



АССОЦИАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ
ИНВЕСТОРОВ И КРЕДИТОРОВ



Министерство
экономического развития
Российской Федерации

Государственно-частное партнерство в России

Концессия и ГЧП: было, стало, будет?



Оговорка

Настоящий обзор подготовлен Ассоциацией инфраструктурных инвесторов и кредиторов (АИИК) совместно с Минэкономразвития России в целях информирования участников рынка инфраструктурных инвестиций и других заинтересованных лиц о текущем состоянии и динамике развития российского рынка государственно-частного партнерства (далее — ГЧП).

Приведенные в обзоре выводы, оценки, прогнозы, если не указано иное, являются видением авторского коллектива и актуальны по состоянию на дату публикации.

В обзоре использованы данные Минэкономразвития России, а также публично доступная информация. Авторский коллектив не несет ответственности за достоверность данных, содержащихся в публично доступной информации.

Данный обзор не является основанием для принятия каких-либо финансовых и инвестиционных решений, не является рекламой или офертой и публикуется исключительно в справочно-информационных целях.

При любом цитировании материалов настоящего обзора ссылка на него обязательна.

Москва, декабрь, 2025 г.



Редакционная коллегия

Игорь Коваль

Председатель
Правления АИИК,
Первый заместитель
председателя правления
по инвестиционной
политике Госкомпани
«Автодор»

Мария Ярмальчук

Член Правления АИИК,
Генеральный
директор АИИК,
Генеральный
директор НАИК

Галина Крупен

Руководитель
отдела по связям
с общественностью
АИИК

Евгения Зусман

Член Экспертного
совета АИИК,
Управляющий партнёр
компании You & Partners

Вступительное слово



Максим Решетников
Министр экономического
развития Российской
Федерации

Государственно-частное партнёрство (ГЧП) продолжает оставаться важным инструментом взаимодействия государства и бизнеса, позволяющим объединять ресурсы для решения общих задач.

Интерес к проектам ГЧП на протяжении последних лет сохранялся на высоком уровне, это видно из объёма законтрактованных инвестиций (в 2022 г. и 2023 гг. по 0,9 трлн руб. ежегодно, в 2024 г. — 2,3 трлн руб., это абсолютный максимум).

За 11 месяцев 2025 г. на рынке ГЧП и концессий заключено 198 новых соглашений на 382 млрд руб.

Традиционно точкой притяжения инвестиций является транспортный сектор — около 65% всех вложений. Далее идёт сфера ЖКХ — 18% инвестиций, и социальная сфера — 15% всех инвестиций.

Важно отметить, что в 2025 году закладываются предпосылки качественной трансформации рынка ГЧП и концессий, с учётом новых бюджетных ограничений. Акцент смещается к повышению эффективности, устойчивости и сбалансированности принимаемых решений.

Приоритет работы Минэкономразвития России сегодня — это повышение качества оценки проектов, снижение случаев несбалансированного распределения рисков и повышение эффективного использования бюджетных средств.

Для этих целей к оценке проектов ГЧП стоимостью свыше 3 млрд рублей будет привлекаться ВЭБ.РФ. Такой подход уже реализован в обновлённом порядке проведения оценки эффективности проектов ГЧП.

Кроме того, совместно с ВЭБ.РФ обновили Методику оценки эффективности проектов ГЧП. Теперь, помимо анализа финансовых показателей, будет оцениваться востребованность проекта, т.е. насколько он соответствует реально существующей потребности в услугах или инфраструктуре.

В планах на будущий год также законодательно предусмотреть введение оценки эффективности и сравнительного преимущества концессионных проектов до заключения соглашения по аналогии с проектами ГЧП.

Ожидаем, что эти комплексные изменения с учётом привлечения экспертизы ВЭБ.РФ позволят повысить доверие к проектам ГЧП и концессиям, минимизировать вероятность реализации неудачных проектов из-за ошибочной конфигурации создаваемого объекта или несбалансированного распределения рисков, а также повысить эффективность использования бюджетных средств.

2025 год стал знаковым для рынка государственно-частного партнёрства, объём законодательных и регуляторных изменений в этой сфере был очень большим. В частности, развитие получила инициатива по контролю расходных обязательств дотационных регионов и муниципалитетов, которой удалось сдержать принятие типовых форм для ГЧП и концессий. Также состоялось усиление роли ВЭБ.РФ в оценке эффективности по ГЧП и запланированная оценка эффективности по концессионным соглашениям. Кроме того, произошла долгожданная трансформация подхода Банка России к оценке надёжности кредитов на реализацию проектов по 115-ФЗ и 224-ФЗ с требованиями регрессного обеспечения (риск-вес). Наконец, готовится к принятию законопроект, подтверждающий право инвестора на использование комфортных писем банков.

2025 год также стал временем консолидации участников рынка: профессиональное сообщество как никогда едино в стремлении сохранить и развивать возможности реализации ГЧП и концессионных проектов.

В этом Дайджесте мы рассказываем о зрелом возрасте рынка ГЧП и присущих ему трудностях. И надеемся на то, что те проекты, которые мы подсветили, а также многие другие проекты и инициативы, создающие не только комфортные объекты инфраструктуры для населения, но и положительные эффекты от вложенных средств для государства, станут достаточным стимулом для развития механизмов государственно-частного партнёрства в будущем.

А какие конкретно меры нужны рынку, — читайте в Дайджесте.



Игорь Коваль
Председатель
Правления АИИК,
Первый заместитель
председателя правления
по инвестиционной
политике Госкомпании
«Автодор»

АИИК сегодня

АИИК **создана при поддержке** Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) для выстраивания конструктивного долгосрочного диалога с государством, в том числе и в области привлечения внебюджетного финансирования в инфраструктурные проекты.

В состав Ассоциации входят крупнейшие финансовые организации, инфраструктурные холдинги, государственные компании и общественные объединения России.

Экспертный совет АИИК объединяет ведущих специалистов научных центров, юридических компаний, а также представителей крупного бизнеса.

> 1750

Общее количество реализуемых проектов

> 4,2 ТРЛН. РУБ.

Общая стоимость реализуемых проектов

> 390 000

Общее количество рабочих мест в компаниях-членах

> 377 МЛРД. РУБ.

Общий объем ежегодных налоговых отчислений



Цели деятельности

- ✓ Нормотворчество (экспертная поддержка законодательных инициатив и их разработка);
- ✓ Консолидация GR-усилий ключевых участников рынка ГЧП;
- ✓ Продвижение инициатив в области частных инвестиций в инфраструктуру и ГЧП;
- ✓ Консолидация позиций профильных ФОИВ в части регулирования инвестиций в инфраструктурные проекты (Минэкономразвития России, Минфин России, Минпромторг России);
- ✓ Экспертная поддержка участников по реализуемым ими проектам, построение платформы для взаимодействия между такими участниками;
- ✓ Подготовка аналитических материалов, направленных на отслеживание ключевых изменений в нормативно-правовой базе, актуализация информации о рынке ГЧП и его тенденциях;
- ✓ Обсуждение и совместная реализация проектов между представителями бизнеса, кредитными организациями и органами власти.

Достижения АИИК

- ✓ Смягчены ограничения Бюджетного кодекса по ГЧП: отсрочка вступления в силу поправок до 01.01.2025, разовая проверка бюджетной достаточности, распространение на регионы-получателей дотаций, методику учета долга утвердит Правительство РФ; уточнены расходные обязательства по ГЧП/МЧП в части капитального гранта и платы публичного партнера, и т.п.;
- ✓ Приняты антикризисные инициативы: 250 млрд Р казначейских кредитов регионам, 100 млрд Р облигаций на обходы городов, субсидия 2/3 ключевой ставки, лимит облигаций увеличен до 300 млрд Р + 5,3 млрд Р федеральных средств на купоны в 2025-27 гг.;
- ✓ Приняты поправки в законодательство, касающиеся федеральных проектов ГЧП в сфере промышленности;
- ✓ Приняты поправки, позволяющие заключать концессионные соглашения и соглашения о ГЧП в отношении объектов космической инфраструктуры;
- ✓ Внесен комплекс предложений (39-ФЗ, 259-ФЗ, НК РФ и др.).



Мария Ярмальчук
Генеральный директор АИИК

«За счет синергии опыта, экспертного потенциала и понимания инфраструктурной повестки нам удается предлагать государству механизмы, повышающие потенциал внебюджетных инвестиций в сферу инфраструктуры, и препятствовать принятию вредных для рынка изменений законодательства».

В мероприятиях АИИК приняли участие более 1000 представителей:

- ▶ федеральных и региональных органов власти (Правительство РФ, Государственная Дума РФ, Совет Федерации, Минэкономразвития России, Минстрой России, и пр.);
- ▶ финансовые институты развития (ВЭБ.РФ, РФПИ и пр.);
- ▶ лидеров ГЧП рынка (ПАО «Т-Плюс», ООО «РКС-Холдинг» и пр.).

Содержание



20 лет Закону о концессионных соглашениях и 10 лет Закону о ГЧП: рынок в цифрах, социально-экономические эффекты	2
Рынок концессий vs госзаказ	4
Госзаказ и ГЧП: Синергия или конкуренция? Что ждёт рынок инфраструктуры России	4
Знаковые концессионные и ГЧП-соглашения России: обзор рынка	6
Строительство и эксплуатация на основе ГЧП автомобильной дороги Западный скоростной диаметр (далее — ЗСД) в Санкт-Петербурге	6
Национальная система цифровой маркировки «Честный знак»	8
Высокоскоростная железнодорожная магистраль (ВСМ) «Москва — Санкт-Петербург»	11
«Обход Тольятти» с мостовым переходом через р. Волгу в составе международного транспортного коридора «Европа — Западный Китай» (Самарская область)	14
Система взимания платы «ПЛАТОН»	17
ЦКАД	21
Автомagистраль М-11 «Нева» (участок Москва — Солнечногорск). 10 лет с момента запуска	27
Проект М-11 (15-58 км): пионер российской концессии с риском спроса и вызовы новой реальности	27
Что сделало государство для того, чтобы концессии в России развивались? Основные вехи развития законодательства в соотношении с реализацией проектов	30
Отказ от типовых форм в КС	30
Внедрение в российское законодательство прямых соглашений и особых обстоятельств	32
Частная инициатива	34
Разнообразие форм финансового участия государства в проектах, нестандартные варианты финансирования проектов	36
Использование облигационного финансирования для реализации инфраструктурных проектов	36
Облигационный заём НПФ с грэйс-периодом 9 лет по КС ВСМ, ИБК в кап гранты в рег. КС	38
Принятие Закона о ГЧП: благие намерения и дорога ... куда?	40
Новые объекты концессий и ГЧП/МЧП	44
Принципиальное изменение системы обращения с отходами в РФ через ГЧП: программа с ППК РЭО	47
Обзор ключевых законодательных изменений за 2025 год	48
Бюджетные ограничения, внедряемые Минфином РФ	48
ГЧП после 2025 года: как повлияют бюджетные ограничения на возможность привлечения банковского финансирования региональных проектов	48
О возможности получения субсидий юридическими лицами в зависимости от заключения КС по типовым формам	51
Развитие рынка секьюритизации региональных концессий, профинансированных банками	53
Оспаривание писем поддержки коммерческих банков	55
Новые подходы к реализации проектов создания и реконструкции объектов инфраструктуры воздушного транспорта на основе концессионных соглашений	57
Взлётная полоса перемен: новая стратегия модернизации российских аэропортов	57
Разрабатывается оценка эффективности для концессионных соглашений с участием ВЭБ.РФ	60
Приняты изменения в Правила заключения, изменения и прекращения действия СЗПК	63
Утверждён комплексный план развития инфраструктуры на период до 2036 года	66
Угрозы дальнейшему развитию рынка	71
Восстановление НДС по концессионным соглашениям	71
Налог на добавленную стоимость в концессионном проекте: «возместить нельзя восстановить» — где запятая?	71
Типовые формы	74
Оценка эффективности и сравнительного преимущества по концессионным соглашениям	76
Комплексные программы развития социальной инфраструктуры в регионах (школы и кампусы)	79
Концессии в опале, справедливо ли?	79
Что необходимо сделать, чтобы рынок концессий в автодорожной инфраструктуре сохранялся и развивался?	82
План оперативных действий	82

20 лет Закону о концессионных соглашениях и 10 лет Закону о ГЧП: рынок в цифрах, социально-экономические эффекты

В этом году Закону о концессионных соглашениях 20 лет — за эти годы Закон стал основой для развития механизма государственно-частного партнёрства, в котором впервые были чётко определены правовые механизмы, позволяющие государству и бизнесу объединять ресурсы и компетенции для создания и модернизации инфраструктуры.



Министерство
экономического развития
Российской Федерации

За 20 лет Закон неоднократно совершенствовался. Изменения, вносимые в Закон, направлены на повышение инвестиционной привлекательности концессионных проектов.

В настоящее время мы наблюдаем, что ГЧП остаётся одним из ключевых и востребованных механизмов взаимодействия государства и бизнеса, который позволяет объединять ресурсы и усилия ради достижения общих целей.

За последние годы интерес к проектам ГЧП остаётся стабильно высоким, наблюдается значительный рост объёмов инвестиций (в 2022 году подписано 449 соглашений на сумму 909 млрд рублей, в 2023 году — 327 соглашений на 871 млрд рублей).

По итогам 2024 г. объём законтрактованных инвестиций в проекты ГЧП достиг исторического максимума и составил 2,3 трлн руб.

Что касается 2025 г., то за 10 месяцев 2025 г. на рынке ГЧП и концессий было заключено 179 новых соглашений на сумму 326 млрд рублей, в том числе 2 крупные концессии по строительству дорог с общим объёмом инвестиций 185 млрд руб. заключены Москвой.

Всего по состоянию на 1 ноября 2025 г. в стадии создания и эксплуатации или успешно завершены находится почти 4,4 тыс. концессионных соглашений и соглашений о ГЧП на сумму 7,5 трлн рублей, из которых 72% — частные инвестиции, что составляет около 5,4 трлн рублей.

Если рассматривать распределение инвестиций по отраслям, то наибольший объём традиционно приходится на транспорт — около 65% всех инвестиций (это прежде всего проекты, связанные с ВСМ, развитием сети платных автодорог и городского электротранспорта). На втором месте по объёму инвестиций находится ЖКХ — порядка 18%, и замыкает тройку лидеров социальная сфера — около 15% всех инвестиций.

Сегодня мы не просто подводим итоги 20-летия Закона, но и продолжаем совершенствовать регулирование нашего законодательства, повышаем эффективность и устойчивость проектов, реализуемых с использованием механизма концессионных соглашений.

В 2025 году рынок ГЧП и концессий находится в стадии качественной трансформации. Акцент смещается с количества запускаемых проектов на их качество, эффективность и устойчивость.

Наши усилия сосредоточены, в том числе на улучшении качества оценки проектов, улучшении качества их мониторинга, снижении случаев несправедливого распределения рисков по проектам ГЧП и более эффективном использовании бюджетных средств.

Для этого мы будем привлекать ВЭБ.РФ как эксперта для оценки проектов ГЧП и концессий стоимостью свыше 3 млрд рублей. 16 августа 2025 г. принято постановление Правительства Российской Федерации (от 16.08.2025 № 1236), определяющее порядок оценки уполномоченным органом проектов ГЧП.

Параллельно разработана новая Методика оценки эффективности проектов ГЧП. Теперь помимо анализа финансовых показателей будет проводиться оценка обоснованности создания объекта (то есть насколько он закрывает реально существующую потребность в услугах или инфраструктуре (не менее 75%, сравнивается объём производимых товаров (услуг) с необеспеченной потребностью в таких товарах (услугах)).

В 2026 г. мы планируем распространить оценку эффективности и на концессионные соглашения.

Повышение качества оценки и мониторинга проектов — один из наших стратегических приоритетов. В условиях дорогих денег это не просто задача, а инвестиция в надёжность и предсказуемость портфеля проектов, позволяющая сторонам принимать более обоснованные решения.

Мы ожидаем, что эти комплексные изменения повысят инвестиционную привлекательность проектов ГЧП за счёт большей предсказуемости и прозрачности оценки, снизят количество неудачных проектов, благодаря комплексной экспертизе ВЭБ, повысят доверие к ГЧП и концессиям как со стороны частных инвесторов, так и со стороны контрольно-надзорных органов.

Сегодня рынок ГЧП остаётся привлекательным для инвесторов и постепенно переходит к более глубокому контролю качества проектов.

РЫНОК КОНЦЕССИЙ VS ГОСЗАКАЗ

Госзаказ и ГЧП: Синергия или конкуренция? Что ждёт рынок инфраструктуры России

Российский рынок инфраструктурных проектов стоит на перекрёстке: несмотря на успехи государственно-частного партнёрства (ГЧП), мы видим признаки стагнации этого рынка. Меньше новых сделок, сокращение числа профильных инвесторов и рост прямых бюджетных инвестиций — тенденции последних лет.



Андрей Аверин
Заместитель
генерального директора
ВТБ Инфраструктурный
Холдинг

Ежегодное финансирование проектов через инструменты ГЧП и госзаказ в 2026-2040 годах, на наш взгляд, будет находиться в пределах трёх основных сценариев.

- В базовом — соотношение вложений через форматы ГЧП и госзаказа будет сохраняться на уровне 1:5 почти все время, лишь в 2026 и 2027 годах оно повысится до 1:4 из-за строительства ВСМ и платных автодорог.
- В оптимистичном сценарии соотношение финансирования ГЧП и госзаказа к 2040 году достигнет 1:2,2. Это позволит заместить объёмы госзаказа суммарно на 11 трлн руб. за все анализируемые годы, но потребует запуска в концессионном формате новых линий ВСМ и развития транспортно-логистических коридоров.
 - В пессимистичном сценарии рынок ГЧП будет развиваться медленнее, чем госзаказ, и его отношение к последнему снизится за эти годы до 1:7 или 1:8. Если динамика ГЧП продолжит снижаться, отрасль рискует потерять не только гибкость, но и целый пласт уникальных компетенций, синергий и экономических преимуществ, которые не могут быть полностью компенсированы механизмами классического госзаказа.

■ ЧТО ТЕРЯЕТ РЫНОК ПРИ СТАГНАЦИИ ГЧП

В первую очередь рынок лишается профессиональной интеграции: крупные вертикально-интегрированные инвесторы (такие как ВТБ Инфраструктурный Холдинг) выстроили in-house команды со всеми необходимыми компетенциями — от структурирования сделок до эксплуатации крупных объектов. Эти уникальные знания сложно заменить стандартными подрядами, а если пытаться это сделать, появятся дополнительные затраты и риски.

Без ГЧП снижается конкуренция: тот, кто строит объект за свои средства, вынужден заботиться о его качестве, долговечности и эффективности эксплуатации. Частная команда стремится оптимизировать издержки не только на этапе стройки, но и в процессе последующего содержания объекта. Опыт исследований подтверждает — вымывание ГЧП ведёт к «затвердеванию» подхода: бюджетные проекты часто ограничены рамками сметы и календаря, а за долговременный результат никто не несёт персональной ответственности.

Недополучит и экономика. Концессии и ГЧП становятся фактором, заметно влияющим на динамику в строительстве. Если в 2019 году доля инструментов ГЧП в общем объёме отраслевых работ составляла 3,5% (322 млрд руб.), то по итогам 2024 года она выросла до 6% (1 трлн руб.). В следующие два года объёмы строительства в рамках концессионных и ГЧП-проектов ожидаются рекордными — 1,8 трлн руб. и 1,6 трлн руб. — из-за создания ВСМ, платных автодорог в Москве, Санкт-Петербурге и других городах, а также инициатив, финансовое закрытие которых откладывалось из-за высокой

ключевой ставки. Доля ГЧП в строительстве в 2027 и 2028 годах составит 9% и 7,9% соответственно, а с 2029 года без замещения сопоставимым количеством и объёмом проектов может начать снижаться.

В конечном итоге недополучают и граждане: ограничение в бюджетных средствах не позволят реализовать все необходимые социально-значимые проекты, которые могут улучшить жизни миллионов человек и качественно поменять инфраструктуру страны.

ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИНЕРГИЯХ И ФИНАНСИРОВАНИИ

Крупные проекты ГЧП строятся на принципах синергии бюджета, бизнеса и банковских инструментов — это позволяет создавать сложные инвестиционные конструкции, привлекать внешнее кредитование или выпускать инфраструктурные облигации. В отличие от прямого госзаказа, где финансирование поступает исключительно из бюджета, в ГЧП деньги «работают» в экономике — создают рабочие места, повышают квалификацию трудовых ресурсов, развивают смежные отрасли.

ПОТЕРЯ ГЧП = ПОТЕРЯ ДОСТУПА К НОВЕЙШИМ ФОРМАТАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Бизнес и банки готовы брать на себя риски, предлагать нестандартные решения, вкладываться в новые продукты, проводить обучение специалистов, адаптировать лучшие международные практики. Прямой госзаказ такие синергии предложить не может — слишком жёсткая регламентация и ограниченная конкуренция.

ГЛАВНОЕ ОТЛИЧИЕ: РАЗДЕЛЕНИЕ РИСКОВ МЕЖДУ СТОРОНАМИ, ВЫСОКОЕ КАЧЕСТВО, БОЛЬШЕЕ КОЛИЧЕСТВО ОБЪЕКТОВ В ИТОГЕ

Ключевыми преимуществами концессионных и ГЧП-соглашений, помимо реализации новых проектов в дефиците бюджета, являются возможность совмещать несколько стадий реализации проекта, финансировать его частично или полностью за частные средства. У государства появляется возможность сбалансировать риски и обеспечить долгосрочное планирование. Для таких проектов характерны более быстрая скорость создания объектов (при более длительной фазе подготовки из-за согласования условий), возможность использовать дополнительные меры поддержки, но также высокие требования к коммерческой привлекательности реализуемых инициатив.

Особое преимущество ГЧП — прозрачность и мотивированная ответственность частного инвестора. Он вкладывает средства так, чтобы будущий объект был максимально эффективен, ведь именно он отвечает за эксплуатацию в течение всего жизненного цикла инфраструктуры. Если что-то работает плохо — ответственность лежит на нем, и не бюджет компенсирует убытки, а собственные деньги акционеров.

Это фундаментальное отличие трансформирует отрасль: у объекта появляется «хозяин», для которого не безразлична дальнейшая судьба инфраструктуры — именно он заинтересован в эффективности, качестве, долговечности и безопасности.

ГОСЗАКАЗ ИЛИ ГЧП?

Оба механизма важны — вместе они создают целую отрасль. Рынок ГЧП — это не просто альтернатива госзаказу, а мощный дополнительный драйвер инвестиций, инноваций и качества в российской инфраструктуре. Он расширяет возможности — позволяет запускать сложные технологичные проекты, помогает управлять инфраструктурой на всем жизненном цикле и вовлекает частных инвесторов в развитие регионов, а государству — экономить бюджет и эффективно использовать ресурсы. При стагнации ГЧП-отрасль рискует утратить важные компетенции и экономические синергии, которые не восполнит традиционный госзаказ. Поэтому важно поддерживать гибкие условия рынка, государственную поддержку и инновационные инструменты финансирования для дальнейшего развития ГЧП.

Знаковые концессионные и ГЧП-соглашения России: обзор рынка

Строительство и эксплуатация на основе ГЧП автомобильной дороги Западный скоростной диаметр (далее — ЗСД) в Санкт-Петербурге



Владимир Косой

Член ЭС АИИК,
Президент Центра
экономики
инфраструктуры

Владислав Дурасов

Старший юрист практики
ГЧП и инвестиционных
проектов консалтинговой
группы VERSUS

Юрий Миха

Руководитель практики
ГЧП и инвестиционных
проектов консалтинговой
группы VERSUS

Павел Степанов

Руководитель
направления
автомобильного
транспорта ООО «ЦЭИ»

СТОРОНЫ ПРОЕКТА

Санкт-Петербург, АО «Западный скоростной диаметр» (100% акций, которого принадлежат Санкт-Петербургу) и выбранная по итогам конкурса частным партнёром — ООО «Магистраль северной столицы», проектная компания ВТБ Инфраструктурный Холдинг.

ОБЩИЕ СРОКИ СТРОИТЕЛЬСТВА

2004–2016 годы. При этом строительство центрального участка ЗСД, предусмотренное СГЧП осуществлялось в период с 2012 по 2016.

Проект реализуется в рамках Соглашения о ГЧП, заключённого в соответствии с законом Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнёрствах».

ОБЪЁМ ИНВЕСТИЦИЙ ПО ПРОЕКТУ

Оценивается в 212 млрд (в ценах соответствующих лет), из которых: федеральный бюджет — 50,7, бюджет Санкт-Петербурга — 54,1, внебюджетные средства — 107,9. Стоимость центрального участка ЗСД, построенного в рамках СГЧП — более 120 млрд.

ЗСД — уникальный проект по созданию внутригородской платной многополосной магистрали. Трасса даёт возможность проехать 5,5-миллионный мегаполис менее чем за 20 минут, обеспечивает транспортную доступность Морского порта Санкт-Петербурга, вывод транспортных потоков на самые востребованные федеральные трассы, разгружает исторический центр, Кольцевую автодорогу, улично-дорожную сеть районов Санкт-Петербурга. Данные статистики показывают сокращение протяжённости и времени заторов на альтернативной улично-дорожной сети Санкт-Петербурга до 50 — 70% в связи с оттоком трафика на платную магистраль.

По данным экологической организации «Зелёный патруль» открытие Центрального участка ЗСД позволило Санкт-Петербургу существенно улучшить положение в экологическом рейтинге и войти в ТОП-10 регионов РФ.

За 20 лет эксплуатации дорога обеспечит прирост валовой добавленной стоимости в размере 866,9 млрд руб., из которых 265,4 млрд руб. — эффекты от экономии времени в пути пассажиров и грузов, а 214,2 млрд руб. — прямые эффекты от прироста выручки. Данные значения существенно превышают стоимость объекта, что говорит о его высокой эффективности.

■ В ЧЁМ УНИКАЛЬНОСТЬ ПРОЕКТА

Значение ЗСД не исчерпывается решаемыми транспортными задачами Санкт-Петербурга. В федеральном масштабе трасса становится частью и увеличивает пропускную способность международного транспортного коридора «Север-Юг», повышает общедоказательный показатель эффективности системы товародвижения.

Проект удостоен наград ведущих мировых и российских экономических изданий и институтов: Project Finance International, Project Finance Magazine, World Finance, Infrastructure Investor, «Рынок ценных бумаг», «Премия развития», премия «Формула движения» Общественного совета Министерства транспорта РФ, Премия Министерства строительства России.

ЗСД является одной из наиболее востребованных платных магистралей в России и обеспечивает до 300 тысяч поездок в сутки. За 2024 год в совокупности было совершено более 82 млн поездок.

ЗСД — один из крупнейших в мире ГЧП-проектов в сфере создания платных дорог, а также один из наиболее масштабных строительных проектов в России.

Проект фигурирует в десятках стратегических документов регионального и федерального уровня, определяющих направления транспортного и общедоказательного развития России и Санкт-Петербурга.

Отметим и эстетическую составляющую — мосты и эстакады центрального участка ЗСД стали современными достопримечательностями Санкт-Петербурга, символом динамичного развития города.

Отдельного внимания ЗСД также заслуживает в связи с его статусом «регионального ГЧП проекта». До вступления в силу Федерального закона «О государственном-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ законодательство Санкт-Петербурга предусматривало возможность «развития» проектов даже после окончания инвестиционной стадии. Примечательно, что стороны вправе отдельно договориться об условиях финансирования и (или) строительства, имея возможность распределить эти обязательства как на частную, так и на публичную стороны.

В рамках проекта ЗСД после запуска центрального участка были дополнительно достроены четыре новые развязки, что позволило не только охватить большее количество потенциальных пользователей, но и соединить ЗСД с новой (создаваемой) платной автомагистралью, реализуемой в рамках концессионного соглашения, проходящей по территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области — Широтной магистралью скоростного движения (ШМСД), которые совместно образуют единый скоростной коридор.

Такое регулирование в СГЧП позволяет ЗСД на протяжении всего срока соглашения оставаться успешным примером адаптивной инфраструктуры, способной к эволюции в ответ на растущие потребности мегаполиса.

Национальная система цифровой маркировки «Честный знак»



Национальная система цифровой маркировки (далее — Система маркировки) — часть мер по реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Обязанность её использования на территории РФ введена в 2019 году. В настоящий момент она распространяется более чем на 20 групп товаров, состав которых определен Правительством РФ.



Светлана Дубинчина

Член ЭС АИИК, партнёр,
руководитель практики
Инфраструктуры и ГЧП
Московского адвокатского
бюро «Перспектив»



Ольга Шолом

Член ЭС АИИК, партнёр,
руководитель практики
«Государственно-
частное партнёрство»
и «Законодательная
деятельность» Юридической
фирмы «Баргест»

В целях расширения номенклатуры маркируемых товаров на территории РФ проводятся соответствующие добровольные эксперименты¹. В основе реализуемого проекта лежит модель, основанная на государственно-частном взаимодействии.

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ПРОЕКТА

Проект реализуется в период: 2019 — 2034 гг. (15 лет)

СТОРОНЫ ПРОЕКТА

- ▶ Российская Федерация, от имени которой полномочия публичного партнёра осуществляет Минпромторг России (отдельные органы власти обеспечивают, в том числе информационное взаимодействие с Системой маркировки²).
- ▶ Частный партнёр — ООО «Оператор-ЦРПТ» (дочерняя компания ООО «Центр развития перспективных технологий»).
- ▶ Проект реализуется по модели соглашения о государственно-частном партнёрстве (в соответствии с Законом № 224-ФЗ).

ОБЪЁМ ИНВЕСТИЦИЙ ПО ПРОЕКТУ

Проект реализуется за счёт частных инвестиций, принятие публичным партнёром на себя части расходов или иное финансовое участие не предусматривается. Общий объём инвестиций составляет порядка 250 млрд руб³. Проект реализуется с привлечением акционерного и банковского финансирования с применением механизма «фабрики» проектного финансирования ВЭБ.РФ. Согласно публично

представленной информации привлечённое банковское финансирование составляет 24,2 млрд руб. (синдицированный кредит ВЭБ.РФ и ГПБ в рамках Фабрики проектного финансирования, где ГПБ предоставляет 15,5 млрд руб., ВЭБ.РФ — 8,7 млрд руб.)⁴. Остальной объём финансирования обеспечивается за счёт средств акционеров, при этом 70 млрд руб. инвестировалось в первые пять лет действия Соглашения. Заявленный в проекте период окупаемости определён как 7 лет с даты ввода в эксплуатацию Системы⁵.

1 <https://minpromtorg.gov.ru/activities/markirovka/infop/infopob>

2 П.п. 6 — 9 распоряжения Правительства РФ № 899-р.

3 https://честныйзнак.рф/info/smi_o_nas/tsrpt-za-pyat-let-investiruet-v-proekt-markirovki-70-mlrd-rubley/

4 <https://www.crpt.ru/news/1/404/>

5 https://честныйзнак.рф/info/smi_o_nas/tsrpt-za-pyat-let-investiruet-v-proekt-markirovki-70-mlrd-rubley/

■ ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

Проект решает вопросы обеспечения функции, которую приняло на себя государство в рамках Соглашения о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе (заключено в г. Алматы 02.02.2018) и Соглашения о механизме прослеживаемости товаров, ввезённых на таможенную территорию Евразийского экономического союза (заключено в г. Нур-Султане 29.05.2019) с целью снижения незаконного оборота товаров, что угрожало безопасности потребителей, влекло потери поступлений в бюджет, снижало инвестиционную привлекательность отечественной промышленности.

Основная задача — гарантировать подлинность и качество товара потребителя посредством маркировки и прослеживаемости определённых категорий товара для обеспечения безопасности граждан посредством пресечения поставки на рынок контрафактной продукции. В числе иных задач: обеспечение поступления в бюджет платежей посредством легализации рынка, защита добросовестных производителей и в целом развитие экономики⁶.

