



АССОЦИАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ
ИНВЕСТОРОВ И КРЕДИТОРОВ



Министерство
экономического развития
Российской Федерации

Государственно-частное партнерство в России

Инфраструктурные инициативы бизнеса



Специальный выпуск по итогам
ФИИБ-2025

ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ
ИНИЦИАТИВЫ
БИЗНЕСА

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, организаций — членов АИИК, 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, апрель, 2025 г.

Редакционная коллегия

Игорь Коваль
Председатель Правления АИИК,
Первый заместитель Председателя
Правления по инвестиционной
политике ГК «Российские
автомобильные дороги» («Автодор»)

Мария Ярмаљчук
Член Правления АИИК,
Генеральный директор АИИК,
Генеральный директор НАИК

Галина Крупен
руководитель
отдела по связям
с общественностью АИИК

Авторский коллектив

Наталья Морщихина
директор Департамента финансово-
банковской деятельности
и инвестиционного развития
Минэкономразвития России

Анна Багинская
член Экспертного совета АИИК,
Управляющий директор —
руководитель Центра ГЧП
ПАО «Сбербанк России»

Денис Штирбу
управляющий менеджер,
Центр проектов ГЧП,
концессий, группа ПСБ,
автор телеграм-канала
«Концессии_ГЧП_Проектное
финансирование»

Сергей Ромашов
член Координационного Совета
АИИК, Председатель Совета
директоров Группы «ВИС»

Денис Качкин
член Экспертного
Совета АИИК,
Управляющий партнер
Адвокатского бюро
«Качкин и Партнеры»

Светлана Дубинчина
член Экспертного
Совета АИИК, Партнер,
руководитель практики
АБ «Перспектив»

Владислав Онищенко
председатель Экспертного
совета АИИК, генеральный
директор Агентства трансформации
и развития экономики

Анна Батуева
член Экспертного совета АИИК,
Директор юридической
практики недвижимости,
строительства
и инфраструктурных проектов
ООО «Технологии Доверия»

Данил Подшивалов
член Экспертного
совета АИИК, старший
партнер консалтинговой
группы VERSUS

Владимир Косой
заместитель Председателя
Экспертного совета АИИК, Президент
Центра экономики инфраструктуры

Искандер Бинашев
член Экспертного совета АИИК,
Партнер, Глава практики
ГЧП Alumni Partners

Евгения Зусман
член Экспертного совета АИИК,
Управляющий партнер
You & Partners



Вступительное слово



Настоящий аналитический дайджест посвящен итогам прошедшего 26 февраля 2025 года Форума «Инфраструктурные инициативы бизнеса». Объединив всех ключевых игроков рынка ГЧП и инфраструктуры, в ходе Форума мы обсудили важнейшие вопросы, касающиеся реализации проектов: от привлечения внебюджетного финансирования, изменяющейся роли ВЭБ. РФ в проектах ГЧП и до реализации проектов в новых сферах. Много внимания было уделено рискам инфраструктурных проектов и законодательному регулированию.

Главное, что было сделано по итогам Форума, — мы выработали опирающиеся на практику предложения по повышению инвестиционной привлекательности инфраструктурных проектов, включая предложения по новым механизмам привлечения внебюджетного финансирования в приоритетные проекты страны. Эта работа имеет большое значения в условиях бюджетных ограничений. Сейчас идет активное взаимодействие с органами исполнительной и законодательной власти по обсуждению сформированных предложений.

Игорь Коваль,
Председатель Правления АИИК, Первый заместитель
Председателя Правления по инвестиционной политике
ГК «Российские автомобильные дороги» («Автодор»)



В 2024 году, как и на протяжении последних 4-х лет, Россия показывает высокие показатели роста инвестиций в реальном выражении. Однако в текущих условиях денежно-кредитной политики и макроэкономической ситуации важно поддержать инвесторов и разделить с ними возможные риски, возникающие при реализации инфраструктурных проектов. В этих целях в 2024 г. был принят, в том числе Федеральный закон о расширении применения механизмов ГЧП в промышленности — это итог совместной работы Совета Федерации, Минэкономразвития России и участников рынка ГЧП. При подготовке законопроекта мы постарались учесть все поступившие предложения от представителей бизнеса, финансирующих организаций, органов государственной власти. Принятый закон позволяет государству оказывать поддержку частным инвесторам для проведения реконструкции частных промышленных предприятий и создания новых производств на частной земле в критически важных с точки зрения техсуверенитета отраслях промышленности.

