризму. Это неудивительно – потенциал внутреннего и въездного туризма в России, без преувеличения, огромен, как для бизнеса, так и для самих туристов. По данным Комитета по туризму Организации экономического сотрудничества и развития, в последние годы отрасль формирует 3,9 % ВВП страны и 0,7 % общей численности занятых, что значительно ниже, чем в ряде развитых стран мира. По оценке Минэкономразвития России, потенциал развития туризма составляет 140 млн турпоездов в год до 2030 года¹, из них 53 млн поездок будут совершены впервые. Задача, которую перед собой ставит государство – при помощи мер господдержки увеличить вклад туризма в ВВП почти до 5 %². Развитие идет достаточно стабильно: рост внутреннего туризма в 2022 году составил +6 %, а по данным Росстата, за первые 4 месяца 2023 года количество размещенных в гостиницах увеличилось на 17 %³. Однако в условиях исчерпания возможностей инфраструктуры и номерного фонда такой рост не может продолжаться бесконечно. Требуется вложение инвестиций.

Безусловно, туризм – одна из тех отраслей, в которых львиную долю капитальных вложений осуществляет частный сектор, зачастую с ограниченной поддержкой государства или вовсе без таковой; бизнес привык справляться сам. Тем не менее, именно сейчас, когда, с одной стороны, государство выражает готовность поддерживать туризм, постоянно увеличивая как объемы, так и виды различных форм поддержки, а с другой – развитие туризма внутри страны является едва ли не единственным ответом на внешние ограничения, партнерство публичного и частного игроков на поле вложений инвестиций в туристические объекты и, в первую очередь, в туристскую инфраструктуру, может быть особенно успешным и плодотворным. Ключ успеха – в грамотном структурировании проектов, учитывающим справедливое распределение рисков между его основными участниками, соблюдение баланса интересов публичной, частной стороны и финансирующих организаций и предусматривающим систему взаимных гарантий и обязательств на весь срок проекта.

Определенную сложность при структурировании проектов в сфере туризма представляет то, что перечень возможных объектов инвестирования в этой сфере чрезвычайно широк. От строительства отдельного отеля или целого гостиничного кластера до обустройства парка развлечений, от создания горнолыжного курорта до реконструкции исторического здания, от размещения глэмпингов или многофункциональных зон вдоль федеральных трасс до постройки круизного лайнера – все это относится к сфере туризма, и в каждом случае проект требует самостоятельного подхода к его структурированию. При этом структурирование крупных инвестиционных проектов (вроде создания целого курорта) обычно невозможно без решения комплекса задач по созданию или обновлению

¹ Аналогичные цифры называют и в Правительстве Российской Федерации - см.: URL: <http://government.ru/news/44285/>

² URL: https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_sovmestno_s_biznesom_predstavili_pravitelstv_u_klyuchevye_napravleniya_razvitiya_turizma_do_2030_goda.html.

³ URL: <https://www.atorus.ru/node/52851>.

сопутствующей инженерной и транспортной инфраструктуры. Наконец, ряд объектов, обычно не относимых к объектам туристской инфраструктуры, может вносить вклад в привлечение туристов в качестве дополнительного эффекта, например, выполняющая транспортную функцию канатная дорога или удачно расположенный мост с обзорной площадкой. Все это, с одной стороны, приводит к закономерному выводу о невозможности применения ко всем инвестиционным проектам в сфере туризма единой схемы структурирования, но, с другой стороны, позволяет расширить перечень возможных инструментов поддержки.

Обзор основных форм федеральной поддержки крупных инвестиционных проектов в сфере туризма

Если рассматривать меры поддержки инвестиционных проектов в сфере туризма со стороны федерального бюджета по состоянию на конец 2023 года в контексте наиболее крупных инвестиционных проектов следует обратить внимание на три ключевых блока таких мер.