Масштабирование Системы маркировки направлено также на развитие взаимодействия и повышения защиты потребителей в рамках единого экономического пространства ЕАЭС.

■ ОЖИДАЕМЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ⁷

Ожидаемые эффекты от создания Системы маркировки включают, в том числе:

- повышение уровня жизни и здоровья граждан за счёт повышения качества товаров и роста уровня оперативности получения достоверной информации о товарах и их качестве;
- повышение эффективности противодействия поступлению в оборот фальсифицированной и контрафактной продукции и незаконному ввозу товаров в результате государственного контроля;
- увеличение поступлений в бюджет за счёт повышения собираемости налоговых и таможенных платежей и экономия бюджетных средств в отношении контрольно-надзорных мероприятий за контрафактом;
- снижение влияния недобросовестной конкуренции, рост и развитие рынка легальных товаров.

■ В ЧЁМ УНИКАЛЬНОСТЬ ПРОЕКТА

Помимо масштаба функционирования Системы маркировки и объёмов привлекаемых в проект инвестиций, не предусматривающих финансовое участие публичного партнёра, проект уникален по многим иным основаниям.

Система маркировки — это один из первых опытов структурирования федерального инвестиционного проекта по созданию ГИС по модели ГЧП. Соглашение о реализации проекта заключено на основании распоряжения Правительства РФ от 08.05.2019 г. № 899-р (без проведения конкурса⁸) и в соответствии со статьёй 20.1 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», внесённой в закон в декабре 2018 года⁹, предусматривающей создание и внедрение государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации.

Уникальное технологическое решение. Маркировка осуществляется путём формирования и нанесения средств идентификации (кодов маркировки в машиночитаемой форме при помощи криптографически защищённых цифровых кодов Data Matrix, уникальных для каждого товара) на товары, упаковку товаров или на иной материальный носитель, предназначенный для нанесения средств идентификации, в местах их производства, упаковки (переупаковки) или хранения. Производители несут затраты на оборудование для маркировки и на оплату услуг по предоставлению кодов маркировки. Прецедентным является передача со стороны государства частному партнёру на безвозмездной основе исключительного права на программное обеспечение в целях реализации проекта.

⁶ Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/575258-7>.

⁷ Там же.

⁸ В соответствии с п.5 ч.2 ст.19 Закона № 224-ФЗ.

⁹ Статья 1 Федерального закона от 25.12.2018 № 488-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статьи 4.4 и 4.5 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчётов в Российской Федерации».

Многофункциональность и участие в реализации различных задач государства. В настоящее время Система маркировки интегрирована с 27 федеральными ведомствами и органами власти 89 регионов РФ, которые в режиме онлайн получают данные о нарушениях и оперативно пресекают их¹⁰. Система маркировки является эффективным инструментом и для надзорной деятельности, предоставляя объективные данные для применения риск-ориентированного подхода. Используя данные Системы маркировки количество проверок Прокуратуры России выросло в два раза, а их эффективность в 2023 году составила 89%¹¹. По итогам ВЭФ-2025 оператором Системы маркировки и Генеральной прокуратуры РФ приняты решения о дальнейшем развитии взаимодействия для повышения эффективности контроля и оперативного пресечения незаконной торговли.

Особенность платёжного механизма, проявляющего эффективность за счёт масштабности проекта. Платёжный механизм, предложенный в проекте, является примером успешного использования механизма «плата потребителя». Проект не подразумевает наличие платы публичного партнёра и не подразумевает платы частного партнёра. Правительством РФ утверждён механизм¹², согласно которому оператор Системы маркировки обязан на платной основе оказывать услуги участникам рынка по формированию кодов маркировки товаров. Размер платных услуг установлен Правительством РФ¹³ в соответствии с законом¹⁴ и составляет 50 копеек за 1 (один) код маркировки (без учёта НДС). Исключение составляют коды маркировки для жизненно необходимых лекарственных препаратов, предельная цена которых не превышает 20 рублей — плата за маркировку таких товаров не взимается. Предоставление кодов маркировки осуществляется оператором Системы маркировки при условии их предварительной оплаты. Порядок оказания услуг и взимания платы за их оказание устанавливается типовой формой договора на оказание услуг, утверждаемой Минпромторгом России в отношении каждой товарной категории.

В сентябре 2025 года были инициированы законодательные изменения, предусматривающие установление государственной пошлины за внесение сведений в Систему маркировки¹⁵. Однако с учётом дублирования существующего платёжного механизма инициатива была отклонена.

Наднациональное значение. Система маркировки действует на территории ЕАЭС в соответствии с международными соглашениями на основе синхронизации порядка введения маркировки в отношении определённого перечня товаров и взаимного признания кодов маркировки на территории стран-участниц.

■ АКТУАЛЬНЫЙ СТАТУС

В настоящее время Система маркировки продолжает эксплуатироваться и развиваться, включая в свой периметр новые категории товаров и развивая техническую интеграцию с другими информационными базами.

В настоящее время в Системе маркировки зарегистрировано более 900 тыс. участников¹⁶, а приложением «Честный ЗНАК», позволяющим покупателю самостоятельно проверять легальность продукции, пользуются уже 9 млн человек. Экономический эффект от внедрения Системы маркировки с начала её внедрения составил 1,2 триллиона рублей в виде налоговых и других поступлений в бюджеты всех уровней¹⁷.

Использование Системы маркировки позволило существенно снизить незаконный оборот по всем товарным группам, в том числе: в пивной отрасли на 14%, на рынке парфюма — на четверть, обуви — на треть, шин и покрышек — вдвое. С начала маркировки табачной продукции закрыто 45 нелегальных площадок по её производству, а экономический эффект от легализации табачной продукции составил 627 млрд руб.¹⁸ Внедрение Системы маркировки способствует росту прибыльности производителей в лёгкой промышленности — согласно данным Росстата, выручка легальных производителей лёгкой промышленности выросла с 328 до 827 млрд рублей¹⁹.

¹⁰ <https://chestnyyznak.pf/info/news/tsrpt-i-nbsp-generalnaya-prokuratura-nbsp-rf-planiruyut-rasshirit-vozmozhnosti-markirovki-dlya-borby/>

¹¹ <https://rg.ru/2024/05/12/vernoe-znachenie.html>

¹² Постановление Правительства РФ от 26.04.2019 № 515 «О системе маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров».

¹³ Постановление Правительства РФ от 08.05.2019 № 577 «Об утверждении размера платы за оказание услуг по предоставлению кодов маркировки, необходимых для формирования средств идентификации и обеспечения мониторинга движения товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, а также о порядке её взимания».

¹⁴ Согласно п. 3.5 ч.1 ст. 5 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

¹⁵ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026190-8>

¹⁶ <https://chestnyyznak.pf/business/pulse/>

¹⁷ <https://ria.ru/20250623/alihanov-2024721452.html>

¹⁸ <https://ria.ru/20250623/alihanov-2024721452.html>

¹⁹ <https://crpt.ru/news/1/2188/>

Высокоскоростная железнодорожная магистраль (ВСМ) «Москва — Санкт-Петербург»



Владимир Косой

Член ЭС АИИК,
Президент ЦЭИ

Концедентом проекта выступил Росжелдор (Федеральное агентство железнодорожного транспорта), концессионером — ООО «ВСМ Две Столицы», которым владеет АО «УК ВСМ Две Столицы».

Основные партнёры проекта: ПАО Сбербанк, УК «Лидер», Правительство Москвы, АО РЖД, АО Группа Синара (производитель подвижного состава). Генеральный подрядчик — ОАО «РЖД», перевозчик — ООО «ВСМ-400».



Пётр Лавриненко

Член ЭС АИИК, директор
по инфраструктурным
финансам ЦЭИ

Строительные работы запланированы в 2024 — 2028 гг., запуск в эксплуатацию — во II квартале 2028 г., производство и поставка подвижного состава — в 2024-2030 гг.

Общая стоимость проекта (CAPEX) составляет 1,76 трлн руб. без НДС на строительство магистрали и 410 млрд руб. на приобретение подвижного состава в лизинг.



Арий Оконишников

Член ЭС АИИК,
руководитель
проектов ЦЭИ

ОБЪЁМЫ ИНВЕСТИЦИЙ ПО ПРОЕКТУ И СТРУКТУРА ФИНАНСИРОВАНИЯ

~15% — собственные средства концессионера (взносы в уставный капитал концессионера от регионов, по территории которых пройдёт магистраль, ОАО «РЖД», грузоотправителей)

~84% — заёмные средства, предоставляемые на возвратной основе (ФНБ, НПФ и синдикат банков)

~1% — бюджетные инвестиции в форме капитального гранта на выкуп земельных участков



Михаил Потеряхин

Член ЭС АИИК,
управляющий
директор — начальник
Управления
финансирования проекта
ВСМ Департамента
кредитования ключевых
клиентов ПАО Сбербанк

ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ ПРОЕКТА

Двумя основными проблемами проекта, для решения которых потребовалось разработать особую финансовую модель, являются проблема преодоления фазы запуска проекта — в первые годы денежные потоки не позволяют обслуживать источники финансирования в полном объёме, и проблема исключительной капиталоемкости проекта (более 2 трлн рублей).

Для решения этих проблем был сформирован первый для концессионного рынка пул различных источников заёмного финансирования: синдикат крупнейших российских банков для финансирования концессионера и лизинговой компании (создание поезда), облигации, выкупленные негосударственными пенсионными фондами, а также используются средства ФНБ.

Сочетание этих различных по срочности, стоимости (средства ФНБ предоставляются на льготной основе), срокам отсрочки для обслуживания долга инструментов позволило решить проблему фазы запуска проекта, а также соблюсти существующие нормативные лимиты финансирования и требования к капиталу для всех кредиторов.

При этом для соблюдения равенства участников (все кредиторы являются «старшими») все классы кредиторов связаны единым межкредиторским соглашением.

Дополнительным важным отличием от большинства других крупных транспортных концессий является тот факт, что в проекте ВСМ в штатном сценарии и частная, и публичная сторона возвращают вложенные в проект средства: государству возвращаются все предоставленные субсидии через механизм концессионной платы, а инвесторы в лице регионов получают стабильный дивидендный поток после погашения заёмного финансирования.

Такая модель финансирования стала беспрецедентной для российского рынка и, по словам Президента России, является уникальной и может стать образцом для других будущих мегапроектов.

Юридически реализация проекта базируется на наиболее проработанном в российской практике механизме концессии. При этом в данной сделке реализованы практически все лучшие практики структурирования концессионных сделок и государственных мер поддержки в рамках концессий, а также разработаны новые:

- ▶ государство приняло на себя соответствующую часть рисков (включая ряд строительных и коммерческих, а также связанных с производством инновационного высокоскоростного поезда) через механизм особых обстоятельств и платы концедента;
- ▶ для отдельного набора рисков, которые могут приводить к сдвигу сроков ввода проекта в эксплуатацию, обслуживание долгового финансирования обеспечивается дополнительным капитальным грантом, эквивалентным по размеру плате концедента, которая должна была бы выплачиваться при соблюдении сроков ввода объекта в эксплуатацию (решается проблема невозможности выплаты платы концедента до ввода объекта в эксплуатацию);
- ▶ предоставлены налоговые льготы в части уплаты налога на добавленную стоимость и налога на имущество;
- ▶ плата концедента покрывает процентные риски по заёмным средствам;
- ▶ средства ФНБ предоставляются в проект через субординированные депозиты в банках, что, с одной стороны, позволило государству передать проектный риск банкам (от публичной к частной стороне, что полностью отвечает идее ГЧП), с другой стороны, увеличило капиталы банков с целью поддержать их нормативы достаточности капитала при финансировании капиталоемких проектов, а также дать возможность дополнительно кредитовать экономику страны;
- ▶ залог прав по концессионному соглашению распространяется на все классы кредиторов, (включая лизинговую компанию), от лица которых в рамках прямого соглашения действует межкредиторский агент.

ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

Проект первой в России ВСМ Москва — Санкт-Петербург реализуется в самой густонаселённой части страны, где проживает более трети населения, что обеспечит высокий спрос на перевозки и широкое пространство для роста и интеграции экономических связей. ВСМ объединит две крупнейшие городские агломерации в единое экономическое пространство: время в пути сократится с 4-х часов до 2 часов 15 минут.

Проект будет способствовать кардинальному изменению траектории роста четырёх субъектов РФ, по территории которых пройдёт магистраль: Тверской, Новгородской, Московской и Ленинградской областей — будет дан импульс развитию промышленных площадок, строительству новых транспортно-пересадочных узлов, вырастет инвестиционная привлекательность пригородных и межрегиональных центров, будут созданы предпосылки для активизации строительства жилья и новой социальной инфраструктуры. В частности, уже сегодня разрабатываются мастер-планы развития территорий, прилегающих к магистрали, чтобы создать наиболее благоприятные условия для их развития.

Создание и эксплуатация ВСМ призваны существенно укрепить технологический суверенитет России: предусматривается выпуск отечественного высокоскоростного подвижного состава, развитие систем автоматизации и связи, развитие и формирование новых инженерных школ и производственных компетенций полного цикла.

В итоге проект строительства ВСМ решает задачи ускорения экономического роста, его территориального выравнивания и формирования национальных компетенций в новых отраслях, обеспечивая устойчивое и сбалансированное развитие страны на переднем крае технического прогресса.

ОЖИДАЕМЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

Проект обеспечит широкий спектр прямых и косвенных социально-экономических и бюджетных эффектов. Уже сегодня на стадии строительства самого крупного транспортного проекта в новейшей истории Российской Федерации формируется массовый заказ на строительные материалы и технику, а также строительно-монтажные работы. Все это — потенциал дополнительных налоговых поступлений в бюджет.

На этапе эксплуатации увеличится деловая активность, повысится мобильность трудовых ресурсов, сфера услуг, в особенности в отрасль туризма, получит эффект от роста турпотока, при чем не только в Москве и Санкт-Петербурге с пригородами, но и в населённых пунктах Тверской и Новгородской областей.

Перевод пассажирских перевозок на ВСМ разгрузит Октябрьскую железную дорогу, что позволит увеличить грузовой поток, который сейчас значительно ограничен существующим пассажирским движением.

Суммарно эффекты на горизонте до 2050 года, согласованные Минэкономразвития России, оцениваются в более чем 12 трлн руб. в виде прироста ВВП и 3,4 трлн руб. в виде прироста бюджетных доходов (в ценах соответствующих лет).

В ЧЕМ УНИКАЛЬНОСТЬ ПРОЕКТА

ВСМ Москва — Санкт-Петербург будет первым проектом в России, который позволит войти в клуб стран с движением поездов со скоростью до 400 км/ч, при этом подвижной состав будет создан на основе российских разработок и производств с учётом требуемых характеристик по скорости движения и безопасности.

Есть основания полагать, что проект станет не единичным, а положит начало созданию сети ВСМ в стране. К марту 2026 г. Президент России В.В. Путин поручил разработать план по определению новых направлений для создания ВСМ, среди которых рассматриваются направления до Сочи, Минска, Челябинска, Рязани и других городов России.

АКТУАЛЬНЫЙ СТАТУС

По состоянию на конец 2025 г. проект находится в активной фазе строительства, а также разработки и проведения испытаний ключевых компонентов нового подвижного состава.

«Обход Тольятти» с мостовым переходом через р. Волгу в составе международного транспортного коридора «Европа — Западный Китай» (Самарская область)



Алексей Ерыгин

Член ЭС АИИК,
генеральный директор
АО «Концессионная
компания
«Обход Тольятти»
(входит в холдинг
«Автобан»)

СТОРОНЫ ПРОЕКТА

Концедентом проекта выступила Самарская область, концессионером — АО «Концессионная компания «Обход Тольятти», акционеры которой — АО «ДСК «Автобан» и ООО «Автодор-Платные Дороги»

Сроки реализации проекта: 20 лет

- ▶ 5 лет — инвестиционная стадия
- ▶ 15 лет — эксплуатационная стадия
- ✓ 16 июля 2024 года состоялось торжественное открытие движения

ОБЪЁМ ИНВЕСТИЦИЙ ПО ПРОЕКТУ

140 млрд руб. Из них 32,2 млрд рублей направила группа ДОМ.РФ: 24,2 млрд рублей — с помощью механизма инфраструктурных облигаций, ещё 8 млрд рублей составил кредит от Банка ДОМ.РФ. Таким образом, механизмы ДОМ.РФ полностью закрыли потребность во внебюджетном финансировании дороги. Также на финансирование строительства дороги был направлен капитальный грант в размере 96 млрд руб. Источником бюджетного финансирования выступает межбюджетный трансферт в размере 87 млрд руб. и инфраструктурный бюджетный кредит в размере 9 млрд руб.

Структура финансирования проекта, млрд рублей*



* С учетом округления (исходя из по ФМ)

Данные концессионера

Источниками погашения внебюджетных средств выступает выручка от взимания платы за проезд и плата концедента — субсидия на возмещение затрат на фактически привлечённое от финансирующих организаций и инвесторов заёмное и собственное финансирование, а также на финансирование операционных расходов. В текущий момент осуществляется плановое обслуживание заёмного финансирования, денежные средства поступают своевременно и в полном объёме.

ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

Автомобильная дорога в обход Тольятти разгружает улицы города и дорогу через Жигулёвскую ГЭС, пропускная способность которой была уже на пределе. Единственная переправа не справлялась ни с собственным потоком, ни с транзитным транспортом, следующим по трассе М-5 «Урал», и давно нуждалась в дублёре, чтобы увести транзитный трафик в объезд города.

Основная задача проекта состоит в формировании комфортной транспортной среды, освободив Тольятти от ежедневных автомобильных заторов и сделав жизнь горожан спокойнее и легче. Обход Тольятти с учётом М-12 с максимальной пропускной способностью 40 тыс. автомобилей в сутки соединил трассу М-5 «Урал» и Поволжье и сократил общее время в пути между Москвой и Самарой в 2 раза. Отмечается, что время на поездку от Москвы до областной столицы сократилось от 16 до 8 часов. Для отдельных жителей районов Самарской области время в пути уменьшилось вдвое: от Шигонского района до центра Тольятти — от 2 часов до 1 часа.

Наряду с локальной задачей снятия напряжения на городских улицах, магистраль приобрела международное значение, поскольку «Обход Тольятти» является неотъемлемой частью грандиозного транспортного коридора «Восток — Запад», прочно вплетённого в китайскую инициативу «Один пояс, один путь». Такое соединение укрепляет положение России как ключевого игрока на евразийской карте, способствуя активизации контактов и продвижению межконтинентальных проектов.

Автомобильная дорога «Обход Тольятти» кардинально меняет жизнь региона, позволяя экономить драгоценное время и обеспечивая быстрый доступ к федеральным дорогам. Теперь жители, транзитные грузоперевозчики и, конечно, гости Тольятти могут свободно перемещаться по региону, сэкономив десятки минут в пути ежедневно. Новые возможности открываются и для малого бизнеса: туризм получает дополнительный стимул, создавая тысячи новых рабочих мест и оживляя местные рынки.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ ПРОЕКТА

Проект «Обход Тольятти» реализуется по концессионному соглашению с Самарской областью, подписанному в 2019 году. Общий объём инвестиций составляет 140 млрд рублей, а срок реализации — 20 лет, из которых 15 лет будет длиться эксплуатационная стадия.

В ЧЁМ УНИКАЛЬНОСТЬ ПРОЕКТА

Магистраль категории 1Б протяжённостью 99,3 км включает 39 искусственных сооружений, в том числе уникальный внеклассовый Волжский мост, который входит в топ-10 самых длинных мостов России.

АКТУАЛЬНЫЙ СТАТУС

В настоящее время проект находится на стадии эксплуатации. Церемония открытия движения по обходу г. Тольятти состоялась 16 июля 2024 года.

Строительство автомобильной дороги «Обход Тольятти» — один из значимых инфраструктурных проектов современности, направленный на улучшение транспортной ситуации в регионе и обеспечение комфортных условий проживания жителей Самарской области. Этот проект имеет большое значение не только для экономики региона, но и всей страны, способствуя развитию промышленности и улучшению качества жизни населения.



Эвелина Юсупова

Член ЭС АИИК,
руководитель направления
подразделения
«ГЧП и инфраструктура»
АО «Банк ДОМ.РФ»

Объектом концессионного соглашения выступает автомобильная дорога, включающая также 31 путепровод, 3 транспортные развязки и 8 мостов, один из которых построен через Волгу у села Климовка и называется Волжским. Общая протяжённость объекта составляет 99,7 км. Ключевым элементом проекта выступает мост через Волгу, который гармонично вписывается в ландшафт местности. Протянувшийся на целых 3,67 километра, он заслуженно занимает 10-ое место среди крупнейших мостов России, олицетворяя смелые идеи и техническую мощь современного строительства. Для сборки пролётов Волжского моста понадобилось более 48 000 тонн металла и уникальная спецтехника — понтоны, с помощью которых возводили знаменитый Крымский мост. Мост через Волгу держат 26 опор, 21 из которых сооружена в русле реки. Для увеличения темпов сооружения опор применялась альтернативная технология

сборки днищ опускных ящиков на берегу с дальнейшей доставкой плавсредствами к месту установки. Шпунтовые стенки ящика и верхняя обвязка собирались в верхнем положении (днище опускного ящика находилось над водой). Данная технология позволила вести работы по сборке опускных ящиков параллельно и сократить сроки сооружения каждой опоры на четыре недели. Именно этот мост, ставший сердцем проекта, подчёркивает уникальные достижения современной архитектуры и инженерии, увековечивая историю покорения природных преград.

Реализация проекта приведёт к следующим положительным эффектам:

- ▶ Экономия времени в пути до 120 минут;
- ▶ Увеличение градостроительного потенциала зоны притяжения проекта до 23 889 тыс. кв. м;
- ▶ Создание 130 тыс. новых рабочих мест в смежных отраслях и, как следствие, увеличение налоговых платежей в бюджет;
- ▶ Улучшение дорожной безопасности и снижение показателей смертности и травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий;
- ▶ Расширение транзитного потенциала Приволжского федерального округа;
- ▶ Увеличение скорости прохождения транспортом переезда через р. Волга, снижение транспортной нагрузки на плотину Жигулёвской ГЭС;
- ▶ Повышение привлекательности региона для туристов и бизнеса.

Проект стимулирует развитие прилегающих территорий, увеличивая доступность жилья и рабочих мест. По оценкам экспертов, новая дорога обеспечит строительство жилья для более 220 тысяч семей, создавая условия для улучшения демографической ситуации и роста экономического потенциала региона.

Новая магистраль также снизит нагрузку на существующий мостовой переход через Волгу, который проходит по Жигулёвской ГЭС. Расшивка «узких мест» приведёт к снижению вредных выбросов в атмосферу, которые сейчас происходят из-за частых пробок на плотине и подходах к ней.

В текущий момент движение по автодороге открыто и эксплуатируется оператором ООО «Автодор-Платные дороги», ответственным за организацию сбора платы за проезд.

Реализация проекта «Обход Тольятти» — это большой шаг в обеспечение транспортной доступности и социального процветания региона, а также в развитии опорной сети автомобильных дорог Российской Федерации. Подобный опыт государственного и частного партнёрства подтвердил свою эффективность, сократив сроки строительства и минимизировав финансовые риски.

Система взимания платы «ПЛАТОН»

Система взимания платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими максимальную разрешённую массу свыше 12 тонн (СВП «Платон»).



Михаил Блинкин

Член ЭС АИИК,
научный руководитель
Института экономики
транспорта и транспортной
политики НИУ ВШЭ

Система обеспечивает сбор, обработку, хранение и передачу в автоматическом режиме данных о движении транспортного средства. Транспортное средство оборудуется специальным бортовым устройством, которое с помощью ГЛОНАСС/GPS определяет географические координаты движущегося автомобиля и передаёт их в Центр обработки данных через сети сотового оператора. Движение без навигационного оборудования возможно, но только при условии оформления заранее маршрутной карты. При прохождении транспортного средства под рамкой системы стационарного контроля (510 штук), система проверяет наличие бортового компьютера или наличие маршрутной карты и осуществляет расчёт платы. С начала действия системы на 31.12.24 г. было выдано 3,069 млн бортовых устройств и оформлено 33,7 млн маршрутных карт.



Татьяна Кулакова

Член ЭС АИИК,
директор Института
экономики транспорта
и транспортной
политики НИУ ВШЭ

СТОРОНЫ ПРОЕКТА

- ▶ Концессионер — ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы»
- ▶ Концедент — Российская Федерация в лице Федерального дорожного агентства

СРОКИ ПРОЕКТА

Подписано концессионное соглашение 29 сентября 2014 г. в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 29 августа 2014 г. N 1662-р 29.09.2014 г. Срок концессии — 13 лет. Запущена СВП «Платон» 15 ноября 2015 года.

МОДЕЛЬ ГЧП

Концессионное соглашение (плата концедента). В основу положена схема контракта жизненного цикла, которая предусматривает обязательства концессионера по созданию системы взимания платы с её последующим содержанием и эксплуатацией.

ОБЪЁМЫ ИНВЕСТИЦИЙ ПО ПРОЕКТУ

Бюджетные средства, внебюджетные средства. Система «Платон» создавалась за счёт средств компании «РТ-Инвест Транспортные системы», которая является её оператором.

ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

Главная цель — компенсировать ущерб, наносимый тяжёлыми грузовиками федеральным дорогам общего пользования.

ЗНАЧИМОСТЬ ПРОЕКТА И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОТ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

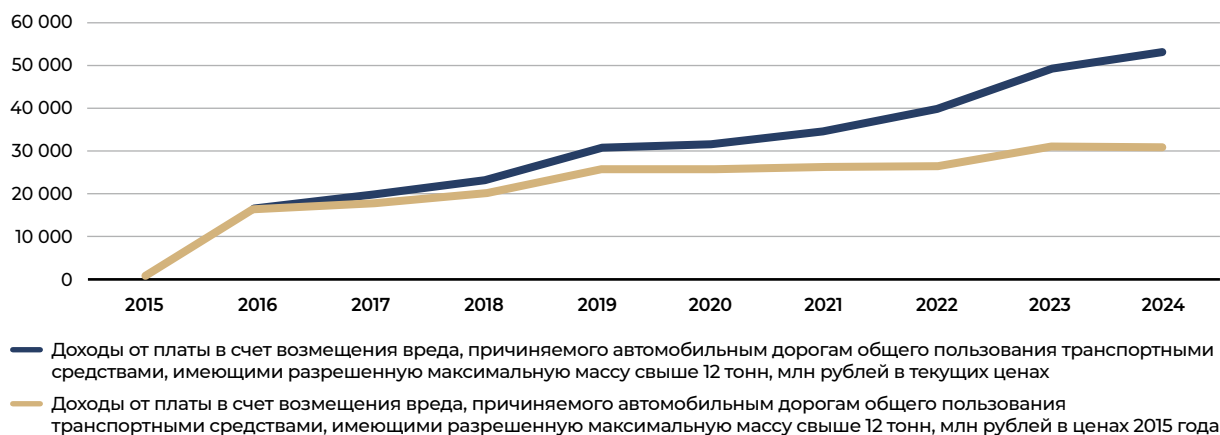
Социально-экономическая значимость СВП «Платон» также, как и его многочисленных зарубежных аналогов (Electronic HGV Tolling System), связана с тем обстоятельством, что традиционные целевые (пользовательские) налоги и сборы не корреспондированы с ущербом, наносимым дорожной конструкции теми или иными транспортными средствами. Этот недостаток стал особенно наглядным после открытия «закона четвёртой степени», согласно которому разрушающее воздействие на дорожную конструкцию пропорционально четвёртой степени осевой нагрузки²⁰.

Работа СВП «Платон» способствует эффективному распределению нагрузки на дороги, косвенно улучшает их состояние и обеспечивает возможность развития транспортной инфраструктуры страны за счёт сбора оплаты в счёт возмещения вреда автомобильным дорогам.

Доходы от взимания платы носят целевой характер и направляются в Федеральный дорожный фонд для ремонта, модернизации и расширения транспортной инфраструктуры страны.

По данным государственной статистики, за все время работы системы «Платон» (2015-2024 годы) в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации было перечислено 297,9 млрд рублей. Рост сборов в 2024 году в сопоставимых ценах составил 1,2 раза к уровню 2016 года (Рисунок 1).

Рисунок 1. Динамика поступления средств от платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования транспортными средствами, имеющими разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн, млн руб.



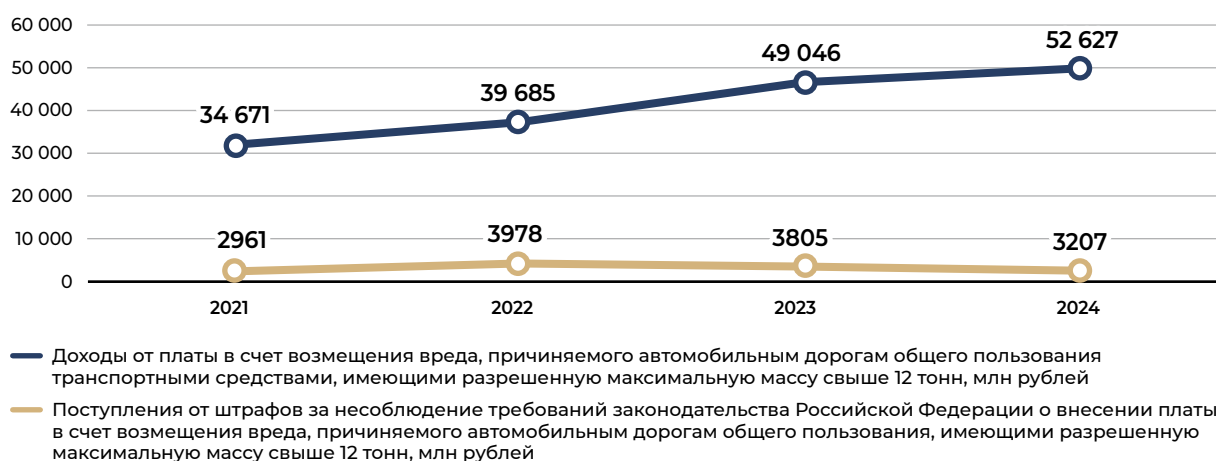
В последние годы наряду с ростом доходов от платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования транспортными средствами, имеющими разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн, снижаются штрафы за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении данной платы, что обусловлено сокращением числа перевозчиков, которые пытаются обойти систему контроля (Рисунок 2).

²⁰ Закономерность была выявлена в ходе серии натурных экспериментов и последующих научных исследований, проведённых в конце 1950 — начале 1960 годов по инициативе Американской ассоциации дорожных администраций (AASHO) в рамках контракта между Национальной академией наук и Федеральной дорожной администрации США. В связи с технологическими новациями, внедрёнными в дорожном строительстве в последующие десятилетия, валидность «закона четвёртой степени» проверялась в 1970-е и 2000-е годы и подтверждена в ныне действующих документах той же ассоциации.

Рост доходов федерального бюджета от этих сборов обусловлен ростом числа транспортных средств, зарегистрированных в системе «Платон». По данным государственной системы «Платон», на 31.12.2024 г. зарегистрировано 1915,4 тыс. транспортных средств, рост к уровню 2016 года составил 2,4 раза (2016 г. — 800 тыс. транспортных средств)

Объём собранных в ФДФ средств позволил только в 2024 году осуществить ремонт более 485 км автомобильных дорог в 28 субъектах Российской Федерации. Наибольшие объёмы ремонтных работ проведены в Северо-Западном, Приволжском и Центральном федеральных округах, где улучшена инфраструктура и повышена безопасность дорожного движения.

Рисунок 2. Динамика поступления доходов от платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования транспортными средствами, имеющими разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн и штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении данной платы, млн руб.