Максим Колесников,
первый заместитель
Министра экономического развития РФ



Содержание



Итоги Форума «Инфраструктурные инициативы бизнеса»	2
Вчера, сегодня, завтра: как поддержать инфраструктурный рынок в стремительно меняющихся экономических условиях?	2
Инфраструктурное строительство в условиях высоких ставок и бюджетных ограничений	7
Внебюджетные источники финансирования инфраструктурных проектов в текущих реалиях: необходимые механизмы и новые форматы	11
ГЧП в промышленности, как его запускать?	13
Юридические дебаты о законодательстве в сфере концессионных соглашений при поддержке Министерства экономического развития РФ	17
Строительство высокоскоростной магистрали (ВСМ) как пример крупнейшей концессии в истории России	19
Экспертные публикации по итогам ФИИБ-2025	20
Залог успеха — разделение рисков между государством и бизнесом	20
ГЧП в промышленности: новый тренд	24
ГЧП и офсет для промышленности. Стоимость билета на вход	28
Бессрочные инфраструктурные облигации как механизм привлечение средств на фондовом рынке для реализации инфраструктурных проектов	32
О рисках применения МГД как инструмента концессионных соглашений и СГЧП	36
Проекты членов АИИК	40
Ленский мост — проект, не имеющий аналогов в мировом мостостроении	40
Специальное приложение: Судебная практика	44
Изменение существенных условий концессионного соглашения: с согласия ФАС или через суд?	44
Вопрос легитимности заключенных концессионных соглашений	48
Суд признал ничтожным концессионное соглашение по проекту создания кампуса в Хабаровске	49
Практика сохранения и расторжения концессионных соглашений	52

Итоги Форума «Инфраструктурные инициативы бизнеса»

ПЛЕНАРНОЕ
ЗАСЕДАНИЕ

Вчера, сегодня, завтра: как поддержать инфраструктурный рынок в стремительно меняющихся экономических условиях?

26 февраля 2025 г. состоялся Форум, в работе которого приняли участие более 400 человек, представляющих общественные, государственные, коммерческие и финансовые организации, региональные и федеральные органы государственной власти, науку и образование.

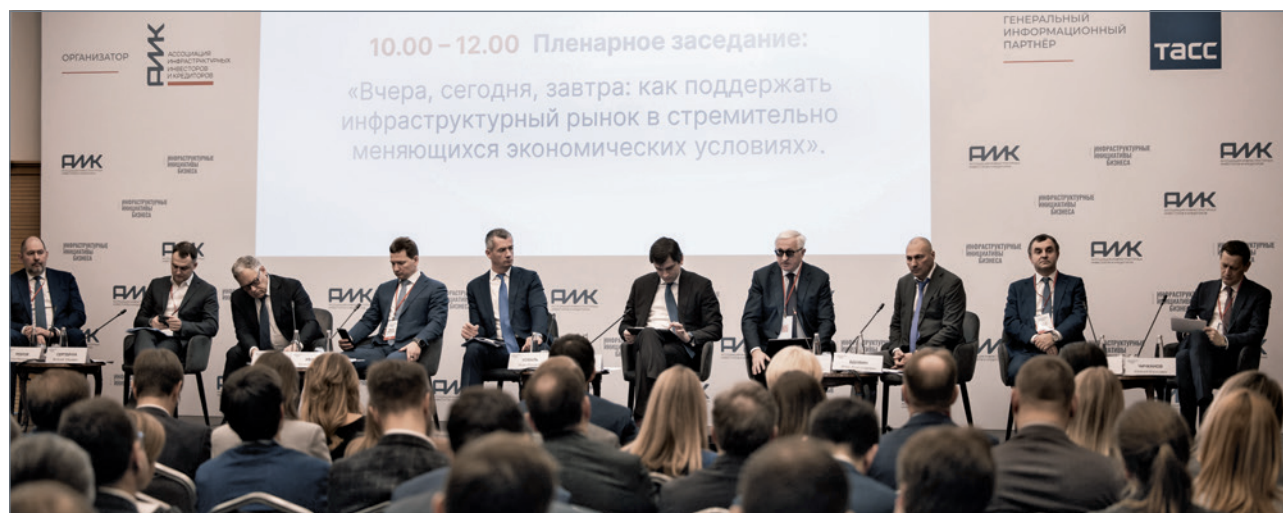
Цель Форума — выработать предложения по повышению инвестиционной привлекательности инфраструктурных проектов, а также механизмам привлечения внебюджетного финансирования в приоритетные проекты страны.