Во-первых, предоставление федеральной поддержки регионам на развитие туризма в рамках государственной программы «Развитие туризма»⁴, финансирование которой только на 2024 год запланировано в сумме 43,4 млрд рублей⁵. По сравнению с прошлыми вложениями федерального бюджета это значительная сумма – так, по оценке коллег из InfraOne Research, с 2015 по 2020 год, до утверждения национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» и госпрограммы «Развитие туризма», вложения составили лишь около 51 млрд. рублей⁶. Однако в сравнении с другими программами это немного – например, на тот же 2024 год ожидаемый объем финансирования государственной программы «Доступная среда» практически в два раза больше, более 86 млрд. рублей⁷.

Сама государственная программа предусматривает предоставление широкого перечня субсидий и межбюджетных трансфертов субъектам РФ на различные мероприятия, среди которых особенно стоит выделить предоставление средств из федерального бюджета в следующих формах:

- субсидии бюджетам субъектов РФ на поддержку инвестиционных проектов путем софинансирования строительства (реконструкции) **объектов обеспечивающей инфраструктуры**⁸ с длительным сроком окупаемости (Приложение 3 к госпрограмме);
- субсидии бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ по финансовому обеспечению создания **инженерной и транспортной инфраструктуры** в рамках комплексного развития туризма (Приложение 4 к

⁴ Утверждена постановлением Правительства РФ от 24.12.2021 № 2439.

⁵ URL:

https://www.economy.gov.ru/material/news/18_mlrdrubleyvydelitminekonomrazvitiyav2024godunarasshireniemnomernogofondarossiyskihoteley.html.

⁶ URL: <https://infraoneresearch.ru/fkh2ub/158gy1>.

⁷ URL: <https://tass.ru/ekonomika/18965591>.

⁸ Под обеспечивающей инфраструктурой понимаются объекты, необходимые для функционирования объектов туристской инфраструктуры на туристских территориях, в том числе сети электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, связи, дноуглубление и берегоукрепление, берегозащитные, пляжеудерживающие сооружения, объекты благоустройства общественных городских пространств, очистные сооружения, а также подключение к ним – см. раздел I Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р.

госпрограмме). В данном случае речь идет о поддержке проектов с участием отраслевого института развития – АО «Корпорация Туризм.РФ».

Также стоит упомянуть предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ в 2023 и 2024 годах на поддержку инвестиционных проектов по созданию **модульных некапитальных средств размещения** (Приложение 10 к госпрограмме) – поддержка создания модульных отелей определена Правительством РФ как одно из приоритетных направлений⁹.

Не менее значимым является субсидирование процентной ставки по кредитам¹⁰. Субсидии предоставляются из федерального бюджета непосредственно прошедшим отбор банкам и государственной корпорации ВЭБ.РФ на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным по льготной ставке инвесторам для реализации инвестиционных проектов в сфере туризма. Льготная ставка составляет от 3 % до 5 % годовых для кредитных договоров, заключенных в 2021-2022 годах, а для кредитных договоров, заключенных с 2023 года, процентная ставка не может превышать сумму 3 % годовых и 30 % от актуальной на каждый день начисления процентов ключевой ставки ЦБ РФ. Причем если изначально субсидирование предоставлялось в отношении только кредитов на строительство гостиниц и многофункциональных комплексов, то с октября 2023 года в состав возможных объектов включены также круглогодичные парки развлечений, аквапарки и горнолыжные курорты.

Нельзя не отметить ведущую роль отраслевого института развития – АО «Корпорация Туризм.РФ», созданного в конце 2020 года по поручению председателя Правительства РФ для развития внутреннего и въездного туризма. Корпорация участвует в инвестиционных проектах в сфере туризма, в том числе за счет предоставленных ей бюджетных инвестиций из федерального бюджета. Их объем в 2024 году, исходя из распоряжения Правительства РФ о предоставлении инвестиций, превысит 11 194 миллионов рублей¹¹. При этом средства, полученные Корпорацией из бюджета, могут направляться как на разработку мастер-планов, так и на вклады в уставный капитал хозяйственных обществ и предоставление займов, если такие расходы связаны с реализацией инвестиционных проектов в сфере туризма¹².