Можно также отметить косвенные эффекты проекта:

- ▶ введение платы способствует выходу из «серой» зоны недобросовестных перевозчиков, что увеличивает налоговые поступления и создаёт более честную конкуренцию. Эффект достигается здесь за счёт того, что владелец грузового автомобиля, зарегистрированного в системе «Платон», не может представить в налоговую инспекцию заниженные данные о своих доходах, явно противоречащие показателям годового пробега, зафиксированным в этой системе;
- ▶ по мнению общественности, введение платы привело к увеличению операционных расходов перевозчиков, что неизбежно отразилось на себестоимости товаров и услуг. Однако результаты анализа показывают, что влияние платы на стоимости товаров и услуг не превышает для большинства наименований товаров и услуг значения 1%.

УНИКАЛЬНОСТЬ ПРОЕКТА

СВП «Платон» обеспечивает реализацию положений федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и постановления Правительства РФ от 14.06.2013 № 504 «О взимании платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн».

СВП «Платон» является автоматизированной системой, которая включает в себя программно-технические комплексы и инженерно-технические сооружения, предназначенные для взимания платы.

На основании концессионного соглашения с Федеральным дорожным агентством ежегодно компания должна получать из федерального бюджета за свои услуги 10 610 млн руб., 46% из этой суммы подлежит ежегодной индексации. Согласно отчётам об исполнении федерального бюджета Российской Федерации компания «РТ-Инвест Транспортные системы» только за 2021-2024 годы получила из федерального бюджета 69,1 млрд рублей, около 40% суммы собранных денежных средств.

Рентабельность проекта (ROI) составила 154,5%. Из чего следует, что на каждый вложенный рубль государство получило в бюджет за последние четыре года 1,55 рубля. Это означает, что система окупает вложения и выполняет своё основное предназначение

Несмотря на то, что система взимания платы «Платон» оказалась эффективной и с её помощью были привлечены дополнительные средства в Федеральный дорожный фонд, как и любая другая система сборов, она не поддержана населением в полной мере. Здесь уместно сослаться на отчёт по проблемам внедрения СВП, подготовленный австралийскими коллегами²¹. Вывод, к которому пришли авторы этого отчёта, представляется актуальным не только для Австралии: «политики не уверены, что нововведение пройдёт «тест паба» с избирателями»: прохождение теста означает, что обычный посетитель австралийского паба понял бы суть этого предложения и был бы в принципе готов его одобрить. Шансы на прохождение «теста паба» являются, пожалуй, первым и вполне очевидным проблемным аспектом из числа тех, которые могут «отправить в никуда» идею внедрения сколько-нибудь продвинутой системы платежей за возмещение ущерба, тем более за километр пробега по автомобильным дорогам общего пользования (по типу E-Road-Pricing).

Означенную и весьма острую социально-психологическую проблему придётся решать во всех случаях как по мере развития систем, преемственных СВП «Платон», так и при неизбежном в перспективе (судя по мировому опыту) переходе на систему E-Road-Pricing.

■ АКТУАЛЬНЫЙ СТАТУС

Проект находится на стадии эксплуатации. Концессионное соглашение действует до 2027 года.

**Евгения Зусман, член ЭС АИИК,
Управляющий партнёр компании You & Partners:**

«Проекту «Платон» исполнилось 10 лет. Основная идея проекта — компенсация ущерба, который тяжеловесные грузовые автомобили разрешённой массой свыше 12 тонн наносят дорожному покрытию. Собранные средства поступают в Федеральный дорожный фонд и идут на ремонт, содержание и строительство трасс, мостов, а также на повышение безопасности дорожной инфраструктуры. С момента запуска системы в дорожный фонд было собрано более 339 млрд рублей. За счёт этих средств отремонтировано более 485 км федеральных трасс, и ещё на 384 км федеральных дорог было обеспечено устройство слоёв износа. Уникальность проекта заключается в том, что он явился первым в практике российских концессионных соглашений проектом в ИТ-сфере, сформировав прецедент для дальнейшего развития концессионных механизмов в области ИТ-инфраструктуры».



²¹ <https://theconversation.com/road-users-must-pay-sooner-rather-than-later-43259>

ЦКАД

Финансирование, строительство и эксплуатация на платной основе «Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области. Пусковой комплекс (этап строительства) № 3» (ЦКАД ПК-3). Финансирование, строительство и эксплуатация на платной основе «Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области. Пусковой комплекс (этап строительства) № 4» (ЦКАД ПК-4).



Антон Буравов

Член ЭС АИИК,
директор Департамента
инвестиционной политики
Государственной
компания «Автодор»

СТОРОНЫ ПРОЕКТА

- ▶ Российская Федерация в лице Государственной компании «Автодор» (концедент)
- ▶ ООО «Автодорожная строительная корпорация» (концессионер) (ЦКАД ПК-3)
- ▶ ООО «Юго-восточная магистраль» (концессионер) (ЦКАД ПК-4)

СРОКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

- ▶ 2016 — 2046 (ЦКАД ПК-3)
- ▶ 2017—2047 (АД ПК-4)

По какой модели ГЧП реализуется проект:
концессионное соглашение.

ОБЪЁМ ИНВЕСТИЦИЙ ПО ПРОЕКТУ

Бюджетные (государственные) средства, внебюджетные средства (частные инвестиции)

ЦКАД ПК-3:

- ▶ Бюджетные (государственные) средства: 44,5 млрд руб.
- ▶ Внебюджетные средства (частные инвестиции): 41,7 млрд руб.
- ✓ Итого: 86,2 млрд руб.

ЦКАД ПК-4:

- ▶ Бюджетные (государственные) средства: 52,6 млрд руб.
- ▶ Внебюджетные средства (частные инвестиции): 42,2 млрд руб.
- ✓ Итого: 94,8 млрд руб.

Итого ПК-3 и ПК-4:

- ▶ Бюджетные (государственные) средства: 97,1 млрд руб.
- ▶ Внебюджетные средства (частные инвестиции): 83,9 млрд руб.
- ✓ Итого: 181,0 млрд руб.

ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

Центральная кольцевая автодорога (ЦКАД, А-113) — крупнейший проект в области дорожной инфраструктуры Московского региона протяжённостью 340,6 км, из которых 264 км эксплуатируются на платной основе. Трасса проходит в 25-50 км от МКАД, является основой опорной сети скоростных автодорог Центрального федерального округа России и ключевым элементом международного транспортного коридора «Европа — Западный Китай».

Основной задачей ЦКАД является разгрузка транспортных артерий Московского транспортного узла и создание инфраструктурных условий для удовлетворения спроса на услуги логистических комплексов в Московском регионе за счёт развития транспортных сообщений.

Создание Центральной кольцевой автомобильной дороги оказало мощное стимулирующее воздействие на развитие экономики страны и Московского региона и позволило снизить нагрузку на загруженные радиальные выходы Московского транспортного узла. Время в пути от Клина (М-11 «Нева») до Каширы (М-4 «Дон») сократилось в 3 раза за счёт скорости в пути (до 130 км/ч максимальная скорость), а, следовательно, снизились транспортные издержки на перевозку грузов. В рамках строительства ЦКАД возведено 55 мостов, 144 путепровода, 7 экодучек и 19 пешеходных переходов. При строительстве уложено 4,9 млн тонн асфальта и 46,5 млн тонн насыпи земляного полотна, построено 226 км шумозащитных экранов, 12 тыс. опор освещения и 1226 км барьерного ограждения.

Для минимизации негативного воздействия на окружающую среду строительство ЦКАД предусматривало устройство локальных очистных сооружений, предназначенных для очистки 100% ливневых стоков. Более того, там, где новая трасса пересекала пути миграции диких животных, был возведён экодук (специальный мост над трассой, полностью воссоздающий естественные условия), связывающий участки леса.

Среди самых значимых социально-экономических эффектов строительства ЦКАД можно выделить комплексное развитие инфраструктуры и территорий Новой Москвы, расположенных вдоль магистрали, которая позволила создать новый пояс занятости — в непосредственной близости от новой автодороги создаются новые предприятия, торговые комплексы и промышленные зоны.

В новых районах, формируемых вдоль Центральной кольцевой автодороги, активизируется жилищное строительство, создание технопарков, промышленных парков и другой недвижимости. По сообщению заместителя Председателя Правительства — министра инвестиций, промышленности и науки Московской области Екатерины Зиновьевой²², на текущий момент рядом с ЦКАД насчитывается порядка 30 действующих промышленных парков, ещё около 10 площадок находятся в процессе создания.

За счёт создания необходимых условий в зоне тяготения ЦКАД уже появилось около 50 ТЛЦ. Это позволило создать 15 тыс. рабочих мест и около 8 млн м² складских помещений.

Третий и четвёртый пусковые комплексы ЦКАД являются важной частью инвестиционного проекта ЦКАД, позволяют разгрузить МКАД и дорожную сеть Подмосковья от транзитного транспорта, соединить жилые населённые пункты Московской области с городской агломерацией Москвы скоростной трассой, ликвидировать узкие места, улучшить за счёт распределения грузо- и пассажиропотоков экологическую ситуацию.

²² https://www.vedomosti.ru/press_releases/2025/03/21/zampred-zinoveva-v-podmoskove-dlya-razmescheniya-predpriyatiya-dostupni-ploschadki-vblizi-tskad?ysclid=mhvsfntmfm43051889

■ В ЧЕМ УНИКАЛЬНОСТЬ ПРОЕКТА

Использование уникального механизма проектного финансирования (привлечение синдицированного кредитования с участием нескольких банков в качестве старших и младших кредиторов для предоставления инвестиций концессионера на стороне частного партнёра). Успешное рефинансирование проектов путём досрочного погашения и (или) привлечения заёмного финансирования на лучших условиях через несколько лет обслуживания долговых обязательств перед старшими и младшими кредиторами.

На ЦКАД впервые в России была введена безбарьерная система оплаты проезда («свободный поток»), в соответствии с которой специальные рамки считывают регистрационные знаки или данные с транспондеров. За счёт обеспечения равномерного движения транспортного потока улучшается экологическая ситуация, а отсутствие пунктов сбора платы позволяет существенно снизить капитальные и эксплуатационные затраты.

Также обеспечена инфраструктура для проезда беспилотного транспорта для платных участков (ЦКАД, М-11 «Нева» и М-12 «Восток»). Это позволит грузовым «беспилотникам» двигаться без единого светофора от Санкт-Петербурга до Казани, перевозя реальные грузы и одновременно развивая технологии беспилотного транспорта. Инфраструктура, создаваемая ГК «Автодор» на новых участках автомобильных дорог, изначально предусматривает возможность движения ВАТС.

Успешная реализация публичным партнёром сложной процедуры изъятия земельных участков и передачи их концессионеру для строительства в условиях плотнозаселенной территории подмосковной агломерации и принадлежности земель разным категориям собственников и разным видам разрешённого использования.

■ АКТУАЛЬНЫЙ СТАТУС

В 2020 году запущено движение по третьему и четвёртому пусковым комплексам ЦКАД, ведётся эксплуатационная стадия проектов, на которой концессионер осуществляет эксплуатацию дороги за счёт доходов от сбора платы, оказывается комплексная инфраструктурная услуга пользователям. Концессионерам выплачивается инвестиционный платёж для возмещения их расходов и стоимости заёмного финансирования, привлечённого на этапе строительства, а также эксплуатационный платёж в оплату издержек по содержанию и эксплуатации дороги.

В декабре 2024 года на ЦКАД был открыт обход деревни Малые Вяземы на ПК № 5. С открытием обхода деревни Малые Вяземы был разгружен самый узкий участок ЦКАД между Можайским и Минским шоссе, где в среднем в сутки проезжают более 60 тыс. водителей, а в летнее время трафик достигает 100 тыс. автомобилей в сутки.

Общая стоимость проекта составила 353,25 млрд рублей. Около 30% (102,5 млрд рублей) было выделено из средств федерального бюджета, ещё 94,7 млрд рублей составили средства частных инвесторов, 6,1 млрд рублей составили собственные и привлечённые средства ГК «Автодор». В том числе на строительство ЦКАД было направлено 150 млрд рублей из средств ФНБ. Решение об использовании средств ФНБ было принято ещё в 2013 году в ходе Петербургского международного экономического форума²³.

Проект был реализован на принципах государственно — частного партнёрства: по долгосрочным инвестиционным и концессионным соглашениям. Строительство обхода деревни Малые Вяземы реализовано путём заключения договора подряда.

В настоящее время продолжается развитие ЦКАД, а именно ведётся строительство нескольких новых объектов на существующих участках — съезды, развязки (реализуются в основном за счёт средств ГК «Автодор»). В частности, в ближайшие годы (2026-2028 гг.) планируется ввести в эксплуатацию транспортные развязки на пересечении ЦКАД с Дмитровским, Фряновским и Щёлковским шоссе, а также дополнительные съезды в районе населённых пунктов Львовский, Субботино и Софрино.

23 <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/18383>

Пусковой комплекс № 4 ЦКАД — это часть масштабного замысла, который создан с целью разгрузить Московский транспортный узел и перенести основные потоки за пределы центра. Строительство длилось три года — с 2018 по 2021 год, и уже в декабре 2020-го основное движение было открыто досрочно. С 2021 года и до 2047-го дорога будет находиться в эксплуатационной стадии.



Антон Пешков

Член ЭС АИИК,
заместитель директора
по финансам
ООО «Юго-Восточная
магистраль»
(входит в холдинг
«Автобан»)

Проект создан в формате концессионного соглашения, где механизм «платы за доступность» позволяет компенсировать вложенные средства и обеспечивать высокие стандарты содержания трассы в долгосрочной перспективе.

СТОРОНЫ ПРОЕКТА

Концедентом проекта выступила Государственная компания «Автодор», а роль концессионера взяло на себя ООО «ЮВМ». На инвестиционной стадии Участниками ООО «ЮВМ» стали РФПИ, Группа ВЭБ.РФ в лице АО «ИнфраВЭБ» и АО «ДСК «Автобан». Частные инвестиции в проект наряду с АО «ДСК «Автобан» предоставили ведущие институты развития — РФПИ, ЕАБР, ВЭБ.РФ, ИнфраВЭБ.

ОБЪЁМ ИНВЕСТИЦИЙ ПО ПРОЕКТУ

Общий объём капитальных затрат составил 94,8 млрд рублей. Из них более половины — капитальный грант государства, треть — заёмные средства крупнейших банков страны, часть — акционерные инвестиции частных партнёров. Такое смешанное финансирование позволило создать действительно значимый для региона инфраструктурный объект.

ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

ЦКАД создавался как новая опорная дуга вокруг столицы — дорога, которая должна принять на себя транзитные потоки, вывести тяжёлый транспорт за черту Москвы, разгрузить радиальные направления и дать возможность перенастроить работу всей логистики региона. Трасса входит в систему трёх международных транспортных коридоров: «Запад — Восток», «Север — Юг» и «Европа — Западный Китай». Так Пусковой комплекс № 4 ЦКАД стал частью более масштабной сети, определяющей мобильность страны на годы вперёд.

Снижение нагрузки на уличную сеть Москвы, повышение безопасности, снижение транспортных издержек, улучшение экологии за счёт перераспределения потоков — все это стало ощутимым эффектом от проекта. Трасса открыла возможности для развития логистики, дала импульс экономике региона и стала частью большого мультипликативного эффекта, оцениваемого в прирост ВВП и ВРП до 4–6 трлн рублей.

Сегодня Пусковой комплекс № 4 ЦКАД успешно функционирует. ООО «ЮВМ» обеспечивает его эксплуатацию, поддерживая высокий уровень безопасности и качества обслуживания. На всех участках дороги действует безбарьерная система взимания платы.

■ РЕФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ЦКАД ПК-3 И ЦКАД ПК-4

→ ЦКАД ПК-3

В декабре 2021 года на основании распоряжения Правительства РФ от 13.12.2021 № 3573-р успешно осуществлено рефинансирование долговых обязательств концессионера в проекте строительства «Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области. Пусковой комплекс (этап строительства) № 3» путём привлечения денежных средств у нового кредитора — Банка ДОМ.РФ, а также с помощью средств досрочной выплаты части платы концедента.

Рефинансирование осуществлено на общую сумму 35,9 млрд руб. посредством досрочной частичной выплаты концедентом Инвестиционного платежа, а также улучшения условий привлечения концессионером заёмного финансирования у нового «старшего» кредитора (Банк ДОМ.РФ) под более низкую процентную ставку.

В результате рефинансирования полностью досрочно погашена кредитная задолженность в размере 32,9 млрд рублей перед синдикатом прежних кредиторов (ПАО «Сбербанк», ПАО «Газпромбанк», ЕАБР, ГК ВЭБ) («старший» долг), а также перед кредиторами, которые предоставляли финансирование на основании акционерных субординированных займов в размере 3,04 млрд рублей («младший» долг) — ЕАБР, МИБ. Так как обслуживание «старшего» и «младшего» долга концессионера по условиям концессионного соглашения осуществляется за счёт выплаты концедентом инвестиционного платежа, **досрочное погашение заёмных обязательств концессионера позволило снизить долговую нагрузку Российской Федерации на 47,9 млрд рублей.**

Источником выплат, осуществлённых концедентом в порядке рефинансирования, являются облигационные заимствования ГК «Автодор» с последующим погашением их за счёт субсидий из федерального бюджета и средств доходов от сбора платы в соответствии с ч. IV Программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010 — 2030 годы) (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 2146-р).

Кроме того, в части оставшейся части «старшего» долга рефинансирование осуществлено путём получения концессионером на рынке заёмного финансирования нового кредита на остаток задолженности (в размере 9,8 млрд рублей) под более низкую процентную ставку — ИПЦ+4%. Положительный экономический эффект был разделён с концессионером согласно условиям концессии; для Российской Федерации эффект от снижения ставки оказался равным 1,55 млрд рублей.

Для реализации мероприятий рефинансирования потребовалось принятие распоряжения Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 13.12.2021 № 3573-р, так как рефинансирование затрагивало критерии и параметры, ранее утверждённые распоряжением Правительства РФ от 22 мая 2014 г. № 874-р о заключении концессионного соглашения.

→ ЦКАД ПК-4

В июле 2023 года были успешно рефинансированы долговые обязательства концессионера по синдицированному кредиту, привлечённому по федеральному концессионному проекту строительства и эксплуатации четвертного пускового комплекса автомобильной дороги ЦКАД (концессионер и заёмщик — ООО Юго-Восточная магистраль).

Концессионер привлёк заёмное финансирование на лучших условиях (снижение процентной ставки по кредиту с 5% до 4% над уровнем ИПЦ) у нового кредитора — Банка ВТБ (ПАО) — на общую сумму 34,56 млрд рублей для досрочного погашения обязательств по старшему долгу, привлечённому у предыдущего консорциума из четырёх банков — кредиторов.

На основании положений концессионного соглашения стороны распределили полученный концессионером от рефинансирования положительный финансовый эффект пропорционально своим долям софинансирования в общей стоимости строительства автомобильной дороги ЦКАД ПК-4. На сумму эффекта от рефинансирования, причитающуюся концеденту (Российской Федерации в лице Государственной компании), удалось снизить объём текущих финансовых обязательств концедента (выплаты инвестиционного и эксплуатационного платежей концессионеру погашены зачётом против полученных концессионером сумм экономического эффекта от рефинансирования в части, причитающейся концеденту).

Сделка по рефинансированию синдицированного кредита проекта ЦКАД ПК-4, в выработке условий которой Государственная компания принимала участие на каждом этапе переговоров, относится к числу одной из самых сложноструктурированных. Прежний старший долг был представлен синдикатом из четырёх банков, мезонинные (акционерные) кредиторы (которые также получали определённые права вследствие рефинансирования старшего долга) были представлены пятью инвесторами, двое из которых одновременно выступали в роли старших и младших кредиторов. При этом рефинансирование предполагало необходимость прекратить многоуровневые соглашения о субординации и порядке взаиморасчётов по проекту между всеми этими лицами, прекращение всех механизмов обеспечения (залог, опционы, поручительства), которыми концессионер гарантировал исполнение своих обязательств в их пользу, а также разработать новые документы обеспечения уже в пользу нового кредитора — банка ВТБ (ПАО), включая заключение нового Соглашения о взаимодействии между концедентом, концессионером и старшим кредитором.

В 2024 году был завершён следующий этап — рефинансирование младшего долга на 4,4 млрд рублей.

Рефинансирование младшего долга проекта в 2024 году стало возможным благодаря огромному интересу коммерческих инвесторов к одному из наиболее успешных в России ГЧП-проектов. Крупнейшие институты развития — ЕАБР и ВЭБ.РФ, оказав необходимую поддержку проекту на инвестиционной фазе, получили возможность выйти из проекта после её завершения, полностью выполнив свою миссию по поддержанию реализации крупных инвестиционных проектов. А такие крупные инвесторы, как Банк ВТБ и РФПИ, в свою очередь получили возможность увеличить свои вложения в столь привлекательный проект.

Эта сделка стала подтверждением того, что ЦКАД-4 — не просто инфраструктурный объект, а зрелый, экономически устойчивый проект с высоким инвестиционным потенциалом, который продолжает развиваться и усиливать транспортный каркас страны.

Автоматгистраль М-11 «Нева» (участок Москва — Солнечногорск). 10 лет с момента запуска

Проект М-11 (15-58 км): пионер российской концессии с риском спроса и вызовы новой реальности

Проект, реализованный по модели DBFOM (Design-Build-Finance-Operate-Maintain), в рамках Соглашения, стал знаковым событием для России. Этот Проект не только положил начало созданию современной скоростной магистрали М-11 «Нева», но и заложил основы для практики реализации масштабных инфраструктурных проектов по модели ГЧП с длительным сроком жизни.



Дмитрий Андрианов
Представитель
концессионера по
проектной деятельности

Уникальность Соглашения заключается в применении модели с прямым сбором платы и полным принятием частным партнёром риска спроса, без каких-либо гарантий минимального дохода со стороны государства. Данная статья исследует операционные успехи, финансовые вызовы и эволюцию проекта, что является ценным для разработки более сбалансированных и устойчивых концессионных моделей в России.

КЛЮЧЕВЫЕ ПАРАМЕТРЫ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

СТОРОНЫ ПРОЕКТА

- ▶ Концедент — Государственная компания «Российские автомобильные дороги», Концессионер. Общество с ограниченной ответственностью «Северо-Западная концессионная компания»

Дата заключения:

- ▶ 27 июля 2009 г.
- ▶ Срок действия концессионного соглашения — 41 год.

ОБЪЁМ ИНВЕСТИЦИЙ ПО ПРОЕКТУ

~2/3 — заёмные и собственные средства, проектное финансирование.

Проект реализуется в Группе компаний «Нацпроектстрой» (ГК НПС).

МОДЕЛЬ ПРОЕКТА И КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ УСПЕХА НА СТАРТЕ

Концессионное соглашение предусматривает, что значительная часть стоимости Проекта финансируется за счёт собственных и заёмных средств концессионера. Возврат инвестиций и обслуживание долга обеспечиваются исключительно за счёт будущих поступлений от платы за проезд, что делает качество реализации и прогнозирование трафика критически важными.

Инновации и операционные успехи:

- ▶ **Строгий строительный контроль:** внедрение многоуровневого контроля над подрядчиками на всех этапах позволило существенно снизить будущие операционные расходы (ОРЕХ) и затраты на капитальный ремонт, повысив долгосрочную эффективность объекта.
- ▶ **Раннее вовлечение оператора:** привлечение будущего оператора на этапе строительства позволило оптимизировать проектные решения с точки зрения снижения эксплуатационных расходов (Design-to-Cost), что является лучшей мировой практикой.
- ▶ **Современная система взимания платы:** внедрение с первого дня электронных способов оплаты (ЕТС), адаптированных к российским условиям, обеспечило высокую пропускную способность и удобство для пользователей, минимизировав операционные издержки.

Социально-экономический эффект от запуска участка был значительным: он обеспечил быстрый доступ в аэропорт Шереметьево и улучшил транспортную связанность городов-спутников (Зеленоград, Солнечногорск) с Москвой.

ЭВОЛЮЦИЯ ПРОЕКТА: ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ДОХОДОВ И СИНЕРГИЯ С ИНФРАСТРУКТУРОЙ

Важным аспектом долгосрочной устойчивости Проекта стала его способность к развитию и созданию дополнительных источников дохода, не предусмотренных изначально.

→ Создание сопутствующей коммерческой инфраструктуры

Изначально на дороге были запроектированы площадки отдыха с минимальной инфраструктурой. Впоследствии был реализован проект создания многофункциональных зон с автозаправочными станциями (АЗС).

Результат: данная мера позволила диверсифицировать доходы концессионера и концедента (за счёт доли от выручки АЗС), повысив общую экономическую эффективность Проекта и качество сервиса для пользователей.

→ Синергия с масштабными инфраструктурными проектами.

Последующее строительство Московского скоростного диаметра (МСД), соединившего М-11 «Нева» с другими магистралями (М-12 «Восток», М-4 «Дон»), кардинально изменило транспортную геометрию региона.

Результат: платный участок 15-й — 58-й км М-11 «Нева» трансформировался из локальной дороги в аэропорт в ключевое звено международного транспортного коридора «Европа — Западный Китай». Это обеспечило приток нового трафика, компенсируя риски первоначальных прогнозов и демонстрируя кумулятивный эффект от интеграции инфраструктурных объектов.

КРИЗИСНЫЕ ЯВЛЕНИЯ И АДАПТАЦИОННЫЕ МЕРЫ

Несмотря на тщательное планирование, Проект столкнулся с серьёзными вызовами, подтвердившими высокую чувствительность модели к риску спроса.

➔ Первоначальное отторжение платности и «тарифный шок»

Сразу после введения платы за проезд был зафиксирован резкий отток пользователей. Феномен платных дорог был новым для России и воспринимался как дополнительный налог. Фактический трафик и выручка значительно отстали от прогнозных показателей.

Ответные меры: концессионер провёл глубокий пересмотр тарифной политики, актуализировал прогнозы и финансовую модель. Были введены гибкие программы лояльности и абонементы, что позволило постепенно восстановить трафик через позиционирование проезда как качественной услуги.

➔ Внешние шоки: пандемия и геополитическая напряжённость

Период 2020-2022 годов наглядно продемонстрировал уязвимость Проекта перед глобальными кризисами.

- ▶ **Пандемия COVID-19 (2020 г.):** ограничения на передвижение привели к резкому падению спроса, создав угрозу выполнения обязательств перед кредиторами.
- ▶ **Ограничения 2022 года:** снижение пассажиропотока в аэропорт Шереметьево из-за ограничений на авиаперелеты вновь ударило по ключевому маршруту Проекта.

Отсутствие в Соглашении механизмов компенсации за подобные обстоятельства (например, гарантий минимального дохода) поставило под вопрос финансовую устойчивость Проекта в эти периоды.

■ РЕГУЛЯТОРНЫЕ РИСКИ КАК УГРОЗА ЭКОНОМИКЕ ПРОЕКТА

Отдельным системным вызовом стало расширение перечня транспортных средств, имеющих право на проезд без взимания платы по платным дорогам (внесение изменений в 257-ФЗ от 08.11.2007 г). Увеличение количества льготных категорий напрямую сокращает потенциальную выручку концессионера, не компенсируясь со стороны государства.

Данный прецедент создаёт серьёзный регуляторный риск для будущих проектов. Непредсказуемое расширение льготных категорий может рассматриваться как изменение ключевых условий Концессионного соглашения, требующее пересмотра его финансовых параметров или компенсационных выплат для сохранения устойчивости Проекта.

Опыт реализации концессии на участке 15-й км — 58-й км М-11 «Нева» является бесценным для российского рынка ГЧП. Проект доказал принципиальную возможность привлечения частных инвестиций в дорожную инфраструктуру по модели с риском спроса, но также выявил её системные слабости.

- Модель работает на гарантированном трафике и требует диверсификации. Успех проекта с прямым сбором платы критически зависит от стабильного потока пользователей. Развитие сопутствующей коммерческой инфраструктуры и синергия с другими объектами транспортной сети являются ключевыми факторами устойчивости.
- Необходимость гибких механизмов управления кризисами. Для управления рисками внешних шоков, неподконтрольных концессионеру, необходимы прозрачные механизмы, заложенные в соглашения (страховые резервы, возможность рефинансирования, частичные компенсации или пересмотр условий в исключительных обстоятельствах).
- Важность стабильности и предсказуемости регуляторной среды. Изменения в законодательстве, напрямую влияющие на доходную базу, подрывают доверие инвесторов. Необходим диалог между государством и бизнесом для разработки прозрачных и справедливых механизмов компенсации таких изменений («стабилизационная оговорка»).

Несмотря на все вызовы, модель концессии с прямым сбором платы сохраняет привлекательность для инвесторов, предоставляя возможность гибкого управления тарифами и сервисом. Однако её успешное применение в будущем требует более сбалансированного и продуманного распределения рисков между государством и частным партнёром.

Что сделало государство для того, чтобы концессии в России развивались?

Основные вехи развития законодательства в соотношении с реализацией проектов

Отказ от типовых форм в КС

Первоначально стандартизация концессионных соглашений рассматривалась в качестве оптимальной модели для развития института государственно-частного партнёрства (ГЧП). Действующее законодательство о концессионных соглашениях предусматривало использование типовых форм соглашений, направленных на унификацию процедуры их заключения. При этом на практике их применение существенно ограничивало стороны в реализации проектов.



Евгения Зусман

Член ЭС АИИК,
Управляющий партнёр
компании You & Partners

В первоначальной редакции Федерального закона № 115-ФЗ²⁴ (ч. 2 ст. 13, которая действовала до 01.02.2015) было установлено обязательное применение типовых форм. Одной из ключевых проблем их использования была их непривлекательность для банковского финансирования, в том числе в связи с несовершенством заложенной в них системы управления проектными рисками.

За 10 лет применения типовых форм участники рынка ГЧП выявили их несостоятельность в условиях разнородности объектов, участников соглашений, условий финансирования, правовых конструкций, которые требовали индивидуального подхода для каждого проекта.

В ответ на запрос рынка в законодательство были внесены изменения. Федеральным законом от 21.07.2014 № 265-ФЗ типовые формы были заменены на примерные, которые с 1 февраля 2015 года носят исключительно рекомендательный характер.

Данная мера была обусловлена тем, что каждый концессионный проект характеризуется уникальным набором условий, технических параметров и требует индивидуального подхода, особенно в части финансового моделирования, являющегося ключевым элементом проекта.

Таким образом, переход от жёстких типовых форм к гибкой форме примерных соглашений стал одним из ключевых шагов в развитии института ГЧП в России, поскольку такой подход отвечает потребностям рынка и создаёт прочную основу для дальнейшего роста и совершенствования механизмов государственно-частного партнёрства.

²⁴ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Также важно отметить, что все первоначально разработанные типовые формы концессионных соглашений были сохранены в тех же редакциях с внесённой корректировкой об изменении их на примерные формы.

Одновременно с этим, в отличие от концессионных соглашений, для соглашений государственно-частного партнёрства и муниципально-частного партнёрства типовые формы никогда не утверждались. Это можно объяснить тем, что соответствующее законодательство было принято позднее, в 2015 году. За период применения правовых механизмов пришло понимание, что жёсткие типовые формы для соглашений о ГЧП не будут актуальны. Полагаем, что разработанные примерные формы выполняют лишь вспомогательную роль, скорее служат ориентиром в первую очередь для новых участников рынка, не накопивших достаточный опыт в области ГЧП.

Современная же практика государственно-частного партнёрства демонстрирует широкую палитру проектов — от транспортных систем до цифровой инфраструктуры, где каждый проект требует специальных условий. Их отличия проявляются не только в масштабах финансирования и временных рамках исполнения, но и в отраслевых особенностях, способах привлечения средств и вариантах управления объектами.

Индивидуальность проектов определяется совокупностью факторов: составом участников, технико-экономическими показателями, объёмом необходимых вложений, формами государственной поддержки, использованием федеральных субсидий и спецификой тарифной политики. Такая многомерность обуславливает необходимость подготовки персонализированных решений при разработке соглашений и формировании конструкций проектов.