Организатор Форума — **Ассоциация инфраструктурных инвесторов и кредиторов (АИИК)** при поддержке **Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП)**. Генеральный партнер — **Завод «Смол Маш»**, генеральный информационный партнер — **ТАСС**.

Представители Минфина, Минэкономразвития, Минпромторга, банковского сектора, инфраструктурных компаний и отраслевого сообщества обсудили механизмы поддержки инфраструктурных инициатив, а также расширение механизмов опережающего строительства и привлечения внебюджетных средств в приоритетные проекты. В ходе Форума состоялось пленарное заседание и 4 стратегических сессии, на которых обсуждались конкретные шаги по митигации рисков отраслей.



В рамках Форума состоялось пленарное заседание на тему «Вчера, сегодня, завтра: как поддержать инфраструктурный рынок в стремительно меняющихся экономических условиях».



Как сообщил модератор заседания, Председатель Правления АИИК, Первый заместитель Председателя Правления по инвестиционной политике ГК «Российские автомобильные дороги» («Автодор») **Игорь Коваль**, 2022 и 2023 годы были рекордными по количеству реализованных проектов и решенных задач, при этом 2024 год внес определенные коррективы, а в 2025-й вступили с некоторыми опасениями. Согласно опубликованному Банком России прогнозу, в базовом сценарии к 2027 году ожидается существенное ослабление денежно-кредитной политики — ключевая ставка достигнет отметки в 7,5-8,5%.

Игорь Коваль подчеркнул, что Минэкономразвития является ключевым регулятором в сфере ГЧП и концессий. Министерство активно взаимодействует с АИИК, организована совместная системная работа с рядом законодательных инициатив по поправкам к Бюджетному кодексу РФ, Федеральному закону № 224-ФЗ, № 115-ФЗ.

”

«В то же время текущие макроэкономические условия ставят новые вызовы и требуют разработки мер для увеличения привлекательности внебюджетных инвестиций в долгосрочные инвестиционные проекты, повышения доступности частного финансирования. Также важно поддержать инвесторов и разделить с ними возможные риски», — отметил Игорь Коваль.

В свою очередь первый заместитель Министра экономического развития **Максим Колесников** сообщил, что в ведомстве видят большую востребованность механизма ГЧП и концессий: в России в 2024 году было заключено 215 соглашений государственно-частного партнерства и концессий на общую сумму 2,3 трлн рублей.

В 2024 году была структурирована большая сделка: это реализация технологически амбициозного проекта строительства ВСМ. По словам Максима Колесникова, без механизма ГЧП такую сделку было бы сложно структурировать. В текущих условиях Минэкономразвития России, как регулятор, считает, что государство должно брать на себя дополнительный риск, который возник у предпринимателя. Поэтому механизм ГЧП был распространен на проекты по реконструкции частных промышленных предприятий и созданию новых промышленных объектов на частной земле, расширено применение закона на реализацию проектов в космической отрасли, был принят пакет изменений в законодательство о концессиях в ЖКХ, а с Минкультуры России проработан закон, который позволит передавать в концессию объекты культурного наследия для их восстановления.