Помимо отраслевых мер не стоит забывать и об общих механизмах поддержки инвестиционных проектов. Так, например, льготное финансирование инвестиционных проектов, предоставляемое в рамках программы «Фабрика проектного финансирования», может направляться на инфраструктуру туристско-рекреационного комплекса¹³. Средства, полученные в результате размещения инфраструктурных облигаций, обеспеченных поручительством ДОМ.РФ, могут в том числе предоставляться в форме займов инвесторам на развитие инфраструктуры для развития городской среды, в том числе в рамках создания объектов для организации отдыха граждан и туризма¹⁴. Также в ряде случаев актуальными являются инструменты и институты, нацеленные на поддержку проектов в

⁹ URL: <https://rosinfra.ru/news/vitse-premer-dmitrii-chernyshenko-soobshchil-o-vydelanii-ne-menee-48-mlrd-rublei-ezhegodno-na-razvitie-turizma>.

¹⁰ Правила предоставления субсидий утверждены постановлением Правительства РФ от 09.02.2021 № 141.

¹¹ См. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2021 № 3996-р.

¹² См. Постановление Правительства РФ от 01.08.2022 № 1360.

¹³ Пп. з) п. 2 Приложения к программе «Фабрика проектного финансирования», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.02.2018 № 158.

¹⁴ Пп. а) п. 30(1) Правил финансирования проектов с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2459.

определенных регионах – такие, как АО «Кавказ.РФ», которое, среди прочего, осуществляет управление туристско-рекреационными особыми экономическими зонами, входящими в состав туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, а также оказывает поддержку инвестиционным проектам в регионе, в том числе в сфере туризма. Для полноты картины следовало бы также упомянуть региональные инициативы, а также комплекс нефинансовых мер, как общих, так и специфичных для конкретных проектов (например, присвоение проекту статуса режима масштабного инвестиционного проекта для предоставления земельных участков без торгов и иных региональных льгот, налоговые льготы в границах особых экономических зон или методологическая поддержка со стороны корпораций развития и органов власти). Однако осветить их все в рамках настоящей статьи не представляется возможным.

Важным, представляется не только конкретный перечень мер поддержки, настройка которого проводится регулярно (стоит, например, отметить недавнюю инициативу Минэкономразвития России по объединению нескольких субсидий на поддержку туризма в единую субсидию¹⁵), но и в целом готовность государства поддерживать отрасль не только словами, но и финансированием.

Некоторые организационно-правовые формы структурирования инвестиционных проектов в сфере туризма на принципах государственно-частного партнерства

Одной из наиболее распространенных форм государственно-частного партнерства в сфере туризма на настоящий момент является корпоративная форма. Если говорить о крупных инвестиционных проектах, то речь идет в первую очередь об участии в проектах АО «Корпорация Туризм.РФ» совместно с привлеченными частными инвесторами. Схема предполагает создание специальной проектной компании для реализации инвестиционного проекта на основе разработанного Корпорацией мастер-плана, в которой Корпорация участвует в качестве, преимущественно, миноритария, обеспечивая внесение вклада в уставный капитал¹⁶. При этом участие Корпорации в проекте обычно сочетается с другими мерами поддержки – льготным кредитованием и финансовой поддержкой со стороны субъектов, в том числе за счет субсидий из федерального бюджета, а также применение режима масштабного инвестиционного проекта.