Иначе говоря, отказ от унифицированных типовых форм 10 лет назад стал логичным и стратегически верным ответом на вызовы рынка ГЧП. Осознание того, что каждый инфраструктурный проект уникален — будь то строительство моста, создание цифровой платформы или модернизация коммунального хозяйства, — привело к ключевому сдвигу в парадигме регулирования. Вместо жёстких рамок, которые ограничивали возможности адаптации, был выбран курс на гибкость, которая позволяет учитывать отраслевую специфику, региональные особенности и индивидуальные требования инвесторов.

Кроме того, отказ от типовых форм доказал свою эффективность на практике. Благодаря отказу от унификации созданы практические условия для инвестиционной активности в стратегических отраслях. Изменение подхода, инициированное в ответ на запросы рынка, заложило институциональный фундамент для долгосрочных инфраструктурных проектов, которые следует поддерживать для дальнейшего развития ГЧП-проектов в России.

Следовательно, отказ от жёстких типовых форм в пользу примерных форм соглашений — это важный этап в развитии ГЧП проектов, который в том числе позволил развиваться проектам ГЧП за счёт возможности корректировать условия соглашений и, как следствие, гибко управлять их проектными рисками.

Унификация соглашений грозила серьёзными последствиями для развития института ГЧП, от которых ранее рынок уже отказался.

Внедрение в российское законодательство прямых соглашений и особых обстоятельств



Михаил Корнев

Член ЭС АИИК, партнёр, руководитель
Практики проектного финансирования
и ГЧП Адвокатского бюро «Линия Права»

ПРЯМЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

Прямые соглашения (далее — ПС) являются одним из ключевых механизмов, обеспечивающих интересы банков при финансировании концессионных и ГЧП-проектов. В Законе о концессиях ПС появились через 5 лет после его принятия. Закон о ГЧП в первой принятой редакции уже содержал актуальное на тот момент регулирование ПС. Законодательство в отношении ПС развивалось вместе с развитием концессионного законодательства и в целом отвечало потребностям рынка.

№	Дата и номер ФЗ	Содержание изменений
Прямые соглашения в Законе о концессиях		
1.	ФЗ от 02.07.2010 № 152-ФЗ	ПС включены в Закон о концессиях, допускается применение только в отношении объектов ЖКХ, заключаются только с одним кредитором. ПС должно предусматривать порядок проведения конкурса для замены концессионера.
2.	ФЗ от 25.04.2012 № 38-ФЗ	Заключение ПС допускается, если объектом КС являются автодороги. Объекты ЖКХ исключены из допустимых объектов для заключения ПС. ПС могут заключаться с несколькими кредиторами, порядок проведения конкурса для замены концессионера исключён из существенных условий ПС.
3.	ФЗ от 07.05.2013 № 103-ФЗ	ПС могут заключаться, если объектом КС являются автодороги или объекты ЖКХ. Для КС в отношении иных объектов не применяется.
4.	ФЗ от 21.07.2014 № 265-ФЗ	ПС может быть заключено в отношении любого объекта КС.
5.	ФЗ от 01.05.2022 № 126-ФЗ	Особенности ПС в КС, в которых муниципальное образование и субъект РФ являются сторонами КС. Субъект РФ в этом случае является четвёртой стороной КС.
6.	ФЗ от 10.07.2023 № 296-ФЗ	Особенности ПС в ЖКХ-концессиях, в которых муниципальное образование и субъект РФ являются сторонами КС. Субъект РФ в этом случае является четвёртой стороной ПС.
Прямые соглашения в Законе о ГЧП		
1.	ФЗ от 03.07.2016 № 360-ФЗ	ПС может заключаться с несколькими финансирующими лицами.
2.	ФЗ от 01.05.2022 № 126-ФЗ	Особенности ПС в СГЧП, в которых муниципальное образование и субъект РФ являются сторонами СГЧП. Субъект РФ в этом случае является четвёртой стороной ПС.

Современный «джентльменский» набор условий ПС выглядит следующим образом:

- ▶ механизм запрета на корректировку КС или СГЧП без согласования банка;
- ▶ условия о счетах, на которые происходит исполнение денежных обязательств концедента (публичного партнёра);
- ▶ порядок участия банка в процедуре изменения и прекращения КС или СГЧП;
- ▶ порядок взаимодействия сторон при нарушении кредитного соглашения, в том числе механизм инициирования прекращения КС или СГЧП по требованию банка, порядок передачи контроля над проектом банку или новому концессионеру (частному партнёру);
- ▶ гарантии доступа банка к информации за ходом реализации проекта.

ОСОБЫЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

Особые обстоятельства являются одним из ключевых механизмов, которые помогают продолжить проект при возникновении нештатной ситуации — выявлении обстоятельств, которые не позволяют продолжить исполнение соглашения или требуют от концессионера (частного партнёра) дополнительных затрат, изначально не предусмотренных проектом.

Особые обстоятельства применялись до их закрепления в Законе о концессиях и Законе о ГЧП на основании норм гражданского кодекса РФ:

- ▶ стороны договора вправе поставить возникновение прав и обязанностей по договору в зависимость от наступления указанных в договоре условий (сделка под отлагательным условием)²⁵. К отлагательным условиям можно отнести и обстоятельства, наступление которых зависит, в том числе от поведения стороны²⁶;
- ▶ стороны вправе поставить исполнение обязанностей, осуществление, изменение и прекращение определённых прав по договорному обязательству в зависимость от совершения сторонами определённых действий либо наступлением иных обстоятельств, предусмотренных договором, в том числе полностью зависящих от воли одной из сторон²⁷;
- ▶ отсутствие нарушения обязательства в случае просрочки кредитора²⁸;
- ▶ приостановка исполнения при просрочке встречного обязательства²⁹.

Была и положительная судебная практика, даже несмотря на отсутствие соответствующих норм в ГЧП-законодательстве. На основании особых обстоятельств, структурированных только при помощи норм гражданского законодательства, концессионерам удавалось исключить ответственность за просрочку реконструкции³⁰, исключить период действия особого обстоятельства из периода просрочки (что помогло снизить неустойку)³¹; возместить недополученные доходы³².

Были и спорные моменты. Например, к условиям о возмещении дополнительных расходов потенциально могли применяться нормы о возмещении потерь³³, если особое обстоятельство не было связано с нарушением обязательств концедентом (публичным партнёром). Обязательства по возмещению потерь допускаются в соглашениях между предпринимателями. Концедент (публичный партнёр) не осуществляет предпринимательскую деятельность по определению, и в случае применения к условиям об особых обстоятельствах норм Гражданского кодекса РФ о возмещении потерь действительность условий об особых обстоятельствах была бы под вопросом. К счастью, судебной практикой такой подход так и не был подтверждён.

Нормативное закрепление особых обстоятельств получили при принятии Федерального закона от 10.07.2023 № 296-ФЗ. И в Законе о концессиях, и в Законе о ГЧП теперь предусматривается, что в соглашение могут быть включены условия об особых обстоятельствах, последствиях их наступления, в том числе в виде обязанности концедента (публичного партнёра) компенсировать дополнительные расходы или недополученные доходы. Законодатель нормативно закрепил механизм, уже давно применяющийся в деловой практике.

25 Пункт 1 статьи 157 ГК РФ.

26 См. пункт 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 № 45 «О некоторых вопросах разрешения споров о поручительстве».

27 Статья 327.1 Гражданского кодекса РФ.

28 Пункт 3 статьи 405 Гражданского кодекса РФ.

29 Пункт 2 статьи 328 Гражданского кодекса РФ.

30 Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.06.2023 № Ф01-2819/2023 по делу № А43-4034/2022.

31 Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 13.01.2023 № 01АП-8937/2022 по делу № А43-4035/2022.

32 Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.04.2023 № 11АП-3044/2023 по делу № А72-14429/2022.

33 Пункт 1 статьи 406.1 Гражданского кодекса РФ.

Частная инициатива

Институт частной инициативы при заключении концессионных соглашений представляет собой значительный шаг в развитии инвестиционного климата, предоставляя инвесторам, которые могут быть концессионером в рамках концессионного соглашения, право выступать с предложениями о реализации инфраструктурных проектов. С мая 2015 года любой заинтересованный инвестор получил возможность направлять официальные предложения потенциальному концеденту о заключении концессионного соглашения.



Евгения Зусман

Член ЭС АИИК,
Управляющий партнёр
компании You & Partners

Институт частной инициативы (ст. 37 115-ФЗ), закреплённый в 115-ФЗ в 2014 году, стал значимым этапом в развитии механизмов государственно-частного партнёрства в России. До его введения исключительным правом инициирования проектов обладала публичная сторона, что создавало существенные ограничения для развития рынков проекта.

В ранее существовавшей практике сложилась парадоксальная ситуация: частные инвесторы фактически выполняли значительный объём предпроектной работы, инициировали и прорабатывали проекты, не имея при этом юридического статуса и гарантий компенсации затрат. Частные компании часто сначала неформально обращались к государству с предложениями о заключении соглашения, прорабатывали текст концессионного соглашения и

часто конкурсную документацию, проводили значительную предпроектную проработку (например, обследовали земельный участок и сам объект), а затем участвовали в объявленном конкурсе на общих началах. Подобная практика создавала существенные риски для инициатора, чьи затраты на подготовительном этапе не подлежали компенсации, в том числе в случае победы другого участника. Это не только создавало правовые риски для участников, но и снижало эффективность всей системы ГЧП.

Разработка процедуры частной инициативы привела к системным изменениям:

Для частных инвесторов:

- ▶ появилась законодательно закреплённая возможность целенаправленно предлагать инфраструктурные проекты,
- ▶ созданы правовые гарантии частичного возврата инвестиций в предпроектную разработку,
- ▶ появилась возможность заключить соглашение на согласованных с уполномоченным органом условиях, если не будет других желающих.

Для публичного партнёра:

- ▶ обеспечен доступ к получению качественно проработанных инвестиционных предложений,
- ▶ снижены затраты на подготовку конкурсной документации,
- ▶ повышена эффективность отбора проектов за счёт рыночного механизма.

Одновременно с этим механизм частной инициативы и его дальнейшая доработка (внедрение возможности компенсации затрат на подготовку частной инициативы) позволили создать защищённый правовой режим, который позволяет целенаправленно предлагать решения для актуальных инфраструктурных задач.

При дальнейшем проведении конкурса публичная сторона использует разработанную документацию по проекту, что значительно повышает эффективность процедуры. Дополнительным стимулом инициировать проект для инвесторов может служить установленный механизм компенсации затрат на разработку документации от победителя конкурса, если им становится третье лицо.

Статистика использования этого инструмента за 2025 год говорит о том, что в 2025 году 61% соглашений заключались по частной инициативе.

При этом важно отметить, что в законе о ГЧП (224-ФЗ³⁴) инструмент частной инициативы появился сразу, что представляется логичным и последовательным, учитывая опыт запуска проектов по 115-ФЗ.

Отдельно в рамках рассмотрения положительных аспектов инструмента «частной инициативы» следует отметить и проблемные, которые выявились в последние два года, а именно возникновение рисков на этапе исполнения соглашения при подтверждении наличия у инициатора доступа к финансированию при помощи письма поддержки от банков. Даже если такое письмо изначально принято при рассмотрении предложения о заключении концессионного соглашения в качестве надлежащего подтверждения наличия финансирования, в дальнейшем оно может быть расценено контрольно-надзорными органами и судами как основание для расторжения договора в силу своего необязательного характера. В частности, суды³⁵ последовательно указывают на то, что подобные документы сами по себе не являются достаточным доказательством финансовой состоятельности компании для выполнения её обязательств по проекту.

Для устранения правовой неопределённости, связанной с недостаточной доказательной силой таких документов, Минэкономразвития России разработаны изменения³⁶ в 115-ФЗ. Ожидается, что принятие данной инициативы позволит вновь использовать письма «поддержки» в качестве полноценного подтверждения обеспечения финансирования.

Игорь Коваль,
Председатель Правления АИИК,
Первый заместитель председателя
правления по инвестиционной
политике Госкомпании «Автодор»

«Частная инициатива стала показателем зрелости рынка ГЧП. Она позволила реализоваться перспективным проектам, которые ранее можно было инициировать, только уговорив публичную сторону провести конкурс. Теперь частный инвестор, видя конкретную инфраструктурную проблему, может проактивно предлагать готовое, просчитанное решение. Что в том числе повысило качество поступающих к государству предложений и создало конкурентную среду».



Мария Ярмальчук,
заместитель Председателя
правления АИИК,
генеральный директор АИИК,
генеральный директор НАИК

«Преимущество процедуры состоит в создании прозрачного «маршрута» для инвестора. Легализовав частную инициативу, мы устранили правовые риски для инвестора на стадии подготовки, что принципиально важно для развития рынка. Инструмент позволил инвестору самому определять проекты, которые ему интересны, что в долгосрочной перспективе повлекло увеличение объёма частных инвестиций в сферу ГЧП».



³⁴ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³⁵ В том числе дела № А78-6456/2023, № А16-2511/2024, № А78-7037/2023, № А78-2626/2024, № А51-21373/2023, № А73-2259/2024 и др.

³⁶ ID проекта: 161268 на федеральном портале проектов нормативных правовых актов: <https://regulation.gov.ru/projects/161268/>

Разнообразие форм финансового участия государства в проектах, нестандартные варианты финансирования проектов

Использование облигационного финансирования для реализации инфраструктурных проектов

Рынок инфраструктуры — один из наиболее динамично растущих, с неограниченной перспективой. По экспертным оценкам, на модернизацию и создание новых объектов до 2040 года необходимо направить 180 трлн руб. инвестиций и только 70 трлн руб. готово профинансировать государство. Недостающие 110 трлн руб. — это потенциал для частных инвестиций, в том числе и физических лиц.

РОЗНИЧНЫЕ ИНВЕСТОРЫ МОГУТ ВНЕСТИ СВОЙ ВКЛАД В МОДЕРНИЗАЦИЮ ИНФРАСТРУКТУРЫ СТРАНЫ

Проекты государственно-частного партнёрства не только полностью отвечают задачам привлечения внебюджетного финансирования в масштабные инфраструктурные проекты, они также обладают широким набором инструментов для его организации. В зависимости от специфики конкретного проекта может применяться комбинация различных форм финансирования. Это банковские кредиты и акционерные займы, привлечение финансовых партнёров, а также облигационное финансирование. Последний механизм включает выпуск биржевых, проектных и социальных облигаций, а также использование цифровых финансовых активов.

Все эти инструменты используются Группой «ВИС» уже несколько лет в реализуемых инвестиционных проектах.

Управление ими происходит на всем жизненном цикле — от структурирования идеи и привлечения внебюджетного финансирования до проектирования, строительства и последующей эксплуатации крупных объектов. С 2020 года на Московской бирже зарегистрирована программа Группы «ВИС» по выпуску биржевых облигаций общим объёмом 30 млрд рублей.

За время жизненного цикла проектов объекты не просто строятся, они начинают работать, приносить значительные экономические эффекты.

Это новые рабочие места, создание условий для развития территорий, роста производства, развитие сопутствующей инфраструктуры. Использование возможностей рынков капитала позволяет снижать стоимость привлекаемого финансирования и делать условия инвестиционных проектов более гибкими как для частного инвестора, так и государственного партнёра. Это также удобно на эксплуатационной стадии проектов, когда денежные потоки понятны и легко прогнозируемы. Так, Группа «ВИС» успешно выпустила проектные облигации на общую сумму 9,5 млрд рублей. Это сделано для завершённых социальных проектов. Впервые в России были выпущены социальные облигации по ГЧП-проекту в Якутии, благодаря которому одновременно построено 12 объектов социальной инфраструктуры.

Это первый в стране выпуск облигаций, прошедший независимую верификацию на соответствие принципам социальных облигаций (SBP) Международной ассоциации рынков капитала (ICMA).

**Сергей Ромашов, Член Координационного совета АИИК,
председатель Совета директоров Группы «ВИС»**



«Сегодня в обращении находится девять выпусков наших биржевых облигаций на сумму 17 млрд рублей, и больше половины из них купили физические лица. Это демонстрирует доверие не только к нашим инфраструктурным проектам, но и к самому механизму ГЧП. Для максимального вовлечения розничных инвесторов облигации следует выпускать к началу реализации ГЧП-проектов, а не к их окончанию, как это часто происходит. Такой подход позволит развивать рынок т.н. «народных» облигаций, чтобы граждане России могли на самых ранних этапах проектов участвовать в создании той инфраструктуры, которой будут пользоваться не только они сами, но и их дети и внуки».

Для финансирования могут использоваться и такие инструменты как секьюритизация долга, привлечённого ранее на реализацию проекта, за счёт облигаций, которые могли бы покупать другие банки, пенсионные фонды, страховые компании или даже физические лица.

По такой схеме был успешно секьюритизирован один из проектов по строительству шести детских садов на Ямале. После того как объекты были построены и введены в эксплуатацию, в декабре 2017 года были выпущены ГЧП-облигации, обеспечением которых являлись обязательства региона по заключённому соглашению о ГЧП. Такие облигации, с одной стороны, были проданы сторонним инвесторам, включая пенсионные фонды, т.к. структурно представляли собой обычную корпоративную бумагу с рейтингом «ruAA» от Эксперт РА, с другой стороны, не повысили долговую нагрузку региона. Тем самым удалось привлечь к финансированию инфраструктурного проекта новых инвесторов, которые на ранних стадиях реализации не могли в него войти.

Пенсионные деньги сегодня в основном привлекаются в инфраструктурные проекты через выпуск концессионных облигаций. Однако сумма задействованных средств не превышает 5-10% от общих накоплений. Отчасти тому виной чрезмерно жёсткое регулирование со стороны Центрального банка, касающееся безопасности вложений пенсионных средств. Хотя во всем мире средства пенсионных фондов — классический источник длинных инвестиционных ресурсов. Поэтому для России развитие рынка инфраструктурных облигаций является актуальным вопросом.

«Пенсионные фонды и страховые компании могли бы стать соинвесторами в инфраструктуру России, создаваемую в формате ГЧП, ведь это долгосрочные проекты с гарантиями государства. Каждый построенный по концессии мост, дорога или социальный объект становятся частью национального капитала. Это не только инфраструктура, но и актив, который работает на развитие экономики и благосостояние граждан, которые, как показывает уже имеющаяся практика, готовы вкладывать свои средства в создание инфраструктуры, которая улучшает жизнь миллионов людей», — Сергей Ромашов.

С 2024 года холдинг активно развивает и новые инструменты на рынке капитала, среди них — цифровые финансовые активы. Это инвестиционный инструмент, позволяющий диверсифицировать портфель и работать с активами на вторичном рынке. Рынок ЦФА относительно молод в России, тенденция к его активному росту наблюдается с 2022 года. Во многом механизм размещения похож на выпуск облигаций, но более прогрессивен с точки зрения организации и прозрачности процедур, одновременно удовлетворяя спрос современных инвесторов на защиту своих вложений с помощью технологий блокчейн. Для Группы ЦФА являются краткосрочным и среднесрочным инструментом финансирования инфраструктурных проектов и альтернативой банковским кредитам.

Фондовый рынок играет ключевую роль в финансировании инфраструктурных проектов во многих странах, и Россия тоже может использовать этот потенциал. Сегодня по экспертным оценкам на депозитах в стране лежит более 100 трлн рублей, и эти средства могут работать на экономику через задействование на рынке капитала.

Материал подготовлен пресс-службой Группы «ВИС»

Облигационный заём НПФ с грэйс-периодом 9 лет по КС ВСМ, ИБК в кап гранты в рег. КС

В 2023-24 годах в законодательство³⁷ были внесены долгожданные изменения, уточняющие правила финансового участия публичной стороны в концессионных проектах и проектах государственно-частного партнёрства. Эти изменения во многом закрепили сложившуюся практику финансирования таких проектов государством и установили следующие 3 допустимые формы финансового участия публичной стороны: капитальный грант, плата концедента (публичного партнёра) и возмещение недополученных концессионером (частным партнёром) доходов от эксплуатации объекта соглашения в целях обеспечения минимального гарантированного дохода (МГД)).



Римма Толмачева

Старший юрист Практики по инфраструктуре и ГЧП АБ «Качкин и Партнёры»

Сравнение данных форм финансового участия публичной стороны представлено в таблице ниже:

	Капитальный грант	Плата концедента (публичного партнёра)	МГД
Стадия проекта, на которой выплачивается	Инвестиционная	Эксплуатационная	Эксплуатационная
Направление использования	Финансирование части расходов на создание ³⁸ объекта соглашения	Возмещение и (или) финансовое обеспечение расходов на создание ³⁹ , эксплуатацию объекта соглашения ⁴⁰ , в том числе на техническое обслуживание объекта соглашения	Возмещение недополученных частной стороной доходов от эксплуатации объекта соглашения
Ограничение размера	Не больше 80 расходов на создание ⁴¹ объекта соглашения	—	Не больше размера определённого соглашением МГД от использования объекта соглашения за вычетом: 1) фактически полученных доходов от использования объекта соглашения и 2) доходов в виде субсидий и иных платежей, полученных по соглашению из бюджета либо от юридических лиц, созданных на основании федерального закона.
Ограничения общего объёма финансового участия публичной стороны: - в концессионных соглашениях — общий объём финансового участия концедента должен быть меньше общего размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта соглашения, а также на использование (эксплуатацию) объекта соглашения и иного имущества, передаваемого концедентом концессионеру по соглашению; - в соглашениях о ГЧП — общий объём финансового участия публичного партнёра на создание объекта соглашения должен быть меньше общего размера расходов на создание объекта соглашения. Расходы на создание и эксплуатацию объекта соглашения могут включать, в том числе: - расходы на обслуживание финансирования, привлечённого частной стороной в целях исполнения своих обязательств по соглашению, - страхование риска случайной гибели и случайного повреждения объекта соглашения (для концессий — и иного передаваемого концедентом концессионеру имущества), - обеспечение исполнения частной стороной обязательств по соглашению.			

37 Ст. 10.1 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», ст. 12.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

38 В концессиях — также на финансирование расходов на реконструкцию объекта соглашения.

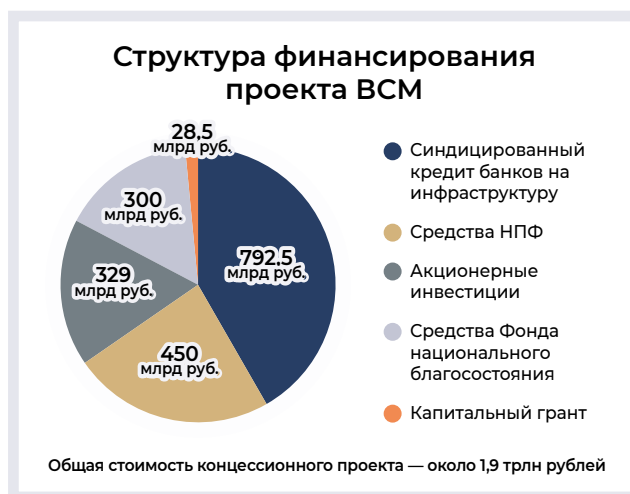
39 В концессиях — также на финансирование расходов на реконструкцию объекта соглашения.

40 В концессиях — также на эксплуатацию иного передаваемого концедентом концессионеру имущества.

41 В концессиях — на создание и (или) реконструкцию объекта соглашения.

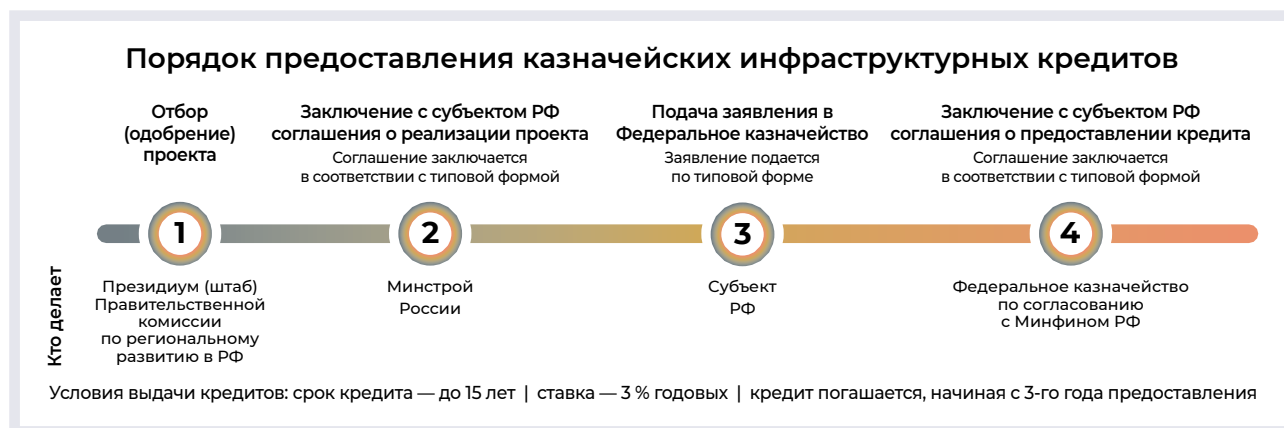
При этом для поддержания реализации особо капиталоемких и общественно значимых проектов также активно используются и иные механизмы.

Например, для проекта по созданию высокоскоростной железнодорожной магистрали (ВСМ) Москва — Санкт-Петербург была разработана нестандартная схема финансирования, включающая средства Фонда национального благосостояния в размере 300 млрд руб. и облигационный заём негосударственных пенсионных фондов в размере 450 млрд руб. (см. схему ниже⁴²). Привлечённые через выпуск облигаций средства пойдут на оплату работ по проектированию и строительству ВСМ; купонный доход по облигациям начнёт выплачиваться спустя более чем 8 лет после начала размещения облигаций⁴³.



Ключевыми инструментами для стимулирования регионов к развитию своей инфраструктуры в последние годы было предоставление им **бюджетных инфраструктурных кредитов**⁴⁴ и **специальных казначейских кредитов**⁴⁵. С использованием таких кредитов активно реализовывались проекты по развитию общественного транспорта, а также в сфере жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры.

В развитие данной программы в начале 2025 года был запущен механизм⁴⁶ предоставления регионам **казначейских инфраструктурных кредитов (КИК)**. Такие кредиты могут быть выданы до 2030 года и могут использоваться, в том числе для финансирования государственного участия в концессионных соглашениях и соглашениях о ГЧП. Условия и порядок предоставления КИК отображены на рисунке ниже.



Возможные направления использования КИК включают развитие инфраструктуры в сфере жилищно-коммунального хозяйства, транспортной, инженерной, энергетической, коммунальной и туристской инфраструктуры, закупку общественного транспорта и реализацию инвестиционных проектов в Дальневосточном федеральном округе, Арктической зоне РФ и на территориях новых субъектов РФ.

Казначейские инфраструктурные кредиты станут одним из инструментов нового национального проекта «Инфраструктура для жизни» и должны обеспечить реализацию поручений Президента РФ, данных в послании Федеральному Собранию в 2024 году.

⁴² Источник данных <https://tr.ru/articles/5828-car-koncessiya-vsm-moskva-sankt-peterburg-vzletit-li-belyy-krechet-k-2028-godu>.

⁴³ См. п. 5.4 решения о выпуске облигаций, размещённого по адресу: <https://vsminvest1.ru/issuing-documents/>

⁴⁴ П. 1 ст. 93.3 Бюджетного кодекса РФ, постановление Правительства РФ от 14.07.2021 № 1190 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов».

⁴⁵ Предоставление таких кредитов в 2023 году было предусмотрено ч. 36 ст. 9 Федерального закона от 21.11.2022 № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации...», правила предоставления утверждены постановлением Правительства РФ от 31.03.2023 № 525.

⁴⁶ См. постановление Правительства РФ от 25.01.2025 № 48 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов за счёт временно свободных средств единого счета федерального бюджета, а также их использования и возврата».

Принятие Закона о ГЧП: благие намерения и дорога ... куда?

До принятия в 2015 году Федерального закона «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в России из всех известных мировой практике форм ГЧП (ВТО, ВОТ, ВООТ, ВОО и их комбинаций) федеральное законодательство предусматривало только одну форму — ВТО, воплощённую в ФЗ-115 «О концессионных соглашениях». В то же время мировой опыт очевидно свидетельствовал, что в разных отраслях инвесторами востребованы разные модели договорного ГЧП.



Алексей Чичканов

Первый Вице-Президент
Банка ГПБ (АО)

Разнообразие моделей в зависимости от вида собственности, распределения рисков и роли частного партнёра на этапе эксплуатации создавало гибкость в достижении договорённостей по условиям реализации проекта и в конечном счёте лучше способствовало привлечению инвестиций. Так, только за один 2015 год в Европе было заключено 49 новых проектов с объёмом привлечённых инвестиций около 15 млрд евро⁴⁷. Очевидно, что в целях расширения инструментов привлечения частных денег в российскую инфраструктуру было совершенно необходимо дополнять концессии другими моделями ГЧП.



Дарья Титова

Старший аналитик
Центра экспертизы
и методологии реализации
проектов государственно-
частного партнёрства
Банка ГПБ (АО)

Однако 10 лет назад у федерального закона о ГЧП была и другая задача, причину появления которой сложно даже предположить для современной системы законодательства. Это была унификация регионального нормотворчества.

Ещё 20 лет назад, преследуя понятные для послесоветского периода цели обновления инфраструктуры и конкурируя за инвестиции, регионы в зависимости от «аппетита к риску» (во многом определяемого мерой активности, «драйва», регионального лидера) стали принимать собственные законы о ГЧП, структурировать и успешно реализовывать как крупные, так и не большие, но знаковые для населения, региональные проекты в инфраструктуре. Первый в России региональный закон о ГЧП был принят в 2006 году в Санкт-Петербурге. Он стал методологической основой для таких громких проектов города, как автомобильная

дорога «ЗСД», аэропорт «Пулково», первые в стране «ГЧП школы» и т.д. Успешный опыт Петербурга был активно воспринят другими регионами — более 70 субъектов РФ приняли аналогичные законы об участии региона в ГЧП, а кто-то даже успел реализовать проекты на их основе. Так, в ЯНАО на основе регионального ГЧП были возведены детские сады и школы, в Томской области — 15 детских садов, в ХМАО — клинический перинатальный центр, а в Удмуртской Республике произведена реконструкция набережной и построен культурно-развлекательный центр в рамках туристско-рекреационного кластера «Камский берег».

⁴⁷ Источник: Market Update. Review of the European PPP Market in 2015 // European Investment Bank. 2019.

Очевидно, что такая практика регионального нормотворчества не могла остаться незамеченной на федеральном уровне. В 2011 году вышло поручение Правительства РФ подготовить соответствующий федеральный закон. Его задачами стало, во-первых, создание единых «правил игры» для всех участников рынка инфраструктурных проектов (без пересмотра условий ранее запущенных региональных проектов). И, во-вторых, внедрение нового механизма привлечения инвестиций в экономику страны, основанного на сохранении частной собственности на инфраструктурные объекты в сочетании с дополнительными гарантиями и обязательствами публичной стороны на всем цикле реализации проекта.

По информации Минэкономразвития России, отсутствие такого закона сдерживало реализацию около 142 проектов ГЧП в 44 субъектах РФ с общим объемом инвестиций более 1,3 трлн рублей. Свыше 50% таких инвестиций должны были быть внебюджетные средства — около 680 млрд рублей⁴⁸. При этом по состоянию на сентябрь 2015 года на разных стадиях находилось 1285 проектов, 1112 из которых (около 86%) — концессии⁴⁹. Объем инвестиций по всем заключенным на конец 2015 года концессионным соглашениям составлял около 500 млрд руб.

Предполагалось, что принятие закона «разморозит» реализацию проектов, а соглашение о ГЧП станет серьезной альтернативой концессии и дополнительным толчком к развитию инфраструктурных проектов. Этого, однако, не произошло. Закон о ГЧП был принят 13 июля 2015 года. Первые соглашения о ГЧП на основе федеральных правил появились только в 2018 году — всего было подписано 7 соглашений на 3,4 млрд руб.⁵⁰ По данным из реестра проектов ГЧП Минэкономразвития России, за период 2018-2024 годов доля проектов по модели 224-ФЗ на рынке ГЧП составила лишь 2,11% от объема инвестиций и 2,39% от общего количества соглашений.

