



Павел Карпунин

*Партнер, руководитель
практики проектного
финансирования и ГЧП Capital
Legal Services*



Юлия Антипова

*Старший юрист
практики проектного
финансирования
и ГЧП Capital Legal Services*

ПЕРСПЕКТИВЫ ГЧП ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ПАРКОВОЧНОГО ПРОСТРАНСТВА

Управление заполняемостью автомобильных дорог является одним из ключевых инструментов городского регулирования в сфере транспорта. Продуманная политика в отношении условий парковки на улицах города позволяет решить множество проблем, связанных с увеличением количества личного автотранспорта у населения.

Недостаток публичных ресурсов (как финансовых, так и управленческих) может являться существенным препятствием на пути решения транспортных проблем современного города. В связи с этим особо остро стоит вопрос привлечения частных ресурсов, в том числе применение механизмов государственно-частного партнерства для управления трафиком.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Разные темпы экономического роста городов predeterminedили разное время создания платных парковок. Считается, что первый аналог платной парковки появился в 1935 году в США в штате Оклахома. В Москве пилотная зона платной парковки заработала лишь в ноябре 2012 года, а в Санкт-Петербурге — в сентябре 2015 года.

Опыт крупных европейских городов показывает, что платными парковками на улично-дорожной сети в основном управляют подразделения городской администрации, однако такой подход не исключает участия и частных операторов. Например, в Париже частные компании для управления уличными парковками не привлекаются. А в Стокгольме, напротив, многие из муниципальных функций переданы в ведение частных компаний, при этом функции государственных органов сводятся только к надзору за исполнением контрактов частными компаниями. В Берлине муниципалитеты нанимают частных подрядчиков для поставки и установки паркоматов, сбора оплаты за парковку. Таким образом, универсальное решение по структурированию проектов в сфере платных парковок на сегодняшний день не выработано.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТНЫХ ПАРКОВОК

Механизмы создания

В 2011 году в связи с изменениями в федеральный закон «Об автомобильных дорогах» за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями были закреплены полномочия по организации платных парковок на автомобильных дорогах общего пользования.

Нормативные акты различных публично-правовых образований содержат разные способы создания платных парковок, в том числе государственные контракты, концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве и инвестиционные соглашения. Например, порядок создания платных парковок в Иркутской области и Новгородской области в качестве единственного механизма



РАЗНЫЕ
ТЕМПЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РОСТА ГОРОДОВ
ПРЕДПРЕДЕЛИЛИ
РАЗНОЕ ВРЕМЯ
СОЗДАНИЯ ПЛАТНЫХ
ПАРКОВОК

создания платных парковок предусматривает концессионное соглашение, причем инициатором создания платной парковки может являться только собственник земельного участка, граничащего с полосой отвода автомобильной дороги, на которой планируется создать платную парковку.

—◆—

**В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ
ПЛАТНЫЕ ПАРКОВКИ
МОГУТ СОЗДАВАТЬСЯ
КАК НА ОСНОВЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ,
ТАК И С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
МЕХАНИЗМОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА**

—◆—



В порядке создания платных парковок в Сахалинской области, напротив, предусмотрен исключительно государственный контракт.

В Санкт-Петербурге платные парковки могут создаваться как на основе государственных контрактов, так и с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

В Рязани и Краснодаре устройство (создание) платных парковок может осуществляться путем заключения инвестиционного соглашения. Такое инвестиционное соглашение во многом схоже с соглашениями о государственно-частном партнерстве и концессионными соглашениями, однако его условия менее жестко урегулированы. Так, например, в местных актах не предъявляются требования к существенным условиям инвестиционного соглашения и порядку их изменения. Вместе с тем местные акты не предоставляют и гарантии для частного инвестора.

Следует отметить, что данный механизм стал предметом проверок со стороны правоохранительных органов. Так, краснодарская прокуратура сочла, что подобные инвестиционные соглашения прикрывают собой концессионные соглашения, и обратилась в суд за признанием инвестиционного соглашения в отношении парковок недействительным. Однако Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд не согласился с мнением прокуратуры, указав в том числе что объектом заключенного инвестиционного соглашения являлось только движимое имущество, а в объекте концессионного соглашения обязательно должно присутствовать недвижимое имущество.

Механизмы эксплуатации

Отсутствие единства просматривается и в сфе-

ре эксплуатации платных парковок. Например, в Сахалинской области и в Республике Ингушетия содержание платных парковок должно осуществляться на основании государственных контрактов. В некоторых публично-правовых образованиях (например, в Санкт-Петербурге) осуществлять эксплуатацию платных парковок могут также концессионеры (частные партнеры).