Примером такого сочетания является, например, проект создания круглогодичного курорта «Казань марина»¹⁷. В рамках проекта, общая стоимость которого оценивается в сумму порядка 21 млрд. рублей планируется создать туристический центр на берегу Волги с маринной полугодовой площадью 300 яхт. Корпорацией разработан и утвержден осенью 2023 года мастер-план территории площадью 72,8 га, на которой планируется создать 9 гостиничных объектов различных категорий с фондом в 1 250 номеров¹⁸. Проект позволит привлечь до 620 тысяч турпоездов в год и обеспечить создание до 1900 новых рабочих мест. Создание обеспечивающей инфраструктуры возьмет на себя регион, инвесторы же будут привлекаться в рамках разработанных инвестиционных лотов — подготовленных и проработанных предложений по гостиничным объектам. Также им будут доступны кредиты по льготной процентной ставке.

Корпоративная форма государственно-частного партнерства – инструмент, который, в силу особенностей корпоративного законодательства, позволяет гибко подойти к вопросу контроля за

¹⁵ URL: <https://www.pnp.ru/economics/v-rossii-mozhet-poyavitsya-edinaya-subsidiya-na-razvitie-turizma.html>.

¹⁶ URL: <https://туризм.рф/support-measures/>.

¹⁷ URL: <https://туризм.рф/news/rais-respubliki-tatarstan-rustam-minnikhanov-i-generalnyy-direktor-korporatsii-turizm-rf-obsudili-re/>.

¹⁸ URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/607580>.

реализацией проекта, и при этом обеспечить разделение затрат и рисков между ее участниками. Тем не менее, у нее есть свои недостатки. В первую очередь, это риски субсидиарной ответственности участников специальной проектной компании в случае ее банкротства. Также важно отметить отсутствие каких-либо договорных механизмов, гарантирующих предоставление финансирования в течение срока проекта или выполнение мероприятий по созданию объектов инфраструктуры со стороны субъекта РФ или муниципалитета (частично такие риски могут быть сняты за счет участия публично-правового образования в специальной проектной компании, однако это сопряжено с дополнительными административными сложностями). При этом при увеличении количества привлекаемых инвесторов, задействованных в реализации масштабного проекта, в рамках одной проектной компании процесс принятия решений усложняется. Договорные формы государственно-частного партнерства требуют больше времени на структурирование, однако позволяют решить указанные проблемы и при этом обладают рядом дополнительных преимуществ.

К договорным формам ГЧП принято относить концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнерстве. Инструмент активно применяется в России – так, на конец 2022 года, по данным Министерства экономического развития РФ, в стране было заключено свыше 3,9 тысяч концессионных соглашений, соглашений о ГЧП и МЧП с общим объемом инвестиционных обязательств 3,4 триллиона рублей, из которых 2,4 триллиона – внебюджетные инвестиции¹⁹. Львиную долю в них составляют концессионные соглашения, популярность которых в туристической сфере набирает обороты. Так, как отметили коллеги из InfraOne Research²⁰, на конец июля 2022 года, в сегменте инвестиционных проектов в сфере туризма дороже 100 млн руб. коммерческое закрытие прошли 7 концессионных соглашений в сумме на 3,8 млрд руб., при этом еще 21 концессий в сумме на 73,6 млрд руб. находились в стадии проработки. По нашей информации, с середины-первой половины 2022 по осень 2023 года было заключено не менее пяти концессионных соглашений на общую сумму не менее 27 миллиардов рублей.

Так, в октябре 2022 года было заключено концессионное соглашение о проектировании, строительстве и эксплуатации инфраструктуры горного туристического комплекса Рай-Из на Полярном Урале²¹. В рамках данного проекта концессионером выступает специальная проектная компания, участниками которой являются Газпромбанк, УК СТК «Шерегеш» и AZIMUT Hotels, а на стороне концедента – правительство Ямало-Ненецкого автономного округа. В рамках концессионного соглашения планируется создание горнолыжных трасс длиной не менее 19 км, включая не менее двух подъемников, которые обеспечат комфортное катание для 4310 лыжников одновременно, а также горнолыжные школы, системы освещения и навигации, прилегающую инфраструктуру: гостиницы 3* и 4* общим номерным фондом не менее 320 номеров с конференц-центрами, ресторанами и СПА-центром площадью не менее 3 тыс. квадратных метров. Общий объем капитальных затрат оценивается в 13,5 млрд рублей. Ввод объекта в эксплуатацию запланирован на 2026 год. К другим значимым концессионным проектам в сфере туризма можно отнести проект строительства горнолыжного курорта «Арсеньев» в Приморском крае, концессионное соглашение по которому заключено также в 2022 году. Объем инвестиций в рамках проекта оценивается в размере 10 млрд. рублей²², в рамках которого предусмотрено предоставление софинансирования из федерального бюджета в объеме порядка 7,6 млрд. рублей по программе «дальневосточной концессии», а также