Если говорить об отраслевой специфике — на сегодняшний день основными сферами заключения соглашений о ГЧП выступают социальная сфера (здравоохранение, образование, спорт и туризм) — 34 проекта с общим объемом CAPEX 98,1 млрд руб. и информационные технологии — 19 проектов с общим объемом CAPEX 30,1 млрд руб., 99% от которого составляет федеральный проект по созданию цифровой системы маркировки товаров.



В чем причина такой непопулярности Закона о ГЧП? Почему привлекательность частной собственности, подробная процедура принятия решения о заключения соглашения о ГЧП, процедура оценки рисков и сравнительного преимущества, гарантии прав инвесторов не оказались востребованными рынком?

Нам кажется, как это не парадоксально, что главная особенность Закона — собственность частного партнера на созданный им объект — послужила и главной его «ахиллесовой пятой». На стадии многочисленных согласований Закона как бы в противовес частной собственности в тексте появились своеобразные защитные механизмы, призванные оградить государство от недобросовестных инвесторов, не допустить неэффективного собственника к владению инфраструктурой, направленные на оперативное вмешательство публичного партнера в операционную деятельность частного партнера **в силу закона**, а не в результате согласованных договорных обязательств. Эти «фантомные боли» соавторов отдельных пропубличных положений Закона, эта битва с ветряными мельницами привели к тому, что рынок (прежде всего, частные инвесторы и кредиторы) негативно отнёсся к возможности применения этого механизма для своих инвестиций, совокупно оценивая его плюсы и минусы.

⁴⁸ Источник: данные Национального центра ГЧП.

⁴⁹ Источник: Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению (специальное издание к Международному инвестиционному форуму «Сочи-2015») / Национальный центр ГЧП, Министерство экономического развития РФ. 2015.

⁵⁰ Источник: данные Национального центра ГЧП.

Оказалось, что само по себе получение частной собственности на объект не является приоритетной гарантией для инвестора, но уступает иным механизмам защиты его интересов, предусмотренным законом о концессионных соглашениях — например, формам финансового участия или компенсации расходов при прекращении соглашения. Выяснилось, что залог объекта в пользу финансирующей организации как способ повышения привлекательности проекта для кредитора, полностью нивелируется особым порядком реализации заложенного имущества (мораторий на обращение взыскания на срок 180 дней), который не позволяет обеспечить оперативный возврат инвестиций, безальтернативно предоставляя одной стороне соглашения права с непредсказуемым финалом. Понятно, что в этом случае кредиторы так же, как и инвесторы предпочтут получить компенсацию инвестиций при условии передачи объекта соглашения ГЧП публичной стороне, что делает бессмысленным применение 224-ФЗ по сравнению с концессией.

Не до конца продуманной, громоздкой и излишне зарегулированной оказалась и в целом правильная процедура подтверждения эффективности проекта и обоснование его сравнительного преимущества перед государственным контрактом, известная на мировом рынке ГЧП как оценка «value for money». На практике у публичного партнёра зачастую появляются сомнения в возможности оперативного заключения соглашения о ГЧП из-за сложности процедуры оценки и необходимости специальных знаний для её прохождения. При наличии таких опасений уже не частный, но публичный партнёр пошёл по пути наименьшего сопротивления и выбрал заключение концессионного соглашения, не требующего такой оценки.

Наконец, ещё одно преимущество Закона о ГЧП — возможность заключения соглашения по форме строительство-владение-техническая эксплуатация — с одной стороны, оказалось востребованным отдельными публичными партнёрами, которые таким образом ускоренно ликвидировали дефицит социальной инфраструктуры, при этом не передавая саму услугу частному сектору. С другой стороны, эта форма ГЧП неожиданно для рынка попала под критику различных надзорных органов, которые видят в ней удорожание строительства необходимой публичной инфраструктуры, одновременно не усматривая при этом соответствующего социально-экономического эффекта от таких проектов и риска частного партнёра. Начав с аналогичных форм концессий (т.н. «Башкирское дело»), эти органы, по сути, поставили под сомнение саму форму ГЧП, предусмотренную 224-ФЗ, где не предполагается коммерческая выручка частного партнёра, оказание инфраструктурной услуги остаётся за государственными организациями, техническое обслуживание составляет обязательство частного собственника объекта, а возврат инвестиций осуществляется за счёт бюджета.

В итоге, несмотря на ряд успешных примеров реализации таких проектов ГЧП, прежде всего, в социальной инфраструктуре и здравоохранении (поликлиники и инфекционная больница в Новосибирской области, медицинский центр в Якутии, детские сады в ЯНАО и школы в Якутии), законодатель в 2024 году, по сути, отменил этот формат, введя правило о необходимости коммерческой эксплуатации объекта ГЧП, не указав при этом долю рыночной составляющей в выручке от такой эксплуатации.

Тем не менее, несмотря на небольшую долю рынка ГЧП, приходящуюся на 224-ФЗ, мы все же считаем, что по прошествии 10 лет его применения потенциал проектов в инфраструктуре, основанных на частной собственности, далеко не исчерпан и эта доля будет расти.

Прежде всего, такие проекты актуальны для так называемого «промышленного ГЧП». Принятые в 2024 году поправки ещё не воплотились в конкретные проекты, но есть все шансы, что они появятся в 2026 году. Нам кажется, что применение «промышленного ГЧП» востребовано в тех производствах, где велико влияние государства через его государственные программы и где промышленная продукция востребована крупными, как правило, государственными корпорациями и монополиями. На текущий момент в пайплайне Газпромбанка несколько таких проектов с общим капексом более 60 млрд руб.

Свои индустриальные особенности есть у «космического ГЧП», также появившегося благодаря поправкам в 2024 году, но есть также уверенность, что именно благодаря присущей для соглашений о ГЧП коммерческой структуре, где взаимоувязываются обязательства публичного и частного партнёров, в этой отрасли с ранее исключительно государственным финансированием будут появляться новые проекты с существенной долей частных инвестиций.

10 лет — достаточный срок для подведения итогов, анализа причин невысокой востребованности соглашений о ГЧП и пересмотра потенциальных угроз, которые в 2015 казались реалистичными с позиций защиты интересов публичного партнёра.

Без такого анализа, без доверия к частным инвестициям и в целом нескептического, позитивного отношения законодателя к возможности регулирования всего спектра сложных взаимоотношений публичного и частного партнёров на основе договорных обязательств, а не прямых норм закона, не получится добиться целей увеличения объёма вложений в инфраструктуру. Сегодня, по оценкам Минэкономразвития России, это 2,4% от ВВП, а к 2030 году объём инвестиций по проектам ГЧП должен составить до 10 трлн руб.

Очевидно, что надо отказываться от ограничительных норм закона в части реализации предмета залога, непропорционально односторонних последствий расторжения соглашений о ГЧП по сравнению с концессионными соглашениями и вообще от действия прямых норм закона, опосредующих систему взаимоотношений сторон при наступлении тех или иных событий или реализации рисков на всем сроке действия проекта.

Надо пересмотреть Методику⁵¹ проведения оценки сравнительного преимущества, сделав её более практичной и соответствующей рыночной практике. Отрадно, что первые шаги в этом направлении уже делаются: предусмотрено обязательное участие в этой процедуре Государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ». Это важно, так как включение экспертизы ВЭБ.РФ добавляет рыночный взгляд на качество формирования условий финансирования и распределения рисков в проектах.

Вообще, тренд на формирование единой площадки обсуждения актуальных вопросов на рынке ГЧП, активное включение ВЭБ.РФ как ключевого интегратора интересов всех участников этого рынка, объединяющего государство, бизнес и финансовые институты, можно только приветствовать. На наш взгляд, это позволит найти баланс между интересами всех участников, сформировать стандарты и лучшие практики для обеспечения комплексной поддержки и развития всего рынка ГЧП.

Подводя итог, принятие Закона о ГЧП позволило сформировать самостоятельную, отличную от концессионных соглашений правовую базу для привлечения внебюджетных инвестиций. И хотя не все задуманное было реализовано, и соглашения о ГЧП не стали полноценным инструментом обновления инфраструктуры наравне с концессиями, у него есть все шансы, чтобы занять свою востребованную нишу среди инструментов реализации проектов с государственным участием.

⁵¹ Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 № 894 (ред. от 21.08.2025) «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнёрства, проекта муниципально-частного партнёрства и определения их сравнительного преимущества».

Новые объекты концессий и ГЧП/МЧП

Как в концессионных соглашениях (КС), так и в соглашениях о ГЧП/МЧП (СГЧП) перечень возможных объектов соглашений закрыт и определён законом. За время существования Закона о КС и Закона о ГЧП положения о составе объектов многократно менялись. При этом сам список только дополняется, что отражает стремление государства стимулировать привлечение инвестиций в новые сферы инфраструктуры.



Игорь Поляков

Руководитель направления проектного финансирования Практики по инфраструктуре и ГЧП Адвокатского бюро «Качкин и Партнёры», Санкт-Петербург

БОЛЬШЕ ПРОЕКТОВ

Нередко корректировка перечня объектов соглашений сопровождалась запуском множества новых проектов.

В 2017 году объекты ЖКХ и ряд других объектов коммунальной инфраструктуры были выделены в качестве самостоятельных объектов КС, а Закон о КС дополнен отдельной главой об особенностях заключения и исполнения КС в отношении объектов ЖКХ. Цель принятия таких изменений — активизировать заключение КС в отношении объектов ЖКХ и обеспечить приток внебюджетных инвестиций. По состоянию на 31 декабря 2024 года в России в коммунально-энергетической сфере действует 2844 КС⁵². Но проблема высокого износа коммунальной инфраструктуры пока не решена, и Президентом РФ поставлена задача до 2030 года направить в отрасль 4,5 трлн рублей, включая внебюджетные инвестиции и средства федерального бюджета⁵³. Помимо замены существующих сетей, в связи с новым строительством требуется инвестировать в создание инфраструктуры. Одним из возможных направлений развития отрасли может стать сочетание проектов комплексного развития территории (КРТ)⁵⁴ и КС в отношении объектов инфраструктуры, в том числе коммунальной.



Марина Муравьева

Старший юрист Практики по инфраструктуре и ГЧП Адвокатского бюро «Качкин и Партнёры», Санкт-Петербург

В июне 2018 года перечень объектов КС и СГЧП пополнился программами для ЭВМ и связанными с ними техническими средствами. Первым проектом в IT-сфере стало подписанное на ПМЭФ-2019 федеральное СГЧП в отношении системы маркировки «Честный знак»⁵⁵. Сегодня ГЧП-проекты в сфере IT достаточно распространены.



52 https://www.economy.gov.ru/material/file/10ef2932f42fbee722febf4efb2c011f/rezultaty_monitoringa_zh_2024_115-fz.pdf

53 Пп. «И» п.11 Перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному собранию (утв. Президентом РФ 30.03.2024 № Пр-616).

54 <https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/1-monitoring-realizatsii-mekhanizma-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-subektami-rossiyskoy-federatsii/>

55 <https://xn--80ajghhoc2ajlc8b.xn--plai/info/news/podpisano-pervoe-v-rossii-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-oblasti-it-tehnologii/>

Представляется, что количество проектов в сфере ИТ будет только расти, в том числе и по новым классам объектов. Одно из перспективных направлений — внедрение систем «Умный Город»⁵⁶.

В мае 2022 года описание объектов общественного транспорта (ОТ) в Законе о КС и Законе о ГЧП было скорректировано. Сделано это было на фоне поправок в профильный закон № 220-ФЗ — согласно им стала возможна организация регулярных перевозок городским наземным электрическим транспортом (ГНЭТ) на основе КС и СГЧП без дополнительных торгов на маршрут. Следом была запущена федеральная программа комплексного развития ГНЭТ в 10 регионах⁵⁷:

Форма реализации	КС
Заявленный бюджет программы	> 250 млрд рублей
Государственная поддержка	Субсидии в размере 86,3 млрд рублей, льготное кредитование (в т.ч. за счёт средств ФНБ)
Регионы	Курская, Липецкая, Нижегородская, Ростовская, Саратовская, Сахалинская и Ярославская области, Краснодарский, Красноярский и Пермский края
Целевые показатели	Поставка: 655 трамваев, 125 электробусов, 45 зарядных станций строительство (реконструкция) 701,1 км трамвайных путей
Сроки обновления	2022-2027 гг. ⁵⁸

Высокая стоимость проектов в сфере ГНЭТ диктует необходимость государственной поддержки. В новом федеральном проекте «Развитие общественного транспорта» планов по перезапуску программы модернизации ГНЭТ на основе механизмов ГЧП нет, но проблема обновления инфраструктуры ОТ не решена, особенно учитывая задачу по доведению к 2030 году до нормативного состояния не менее 85% парка⁵⁹. Перспективным выглядит привлечение частных инвестиций по КС в инфраструктуру неэлектрического ОТ в обмен на гарантированный доступ к маршрутам.

ВСЕ ЕЩЁ ВПЕРЕДИ

Не всегда добавление объектов в текст закона приводит к немедленному распространению механизмов ГЧП на новые сферы. Так в 2023 году в перечень объектов КС и СГЧП включили инфраструктуру северного завоза, однако пока не заключено ни одного соглашения⁶⁰.

56 См. Стандарт «Умный город», утв. Приказом Минстроя России от 11.05.2022 № 357-пр.

57 <https://mintrans.gov.ru/press-center/news/10762?ysclid=lm5q0xeagh349895862>

58 См. пп. 1 п. 7. Дополнительная информация Паспорта федерального проекта «Развитие общественного транспорта» — <https://www.mintrans.gov.ru/eye/documents/8/13384>

59 См. Паспорт национального проекта "Инфраструктура для жизни".

60 См. https://economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp/

Есть основания надеяться, что со временем в некоторых сферах инструменты ГЧП станут более востребованными. Например, возможность заключать СГЧП в промышленности введена ещё в 2016 году, но популярным этот механизм не стал. В 2024 году институт был, по сути, переосмыслен — теперь в рамках СГЧП можно также реконструировать частные промышленные объекты или создавать новые на частной земле:

	«Классическое» промышленное СГЧП	Новый вариант промышленного ЧГП
Уровень реализации	Федеральный, региональный, муниципальный	Федеральный
Минимальный объём инвестиций	Нет	10 млрд рублей
Соответствие проекта таксономии технологического суверенитета	Не требуется	Требуется
Объём финансового участия публичного партнёра в создании	Не более 100%	Не более 50%
Объём собственного участия частного партнёра	Нет требований	Не менее 15%

После принятия закона Минпромторг России заявил о нескольких потенциальных проектах⁶¹. Пока до стадии подписания ни один не дошёл, что неудивительно, учитывая высокий «порог входа». Со стороны участников рынка и депутатов⁶² звучат призывы по донстройке механизма, в т.ч. снижению минимального объёма инвестиций — это позволит расширить перечень возможных проектов, а значит — привлечь частные инвестиции.

С середины 2024 года допускается заключать КС и СГЧП в отношении космических объектов и объектов космической инфраструктуры. Для сферы, где частные инвестиции сегодня экзотика, это огромный шаг вперёд, соответствующий мировым трендам. В фокусе внимания — спутниковые группировки дистанционного зондирования Земли из космоса (ДЗЗ), а также спутники связи и геолокации. Уже подписаны первые соглашения о сотрудничестве⁶³, хотя пилотные КС/СГЧП ещё в разработке. Роскосмос планирует к 2036 году увеличить долю частных инвестиций в отрасль с 5% до 35%⁶⁴, чего невозможно достичь без механизмов ГЧП.

В конце 2024 года перечень объектов КС был дополнен неиспользуемыми объектами культурного наследия (ОКН). Стоит заметить, что КС в отношении ОКН заключались и ранее (например, в качестве объектов туризма), хотя широкой практика передачи ОКН в концессии не стала. С учётом планируемого портала ОКН, нуждающихся в восстановлении⁶⁵, хочется надеяться на привлечение инвестиций и в эту сферу.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

ГЧП — гибкий инструмент, и его потенциал далёк от исчерпания. Свежий взгляд на уже, казалось бы, многократно опробованные отрасли позволит увидеть новые возможности, как и новые виды объектов КС и СГЧП. При грамотном подходе механизм ГЧП позволит привлечь частные инвестиции в самые различные сферы экономики и жизни.

61 https://www.vedomosti.ru/industry/industrial_policy/columns/2024/10/14/1067915-novoe-zakonodatelstvo-rasshirilo
62 <https://asiic.ru/news/komitet-gd-rekomendoval-prinyat-v-i-chtenii-zakonoproekt-o-snizhenii-poroga-investicij-v-gchp-v-promyshlennosti/>
63 <https://expert.ru/news/veb-rf-i-novyy-kosmos-dogovorilis-o-razvitii-gchp-proektov/> ; <https://www.interfax.ru/russia/1047907>
64 <https://www.kommersant.ru/doc/7800562>
65 <http://council.gov.ru/events/news/170541/>

Принципиальное изменение системы обращения с отходами в РФ через ГЧП: программа с ППК РЭО

«Мусорная» реформа стартовала с 2019 года, именно этот год принято считать началом «новой эры» концессионных соглашений в сфере обращения с ТКО. Это стало драйвером роста числа новых концессионных соглашений. Давайте обратимся к статистике (по данным Минэкономразвития⁶⁶): в 2019 году было заключено всего 3 концессионных соглашения в сфере ТКО, в 2020 — 7, в 2021 — 8, в 2022 — 29, в 2023 — 24, в 2024 — 16.



Ирина Моргачева
Директор проектов,
Центр ГЧП ПАО Сбербанк

Но что же произошло в 2022 году такого, что кратно увеличило количество концессий в сфере обращения с ТКО? В декабре 2021 года были внесены изменения в правила предоставления из федерального бюджета субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию по формированию комплексной системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» (далее — ППК РЭО) на обеспечение её функционирования, утверждённые постановлением Правительства РФ от 17.07.2019 № 906. В частности, государство получило возможность субсидировать затраты ППК РЭО на организацию выпуска облигаций в целях финансирования инвестиционных проектов по строительству, реконструкции объектов капитального строительства, которые

необходимы для осуществления деятельности в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, выплату процентного (купонного) дохода по выпущенным облигациям в размере 90 процентов ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации при условии максимального срока обращения таких облигаций не более 12 лет. Это позволило ППК РЭО начать программу льготного финансирования проектов по созданию объектов по обращению с ТКО.

Как это работает? ППК РЭО совместно с банком, который планирует выкуп проектной облигации ППК РЭО, выступают в роли финансирующей организации в переговорах с регионом и с концессионером, чтобы обеспечить «банкуемость» проекта. Обычно этот процесс проходит достаточно бесшовно и быстро, так как ППК РЭО разработал типовое концессионное соглашение в сфере ТКО, основанное на «коробочном» решении Сбера. Типизация условий концессии и унификация формы финансовой модели позволяют заключать десятки качественных концессионных соглашений в год. После заключения соглашения концессионер привлекает льготный заём ППК РЭО (под 7% — 8% годовых), источником которого у ППК становятся средства, привлечённые за счёт выкупа банком облигации ППК РЭО под рассматриваемый концессионный проект. Дальнейшее финансирование проходит аналогично обычному кредиту, то есть банк участвует в каждой выдаче, проводит контроль и мониторинг проекта так, как если бы финансировал проект напрямую. На текущий момент Сбер уже выкупил 13 облигаций ППК РЭО на общую сумму 54 млрд. На другие банки приходится 6 облигации на сумму порядка 27 млрд.

Стоит отметить, что программа предоставления льготных займов ППК на текущий момент является одной из немногих, которая продолжает активно работать. Государство продолжает софинансировать купон по облигациям ППК РЭО, что позволяет проектам по созданию объектов в сфере обращения с ТКО получать льготные займы, несмотря на высокую ключевую ставку и непростую экономическую ситуацию.

66 https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp/

Обзор ключевых законодательных изменений за 2025 год

Бюджетные ограничения, внедряемые Минфином РФ

ГЧП после 2025 года: как повлияют бюджетные ограничения на возможность привлечения банковского финансирования региональных проектов

Бюджетные ограничения, которые начали работать в новой конфигурации с 2025 года, фактически меняют правила поведения регионов на рынке ГЧП. Если раньше говорить об ограничениях приходилось в теоретической плоскости, то теперь они становятся ключевым фактором, от которого зависит возможность субъекта брать на себя долгосрочные обязательства.



Илья Пивоваров
Руководитель проектов,
Центр ГЧП ПАО Сбербанк

ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ: ЧТО ПРИНЦИПИАЛЬНО МЕНЯЕТСЯ

У дотационных субъектов положение действительно непростое. Формально они не могут тратить на ГЧП и концессии более 10% собственных доходов (ст. 85 БК РФ), а общий объём обязательств вместе с долгом не может превышать объём собственных доходов (ст. 107 БК РФ). У тех, кто попадает под меры финансового оздоровления, ситуация ещё сложнее — им разрешено только 50%.

На практике это означает: регион будет пересматривать список перспективных проектов, отодвигать те, что связаны с серьёзной бюджетной нагрузкой, а иногда и вовсе отказываться от давно обсуждаемых инициатив. Объекты дорожной и социальной инфраструктуры — самая затратная и самая необходимая часть таких проектов — могут попасть в зону риска.

То, что раньше удавалось «дотащить» до подписания за счёт региональной значимости или федеральной поддержки, теперь может просто не пройти по нормативам.

ПОЧЕМУ ЭТО ВАЖНО ДЛЯ БАНКОВ

Для банков ситуация усложняется сразу по нескольким направлениям.

Во-первых, график платежей региона становится менее предсказуемым в случае удорожания стоимости создания объекта по заключённым соглашениям. Если субъект выходит на пределы долговой нагрузки, финансовый блок региона начинает «размазывать» расходы по годам, чтобы уложиться в нормативы. Это прямой риск кассовых разрывов в проекте, невозможности обслуживать долг и, как следствие, риск банкротства концессионера и прекращения концессии с выплатой компенсации.

Во-вторых, возрастает вероятность того, что уже структурированный проект до подписания соглашения может стать технически «непроходимым» после принятия бюджета. В этой ситуации придётся пересматривать финансовую модель, а в проект соглашения вносить изменения, касающиеся денежных обязательств. Это повлечёт значительные дополнительные временные затраты на повторное согласование обновлённых условий.

В-третьих, обязательства по лизингу теперь формально конкурируют с ГЧП за те же бюджетные лимиты. А лизингом регионы пользуются активно: транспорт, коммунальная техника, оборудование — все это бьёт по тому же лимиту, что и ГЧП. Несколько решений о лизинге могут «съесть» возможность региона заключить даже один крупный дорожный или социальный проект.

НЕДОТАЦИОННЫЕ РЕГИОНЫ: ФОРМАЛЬНО «ВНЕ ЗОНЫ ДЕЙСТВИЯ», НО ПО ФАКТУ — НЕТ

По букве закона недотационные субъекты не подпадают под ограничения ст. 85 и 107 БК РФ. Но для банков это не имеет принципиального значения. При анализе проектов кредитные организации уже сейчас ориентируются на максимально консервативный подход: они смотрят субъект так, как если бы завтра он стал дотационным.

Банки при принятии решения о финансировании проекта рассматривают риск смены статуса и оценивают долговую ёмкость по самым строгим правилам, чтобы заранее избежать ситуации, когда при заключении дополнительного соглашения к концессии или ГЧП-соглашению из-за изменения бюджетных расходов проект вынужден повторно проходить «фильтр» БК РФ, что создаёт риск несоответствия установленным БК РФ требованиям.

К ЧЕМУ ЭТО ВЕДЁТ НА ПРАКТИКЕ

Если бюджетные ограничения начнут работать так, как задумано⁶⁷, то ряд последствий неизбежен:

- ▶ крупные капиталоемкие проекты будут концентрироваться в нескольких устойчивых регионах;
- ▶ дотационные субъекты будут вынуждены сдвигать акцент в сторону менее затратных проектов, которые не решают их системных инфраструктурных проблем;
- ▶ банковское финансирование объективно сосредоточится в 10-20 сильнейших субъектах страны;
- ▶ банки будут корректировать риск-модели, чтобы предусмотреть растущую волатильность бюджетных ограничений и влияние этих ограничений на долгосрочный денежный поток по планируемым проектам;
- ▶ появится конкуренция между новыми проектами внутри одного региона за попадание в лимит — и нередко выигрывать будет не тот проект, который важнее, а тот, который проще вписать в нормативы.

⁶⁷ В целях исполнения положений пункта 8 статьи 107 БК РФ принято постановление Правительства РФ от 17 ноября 2025 г. № 1825, утверждающее Правила расчёта обязательств субъекта РФ (муниципального образования) по концессиям, ГЧП-соглашениям и договорам лизинга. Главная новация расчёта бюджетных обязательств: регион должен учитывать весь объём обязательств по проекту, а не только ежегодные платежи. Например, по региональной концессии с ежегодными платежами 500 млн руб. на 15 лет субъект РФ должен включить в расчёт 7,5 млрд рублей, за минусом уже выплаченных сумм. Для дотационных регионов (а таких субъектов сейчас почти ¾) такая нагрузка становится существенной. И даже относительно скромный проект может резко заблокировать региону возможность заключать новые соглашения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Введение новых бюджетных ограничений само по себе не является неожиданностью. Однако впервые они начинают работать в связке с обязательным расчётом всех будущих обязательств региона по ГЧП, концессиям и лизингу. Это радикально меняет практику: субъектам недостаточно оценить экономику конкретного проекта, им необходимо учитывать весь объём денежных обязательств на всем сроке реализации проекта и синхронизировать его с установленными лимитами, которые нельзя игнорировать даже если проект жизненно необходим.

Главная проблема состоит в том, что система ограничений внедряется в условиях, когда рынок лишён базовой информации. Ни банки, ни инвесторы не имеют публичного доступа к данным об объёмах лизинга, о полной сумме принятых обязательств по ГЧП-проектам, об уже исполненной части этих обязательств и прогнозах их погашения. Фактически мы пытаемся управлять рисками в тумане: нормативы ужесточились, а инструменты контроля остались прежними. Это создаёт ситуацию, когда регион не может доказать свою устойчивость, а банк — принять риски на проект, опираясь только на текущие бюджетные возможности региона.

Если прозрачность в части бюджетных обязательств не будет повышена, рынок столкнётся с последствиями. Большая часть капиталоемких проектов переместится в финансово устойчивые регионы. Для банков это означает рост концентрации рисков в узкой группе регионов; для инвесторов — сужение рынка; для граждан — усиление инфраструктурного неравенства.

Выход из этой ситуации есть. Необходима публичная витрина данных, позволяющая регионам, банкам и инвесторам опираться на факты, а не предположения. Требуется раскрытие реестров обязательств, прогнозов исполнения, данных по лизингу и долговой нагрузке — всего того, что сегодня существует только в непубличных системах учёта.

В конечном счёте эффективность ограничений бюджетных обязательств будет зависеть не от строгих норм БК РФ, а от того, насколько прозрачно регионы смогут работать с рынком. Чем быстрее появится полноценная система раскрытия данных, тем больше шансов сохранить равную конкуренцию между субъектами, обеспечить доступность социально значимой инфраструктуры и уменьшить риски для финансового сектора. Именно это станет условием того, что ГЧП продолжит выполнять свою главную функцию — создавать объекты, которые действительно нужны людям, независимо от уровня бюджетной обеспеченности конкретного региона.

О возможности получения субсидий юридическими лицами в зависимости от заключения КС по типовым формам

Недавно принятый федеральный закон от 28 ноября 2025 г. N 432-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» среди многочисленных поправок предусматривает в том числе дополнение пункта 6 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ, Обязательное применение типовых форм для предоставления субсидий концессионерам и частным партнёрам не вошло в итоговую редакцию федерального закона.



Михаил Корнев

Член ЭС АИИК,
партнёр, руководитель
Практики проектного
финансирования
и ГЧП Адвокатского
бюро «Линия Права»

ВОЗВРАЩЕНИЕ ТИПОВЫХ ФОРМ ОТМЕНЯЕТСЯ

В исходной редакции законопроекта⁶⁸ предусматривал, что субсидии должны были предоставляться в соответствии с соглашениями о государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве, концессионными соглашениями, заключёнными **в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» в соответствии с типовыми формами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.**

Таким образом, предоставление субсидий было бы доступно только в том случае, если КС или СГЧП заключались в соответствии с установленной Правительством РФ типовой формой.

Эта поправка рассматривалась участниками рынка ГЧП как один из критичных рисков нормативного регулирования в 2025 году.

Напомним, что в практике концессионных соглашений уже был опыт применения типовых концессионных соглашений. Часть 4 статьи 10 и частью 2 статьи 13 в прошлых редакциях Закона о концессиях предусматривала заключение КС в соответствии с типовыми (примерными) формами и позволяла включать в КС не урегулированные типовыми формами и не противоречащие законодательству и конкурсной документации условия. Требование о применении типовых форм было исключено из Закона о концессиях Федеральным законом от 10.07.2023 № 296-ФЗ, то есть относительно недавно.

Типовые формы во многих случаях противоречили сложившейся деловой практике, не позволяли включать в соглашение необходимые правовые конструкции, в результате чего такие концессии не могли содержать необходимые условия, в том числе те, на наличии которых обычно настаивают банки.

68 Законопроект №1026189-8. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026189-8>

Кроме того, типовые (примерные) формы нередко применялись судами как источник правового регулирования отношений концессионера и концедента наряду с самим законом. Например, суды рассматривали возможность осуществления определённых видов деятельности с объектом КС⁶⁹ или возможность распределения в КС затрат на регистрацию объекта⁷⁰ с учётом типовых (примерных) форм.

Принятие законопроекта в исходной редакции могло вернуть прежнюю негативную практику. Кроме того, несоответствие форме не позволяло бы концеденту (публичному партнёру) исполнять денежные обязательства, что могло привести к невозможности реализации большинства проектов.

Законодатель прислушался к консолидированной позиции участников ранка, положения законопроекта поменялись, и норма о типовых формах была исключена. Пункт 6 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ в скорректированной редакции предусматривает только заключение КС и СГЧП с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» для целей проверки объёма обязательств публично-правового образования по предоставлению средств из бюджета. Если расчётная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет не превышала 20 процентов объёма собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, то соглашение может заключаться с использованием региональной ГИС с последующей передачей сведений в ГИИС «Электронный бюджет». Дополнительные случаи неприменения ГИИС «Электронный бюджет» могут быть установлены Правительством РФ.

Также Правительством РФ будут установлены структура и содержание сведений об обязательствах сторон по финансовому обеспечению (возмещению) расходов (затрат).

Окончательно влияние принятых поправок на рынок можно будет оценить, когда будут приняты подзаконные нормативные правовые акты. Не исключаем, что поправки все же могут оказать влияние на структурирование условий КС и СГЧП. Например, при определении условий государственных и муниципальных контрактов заказчики нередко ориентируются не только на законодательство, но и на требования единой информационной системы в сфере закупок⁷¹. Нестандартные условия контрактов создают трудности при размещении информации в ЕИС «Закупки», так что условия подгоняются под требования системы. Если требования Правительства РФ к размещаемой информации по КС и СГЧП не будут достаточно гибкими, госорганы вполне могут распространить практику работы с ЕИС «Закупки» и на концессионные и ГЧП-соглашения.

69 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16 сентября 2024 года № Ф03-3879/2024 по делу № А51-7646/2023.

70 Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14 апреля 2025 года № Ф04-140/2025 по делу № А27-12318/2023.

71 <https://zakupki.gov.ru/>

Развитие рынка секьюритизации региональных концессий, профинансированных банками

С уверенностью можно констатировать, что рынок региональных ГЧП-проектов прошёл этап становления и достиг стадии зрелости. Сложилась и формализовалась структура юридических и финансовых отношений участников. Развитие региональной инфраструктуры на основе ГЧП-инструментария освоено подавляющим большинством регионов.