**ХОРОШЕЕ НАЧАЛО —
ПОЛОВИНА ДЕЛА**

С точки зрения экономии публичных ресурсов наиболее выгодным механизмом реализации проектов платных парковок является государственно-частное партнерство и концессионное соглашение, в частности.

На сегодняшний день в России практически отсутствуют заключенные концессионные соглашения в отношении платных парковок на улично-дорожной сети. В качестве примера реализуемого проекта можно привести проект в Севастополе. Проект предполагает обязательства концессионера реконструировать недвижимое имущество (центр управления парковками) и создать технологически связанное с ним движимое имущество (в том числе платные парковки), а также осуществлять эксплуатацию указанных объектов. Финансирование проекта частично осуществляется за счет бюджета и средств концессионера, при этом доходы от использования платных парковок поступают в бюджет города.

За последнее время конкурсы на заключение концессионного соглашения в отношении платных парковок были объявлены также во Владивостоке и Воронеже.

Как и в Севастополе, в Воронеже объектом концессионного соглашения является сово-

—◆—

**НА СЕГОДНЯШНИЙ
ДЕНЬ В РОССИИ
ПРАКТИЧЕСКИ
ОТСУТСТВУЮТ
ЗАКЛЮЧЕННЫЕ
КОНЦЕССИОННЫЕ
СОГЛАШЕНИЯ
В ОТНОШЕНИИ ПЛАТНЫХ
ПАРКОВОК**

—◆—



купность парковочного оборудования и центра управления парковками. Согласно условиям конкурсной документации, проект будет реализовываться за счет средств частного инвестора, причем минимум 25 % доходов от использования платных парковок концессионер будет перечислять концеденту.



**ПРОЕКТ
ВО ВЛАДИВОСТОКЕ
ТАКЖЕ ПРЕДПОЛАГАЕТ
ОБЯЗАННОСТИ КОНЦЕССИОНЕРА
ПО ОБОРУДОВАНИЮ
ПЛАТНЫХ ПАРКОВОК,
А ТАКЖЕ РЕКОНСТРУКЦИИ
ДИСПЕТЧЕРСКОГО
ЦЕНТРА**

Условия конкурсной документации обжаловались в ФАС. По мнению заявителя, требование о наличии у потенциального концессионера опыта обустройства парковок в целом регионе является чрезмерным, однако ФАС не согласилась с мнением заявителя. Итоги конкурса будут подведены 1 августа 2017 года.

Проект во Владивостоке также предполагает обязанности концессионера по оборудованию платных парковок, а также реконструкции диспетчерского центра (объекта культурного наследия). Решением Приморского УФАС положения конкурсной документации были признаны не соответствующими закону о концессионных соглашениях, так как в них не содержались требования о наличии у участников конкурса лицензии на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия. Кроме того, по мнению УФАС, конкурсная документация не соответствовала закону о концессионных соглашениях в части порядка и оценки конкурсных предложений.

Арбитражный суд Приморского края не согласился с позицией УФАС и признал решение Приморского УФАС не соответствующим закону о концессионных соглашениях, сославшись на то, что концессионер вправе привлечь к работам по сохранению объекта культурного наследия субподрядчика, обладающего необходимыми лицензиями. Иные доводы УФАС также были признаны необоснованными.

Практически одновременно с решением Приморского УФАС прокуратура Владивостока внесла представление об отмене распоряжения о проведении конкурса и распоряжения о создании конкурсной комиссии.

23 декабря 2016 года Ленинский районный суд

города Владивостока подтвердил позицию прокуратуры, сославшись на то, что на момент проведения конкурса не были утверждены проект и схемы организации дорожного движения. Конкурс был отменен.

Таким образом, концессионные проекты в сфере платных парковок наталкиваются в ряде случаев на сопротивление со стороны государственных органов. Кроме того, различные нормативные ограничения также препятствуют развитию платных парковок.

ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ КОНЦЕССИИ

Сами по себе платные парковки — не объект концессионного соглашения

С точки зрения закона о концессионных соглашениях объектом соглашения должно являться недвижимое или недвижимое и технологически связанное с ним движимое имущество. В то же время, согласно федеральному закону об автомобильных дорогах, платные парковки — это совокупность элементов обустройства автомобильных дорог, то есть движимое имущество.