¹⁹ URL: <http://council.gov.ru/events/news/144623/>.

²⁰ URL: <https://infraoneresearch.ru/fkh2ub/0j3go2?s1qtyk=1wd56g>.

²¹ URL: <https://www.gazprombank.ru/press/7076505/>.

²² URL: <https://sportprimorsky.ru/press-centre/17432-sovremenny-gornolyzhnyy-kurort-budet-postroen-v-arseneve.html>.

привлечение средств ДОМ.РФ по льготной ставке. Первую очередь строительства планируется завершить до 2025 года²³.

Практика применения концессионного механизма в крупных инвестиционных проектах в иных отраслях экономики показывает их привлекательность как для крупных инвесторов и публичной стороны, так и, что особенно важно, для банков. Среди причин этого можно назвать:

- наличие договорных механизмов, гарантирующих возврат привлеченных концессионером инвестиций: платежный механизм, особые обстоятельства, компенсация при прекращении. Особо стоит отметить механизмы защиты прав кредиторов концессионера (такие, как предусмотренное законом прямое соглашение, заключаемое между концедентом, концессионером и кредиторами, а также включение в состав возмещаемых концессионеру в составе платы концедента и компенсации при прекращении расходов на оплату процентов по кредитным договорам);
- гибкость договорного регулирования отношений в рамках проекта;
- наличие государственных мер поддержки концессионных проектов – например, государственная программа «Развития туризма» предусматривает предоставление средств из федерального бюджета бюджетам субъектам РФ на софинансирование их обязательств в рамках концессионных соглашений на создание объектов инфраструктуры в проектах с участием АО «Корпорация Туризм.РФ»;
- долгосрочный характер действия соглашений, обеспечивающий возможность распределения бюджетных расходов в течение всего срока проекта; и т.д.

Для проектов, реализуемых на основе концессионных соглашений, характерно привлечение банковского финансирования на принципах проектного финансирования в объеме до 80 % и более от объема частных инвестиций на инвестиционной стадии.

При этом нет ограничений для сочетания корпоративной и договорной модели. Например, участие в концессионном проекте на стороне концессионера специальной проектной компании с участием АО «Корпорация Туризм.РФ» и ключевых инвесторов позволит обеспечить привлечение финансирования Корпорации и иных инструментов, сопутствующих ее участию в проектах туризма. С другой стороны, наличие договорных гарантий со стороны концедента и его прямая бюджетная поддержка в рамках концессионного соглашения позволит привлечь долгосрочное заемное финансирование на выгодных условиях. При этом безусловные обязательства концедента по выплате компенсации при досрочном прекращении концессионного соглашения, рассчитанной исходя из объема задолженности перед кредиторами концессионера, при одновременном соблюдении принципа осуществления компании-концессионером исключительно деятельности в рамках проекта, существенно снижает риск предъявления к акционерам концессионера требований со стороны кредиторов последнего.

На наш взгляд, очевидно, что в дальнейшем количество инвестиционных проектов в туризме будет только расти. В текущих условиях возможности, которые несет с собой партнерство бизнеса и государства, особенно при синергии различных мер поддержки и правовых механизмов, дают существенные преимущества для всех участников. Главное – суметь ими воспользоваться.

²³

URL: <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/97557/>.