Надежда Жукова

Исполнительный директор,
Центр ГЧП, ПАО Сбербанк

Только Сбером профинансировано за последние 10 лет свыше **400 проектов с общим бюджетом свыше 350 млрд руб.** Наличие в проектах банковского финансирования стало своего рода критерием финансового качества и стабильности.

Структура рынка сложилась таким образом, что качественные показатели и уровень доходности активов соответствуют требованиям долгосрочного инвестирования.

Одновременно, следуя за международным опытом, где основным источником капитала по инфраструктурным проектам, прошедшим инвестиционную стадию, являются фонды, в т.ч. НПФ, мы видим интерес и со стороны институциональных инвесторов в РФ к вложениям в устойчивые активы с умеренным риском и доходностью.

Секьюритизация как инструмент долгосрочного кредитования уже известен отечественным инвесторам и широко применяется на ипотечном рынке. Вместе с тем в условиях текущих ограничений рынок инвестиций испытывает дефицит инструментов для диверсификации долгосрочных вложений. Кроме того, мы видим потенциал в расширении круга инвесторов и привлечении средств не только институциональных, но и частных инвесторов. Проекты ГЧП имеют реальную видимую пользу и меняют качество жизни — инвесторы охотно будут вкладываться в активы, которые они оседают и ежедневно используют, даже при сравнительно умеренной доходности таких вложений, особенно, когда уровень риска — это федеральное или региональное правительство.

Интерес банков к секьюритизации основывается на возможности высвобождения капитала для реинвестирования в новый пул проектов, снижении нагрузки на экономический капитал. Кроме того, трансформация кредитных требований в облигации позволяет банкам выстроить независимые источники фондирования портфеля инфраструктурных проектов, обеспечив прозрачное ценообразование заёмного финансирования. Опыт рынка в условиях макрошоков показал, насколько сложно проекты с плавающими ставками справляются с возникающими вызовами без дополнительных инструментов митигации процентного риска. Держателями таких инструментов являются институты развития, их роль видится ключевой на этапе становления рынка секьюритизации ГЧП.

Широко обсуждаемый Национальный стандарт финансирования проектов ГЧП, разрабатываемый ВЭБ.РФ, по нашему мнению, должен включать ключевые элементы, обеспечивающие соблюдение экономических интересов сторон. Среди них особенно стоит выделить гарантии рефинансирования проектов после выхода на эксплуатационную стадию и достижения целевых показателей. Такие гарантии позволят оптимизировать стоимость заёмного финансирования, чтобы банки привлекали фондирование на короткий срок и были заинтересованы секьюритизировать проекты в облигационные займы, то есть стимулировать участников придерживаться критериев и требований Национального стандарта.

Пока открытым остаётся вопрос о структуре портфеля активов, подлежащих секьюритизации. Рынок ГЧП представлен двумя основными классами проектов: крупные автодорожные проекты, как правило, федерального уровня и небольшие региональные проекты в сфере социальной и коммунальной инфраструктуры.

Крупные автодорожные проекты затруднительно объединять в пулы активов с однородными требованиями, скорее, здесь может идти речь о проектных облигациях, так как риск в таких облигациях не уравнивается между несколькими инвесторам и субъектами, а сохраняется на одном проектном уровне.

Также необходимо принимать во внимание значительную капиталоемкость крупных проектов, что потребует значительных объёмов ликвидности, не всегда доступной на рынке. Диверсификация кредитного риска секьюритизированных облигаций достигается, в т.ч. за счёт формирования пула активов однородного качества. По нашему мнению, региональные концессии по созданию объектов общего образования имеют большой потенциал в этом направлении. Мы моделировали возможную структуру выпуска секьюритизированных облигаций по такому портфелю, и полученное соотношение риск-доходность позволяет говорить о привлекательности таких облигаций для приобретения в портфели институциональных инвесторов. Вместе с тем мы понимаем, что текущее регулирование требует донастройки для беспрепятственного приобретения секьюритизированных инфраструктурных активов в портфели пенсионных фондов и страховых компаний на срок, превышающий один финансовый год.

Ещё один вопрос, требующий отдельного внимания, — это квалифицированная организация сопровождения секьюритизированных проектов на стадии эксплуатации. Учитывая, что институциональные инвесторы базово не обладают такой компетенцией, да и просто не в курсе детальной практики управления концессионными проектами, потребуются наличие дополнительной стороны, которая не просто будет, например, участвовать в переговорах между сторонами проекта и готовить документы, но и нести риск в случае неверно принятых решений. В этом плане сохранение банка в проекте, так называемое удержание в объёме 20% общего объёма выпуска, создаст преемственность и снизит риск для институционалов.

Подводя итог, подчеркнём, что высокий государственный приоритет модернизации инфраструктуры требует расширения источников её финансирования. В этих условиях секьюритизация становится ключевым инструментом, позволяющим привлечь прямые инвестиции и вовлечь конечных потребителей в процесс формирования и развития необходимой инфраструктуры.

Оспаривание писем поддержки коммерческих банков

Концессионное соглашение — структурированный инструмент привлечения частных инвестиций и компетенций для решения государственных и муниципальных задач. Инструмент основан, с одной стороны, на распределении рисков между сторонами соглашения, а с другой — на обеспечении гарантий возврата привлекаемого в проект банковского финансирования, без которого реализация большинства инфраструктурных инициатив принципиально невозможна.



Евгений Дружинин,
руководитель
направления ГЧП,
Правовой департамент,
ПАО Сбербанк

Именно поэтому даже на заре концессионных соглашений сам по себе вопрос о возможности концессионера привлечь банковское финансирование и, соответственно, о надлежащем подтверждении такой возможности уже поднимался и учитывался при установлении критериев конкурсов. С введением же в российское законодательство нового способа заключения соглашений — частной инициативы — появилась необходимость формализации требований, связанных с возможностью привлечения финансирования, для целей соответствующей процедуры.

Законодатель включил в ч. 4.11 ст. 37 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» требование к инициатору и заинтересованным третьим лицам о наличии собственных средств для реализации проекта или возможности их получения в размере не менее 5% от объёма заявленных в проекте инвестиций. При этом Форма предложения о заключении концессионного соглашения с частным инициатором, утверждённая постановлением Правительства РФ от 31 марта 2015 г. № 300 (далее — Форма предложения), первоначально не содержала конкретных требований к виду выданного кредитной организацией «подтверждающего документа» в случае привлечения заявителем кредитных средств.



Екатерина Шагина,
руководитель направления,
Центр ГЧП, ПАО Сбербанк

С момента внедрения порядка частной инициативы сформировалась обширная деловая практика подтверждать возможность получения потенциальными концессионерами средств, необходимых для реализации проекта, письмами поддержки («комфортными» письмами), выдаваемыми

кредитными организациями. Обычно в таких письмах отражалась принципиальная возможность выделения банковского финансирования при условии заключения концессионного и прямого соглашений на приемлемых для кредитной организации условиях. Законность предоставления «комфортных» писем долгое время не подвергалась сомнению ни со стороны концедентов, ни со стороны надзорных органов.

Однако в 2021-2022 годах рынок столкнулся с первыми судебными решениями, в которых было оспорено содержание писем поддержки⁷². Хотя судебная практика на этот счёт в рассматриваемый период была в целом противоречивой.

В 2023 году были внесены уточнения в Форму предложения, прямо закрепляющие письма кредитных организаций о возможности предоставления заявителю средств на реализацию проекта в качестве надлежащих подтверждающих документов. Минэкономразвития России в своём письме от 1 апреля 2024 года № 10905-ИТ/Д22и ясно обозначило свою позицию: письмо банка о возможности финансирования проекта может считаться достаточным доказательством соответствия требованиям закона, даже если предложение о заключении концессионного соглашения было подано до вступления в силу изменений в Форму предложения. Этот шаг укрепил уверенность участников рынка в правомерности использования таких писем.

Между тем, несмотря на внесение уточнений в Форму предложения и получение указанных разъяснений, отрицательная судебная практика в отношении писем поддержки продолжает активно

⁷² См., например: Определение Верховного Суда РФ от 17.05.2022 № 303-ЭС22-7923 по делу № А51-8166/2021; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.06.2022 № Ф07-2376/2022 по делу № А21-7601/2021 и др.

распространяться. При этом, анализируя массив накопившейся к настоящему моменту практики, можно сделать следующий основной вывод — суды в целом не ставят под сомнение тот факт, что предусмотренная ч. 4.11 ст. 37 Федерального закона «О концессионных соглашениях» возможность получения средств может быть подтверждена письмом кредитной организации. Однако с учётом содержащихся в рассматриваемой ч. 4.11 положений суды указывают на то, что такое «комфортное» письмо в обязательном порядке должно соответствовать следующим критериям:

- письмо должно юридически обязывать кредитную организацию предоставить финансирование, выступать в качестве оферты или акцепта, а не носить предварительный характер⁷³;
- получение финансирования не должно ставиться в зависимость от определённых условий, включая проведение необходимых экспертиз, согласование банком итоговых условий заключённого сторонами концессионного соглашения, заключение прямого соглашения⁷⁴.

Важно отметить, что выводы судов о содержании установленных ч. 4.11 ст. 37 Федерального закона «О концессионных соглашениях» требований противоречат и складывавшейся на протяжении более 10 лет деловой практике, и установленным особенностям осуществления кредитного процесса в принципе. Кредитная организация принимает на себя обязательство предоставить средства, необходимые для реализации проекта, исключительно после определения бюджета проекта и инкорпорирования в такой проект всех предусмотренных законодательством инструментов, обеспечивающих возврат финансирования. При этом в настоящее время Банком России ведётся работа по унификации требований к финансированию концессионных проектов, в том числе предполагающих предоставление средств только после заключения концессионного и прямого соглашения, соответствующих утверждённым требованиям. Однако, по мнению судов, если при прохождении процедуры частной инициативы было предоставлено письмо поддержки, не соответствующее указанным выше критериям, такое концессионное соглашение может быть признано ничтожным, т.е. не порождающим правовых последствий. При этом зачастую судами игнорируется факт последующего привлечения банковского финансирования в проект, на практике подтверждающий возможность привлечения средств⁷⁵.

На настоящий момент подавляющее большинство концессионных соглашений, заключённых после 1 мая 2015 года, может быть оспорено, что само по себе создаёт беспрецедентную на рынке ситуацию. А в случае продолжения негативного тренда в судебной практике возможна и полная остановка финансирования инфраструктурных проектов до устранения возникшего правового риска.

С учётом изложенного становится очевидной принципиальная важность превентивных действий для недопущения коллапса рынка частных инвестиций в инфраструктуру. Для указанных целей требуется незамедлительное внесение изменений в положения Федерального закона «О концессионных соглашениях» с распространением таких изменений на отношения, возникшие с 1 мая 2015 года.

Анна Багинская, член ЭС АИИК,

Управляющий директор — начальник Центра ГЧП, ПАО Сбербанк



«Предоставление обязывающих для банков писем поддержки на этапе частной инициативы, во-первых, невозможно в связи с логикой регулирования банковской деятельности, где обязательство по кредитованию на принципах проектного финансирования прямо вытекает из базового обязательства инвестора по проекту, которое не просто отсутствует, а даже не формализовано по принципиальным признакам на момент подачи предложения. Во-вторых, банк, не являясь стороной концессионного соглашения и потому отсутствуя в переговорном процессе между потенциальным концессионером и концедентом, не может контролировать уровень рисков проекта, которые будут заложены в версию соглашения к подписанию, что практически гарантированно приведёт к расхождению между принятым модальным кредитным решением и финальными условиями проекта.

Таким образом, заёмщик в принципе не сможет использовать первоначальное кредитное решение — в любом случае придётся проходить как минимум процесс его актуализации по итогам подписания соглашения. Более того, принятое кредитное решение подразумевает зафиксированное фондирование кредитных средств, что автоматически требует произведения регулярной выплаты комиссии за фондирование. Если резюмировать, то вытекающее из судебной практики требование о наличии, по сути, кредитной гарантии на привлечение финансирования, может привести только к дополнительным расходам всех сторон, но никак не к получению безусловного права концессионера и концедента получить кредитные средства до финализации условий концессионного соглашения».

⁷³ См., например: Постановление Четвёртого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2024 № 04АП-3475/2024 по делу № А78-15216/2023; Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 08.08.2024 № 06АП-3861/2024 по делу № А73-2257/2024; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.01.2025 № Ф03-4924/2024.

⁷⁴ См., например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23.12.2024 № Ф02-5913/2024 по делу № А78-371/2024.

⁷⁵ См., например: Постановление АС Дальневосточного округа от 02.09.2025 № Ф03-2800/2025 по делу № А16-2511/2024.

Новые подходы к реализации проектов создания и реконструкции объектов инфраструктуры воздушного транспорта на основе концессионных соглашений

Взлётная полоса перемен: новая стратегия модернизации российских аэропортов

Аэропорты России в своём развитии прошли сложный путь — от упадка в 90-е до возрождения в 2010-е, и сейчас вступают в новую эпоху, основной тренд которой определяется геополитической ситуацией:



Сергей Молочных

Управляющий директор-начальник
Управления финансирования
транспорта и финансовых
институтов, ПАО Сбербанк

1. Приоритетом развития региональных аэропортов, восстановлением малых аэропортов для обеспечения транспортной связанности страны и развитием внутреннего туризма.
2. Импортозамещением, в том числе обусловленным задачей перехода на отечественное оборудование и ПО.
3. Развитием аэропортов на севере, востоке страны и в Крыму для организации новых логистических коридоров.

Исходя из этого, остро встал вопрос о необходимости строительства и реконструкции аэродромной инфраструктуры в региональных аэропортах более ускоренными темпами.



Надежда Сычева

Исполнительный директор
Управления финансирования
транспорта и финансовых
институтов, ПАО Сбербанк

Однако сформировавшаяся модель финансирования развития аэродромной инфраструктуры в текущих реалиях, с учётом приоритетов федерального бюджета, требует пересмотра: подход, при котором государство финансирует и самостоятельно осуществляет строительство/реконструкцию объектов аэродромной инфраструктуры (ВПП, рулежных дорожек, системы посадки), не приносящих прямого коммерческого дохода, но критически важных для функционирования аэропорта, тогда как частный инвестор отвечает за коммерческую инфраструктуру (терминалы, гостиницы, торговые центры), уже не является рабочим.

Поэтому в 2024 г. в качестве предлагаемого решения был утверждён **Федеральный проект «Развитие опорной сети аэродромов»**, предусматривающий мероприятия по реконструкции и строительству не менее 75 аэродромов в период с 2025 по 2030 г. как за счёт средств федерального бюджета, так и за счёт привлечения внебюджетных источников. Предлагаемый механизм реализации проекта — заключение концессионных соглашений. Это позволит разгрузить федеральный бюджет и повысить скорость обновления аэропортовой инфраструктуры.

При этом, учитывая достаточно высокую финансовую нагрузку на владельцев аэропортов, сложившуюся вследствие реализации масштабной программы по обновлению терминалов и увеличению пропускной способности, в качестве источника внебюджетных средств предложено ввести новый инфраструктурный сбор.

Базовая схема предусматривает формирование групп аэропортов, в рамках которых будет введён инфраструктурный сбор, позволяющий аккумулировать средства для вложения в реконструкцию и строительство аэродромной инфраструктуры аэропортов, входящих в группу. Оператором инфраструктурного сбора предлагается назначить ФГУП «АГА» (Федеральное государственное унитарное предприятие «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)») — организацию, подведомственную Росавиации. Основной задачей ФГУП «АГА» будет аккумуляция инфраструктурного сбора у формируемой группы аэропортов и направление его аэропорту внутри группы, реализующему строительство или реконструкцию согласно заключённому концессионному соглашению.

Плательщиками сбора будут выступать авиакомпании. Сумма сбора будет рассчитываться исходя из количества взлетно-посадочных операций за месяц, которые, в свою очередь, определяются исходя из количества пассажиров и объёмов перевозимых грузов, умноженных на утверждённый размер сбора. Предлагается ограничить максимальный размер сбора на уровне не более 150 рублей с одного пассажира. При этом размер сбора подлежит ежегодной индексации в соответствии с официальным уровнем инфляции. Повышение размера сбора сверх установленного лимита допустимо лишь на основании отдельного распоряжения Правительства РФ.

Инфраструктурный сбор будет носить строго целевой характер, то есть концессионеры смогут использовать полученные средства исключительно на цели строительства или реконструкции аэродромной инфраструктуры.

Очевидно, что предлагаемые ограничения по величине сбора даже с учётом регулярной индексации не позволят в полной мере покрыть затраты на достаточно капиталоемкие вложения в строительство аэродромной инфраструктуры. Поэтому дополнительно предусмотрено предоставление капитального гранта в размере от 20% до 80% в зависимости от размеров аэропорта, заключившего концессионное соглашение.

На первый взгляд, предлагаемое решение выгодно и государству, снимающему с себя часть финансовых обязательств и ответственность за строительство и ввод объектов аэродромной инфраструктуры в эксплуатацию, и бизнесу, получающему возможность провести реконструкцию аэродромной инфраструктуры ускоренными темпами за счёт средств капитального гранта и инфраструктурного сбора. Но при детальном рассмотрении предложенной схемы возникает ряд серьёзных вопросов, на которые сегодня нет однозначных ответов.

Первым и самым ощутимым с точки зрения финансового влияния на проект является вопрос налогового статуса инфраструктурного сбора. Согласно действующему законодательству, никакой налоговой нейтралитет в отношении такого сбора не предусмотрен. Средства инфраструктурного сбора подлежат обложению налогом на добавленную стоимость и налогом на прибыль. А значит существенная доля средств, полученных от авиакомпаний, фактически уйдёт обратно в бюджет в виде налоговых платежей. Учитывая предлагаемые ограничения на размер инфраструктурного сбора и возможностей по его увеличению (увеличение возможно исключительно по решению государства) возникают обоснованные сомнения относительно достаточности средств сбора для полноценного покрытия строительных затрат даже при финансировании части бюджета проекта за счёт государственных грантов.

Существующая альтернатива — внести изменения в Налоговый кодекс, обеспечив очевидное исключение средств налогового сбора из налогооблагаемой базы по НДС и налогу на прибыль. Однако пока такой законопроект не инициирован.

Но даже при условии введения налоговой нейтральности самого сбора **сохраняется риск недостаточности собранных средств для финансирования всех концессий** в рамках одной группы ввиду инфляционных ожиданий и возможного увеличения бюджета на строительство и появления непредвиденных расходов, таких, например, как повышенные банковские проценты вследствие увеличения Банком России ключевой ставки.

Дополнительным фактором неопределённости является выбранный подход по формированию групп. Определено, что аэропорты объединяются в группы по принципу юридической взаимосвязи между ними. В аэропортах таких групп стоимость операций по взлет-посадке для авиакомпаний будет выше, чем в аэропортах-конкурентах, не входящих в группы и не реализующих проектов по строительству или реконструкции аэродромной инфраструктуры. Для сохранения пассажиропотоков некоторые участники групп будут вынуждены предлагать специальные условия и скидки авиакомпаниям-партнёрам, что также может привести к недостаточности собранных средств для строительства или реконструкции.

С другой стороны, возникают неясности касательно положения аэропортов, не включённых ни в одну группу, но нуждающихся в строительстве или реконструкции ВПП. Какой механизм таким аэропортам позволит сформировать достаточный объём средств? Возможным решением было бы утверждение единого размера сбора для всех аэропортов страны и формирование единого фонда, но сейчас утверждена другая концепция.

Все это в итоге потенциально может привести к недостаточности внебюджетного финансирования. Механизмы снижения указанных рисков пока не обозначены, что способствует сохранению осторожной позиции участников рынка и замедляет переговоры с государством по заключению концессионных соглашений.

Кроме того, для реализации предложенной схемы отсутствует необходимая **нормативно-правовая база**, закрепляющая порядок действия по формированию групп аэропортов и утверждению процесса установления, сбора и распределения инфраструктурного сбора.

Отдельной проблемой остаётся целевой характер сбора: полученные средства разрешено расходовать исключительно на строительные затраты в соответствии со сметой, утверждённой Главгосэкспертизой, в то время как другие важные статьи расходов (страхование, комиссии по банковским гарантиям, оплата услуг консультантов, в том числе услуг по строительному контролю и управленческие расходы) остаются без чётких источников финансирования и, скорее всего, ложатся дополнительным бременем на бизнес.

Таким образом, несмотря на привлекательность общей концепции проекта по модернизации аэродромной инфраструктуры, остаётся много вопросов, по которым требуются решения.

Вместе с тем очевидно, что при грамотной доработке механизмов и урегулировании открытых вопросов государство могло бы получить действенный инструмент модернизации отрасли.

Разрабатывается оценка эффективности для концессионных соглашений с участием ВЭБ.РФ

Практическое применение механизмов государственно-частного взаимодействия в России сталкивается с рядом объективных проблем, причины которых возникают как на стороне государства, так и на стороне частного инвестора.



Майя Волкова

Член ЭС АИИК,
управляющий директор
блока «ВЭБ-Агент:
Экспертиза. Опыт.
Компетенции» ВЭБ.РФ



Александр Киревнин

Управляющий
директор блока
«Бизнес. Партнёрство.
Развитие» ВЭБ.РФ

К числу указанных проблем могут быть отнесены:

- ▶ недостаточная экспертиза и глубина проработки проектов, приводящая к несоответствию распределения рисков, а также к «пробуксовке» принятия решений о запуске проектов;
- ▶ недостаточный уровень контроля за принятием бюджетных обязательств по проектам государственно-частного взаимодействия, особенно на этапе принятия решения о заключении соответствующих соглашений, а также недостаточный контроль за соответствием технических параметров реализуемых проектов запросам регионов;
- ▶ снижение доверия к институту государственно-частного взаимодействия со стороны участников рынка и в первую очередь со стороны публичного партнёра, а также контрольных и надзорных органов, на фоне реализации проектов с низкой коммерческой составляющей, а также проектов, на практике показавших худшие операционные показатели, чем планировалось, дополнительный скепсис вызывают проекты, в которых все риски перекладываются на публичную сторону.

Вышеуказанные проблемы оказывают существенное влияние на развитие механизмов государственно-частного взаимодействия, которые выступают не просто способом финансирования, а являются инструментом распределения рисков, передачи экспертизы и ускорения реализации важных для государства проектов.

Решение указанных выше задач требует осознанного развития механизмов государственно-частного взаимодействия в интересах как частной, так и публичной стороны, обеспечения его прозрачности, расширения оценки эффективности не только на финансовые, но и на операционные параметры, справедливого распределения рисков, в том числе с привлечением нейтрального участника, обеспечивающего установление понятных рынку правил игры и подходов к отбору проектов.

При этом отличительной чертой эффективного развития указанных механизмов во многих странах является наличие независимого квалифицированного эксперта, который может оценить перспективность проекта для разных участников на долгосрочную перспективу.

Так, например, комплексная система оценки независимым экспертом инвестиционных проектов, планируемых к реализации с применением механизмов государственно-частного взаимодействия, внедрена и активно применяется в таких странах, например, как Великобритания (реализация верификационных процедур через National Infrastructure and Service Transformation Authority (NISTA), которое ведёт аудит жизненного цикла проектов, реализуемых в рамках государственно-частного взаимодействия, и обеспечивает независимую экспертизу, прозрачность процедур, и способствует стандартизации критериев оценки инвестиционных проектов), Австралия (верификационные процедуры осуществляются независимым национальным консультантом — *Infrastructure Australia*), Южная Корея (за верификацию, мониторинг и поддержание стандартов прозрачности при реализации проектов государственно-частного взаимодействия отвечает Центр развития государственно-частного партнёрства Кореи (PIMAC)).

В целях обеспечения баланса рисков между публичной и частной сторонами в рамках механизмов государственно-частного взаимодействия, контроля за принятием экономически обоснованных бюджетных обязательств и сохранения гибкости указанных механизмов как инструмента развития инфраструктуры страны в рамках Пленарного заседания девятого Восточного экономического форума Президент Российской Федерации Владимир Путин предложил ВЭБ.РФ выступить в качестве одного из обязательных участников проектов государственно-частного партнёрства (далее — ГЧП).

Во исполнение указанного поручения и в рамках поручения Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2024 г. № ЮТ-П47-38474 принято постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2025 г. № 1236 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым устанавливаются особенности оценки обоснованности распределения рисков ГЧП-проекта Государственной корпорацией развития ВЭБ.РФ.

Подробная информация о порядке и особенностях проведения оценки в отношении проектов ГЧП представлена на официальном сайте ВЭБ.РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁷⁶.

В целях повышения эффективности расходования бюджетных средств в рамках концессионных соглашений Минэкономразвития России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект)⁷⁷, которым предлагается введение в процедуру заключения концессионного соглашения оценки социально-экономической эффективности и сравнительного преимущества (далее — оценка).

Потребность введения оценки концессионных соглашений подтверждается, в том числе имеющейся в настоящее время правоприменительной практикой, формируемой судебными инстанциями и результатами осуществления контрольно-надзорных мероприятий, в рамках которых рассматривались вопросы обоснованности объёма финансового участия, принимаемого концедентом, а также распределение рисков между сторонами.

Представленный законопроект представляет собой комплексную реформу механизма государственно-частного взаимодействия, направленную на достижение стратегической цели, связанной с повышением качества запускаемых проектов, за счёт справедливого распределения рисков и оценки востребованности проектов.

Законопроектом предусмотрено, что решение о заключении концессионного соглашения будет приниматься концедентом с учётом оценки эффективности реализации концессионного соглашения и его сравнительного преимущества.

⁷⁶ См., <https://вэб.рф/agent-pravitelstva/otsenka-obosnovannosti-raspredeleniya-riskov-v-proektakh-gchp/>

⁷⁷ Законопроект, размещённый на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<https://regulation.gov.ru/projects/161268/>)

Порядок, а также критерии, предъявляемые к проектам концессионных соглашений, в отношении которых должна будет проводиться соответствующая оценка, должен быть установлен Правительством Российской Федерации, а методика её проведения Минэкономразвития России.

Кроме того, как следует из пояснительной записки к законопроекту, к проведению указанной оценки планируется привлечение ВЭБ.РФ, а порядок проведения корпорацией такой оценки должен быть установлен Правительством Российской Федерации.

Предполагается, что оценка концессионных соглашений, включая методику её проведения, будет осуществляться ВЭБ.РФ в порядке, аналогичном экспертизе ГЧП-проектов с учётом специфики оценки концессионных соглашений в зависимости от финансового участия концедента и объёма финансирования создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения.

Кроме того, полагаем, что по аналогии с экспертизой ГЧП-проектов верификации ВЭБ.РФ будут подлежать концессионные соглашения, по которым объём финансирования создания и (или) реконструкции объектов составляет более 3 млрд руб.

Процедура верификации вероятно будет проводиться поэтапно, в первую очередь будет осуществляться оценка социально-экономической эффективности заключения концессионного соглашения, в рамках которой определяются соответствие концессионного соглашения целям и задачам государственных (муниципальных) программ, а также осуществляется подтверждение обоснованности создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения с учётом потребности в производимых товарах (оказываемых услугах) с использованием объекта концессионного соглашения, что является важным критерием определения реальной потребности концедента в объекте концессионного соглашения и обоснованности его технико-экономических параметров.

Если проект по итогам этапа будет признан эффективным по каждому из указанных выше критериев, то проводится этап определения его сравнительного преимущества, в рамках которого предполагается соотношение показателей чистых дисконтированных расходов средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации концессионного соглашения и при реализации государственного контракта, муниципального контракта, а также объём принимаемых обязательств в каждом из указанных вариантов.

Введение верификации концессионных проектов является важным этапом в развитии механизмов государственно-частного взаимодействия, поскольку позволяет выстроить эффективную систему управления рисками реализации концессионных соглашений как для концедента, так и для концессионера.

Вместе с тем полагаем, что на первом этапе представляется наиболее целесообразным введение оценки концессионных соглашений, предусматривающих финансирование создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения в объёме не менее 3 млрд руб., проводимой ВЭБ.РФ, для анализа влияния такой оценки на рынок концессионных соглашений, а также осуществление «донастройки» соответствующей методики.

Оценку проектов до 3 млрд руб. целесообразно запускать после апробации методики на крупных проектах и разработки необходимых рекомендаций и вспомогательного инструментария для регионов, не обладающих крупными командами по ГЧП с необходимым уровнем экспертизы. Тут сразу два важных аспекта — целесообразно для проектов с небольшим бюджетом рассмотреть вариант упрощённой оценки, не сопряжённой с большими дополнительными аналитическими выкладками. С другой стороны, важно при упрощении оценки не допустить перекося в рамках оценки сравнительного преимущества в одну из сторон.

Большая часть концессионных соглашений — это проекты в сфере ЖКХ, где преобладают относительно небольшие проекты, в том числе в малонаселённых муниципалитетах, где нет возможности нанять консультантов или иметь собственный штат аналитиков с достаточной экспертизой для подготовки оценки проектов по методике, особенно с учётом сжатых сроков. Таким образом, помимо упрощённой оценки, целесообразно подумать о предоставлении необходимого инструментария, позволяющего упростить данный процесс — методические рекомендации и типовые «калькуляторы» для оценки сравнительного преимущества.

Приняты изменения в Правила заключения, изменения и прекращения действия СЗПК



Майя Волкова

Член ЭС АИИК,
управляющий директор
блока «ВЭБ-Агент:
Экспертиза. Опыт.
Компетенции» ВЭБ.РФ



Артур Касаев

Директор блока
«ВЭБ-Агент:
Экспертиза. Опыт.
Компетенции» ВЭБ.РФ



Андрей Кулаков

Партнёр, руководитель
практики специальных
проектов консалтинговой
группы Versus

СОГЛАШЕНИЯ О ЗАЩИТЕ И ПООЩРЕНИИ КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ (СЗПК) КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

К сфере государственно-частного взаимодействия обычно принято относить инфраструктурные проекты, реализуемые в рамках соглашений о государственно-частном партнёрстве (ГЧП) или концессионных соглашений. В то же время под государственно-частным взаимодействием в широком смысле слова понимаются и другие формы сотрудничества частного капитала и государства, включая государственные контракты (контракты жизненного цикла, офсетные контракты), специальные инвестиционные контракты (СПИК).

Одной из таких конструкций являются соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК), регулируемые Законом о ЗПК⁷⁸. По условиям СЗПК инвестор обязуется реализовать инвестиционный проект, а публично-правовые образования предоставляют частной стороне гарантии по стабилизации законодательства и возмещения затрат, понесённых в связи с реализацией инвестиционного проекта.

Долгое время законодательство о ГЧП не позволяло привлекать частные инвестиции в промышленные проекты⁷⁹. Потребность «промышленного рынка» в государственной поддержке привела к активному заключению СЗПК именно в сфере промышленности. Например, одним из наиболее капиталоемких проектов, реализуемых в рамках СЗПК, является проект по строительству Амурского газохимического комплекса в сфере химической промышленности.

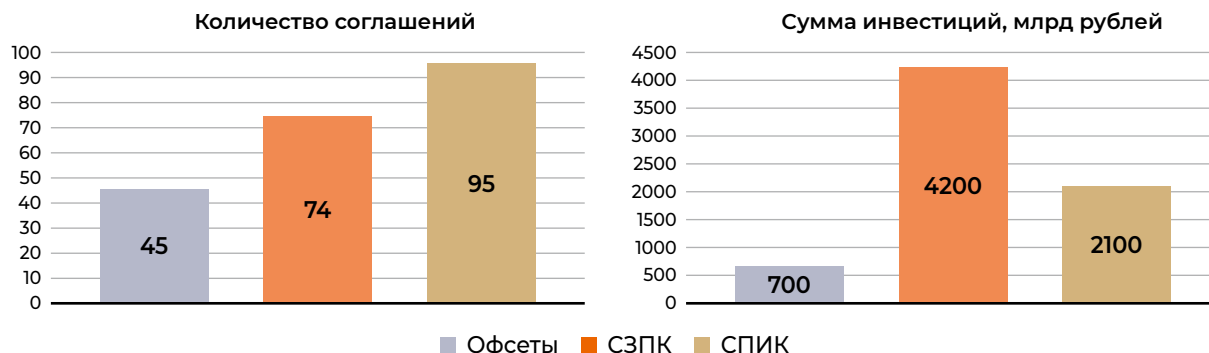
ОБЗОР МЕХАНИЗМА СОГЛАШЕНИЙ О ЗАЩИТЕ И ПООЩРЕНИИ КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ

На текущий период времени можно с уверенностью сказать, что СЗПК зарекомендовало себя как сильный инструмент привлечения значительных объёмов инвестиций в промышленность с использованием мер государственной поддержки. В соответствии со сведениями реестра СЗПК на текущий момент заключено более 70 СЗПК (с учётом региональных соглашений).