Для соблюдения требования к объекту концессионного соглашения конкурсная документация всех планировавшихся в России проектов предусматривает обязательства концессионера не только создать сами платные парковки, но и построить (реконструировать) недвижимое имущество — центр управления платными парковками.

Ограничение возможности эксплуатации

Информация, относящаяся к парковочному пространству, чаще всего хранится и обрабатывается с помощью государственных информационных систем (ГИС). Вместе с тем в со-



**КОНЦЕССИОННЫЕ
ПРОЕКТЫ В СФЕРЕ
ПЛАТНЫХ ПАРКОВОК
НАТАЛКИВАЮТСЯ
В РЯДЕ СЛУЧАЕВ
НА СОПРОТИВЛЕНИЕ
СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ**

ответствии со статьей 14 федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» по общему правилу оператором ГИС не может быть частная компания. Таким образом, по общему правилу концессионер сможет осуществлять только частичную (техническую) эксплуатацию платных парковок, что существенно усложняет взаимоотношения между концедентом и концессионером в части развития и сопровождения ГИС.

◆

**КОНЦЕДЕНТ
МОЖЕТ
НАСТАИВАТЬ
НА ПЕРЕЧИСЛЕНИИ
ПЛАТЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ
ПАРКОВКАМИ
В БЮДЖЕТ
С УСЛОВИЕМ
КОМПЕНСАЦИИ
РАСХОДОВ
КОНЦЕССИОНЕРА
ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ
БЮДЖЕТА**

◆

Финансовая привлекательность проекта

Вопрос распределения платы за парковку также является достаточно значимым для структурирования проекта. В частности, концедент может настаивать на перечислении платы за пользование парковками в бюджет с условием компенсации расходов концессионера за счет средств бюджета.

На финансовые показатели проектов в отношении платных парковок особо сильно повлияет позиция ФАС РФ по так называемому башкирскому делу, в соответствии с которой недопустима полная компенсация расходов концессионера из бюджета. Таким образом, основным источником компенсации расходов концессионера должна является плата за парковку. Необходимо выделить ряд аспектов, негативно влияющих на возможность концессионера компенсировать расходы по проекту.

Управление заполняемостью парковки

Во-первых, из-за невозможности эвакуации автомобилей некоторые парковочные места могут временно перестать приносить доход концессионеру.

Эвакуация транспортного средства допускается только в случаях, прямо предусмотренных в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), при этом нарушение правил платной парковки в перечне таких случаев не указано.

Ситуация осложняется тем, что субъекты РФ не вправе восполнить данный недостаток, так как регулирование порядка производства по делам об административных правонарушениях находится в федеральной компетенции. Субъекты РФ вынуждены находить способы обойти этот пробел. Например, в Москве эва-

куация с платных парковок, как правило, происходит на основании решения антитеррористической комиссии Москвы при длительном нахождении, например, автомобиля без государственных знаков в зоне платной парковки. Вместе с тем такие меры не могут обеспечить своевременное освобождение парковочного места от автомобилей, нарушающих правила платной парковки.

Привлечение к ответственности

Вторым фактором является невозможность органов исполнительной власти субъекта получить доступ к персональным данным автовладельцев.

Без специального соглашения с МВД РФ привлечение нарушителей правил платной парковки к административной ответственности невозможно. Безусловно, это снижает мотивацию граждан своевременно оплачивать парковку.

Ожидается, что данный пробел будет устранен в ближайшее время, так как на рассмотрении Государственной думы Российской Федерации находится законопроект, позволяющий органам и учреждениям органов исполнительной власти субъектов РФ получать доступ к персональным данным автовладельцев.

Анализ зарубежного опыта доказывает, что платные парковки могут создаваться и эффективно функционировать с привлечением средств частных инвесторов. При этом концессионный механизм представляется одним из наиболее оптимальных способов организации и управления платными парковками в условиях крупных городов. В то же время повышение эффективности таких проектов требует оптимизации правового регулирования, прежде всего на федеральном уровне. ■



◆

**АНАЛИЗ
ЗАРУБЕЖНОГО
ОПЫТА
ДОКАЗЫВАЕТ,
ЧТО
ПЛАТНЫЕ ПАРКОВКИ
МОГУТ СОЗДАВАТЬСЯ
И ЭФФЕКТИВНО
ФУНКЦИОНИРОВАТЬ
С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ
СРЕДСТВ ЧАСТНЫХ
ИНВЕСТИТОРОВ**

◆