⁷⁸ См. Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации».

⁷⁹ Ситуация изменилась с принятием Федерального закона от 08.08.2024 № 302-ФЗ, регулирующего вопросы реализации промышленных проектов через соглашения о ГЧП.

Сравнение СЗПК* с иными режимами



* Информация в отношении СЗПК приведена согласно сайту Минэкономразвития России по состоянию на 28.08.2025 (https://www.economy.gov.ru/material/news/federalnyy_proekt_povyshenie_investicionnoy_aktivnosti_obsudili_na_zasedanii_obshestvenno_ekspertnogo_soveta_nacproekta_po_ekonomike.html)

Ключевой мерой государственной поддержки по СЗПК является «стабилизационная оговорка», позволяющая не применять акты публично-правовых образований, ухудшающие условия реализации инвестиционного проекта и в первую очередь её налоговая и таможенная составляющие.

Так, в 2024 году СЗПК защитил инвесторов от уплаты *windfall tax* (ч. 6 ст. 3 Закона о налоге на сверхприбыль⁸⁰), а для организаций, заключивших СЗПК до 1 января 2025 года, именно благодаря «стабилизационной оговорке» осталась неизменной ставка по налогу на прибыль организаций.

«Стабилизационная оговорка» также предусматривает запрет на увеличение действующих по состоянию на 1 января 2022 года ставок вывозных таможенных пошлин, однако на текущий момент в законодательстве имеется определённый пробел — в случае введения новых ставок таможенных пошлин в новом акте «стабилизационная оговорка» не применяется, поскольку в таком случае происходит не увеличение ставки, а её «установление», соответственно, не происходит и увеличение действующих на дату заключения СЗПК пошлин.

Ещё одной мерой государственной поддержки по СЗПК является возмещение затрат инвестора на инфраструктуру и проценты по кредитам в форме субсидии или налогового вычета, которое, в частности, позволяет прибегнуть к возможности реинвестирования в проект, за что устанавливается дополнительная льгота в виде возможности увеличения срока действия стабилизационной оговорки и срока возмещения затрат.

Вместе с тем на текущий момент практика возмещения затрат в рамках СЗПК не сложилась как в силу длительного периода донастройки нормативного регулирования в указанной части, так и в связи с небольшим количеством проектов с завершившейся инвестиционной стадией.

ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ЗАЩИТЕ И ПООЩРЕНИИ КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ

С момента своего принятия Закон о ЗПК претерпел несколько реформ, почти каждый год в Закон вносятся изменения. В 2025 году в силу вступили два пакета изменений.

Первая группа таких изменений была принята в ноябре 2024 года и вступила в силу 1 июля 2025 года. Основным фокусом этих изменений была доработка регулирования с учётом накопившейся практики функционирования механизма.

80 См. Федеральный закон от 04.08.2023 № 414-ФЗ «О налоге на сверхприбыль».

Во-первых, было прямо закреплено, что для возмещения затрат государственная экспертиза проектной документации необходима только для тех объектов, в отношении которых планируется возмещение затрат в соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона о ЗПК. Ранее государственная экспертиза требовалась для всех объектов СЗПК-проекта, что вызывало трудности при возмещении затрат, поскольку в подавляющем большинстве проектов строительство осуществлялось на основе проектной документации, прошедшей негосударственную экспертизу.

Кроме того, технологический и ценовой аудит, осуществляемый экспертной организацией, заменён на технологический аудит экспертной организации, подведомственной Минстрою России, и заключение Федерального казначейства о фактически понесённых затратах (п. 7.2 ч. 9 ст. 15 Закона о ЗПК).

Во-вторых, были добавлены новые и переформулированы отдельные случаи изменения СЗПК, установленные Законом о ЗПК, с целью повышения гибкости их применения (например, в части изменения состава объектов в рамках проекта или устранения технической ошибки).

В-третьих, были внесены изменения, исключающие возмещение затрат для организаций, в которых доля участия офшорных компаний составляет более 25%. Следует отметить, что требование о невозможности возмещения затрат для организаций, в которых доля участия офшорных компаний составляет более 25%, изначально не содержалось в Законе о ЗПК, такое ограничение выводилось из п. 15 ст. 241 БК РФ применительно к возмещению затрат в форме субсидии. Закреплённое теперь ограничение применяется к возмещению затрат как в форме субсидии, так и налогового вычета, несмотря на то, что законодательство о налогах и сборах само по себе не ограничивает возможность получения налогового вычета для организаций, в которых есть доля участия офшорных компаний.

В июле 2025 года в целях синхронизации Закона о ЗПК и подзаконного регулирования были внесены соответствующие изменения в Правила заключения соглашений о защите и поощрении капиталовложений, изменения и прекращения действия таких соглашений, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2022 года № 1602.

В рамках второго пакета изменений, вступивших в силу 4 ноября 2025 года, также были уточнены условия изменения состава объектов и их характеристик в СЗПК после ввода таких объектов в эксплуатацию — добавлена возможность указания соответствующих сведений согласно разрешениям на ввод в эксплуатацию.

Также были расширены возможности отклонения от установленных параметров реализации проекта: допустимые отклонения по объёму капиталовложений составляют 10%, что позволяет инвестору незначительно отклониться от установленного объёма инвестиций, что нередко случается на практике. Кроме того, введены предельно допустимые отклонения от количественных параметров строящихся объектов, которые также составят 10%.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ И ПООЩРЕНИЯ КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ

Следует отметить, что в настоящее время заключение СЗПК происходит исключительно в рамках частной проектной инициативы (ст. 7 Закона о ЗПК), то есть по заявлению самого инвестора, намеревающегося реализовать инвестиционный проект.

Вместе с тем законодательством предусмотрена возможность заключения СЗПК в рамках публичной проектной инициативы в отношении инвестиционных проектов, инициированных органами власти и направленных на обеспечение потребности публичной стороны в конкретных объектах.

На текущий момент такой способ заключения СЗПК не работает из-за отсутствия необходимой правовой базы, однако доработка механизма публичной проектной инициативы позволит перезапустить инвестиционный цикл в субъектах Российской Федерации, предоставив им необходимый инструментарий для привлечения частного капитала в проекты, нужные регионам.

У рынка позитивные ожидания от перспектив развития данного инструмента, который, как можно констатировать, нашёл свою целевую аудиторию и нишу в системе форм взаимодействия государства и частного инвестора.

Утверждён комплексный план развития инфраструктуры на период до 2036 года

Комплексный план развития транспортной, энергетической, телекоммуникационной, социальной и иной инфраструктуры на период до 2036 года (далее — КПРИ) утверждён распоряжением Правительства РФ от 29 августа 2025 г. № 2365-р.



Кирилл Волков
Финансовый
аналитик АИИК

Комплексный план развития инфраструктуры подготовлен Минэкономразвития России на основе схем территориального планирования с использованием единой цифровой картографической основы во исполнение подпункта «г» пункта 9 Указа Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года и на перспективу 2036 года»⁸¹, а также в соответствии со Стратегией пространственного развития РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.⁸²

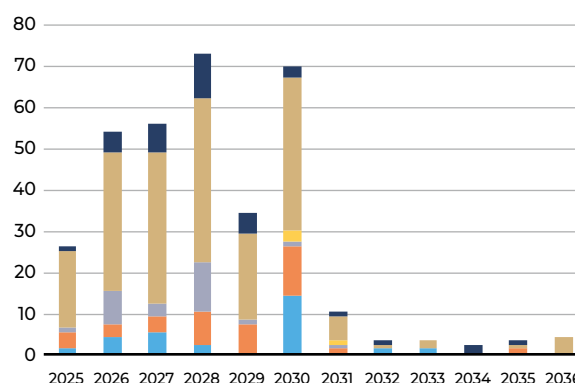
Цель КПРИ — обеспечить сбалансированное комплексное развитие инфраструктуры с учётом стратегических целей и задач пространственного развития территорий Российской Федерации. В КПРИ определён перечень ключевых мероприятий (проектов) по созданию (реконструкции, модернизации) инфраструктуры на ближайшие 10 лет.

В настоящее время КПРИ включает 338 мероприятий (проектов), которые разделены на 6 основных групп: транспортная и энергетическая инфраструктура, инфраструктура высшего образования, здравоохранения, трубопроводного транспорта и инфраструктура связи. При этом общий объём инвестиций оценивается почти в 20 трлн рублей, что сопоставимо с 10% ВВП Российской Федерации за 2024 год⁸³.

Распределение мероприятий по группам



Распределение мероприятий по году завершения работ



⁸¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года и на перспективу 2036 года».

⁸² Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

⁸³ Источник: https://economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo_utverdilo_kompleksnyy_plan_razvitiya_infrastruktury_do_2036_goda.html

Развитие транспортной инфраструктуры — наибольшая по количеству мероприятий (проектов). На развитие транспортной инфраструктуры приходится около 60% мероприятий (проектов) КПРИ. На социальную инфраструктуру приходится около 20%, на энергетическую инфраструктуру — около 11% мероприятий (проектов) КПРИ.

При этом основную часть мероприятий (проектов) КПРИ или 93% от общего количества планируется реализовать до 2030 года включительно. В период с 2031 года по 2036 год запланирована реализация только 25 мероприятий (проектов) КПРИ (7% от общего количества), включая 14 проектов по развитию транспортной инфраструктуры, 5 проектов по развитию энергетической инфраструктуры и 6 проектов по развитию остальной инфраструктуры.

■ ТРАНСПОРТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

Все мероприятия (проекты) КПРИ по развитию транспортной инфраструктуры условно можно разделить на 4 самостоятельные подгруппы инфраструктуры: автодорожная, ж/д, аэропортовая, портовая и гидротехнические сооружения (ГТС). Состав представлен ниже.

Таблица 1. Состав группы транспортная инфраструктура (КПРИ)

Транспортная инфраструктура	Количество проектов	Основные показатели
Автодорожная инфраструктура	113	Общая протяжённость сети: 2,4 тыс. км
Ж/д инфраструктура	4	Общая протяжённость сети: 4,4 тыс. км Провозная способность сети: 325 млн тонн/год
Аэропортовая инфраструктура	60	Пропускная способность: 236 взлетов-посадок в час
Портовая инфраструктура и ГТС	25	Совокупная мощность: 208 млн тонн/год

Основным мероприятием КПРИ по развитию автодорожной инфраструктуры является реализация Программы деятельности Госкомпании «Автодор» до 2030 года⁸⁴. В КПРИ общая протяжённость построенных и реконструированных автодорог по Программе Госкомпании «Автодор» составит 633,2 км, что составляет около 26% от общей протяжённости построенных и реконструированных автодорог по КПРИ. В рамках Программы деятельности Госкомпании «Автодор» на расходы по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог предусмотрено 1 052 182,1 млн рублей на период с 2025 по 2030 год.

Вместе с тем планы по развитию транспортной инфраструктуры соответствуют целям реализации 2 этапа Транспортной стратегии РФ до 2030 г. с прогнозом на период до 2035 г. по развитию автодорожной инфраструктуры, включая скоростные магистрали, увеличение технической оснащённости и протяжённости дорог в нормативном состоянии⁸⁵.

В рамках КПРИ также запланированы мероприятия по развитию ж/д инфраструктуры, включая модернизацию инфраструктуры БАМа и Транссиба (2 430 км), а также обновление ж/д инфраструктуры на подходах к портам Азово-Черноморского бассейна (1 250 км) и строительство ВСМ Москва — Санкт-Петербург (679 км).

Развитие автодорожной и ж/д инфраструктуры играет важную роль в рамках КПРИ, так как транспортная инфраструктура является одним из ключевых элементов для достижения национальных целей развития, обеспечивая мобильность населения и растущие потребности в перевозках грузов и людей, а также способствуя развитию торговли и промышленности.

⁸⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 2146-р «Об утверждении программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010 — 2030 годы)».

⁸⁵ Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года».

Ещё одним элементом КПРИ является развитие аэропортовой инфраструктуры, куда в том числе входят мероприятия по реконструкции аэропортового комплекса «Толмачево» в г. Новосибирск и «Талаги» в г. Архангельск, а также аэропортовой инфраструктуры в г. Сочи.

Реализация указанных мероприятий (проектов) КПРИ позволит расширить пропускную способность аэродромной инфраструктуры, что также соответствует Транспортной стратегии РФ по развитию инфраструктуры опорной сети аэродромов.

Вместе с тем по КПРИ запланированы мероприятия (проекты) по развитию портовой инфраструктуры и ГТС, включая, в том числе строительство угольных морских терминалов «Порт Эльга» (30 млн тонн в год) и «Морской Порт Аврора» (25 млн тонн в год), торгового терминала «Усть-Луга» (24.3 млн тонн в год), а также морского перегрузочного комплекса сжиженного природного газа в морском порту Мурманск (24 млн тонн в год) и объектов инфраструктуры морского порта Ванино (20,4 млн тонн в год). Реализация указанных проектов обеспечит 123,7 млн тонн в год, что составляет около 60% от совокупной мощности строящихся и реновлируемых терминалов по КПРИ.

Развитие портовой инфраструктуры в сочетании с модернизацией автодорожной и ж/д инфраструктуры подходов создаёт условия для развития транспортно-логистических коридоров и новых торговых маршрутов.

В группу «Инфраструктуры трубопроводного транспорта» согласно КПРИ входят 4 мероприятия (проекта) по созданию (реконструкции, модернизации) газотранспортных мощностей Единой системы газоснабжения Северо-Западного региона (участок Грязовец — компрессорная станция «Славянская») и 3 магистральных газопроводов («Восточная система газоснабжения», «Волхов — Сегежа — Костомукша», «Волхов — Мурманск»).

Развитие инфраструктуры трубопроводного транспорта и сети магистральных трубопроводов является важной составляющей развития энергетической и экономической безопасности России. Развитие газотранспортных мощностей направлено, в том числе на повышение уровня газификации регионов и формирование устойчивых условий для экспорта продукции на международные рынки.

■ ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

В группу КПРИ «Энергетическая инфраструктура» входят 37 мероприятия (проектов) по созданию (реконструкции, модернизации) объектов энергосистемы Российской Федерации:

Таблица 2. Состав группы «Энергетическая инфраструктура»

Энергетическая инфраструктура	Количество проектов	Основные показатели
Атомные электростанции	5	Введено в эксплуатацию: 10 блоков Общий прирост мощности: 11 050 МВт
Ветроэлектрические станции	5	Введено в эксплуатацию: 27 электроустановок Общий прирост мощности: 1 123,4 МВт
Солнечные электростанции	5	Введено в эксплуатацию: 19 электроустановок Общий прирост мощности: 714 МВт
Тепловые электростанции	11	Введено в эксплуатацию: 26 агрегатов Общий прирост мощности: 6 070,4 МВт
Гидроаккумулирующие электростанций	1	Введено в эксплуатацию: 4 агрегата Общий прирост мощности: 840 МВт

Вместе с тем до 2028 года планируется создать (реконструировать, модернизировать) 7 подстанций, передаточных пунктов и (или) распределительных устройств, а также перечень высоковольтных линий электропередачи.

Общая протяжённость построенных и реконструированных в рамках КПРИ участков линий электропередач составит 702,2 км. По итогам реализации мероприятий (проектов) КПРИ по развитию энергетической инфраструктуры в эксплуатацию будут введены около 86 новых энергетических установок (энергоблоков), а совокупный прирост установленной мощности объектов генерации составит 19 797,8 МВт.

Более 65% прироста установленной мощности объектов генерации приходится на мероприятия (проекты) КПРИ по строительству и реконструкции Курской АЭС-2 в г. Курчатова (4 800 МВт), Смоленской АЭС-2 в г. Десногорск (2 400 МВт), Ленинградской АЭС-2 в г. Сосновый Бор (2 300 МВт), Каширской ГРЭС в г. Кашира (1 346,4 МВт), Белоярской АЭС в г. Заречный (1 250 МВт), Загорской ГАЭС-2 в г.о. Сергиев Посад (840 МВт).

ИНФРАСТРУКТУРА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

В группу КПРИ инфраструктура высшего образования входят 28 мероприятий (проектов) по созданию (реконструкции, модернизации) университетских кампусов и учебных корпусов. Общая площадь объектов составит 3,06 км². Совокупный перспективный прирост численности студентов составит 84 994 человек.

При этом около 60% перспективной численности студентов приходится на мероприятия (проекты) КПРИ по строительству университетского кампуса мирового уровня в г. Москве (9 793 студента), «Кампус УрФУ — центр цифровой трансформации» в г. Екатеринбург (8 875 студентов), «Интеллектуальное пространство будущего «Кампус Кантиана» в г. Калининград (5 683 студента), межвузовского кампуса мирового уровня в г. Тюмень (5 100 студентов), кампуса мирового уровня в г. Чите (5 000 студентов), межвузовского кампуса в г. Хабаровск (4 600 студентов), университетского кампуса мирового уровня в г. Мурманск (4 500 студентов), а также межвузовского ИТ-кампуса мирового уровня в г. Нижний Новгород (4 211 студентов) и кампуса в г. Владивосток (4 000 студентов).

Инновационная инфраструктура высшего образования создаёт благоприятную среду для подготовки квалифицированных кадров, стимулирует научные исследования, повышает привлекательность российского образования для абитуриентов. Создание университетских кампусов обеспечивает единую уникальную среду для жизни, учёбы и исследований, повышая эффективность образовательного процесса и социального взаимодействия.

ИНФРАСТРУКТУРА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В группу КПРИ «Инфраструктура здравоохранения» входят 40 мероприятий (проектов) по созданию (реконструкции, модернизации) медицинских организаций и исследовательских центров. Общая площадь строящихся и реконструируемых объектов составляет 2,03 км². В рамках КПРИ до 2035 года планируется ввести около 15 548 коек.

В плане КПРИ предусмотрены мероприятия (проекты) по созданию (реконструкции, модернизации) самых разных объектов здравоохранения, включая поликлиники, больницы и диспансеры, а также лечебно-реабилитационные центры.

При этом более 50% коечной мощности приходится на мероприятия (проекты) КПРИ по строительству и реконструкции корпуса ГБУЗ «НИИ СП им. Н. В. Склифосовского ДЗМ» в г. Москва (1 314 коек), краевого онкодиспансера ГБУЗ КОД № 1 в г. Краснодар (1 165 коек), многопрофильной клиники ГБУЗ МО «Балашихинская областная больница» в г. о. Балашиха (1 135 коек), больничного комплекса ГБУЗ «ДГКБ им. Н.Ф. Филатова ДЗМ» в г. Москва (1 126 коек), больничного комплекса ГБУЗ «ВОДКБ» в г. Волгоград (850 коек), многопрофильного корпуса РДКБ ФГАОУ ВО РНИМУ им. Н.И. Пирогова (836 коек), хирургического корпуса ГБУЗ «МОКБ им. П.А. Баяндина» (733 коек), а также объектов международного медицинского кластера в г. Москва (510 коек) и стационара ГБУЗ РХ «АМКБ» в г. Абакан (500 коек).

Развитие инфраструктуры здравоохранения играет ключевую роль в обеспечении доступности, качества и эффективности медицинских услуг для всех граждан. Качественная медицинская инфраструктура становится катализатором социальной стабильности, повышая человеческий капитал и обеспечивая устойчивое экономическое развитие страны.

■ ИНФРАСТРУКТУРА СВЯЗИ

В группу КПРИ «Инфраструктура связи» входят 27 мероприятий (проектов) по созданию (реконструкции, модернизации) центров обработки данных (ЦОД), логистических почтовых центров (ЛПЦ), магистральных волоконно-оптических линий связи (ВОЛС). Состав ниже.

Таблица 3. Состав группы инфраструктура связи (КПРИ)

Инфраструктура связи	Количество проектов	Основные показатели
ЦОД	8	Количество серверных стоек: 10 080 шт.
ЛПЦ	3	Общая производственная площадь: 27,3 тыс. м ²
ВОЛС	16	Общая протяжённость линий: 19,5 тыс. км

В подгруппу ЛПЦ входят мероприятия (проекты) КПРИ по созданию автоматизированных сортировочных почтовых центров (АСЦ), включая строительство АСЦ «ЛПЦ г. Уфа» в г. Уфа (9,3 тыс. м²), АСЦ «ЛПЦ г. Краснодар» в г. Краснодар (9,2 тыс. м²) и АСЦ «Хабаровский ЛПЦ» в г. Хабаровск (8,8 тыс. м²).

При этом более 65% серверных стоек приходится на мероприятия (проекты) КПРИ по строительству ЦОД «Кселент-2» (2 100 стоек) и ЦОД «Кей Поинт Санкт-Петербург» (1 650 стоек) в г. Санкт-Петербург, а также ЦОД ДЦ «Юрловский» в г. Москва (1 900 стоек) и ЦОД «Иннополис-2» в г. Иннополис в Республике Татарстан (1 000 стоек).

Крупнейшими мероприятиями (проектами) КПРИ по развитию ВОЛС с точки зрения протяжённости магистральных ВОЛС (более 52%) являются строительство трансъевразийской ВОЛС, 1 этап, 3 очередь: Торжок — Кяхта (6 300 км) и трансъевразийской ВОЛС, 2 этап, 4 очередь: Кяхта — Владивосток — Санкт-Петербург — Выборг — государственная граница РФ (4 000 км).

В текущей редакции КПРИ представляет собой скорее перечень мероприятий (проектов), которые слабо или никак вообще не взаимоувязаны между собой, а не всеобъемлющий план развития инфраструктуры на территории страны. Ценность КПРИ заключается в самом его существовании: по нему можно понять приоритеты в сфере инфраструктурного строительства.

Успешная реализация КПРИ позволит не только обновить транспортную, энергетическую и социальную инфраструктуру страны, но и создать основу для устойчивого развития. Безусловно, это позволит повысить как конкурентоспособность экономики, так и качество жизни граждан. Однако ключевым фактором успеха станет способность обеспечить координацию между различными уровнями власти, бизнесом и обществом.

Угрозы дальнейшему развитию рынка

Восстановление НДС по концессионным соглашениям

Налог на добавленную стоимость в концессионном проекте: «возместить нельзя восстановить» — где запятая?

Финансирование концессионных проектов с использованием средств возмещённого налога на добавленную стоимость («НДС») является часто используемым и правомерным механизмом. Однако актуальная практика отдельных контролирующих государственных органов вынуждает участников рынка государственно-частного партнёрства («ГЧП») внимательно относиться к последовательности шагов и операций, чтобы избежать не только дефолта проекта, но и персональной ответственности должностных лиц, непосредственно участвующих в сделках проекта.



Роман Щербина

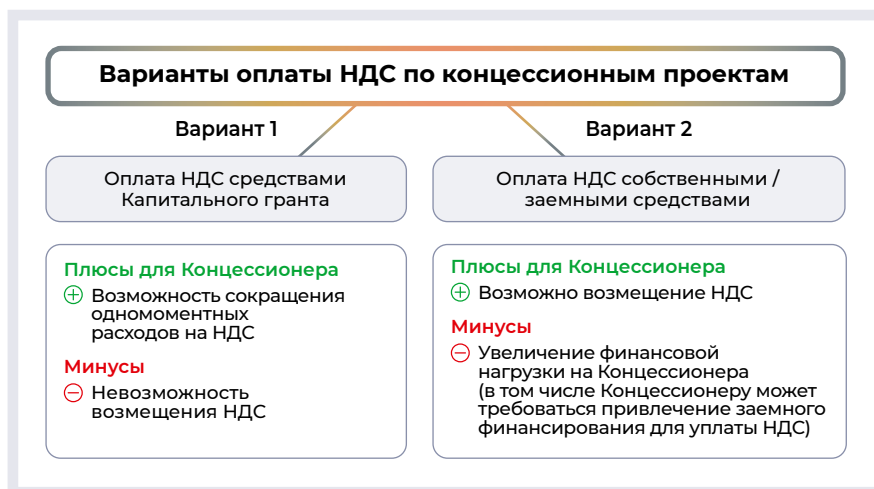
Член ЭС АИИК,
начальник отдела
правового сопровождения
концессионной деятельности
юридического управления
АО «ДСК «Автобан»



Искандер Бинашев

Член ЭС АИИК, глава практики
ГЧП Alumni partners

В концессионном проекте существует несколько вариантов оплаты сумм НДС в бюджет, которые могут повлиять на дальнейшую возможность «дофинансирования» за счёт НДС.



ОПЛАТА НДС СРЕДСТВАМИ КАПИТАЛЬНОГО ГРАНТА

В соответствии с частью 1 статьи 10.1 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» концессионное соглашение («КС») в качестве одной из форм финансового участия концедента

может предусматривать капитальный грант на этапе создания и (или) реконструкции объекта КС, который представляет собой финансирование части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта. В указанные расходы могут быть включены расходы на уплату НДС в случае, если в соответствии с условиями КС отсутствуют ограничения по расходованию бюджетных средств на уплату НДС.

Однако в соответствии с абзацем 1 пункта 2.1 статьи 170 Налогового кодекса Российской Федерации («НК РФ») в случае приобретения товаров (работ, услуг), в том числе основных средств, нематериальных активов, имущественных прав частично за счёт субсидий и (или) бюджетных инвестиций, полученных налогоплательщиком из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, суммы налога вычета не подлежат в соответствующей доле. Эта правовая норма предназначена для исключения двойного возмещения затрат налогоплательщика в части НДС из бюджета.

В этом случае при оплате НДС средствами капитального гранта, концессионер не сможет предъявить его к вычету в соответствующей части. Такой вариант финансово обоснован только в случае, если у концессионера отсутствуют собственные средства для уплаты НДС, и он не может привлечь заёмное финансирование. При этом следует учитывать, что, если при структурировании платёжного механизма по соглашению и установлении размера капитального гранта стороны не учитывали размер НДС (например, размер капитального гранта исчислялся исходя из стоимости создания без учёта НДС), то невозможность предъявления концессионером НДС к возмещению может привести к нарушению финансового баланса проекта.

В настоящее время в концессиях зачастую не предусматривается возможность оплаты НДС из средств капитального гранта. При структурировании проектов, как правило, стороны идут по второму пути и оплачивают НДС из внебюджетных источников в связи с большей экономической эффективностью этого варианта.

ОПЛАТА НДС СРЕДСТВАМИ ЗАЁМНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ КАК ЧАСТЬ СОФИНАНСИРОВАНИЯ КОНЦЕССИОНЕРА ПО КС

Концессионер может привлекать собственные и (или) заёмные средства для уплаты НДС. В таком случае отсутствуют правовые ограничения для возмещения НДС. Такой вариант уплаты НДС является более эффективным с точки зрения распределения финансовых потоков по проекту, так как при возмещении подлежащего вычету НДС формируется тот самый гарантированный оборотный источник финансирования проекта.

При этом для снижения рисков отказа в возмещении подлежащего вычету НДС или признания такого возмещения неправомерным сторонам при структурировании КС, а также порядка уплаты платежей подрядчику, следует учитывать, что применяемый порядок должен подтверждать факт использования внебюджетных источников для целей оплаты НДС.

Ниже приведены правовые особенности при структурировании условий КС и порядка уплаты НДС:

- ▶ в КС рекомендуется прямо исключать из состава расходов, софинансируемых за счёт средств капитального гранта, расходы на уплату НДС. В противном случае целевое назначение средств капитального гранта может свидетельствовать о софинансировании капитальным грантом расходов на уплату НДС;
- ▶ концессионер должен подтвердить, что он использовал для оплаты предъявленного ему к оплате подрядчиками НДС собственные или заёмные средства в необходимом для этого объёме (для этого, например, стороны могут предусмотреть порядок определения процента софинансирования сторон по проекту и (или) установить отдельный порядок оплаты счетов подрядчиков, который будет предусматривать оплату суммы НДС отдельно от оплаты работ подрядчика).

Для доказательства использования собственных средств для уплаты НДС концессионер, в том числе может производить оплату счетов подрядчиков с разных расчётных счетов и (или) отдельными платёжными поручениями в зависимости от источника финансирования:

- из средств капитального гранта оплачивать принятые работы без учёта предъявленного подрядчиком НДС;
- из внебюджетных источников оплачивать суммы предъявленного подрядчиком НДС.

НОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА И АКТУАЛЬНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Счётная палата Российской Федерации («СП») по ряду концессионных проектов сформировала позицию, что предъявление к вычету НДС концессионером по проектам, в которых выплачивался капитальный грант, считается неправомерным, что влечёт необходимость вернуть в федеральный бюджет средства, полученные в качестве возмещения по НДС.

Эти представления СП уже оспариваются концессионерами по проектам⁸⁶, однако судебные решения ещё не вынесены.

⁸⁶ В соответствии с карточкой дела в системе «Электронное правосудие» по делам № А40-227248/2025, № А40-216506/2025, № А40-228894/2025.

Ключевым фактором, влияющим на решение судами вопроса о правомерности произведённых возмещений НДС в случае предоставления капитального гранта в форме субсидии, станет именно вопрос целевого назначения предоставляемой субсидии, а также порядка и условий её предоставления.

В рамках анализа судебной практики были выявлены следующие позиции судов:

- ▶ если субсидия предоставлена исключительно для возмещения расходов концессионера, включая оплату НДС, — основания для возмещения отсутствуют⁸⁷;
- ▶ если субсидия направлена лишь на возмещение иных расходов концессионера, исключая налоговую составляющую, концессионер обладает правом компенсировать весь объём НДС, ранее оплаченного собственными средствами⁸⁸;
- ▶ факт наличия выделенной суммы НДС в платёжных документах не влияет на определение целевого характера предоставления бюджетных средств (для целей пункта 2.1 статьи 170 НК РФ) концессионеру, если условия КС однозначно указывают, что бюджетные средства выделяются не для уплаты НДС, а для покрытия иных видов расходов концессионера⁸⁹, а концессионер фактически использовал для оплаты НДС собственные средства.

ПЕРСПЕКТИВА ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ С ПРИМЕНЕНИЕМ ОБОРОТНЫХ ФИСКАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Позиция СП вразрез с устоявшейся налоговой практикой создаёт правовую неопределённость в вопросе возможности вычета НДС по концессионным проектам. Так как данная позиция контрольного органа является новой, судебная практика не сформирована, решения, принятые по результатам таких споров, могут существенно повлиять на рынок концессий.

Если суд займёт позицию сторон КС, такое решение не только дополнительно закрепит в судебной практике саму возможность возмещения НДС по концессиям, но и дополнительно подтвердит уже используемый на практике порядок оплаты счетов подрядчиков или даст необходимые разъяснения в данной части. Это позволит сторонам в дальнейшем применять ясный и не вызывающий возражений у контрольных органов механизм.

→ Если по итогам споров суд поддержит позицию СП, эти прецеденты могут повлиять на рынок следующим образом:

- ▶ концессионеры не смогут возмещать НДС по концессионным проектам, что увеличит финансовую нагрузку концессионера по проекту, приведёт к удорожанию проектов на размер невозмещаемого НДС и в итоге удорожанию объекта КС для государства; или
- ▶ решения приведут к осложнению возмещения НДС концессионерами, в связи с чем для получения возмещения НДС концессионер будет вынужден оплачивать работы подрядчика по проекту и НДС за счёт собственных или привлечённых средств, а капитальный грант будет возмещать уже понесённые расходы перед подрядчиком (без НДС), то есть примет компенсационный характер;
- ▶ по прецедентным проектам, ставшим основой для изменения условий возмещения НДС по концессиям, концеденты понесут дополнительные и существенные издержки в связи с дефолтами по проектам и необходимостью досрочного возврата банковских кредитов за счёт бюджетных средств, исчисляемых десятками миллиардов рублей.

⁸⁷ См. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 22 января 2025 года № 06АП-5676/2024 по делу № А73-10098/2024.

⁸⁸ См. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03 июня 2024 года № Ф02-2521/2024 по делу № А58-4146/2023.

⁸⁹ См. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28 сентября 2023 года по делу № А76-45565/2021, Решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) от 22 декабря 2023 года по делу № А58-4146/2023.

Типовые формы

Рынок ГЧП проходит спиральный цикл развития своего отношения к типовой документации. Со ступени полного отторжения типовых форм в эпоху, когда их использование требовал правоприменитель⁹⁰, до систематического интегрирования в работу собственных форм крупными игроками рынка (банками, концессионерами и даже опытными концедентами). Тенденция движения к унификации условий соглашений ярко проявилась и в 2025 году: Президент РФ поручил ВЭБ.РФ разработать национальный стандарт государственно-частного взаимодействия⁹¹, а законодательные органы рассматривали вопрос возможности предоставления субсидий в рамках концессионных соглашений, только если они составлены в соответствии с типовой формой⁹².



Данил Подшивалов

Член ЭС АИИК,
старший партнер
консалтинговой
группы VERSUS

Предлагаемые изменения в Бюджетный кодекс РФ⁹³ на текущий момент существенно сокращены, а законопроект предполагает, что субсидии будут предоставляться в рамках соглашений, заключаемых с использованием ГИС «Электронный бюджет». Структура сведений для ГИС будет установлена Правительством РФ, а значит, итоговое содержание соглашений определится Правительством РФ. Фактически это также может привести к тому, что стороны ГЧП-проектов будут вынуждены заключать соглашения на основе тех разделов, которые будут установлены в ГИС «Электронный бюджет». Такое регулирование может вернуть участников в исходную точку реализации ГЧП-проектов и приведёт к существенному снижению инвестиционной активности по причинам неэффективности абсолютной типизации условий.



Софья Френкель

Старший юрист
консалтинговой
группы VERSUS

Очевидной причиной отказа и ключевым недостатком использования классических типовых форм является невозможность унификации условий таких сложных и комплексных сделок. Одно из главных достоинств ГЧП — адаптивность модели под особенности конкретного проекта: различные статусы инвесторов, особенности территории, структуры финансирования и пр. В такой ситуации сбор всех условий в единую форму будет либо невозможен, либо приведёт к обобщению и упрощению, а значит, к потере качества структурирования условий проектов и снижению защиты интересов участников.

Стоит учесть также и соотношение темпов обновления законодательства с темпами изменения макроэкономических параметров, появления новых инструментов финансирования и в целом обновления рынка. Единожды разработанная типовая форма будет работать на проекты годами,

⁹⁰ Например, в Решении Хабаровского УФАС России от 30.03.2022 по делу № 027/10/18.1-352/2022 УФАС указало на нарушение конкуренции в связи с противоречием условий соглашения условиям примерного соглашения.

⁹¹ «Перечень поручений по итогам Восточного экономического форума», утверждённый Президентом РФ 01.11.2025 № Пр-2532.

⁹² Законопроект № 1026189–8.

⁹³ Законопроект № 1026189–8.

изменяясь раз в несколько лет, в то время как рынок будет стремительно обновляться. При этом любое отклонение будет восприниматься как нарушение и активно пресекаться контрольными органами, которые в последний год заняли активные позиции в надзоре за ГЧП-сделками.

В итоге такой подход может затормозить развитие проектов, а в какой-то момент может и вовсе остановить инициативы. Вероятнее всего, рынок достигнет череды усреднённых, низкорисковых сделок без участия крупных инфраструктурных игроков, креативных схем финансирования и качественного строительства.

Однако же и отсутствие типовой формы, как мы видим, на рынке создаёт некоторый хаос и даже в определённой степени ограничивает инвестиционную активность. Свобода договора, господствующая в ГЧП-сделках, не только порождает адаптивность, но и значительно фрустрируют публичную сторону при заключении соглашений, а зачастую вызывает интерес контрольно-надзорных органов. Сложность сделки и самого текста — пугающий фактор для органов государственной власти в силу наличия большого количества скрытых обязательств, активировать которые могут самые разнообразные обстоятельства, в том числе не всегда зависящие от концедентов (публичных партнёров).

Органичным примером этого противостояния можно назвать стремительно масштабирующуюся практику относительно «писем поддержки» банка. Сложившийся подход предоставления таких писем в качестве подтверждения наличия финансирования⁹⁴ был воспринят законодателем, который внёс изменения в регулирование, прямо указав на возможность их предоставления⁹⁵, что породило специфичные последствия. Наряду со спорами о возможности предоставления таких писем появились споры об их содержании. Получилось, что отсутствие детализации в законе — порождало вопросы о потенциальной возможности, а появление регулирования — лишь породило новые вопросы о том, как эту возможность реализовать верно.

В такой ситуации самым подходящим видится не создание унифицированной масштабной межотраслевой формы, которая фактически представляла бы собой огромное коробочное решение для всех отраслей, а «коридор возможностей» из типовых условий. Универсальный набор основных важных моментов, которые либо совсем не нашли отражение в законе, либо вызывают самые ожесточённые споры в рамках переговоров. Это позволило бы достичь баланса, который и так часто преследуют на этапе структурирования: между свободой договора и определёнными рамками, одобренными рынком.

На наш взгляд, позитив от такого подхода очевиден:

- ▶ сформируется «ориентир» рынка, который бы купировал фрустрацию концедентов (публичных партнёров), обеспечивая некоторое публичное одобрение ряда проконцессионерских позиций;
- ▶ обеспечивается возможность более гибко адаптировать условия под свой проект: не копировать тексты положений, а проверять соответствие рамочным правилами;
- ▶ повышение качества проектов, структурируемых без привлечения крупных инфраструктурных игроков/консультантов, при наличии качественного и эффективного стандарта.

94 П. 4.3 и 4.11 ст. 37 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

95 Сноска 5 Постановления Правительства РФ от 31.03.2015 № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения».

Оценка эффективности и сравнительного преимущества по концессионным соглашениям

Процедуру оценки эффективности и определения сравнительного преимущества (далее — оценка) планируется распространить на концессионные соглашения с 1 марта 2026 года.



Денис Качкин

Член ЭС АИИК,
управляющий партнёр
Адвокатского бюро
«Качкин и Партнёры»



Лусине Арутюнян

Руководитель
направления проектов
в социальной
сфере Практики
по инфраструктуре и ГЧП
Адвокатского бюро
«Качкин и Партнёры»



Майя Волкова

Член ЭС АИИК,
управляющий директор
блока «ВЭБ-Агент:
Экспертиза. Опыт.
Компетенции» ВЭБ.РФ

С учётом положений законопроекта, а также действующей методики по соглашениям о ГЧП, которая должна стать аналогом методики оценки эффективности по концессионным соглашениям, есть ряд рисков, реализация которых может негативно повлиять на концессионный рынок.

РИСКИ СНИЖЕНИЯ КАЧЕСТВА ИНФРАСТРУКТУРНЫХ РЕШЕНИЙ

Если ключевым критерием станет минимизация бюджетных расходов, а не достижение долгосрочного социально-экономического эффекта, это может стимулировать выбор более дешёвых, но менее качественных решений, что противоречит целям устойчивого развития инфраструктуры.

Эффективность механизма концессионного соглашения не может быть измерена исключительно через сравнение с государственным (муниципальным) контрактом, поскольку концессия, в отличие от контрактных отношений, не просто способ финансирования, а инструмент распределения рисков (в первую очередь эксплуатационных) и передачи экспертизы.

Реализация инвестиционного проекта через механизмы государственно-частного взаимодействия может сопровождать дополнительные социальные эффекты (новизна и инновационность применяемых технологических решений, повышенное качество товара/работы/услуги, более эффективное управление проектом и др.), которые не учитываются при оценке, вместе с тем могут рассматриваться в качестве факторов, влияющих на выбор механизма концессии или соглашения о ГЧП как способа реализации проекта.

РИСК НЕУЧЕТА ОТРАСЛЕВОЙ СПЕЦИФИКИ

Методика оценки, если будет единой для всех сфер (ЖКХ, транспорт, здравоохранение и др.), может не отражать особенности отраслевых моделей — например, разную структуру доходов, сроков окупаемости и эксплуатационных рисков. Это приведёт к некорректным выводам о «неэффективности» целых отраслевых направлений ГЧП.

В частности, оценка обоснованности создания объекта соглашения о ГЧП проводится на основе примерного перечня показателей для расчёта необеспеченной потребности в товарах (услугах), производство (оказание) которых предполагается с использованием объекта соглашения. При этом перечень таких показателей вызывает множество вопросов в отношении порядка его применения.

В частности, он не учитывает всего разнообразия объектов, которые могут создаваться по таким соглашениям⁹⁶, и не определяет, каким именно образом многие показатели должны применяться для расчёта потребности публичного партнёра⁹⁷. С учётом изложенного перечень таких показателей потребует доработки с целью его применения для концессий.

■ РИСКИ СНИЖЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ ДЛЯ МЕНЕЕ КРУПНЫХ ПРОЕКТОВ

Учитывая специфику концессионных соглашений и особую социальную значимость реализации инвестиционных проектов по указанной модели, полагаем, что на первом этапе целесообразно ввести только оценку концессий, предусматривающих финансирование создания и (или) реконструкции объекта соглашения в объёме не менее 3 млрд рублей, проводимой ВЭБ.РФ, для анализа влияния такой оценки на рынок концессионных соглашений, а также «донастройка» соответствующей методики.

Кроме того, есть отдельные вопросы к определению сравнительного преимущества для проектов с объёмом инвестиций не более 3 млрд рублей. Так, при оценке подлежат учёту разные финансовые потоки — расходы и прибыль концессионера; такой подход может привести к некорректному расчёту.

■ РИСКИ ПРАВОВОЙ НЕОПРЕДЕЛЁННОСТИ

Пока не утверждена методика для концессий, остаются неясными отдельные положения законопроекта. Например, порядок расчёта сравнительного преимущества для проектов с инвестициями не более 3 млрд рублей может толковаться по-разному. Из-за таких разночтений возможны споры и задержки в подготовке проектов до появления утверждённой методики.

Есть также вопросы и к действующей методике для соглашений о ГЧП (по Закону о ГЧП⁹⁸), которая, вероятнее всего, ляжет в основу разработки методики для концессий. Так, например, не до конца понятно, как учитывать возмещение НДС в концессионных соглашениях и государственных/муниципальных контрактах при определении сравнительного преимущества. Чтобы снять подобные неопределённости, целесообразно либо разработать отдельные методические рекомендации, либо уточнить формулировки самой методики.

96 Так, например, для проектов в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами (далее — ТКО) используется показатель «прогнозная потребность в услугах по сортировке, обработке и утилизации ТКО», тогда как создаваемый объект соглашения может не подразумевать осуществления всех этих видов обращения с ТКО. Кроме того, в показателях для таких проектов не учитывается, что по соглашению о ГЧП также допускается создание объектов, на которых осуществляются обезвреживание и размещение ТКО, а также сбор, использование, обезвреживание, размещение, хранение, транспортировка, учёт и утилизация медицинских отходов.

97 Например, для проектов по созданию автомобильных дорог используется показатель «эксплуатационные расходы после ввода объекта в эксплуатацию», однако не ясно, как он должен учитываться для расчёта потребности публичного партнёра в оказании услуг с использованием объекта соглашения.

98 Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

РИСКИ ПРИМЕНЕНИЯ ОЦЕНКИ К ПРОЕКТАМ, ПО КОТОРЫМ УЖЕ ЗАПУЩЕНА ЧАСТНАЯ ИНИЦИАТИВА ИЛИ КОНКУРС

Законопроект должен вступить в силу 1 марта 2026 года. При этом переходные положения для механизма оценки не предусмотрены. Это создаёт риски неоднозначного толкования, например:

1) Конкурс

По законопроекту оценка обязательна *до принятия решения о заключении КС*. Кроме того, после переговоров концедент обязан направлять проект концессии и протокол переговоров на проверку соответствия конкурсной документации в части учёта результатов оценки. Неясно, требуется ли проводить оценку, если решение о заключении КС принято до 1 марта 2026 года, а переговоры проходят *после*.

2) Частная инициатива

В этой процедуре оценка проводится до принятия первичного решения и до принятия окончательного решения после переговоров (при их наличии). Неясно, например, нужна ли оценка, если решение о возможности заключения концессии на иных условиях принято до 1 марта 2026 года, а переговоры и итоговое решение — *после*.

Чтобы исключить такие неопределённости, законопроекту необходимы чёткие переходные положения.

Отдельно важно подчеркнуть, что механизм оценки **не должен применяться к уже заключённым соглашениям**. Иное приведёт к конфликтам интересов, риску пересмотра бюджетных обязательств и подорвёт доверие инвесторов к стабильности регулирования в сфере ГЧП.

В качестве дополнительной рекомендации отметим следующее. С учётом положений законопроекта можно выявить ряд различий в регулировании оценки Законом о концессиях⁹⁹ и Законом о ГЧП.

Критерии	Закон о концессиях	Закон о ГЧП
Соглашения, в отношении которых обязательна оценка	Концессии, в которых предполагается финансовое участие концедента	Все соглашения
Оценка финансовой эффективности проекта в составе оценки	Отсутствует	Предусмотрена
Особенности определения сравнительного преимущества в зависимости от объёма финансирования	Разные требования для концессий с прогнозируемым объёмом финансирования создания и (или) реконструкции объекта соглашения не более 3 млрд рублей и свыше указанной суммы	Единые требования

Целесообразно прийти к единому регулированию оценки концессий и соглашений о ГЧП путём учёта наиболее оптимальных решений. В частности, возможно предусмотреть в Законе о ГЧП оценку только таких соглашений о ГЧП, в которых предусматривается финансовое участие публичной стороны. Кроме того, возможно предусмотреть единые требования для всех концессий, однако как указывалось выше, после апробации оценки на крупных проектах.

⁹⁹ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Комплексные программы развития социальной инфраструктуры в регионах (школы и кампусы)

Концессии в опале, справедливо ли?

В последнее время усилились дискуссии о том, что «концессии = долго, дорого и небезопасно». На фоне ужесточения бюджетных ограничений, ряда негативных кейсов регионы начинают воспринимать этот механизм как сложный, затратный и требующий особого внимания и контроля. Однако если оценивать не теоретические предположения, а фактическую динамику инфраструктурных проектов последних лет, становится ясно: концессии — это не проблема, а решение.



Анна Багинская

Член ЭС АИИК,
управляющий директор —
начальник, Центр ГЧП
ПАО Сбербанк

Причём решение, которое позволяет властям получать в собственность инфраструктуру в конкурентные госзаказу сроки, но качественнее, с меньшей бюджетной нагрузкой, а также позволяет привлекать внебюджетное финансирование и банки, которые обеспечивают всесторонний контроль за целевым расходованием средств, ходом строительства и исполнением концессионером взятых на себя обязательств.

■ МИФ «КОНЦЕССИЯ — ЭТО ДОРОГО»

➔ 1. Рост стоимости строительства — объективная картина по всей стране.

Это подтверждается и данными Единой информационной системы жилищного строительства Корпорации развития ДОМ.РФ по динамике средневзвешенного изменения средней стоимости строительства 1 кв. м. площади по каждому региону. Они показывают, что стоимость строительства при реализации проектов по классической бюджетной модели (госзаказ) практически удвоилась за три года только за счёт отраслевой инфляции — без учёта дополнительных рисков, переделок и задержек.



Ирина Моргачева

Директор проектов,
Центр ГЧП ПАО Сбербанк

Таким образом, любые промедления в запуске строительства необходимой социальной инфраструктуры приводят к удорожанию проекта. В наши дни, когда вопрос нехватки средств в региональных бюджетах стоит особенно остро, оперативное привлечение внебюджетных инвестиций — иногда единственно возможный вариант.



Алиса Егупова

Руководитель направления,
Центр ГЧП ПАО Сбербанк

➔ 2. Модельный инфраструктурный проект: сравнение концессии и госзаказа

С учётом тенденции к внедрению анализа расчёта сравнительного преимущества, включая оценку бюджетной эффективности, в процесс принятия решений о заключении концессионных соглашений были проанализированы результаты такого расчёта на показателях усреднённого проекта — срок ПИР и СМР составил 3 года, а срок эксплуатации — 12 лет.

Сравнивались два механизма реализации:

- ▶ госзаказ, финансируемый за счёт бюджетных средств, привлекаемых субъектом по стоимости, сопоставимой с ОФЗ;
- ▶ концессия без капитального гранта, где выплаты из бюджета осуществляются только на этапе эксплуатации и направляются на возмещение инвестиций.

По итогу расчётов и анализа чувствительности к изменению ключевых параметров был сделан следующий вывод — если стоимость привлечённого финансирования для концессионера не превышает 18% годовых в проекте, в котором отсутствует капитальный грант, то концессия становится выгоднее госзаказа по совокупным бюджетным расходам. При включении в расчёт софинансирования концедентом расходов на стадии создания предельное значение процентной ставки привлекаемого финансирования, обеспечивающей бюджетную эффективность, растёт.

Так, в условиях текущей динамики отраслевой инфляции, концессионные соглашения — это не просто альтернативный механизм, а экономически обоснованный способ снизить бюджетную нагрузку и обеспечить строительство объектов в фиксированные сроки.

МИФ «КОНЦЕССИЯ — ЭТО ДОЛГО»

Конечно, «бюджетно» — не всегда означает «быстро», но в то же время сроки согласования концессионных соглашений за последние несколько лет существенно сократились — от примерно полутора лет при запуске концессии 5 лет назад, до 3-4 месяцев при разработке проекта сейчас. Причина — активное развитие госпрограмм, типизация условий концессий, активное повышение компетенции в командах субъектов. Так, наш опыт как крупнейшего кредитора социальной инфраструктуры, выступающего финансовым партнёром в 206 проектах с бюджетом 308 млрд — от небольших детских садов до многофункциональных кампусов — подтверждает серьёзное сокращение сроков подготовки концессионных соглашений в случае готовности концедента и концессионера к конструктивному диалогу и активной работе.

МИФ «ПО ГЧП НЕ КОНТРОЛИРУЕТСЯ РАСХОДОВАНИЕ СРЕДСТВ НА СТАДИИ СТРОИТЕЛЬСТВА»

Одной из особенностей ГЧП-проектов, отличающей их от частного строительства или от государственного заказа, является множественность источников финансирования на стадии строительства:

- капитальные гранты, в большинстве случаев выделяемые концессионерам на лицевые счета, открытые в Федеральном казначействе;
- собственные средства инвестора;
- заёмные средства в случае привлечения финансирующих организаций, расходуемые через счета, открытые банком-кредитором.

При этом, текущее законодательство, в том числе Бюджетный кодекс и закон «О банках и банковской деятельности», налагают ограничения на возможность получения информации о целевом расходовании из всех источников. Одной из ключевых проблем является отсутствие синхронизации: когда «одна рука не знает, что делает другая». Например, есть проекты, реализация которых приостановлена в связи с расхождением источников и направлений денежных средств на расходы в связи с созданием объекта, и при этом полностью подтверждено целевое использование банковских кредитов. В связи с этим необходимо совершенствование механизма доведения финансирования до концессионера по принципу «двух ключей» — когда федеральное казначейство и кредиторы имеют доступ к информации о транзакциях из всех источников, могут оценить исполнение бюджета проекта и сверить подтверждающую целевое использование документацию. С учётом возрастания такой нетиповой концессионной нагрузки на территориальные органы Федерального казначейства банками поддерживается инициатива возможности замены казначейского сопровождения бюджетных средств на банковский контроль.

МИФ «ПО КОНЦЕССИЯМ СТРОЯТ ОБЪЕКТЫ НЕ ПО НОРМАТИВАМ, И ПОТОМУ ОНИ СУЩЕСТВЕННО ДОРОЖЕ, ЧЕМ ПО ГОСЗАКАЗУ»

В СМИ часто можно встретить «разоблачения» проектов ГЧП, в которых авторы утверждают, что объект по концессии построен гораздо дороже аналогов по 44-ФЗ. При оценке справедливости таких оценок важно учитывать, что:

1. Чаще всего концессионные соглашения предполагают обязательства концессионера по созданию объекта в максимальном объёме — от проектирования до оснащения оборудованием и ввода в эксплуатацию. Контракт по 44-ФЗ включает в себя чаще всего только строительство здания, без проектирования и полного оснащения.
2. Концессионные соглашения, структурированные компетентными участниками рынка, обязательно включают в себя обязательство концессионера по согласованию задания на проектирование с концедентом, а также согласование с концедентом проектной документации до получения заключения государственной экспертизы.
3. Все законодательные требования и нормы, применяемые при создании объектов по государственному заказу, аналогично применяются при проектировании и строительстве объектов по проектам ГЧП (например, СанПиН, СНиПы, требования о получении положительного заключения государственной экспертизы проектно-сметной документации).

Поэтому в концессионных соглашениях именно публичная сторона, а именно уполномоченные органы исполнительной власти концедента и государственной экспертизы, контролирует параметры объекта, его стоимость и наличие «изысков».

МИФ «КОНЦЕССИИ — ПРОБЛЕМНЫЙ МЕХАНИЗМ, ЛУЧШЕ СТРОИТЬ ПО 44-ФЗ»

Даже с учётом очевидных преимуществ концессионного механизма над государственным заказом оппонентами идеологии использования ГЧП для строительства социальной инфраструктуры транслируется позиция о частых случаях досрочных расторжений концессионных соглашений. При этом, согласно аналитическому отчёту, опубликованному Минфином¹⁰⁰, в 2024 году было досрочно расторгнуто 909 тысяч контрактов против 3 529 тысяч заключённых — то есть 25%, в то время как доля расторжений концессионных соглашений с банковским финансированием не превышает 2,5% от количества финансируемых концессий. Поэтому в любом из механизмов возможен как положительный, так и отрицательный исход, и результат практически полностью зависит от вовлечённости, компетентности и конструктивности участников проекта, а концессия позволяет к тому же добиться оптимизации бюджетных расходов.

Именно концессии позволяют регионам развиваться, когда возможности бюджета ограничены. И именно они дают гражданам нашей страны то, что им действительно нужно — новые поликлиники, детские сады, школы, студенческие кампусы, построенные не «когда-нибудь», а уже сейчас.

¹⁰⁰ https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/05/main/Svodnyy_analiticheskiy_otchet.pdf

Что необходимо сделать, чтобы рынок концессий в автодорожной инфраструктуре сохранялся и развивался?

План оперативных действий

По данным Минэкономразвития России, основной объём инвестиций (~64%) сосредоточен в проектах транспортной инфраструктуры (платные автомобильные дороги, ВСМ и др.). Это подтверждает тезис, что действующие механизмы и нормативное регулирование концессий и ГЧП работают и, как следствие, сформирована устойчивая база компетенций.



Антон Буравов

Член ЭС АИИК,
директор департамента
инвестиционной
политики
Государственной
компания «Автодор»

Вместе с тем, текущие условия требуют принятия дополнительных мер для поддержания и развития рынка концессий. Оперативный план мер, направленных на реализацию автодорожных инвестиционных проектов, можно разделить на системные меры по увеличению перечня перспективных проектов и повышению уровня качества их структурирования и меры по созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций в инфраструктуру.

Первым шагом могла бы стать оценка и первичный отбор инвестиционных проектов ещё на этапе формирования программной документации ФОИВами, регионами и заинтересованными ведомствами.

Единая система взвешенных критериев позволила бы определить эффективность каждого проекта при платной эксплуатации и включить его в программные документы с предварительным (минимальным) объёмом внебюджетного финансирования. Проведение самой оценки, включая экономическую и бюджетную эффективность, а также потенциал реализации в рамках концессии, может осуществляться с привлечением экспертных организаций и Государственной компании «Автодор».

На примере автомобильных дорог сегодня определение, будет ли проект реализовываться с привлечением внебюджетного финансирования (концессия/ДИС) или нет в рамках подготовки шестилетнего плана дорожной деятельности, происходит скорее по «заявочному» принципу, т.е. на основе данных субъектов Российской Федерации или уже поданных частных инициатив.

Системная оценка федеральными и региональными органами исполнительной власти всего пула федеральных и региональных новых проектов строительства автомобильных дорог на предмет эффективности их платной эксплуатации до включения в программные документы позволит:

- ▶ Повысить эффективность бюджетных инвестиций за счёт снижения доли бюджетного финансирования, а также сокращения или исключения затрат на эксплуатационной стадии.
- ▶ Высвободить часть бюджетных средств на создание новых объектов строительства за счёт увеличения доли внебюджетного финансирования.
- ▶ Исключить необходимость длительной процедуры корректировки программных документов в случае выявления инвестиционно-привлекательного проекта частной стороной.
- ▶ Значительно увеличить объём привлекаемых инвестиций в дорожную отрасль, способствуя достижению поставленных задач по Указу Президента от 7 мая 2024г. № 309 *(увеличение к 2030 г. темпов роста инвестиций в основной капитал не менее чем на 60% по сравнению с уровнем 2020 г.)*.
- ▶ Повысить прозрачность рынка концессий для потенциальных инвесторов.

На примере анализа проектов перечней мероприятий дорожной деятельности в 2025-2030 гг. эффективность реализации в рамках отдельных инвестиционных проектов показали участки нового строительства и реконструкции протяжённостью около 700 километров из 2,3 тысяч проанализированных километров дорог. При этом решение о реализации проекта на платной основе, безусловно, должно учитывать социальные ожидания пользователей автомобильной дороги, наличие альтернативных маршрутов и иные требования.

Указанная оценка является первичной и служит инструментом для стратегического ранжирования и формирования перечней перспективных проектов. Чтобы повысить качество концессий на этапе согласования условий, потребуется анализ на уровне каждого проекта, включая оценку финансовой модели, оценку долговой нагрузки, сбалансированность условий концессии, верификацию прогноза интенсивности движения транспортных средств независимым консультантом, аудит сметной стоимости строительства (при наличии).

В настоящее время роль такого верификатора в проектах ГЧП и концессиях по проектам стоимостью более 3 млрд рублей определена государственная корпорация развития ВЭБ.РФ, в качестве центра компетенций по развитию платной сети автомобильных дорог на экспертном уровне определена Государственная компания «Автодор». Указанный подход совместной оценки инвестиционных проектов на этапе заключения концессии позволит разделить корпоративные и инвестиционные риски с инвестором и выделить наиболее надёжные инвестиционные проекты.

Следующей мерой по повышению привлекательности инвестиций в транспортную инфраструктуру рассматривается **снижение риск-веса по кредитам, выданным для реализации наиболее надёжных федеральных проектов в рамках концессионных и долгосрочных инвестиционных проектов.**

В мае текущего года Банк России анонсировал возможность введения пониженного риск-веса для концессионных соглашений с учётом наличия прямого соглашения и высокого кредитного рейтинга публичной стороны. Внедрение изменений планируется в 2026 году.

Если говорить об автодорожных проектах, то также совместно с ВЭБ.РФ рассматривается возможность распространения на финансирование автодорожных проектов, прошедших таксономию ВЭБ.РФ, стимулирующих мер, предусмотренных для финансирования проектов Технологического суверенитета и Структурной адаптации экономики (ТС и САЭ). Принятие указанной меры позволило бы улучшить условия финансирования, в том числе и долгосрочных инвестиционных соглашений.

Снижение риск-веса на величину от 10 до 60 процентных пунктов создаст условия для кредитования банками больше проектов на 1 рубль капитала, сбалансировать структуру активов (Н1) и норматив максимального размера риска на одного заёмщика (Н6). Для заёмщика предварительный эффект снижения процентной ставки может составить от 0,4 до 1 процентного пункта *(в случае аналогии ТС и САЭ)*.

Следующим и ключевым ограничением для финансирования новых проектов является высокая ставка привлечения. Основной объём автодорожных концессионных проектов сформирован в наиболее благоприятный период стоимости заёмного финансирования, более раннее привлечение средств под ИПЦ или фиксированную ставку позволяет успешно справляться с долговыми обязательствами.

В текущих условиях достичь минимально допустимой в концессиях доли внебюджетных средств в объёме 20% без дополнительной бюджетной нагрузки на эксплуатационной стадии могут только проекты, преимущественно расположенные в крупных городах или агломерациях. Возможность достижения показателей окупаемости при высоких ставках ограничена объёмом спроса пользователей (уровень населения, тарифная политика, платёжеспособность и прочие факторы).

Подход к **формированию программы субсидирования процентной ставки** до наиболее комфортных значений для крупных инфраструктурных проектов (5,5-7%) осуществлялся неоднократно в рамках поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Принятие такой программы позволило бы увеличить долю внебюджетного финансирования в проектах, тем самым запустить больше проектов, обеспечить экономию затрат на строительство и получить дополнительные монетизированные эффекты от роста дорожной сети.

Программа субсидирования в форме отдельного постановления Правительства Российской Федерации не была принята. Не были определены источники её финансирования, кроме того, была принята унифицированная для всех отраслей программа субсидирования, предложенная Минфином России *(постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1780)*.

Указанная программа субсидирования содержала ряд ограничений для реализации долгосрочных инфраструктурных проектов, включая отсутствие долгосрочного характера реализации решения ГРБС, оператора субсидии, элементы поручительства на весь срок возврата инвестиций. Вместе с тем, **совместная разработка программы в рамках действующего постановления № 1780 может быть продолжена**. Источники финансирования программы могут быть проработаны с ГРБС, исходя из эффективности отдельных проектов, разработка и применение возможного механизма поручительства требуют дополнительной проработки с банковским сообществом.

Также совместно с Минтрансом России прорабатывается альтернативный механизм по частичному софинансированию ставки привлечения за счёт доходов от других эксплуатируемых проектов.

Совместная проработка предложенных оперативных мер позволит расширить перечень инвестиционных проектов, повысить качество концессий, создать благоприятные условия участия для потенциальных инвесторов и финансирующих организаций. Также в составе оперативных мер потребуются совместная работа над новыми нормотворческими инициативами, в том числе внедрение концепции типовых форм концессий и прочие, которые могут привести к избыточному регулированию рынка концессий и нивелировать эффект от предложенных выше мер.

Участие в АИИК для решения задач Вашего бизнеса

Экспертная поддержка

- ▶ Наличие Экспертного совета, в котором представлены ведущие эксперты рынка ГЧП, представляющие интересы финансирующих организаций, инвесторов, крупного бизнеса, научного сообщества.
- ▶ Эффективный диалог с представителями органов власти, участвующих в согласовании и реализации проектов ГЧП.
- ▶ Содействие консолидации позиций различных ФОИВ в части регулирования инвестиций в инфраструктурные проекты (Минэкономразвития России, Минфин России, Минтранс России).
- ▶ Возможность влияния на совершенствование законодательства и продвижение GR-инициатив.

Чем мы можем быть Вам полезны

- ▶ Продвижение GR-инициатив ключевых участников рынка ГЧП (инвесторы, банки и др.) от лица независимого и не аффилированного ни с кем участника рынка.
- ▶ Разработка предложений по совершенствованию бюджетного законодательства, законодательства о концессионных соглашениях, смежного законодательства в сфере инфраструктурного строительства, донесение позиций бизнеса и кредиторов до регуляторов.
- ▶ Продвижение информации о проектах участников АИИК, популяризация и «обеление» рынка ГЧП.
- ▶ Создание условий для эффективного взаимодействия представителей бизнеса, кредиторов и власти.



Ассоциация инфраструктурных
инвесторов и кредиторов



+7 (495) 108-24-57



info@asiic.ru



г. Москва,
Пресненская наб., 8с1,
МФК «Город Столиц»



asiic.ru



WWW.ASIIC.RU



@INVESTORS_CREDITORS