”

«Есть поручение Президента РФ по интеграции в механизм концессий экспертизы ВЭБ. В ближайшее время начнем интеграцию института развития в этот механизм. Экспертное мнение ВЭБ должно стать помощником регионам для принятия правильных, сбалансированных бюджетных решений по заключению концессионных соглашений. После обсуждения с регионами и бизнес-сообществом в настоящее время готовим проект поправок к законам о ГЧП и концессиях», — сказал Максим Колесников.

О том, что Российский союз промышленников и предпринимателей поддерживает предложение АИИК о наделении Минэкономразвития России полномочиями по разъяснению законодательства в сфере ГЧП и концессий сообщил Президент РСПП **Александр Шохин**.

”

«Это тоже элемент диалога государства и бизнеса — тем самым государство определяет единое уполномоченное лицо, которое может разъяснять закон, устраняет разногласия и несогласованность различных ведомств. Это позволит снизить правовые риски подготовки и реализации инфраструктурных проектов, реализуемых на основе механизмов ГЧП, тем самым повысив их инвестиционную привлекательность», — подчеркнул Александр Шохин.

Также он отметил, что обновление и развитие инфраструктуры — капиталоемкая задача. Государство не может взять на себя полностью эти затраты, а кредитное плечо при финансовом участии частного инвестора в проект ГЧП составляет 80-90%. В условиях высокой ключевой ставки кредиты выдаются по ставке до 30% годовых, это непосильная ноша.

Ключевыми направлениями являются:

- ▶ обеспечение динамичного роста инфраструктурного сектора, опережающего развитие инфраструктуры за счет инициации новых проектов ГЧП и обеспечения своевременной реализации проектов по уже заключенным концессионным соглашениям и соглашениям о ГЧП;
- ▶ создание условий, при которых может быть обеспечено внебюджетное финансирование по уже заключенным проектам и тем, которые планируется заключить для реализации стратегической цели инфраструктурного развития России;
- ▶ снятие регуляторных барьеров, которые препятствуют инициации ГЧП-проектов, а также их успешной реализации.

Для этого необходимо:

- ✓ обеспечить государственное финансовое плечо в инфраструктурных проектах (капитальный грант, плата концедента и др.),
- ✓ предусмотреть, чтобы обязательства, исполняемые за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, не учитывались в общем объеме расходных обязательств субъектов и муниципальных образований,
- ✓ предусмотреть достаточный объем межбюджетных трансфертов на инфраструктурные проекты регионов,
- ✓ сформировать бюджетный инфраструктурный фонд,
- ✓ активизировать использование существующих механизмов стимулирования внебюджетных инвестиций,
- ✓ обеспечить снижение норм обязательного резервирования банков по предоставленным кредитам, а также повышение рейтинга инфраструктурных облигаций,
- ✓ наладить прямой контакт представителей государства и бизнеса в совершенствовании регуляторных механизмов.

О том, что Министерство транспорта РФ проводит последовательную и целенаправленную работу по разработке мер поддержки и устойчивого развития транспортной отрасли, в том числе развития транспортной инфраструктуры, рассказал первый замминистра **Валентин Иванов**.

Так, в Антикризисный план, разработанный Минтранспорта России совместно с подведомственными организациями и крупнейшими организациями транспортного комплекса, входят 14 финансовых и 23 административные меры поддержки.

Некоторые из них:

- установление среднемесячного размера заработной платы дорожников к 2025 году, чтобы устранить разрыв между фактическими расходами на зарплату и сметными расчетами;
- разработка механизма ежегодной корректировки цен строительных контрактов на основе актуальных индексов цен, чтобы минимизировать риски от колебаний цен на стройматериалы;
- продление действия постановления № 1315 до конца 2024 года, позволяющее компенсировать дополнительные расходы подрядчиков, вызванные ростом цен на материалы.

Также продолжится работа по повышению роли заказчика, его квалификация и квалификация подрядчика.

Валентин Иванов отметил, что перечень мер еще не утвержден окончательно и будет дорабатываться.

В свою очередь Председатель Правления ГК «Автодор», члена АИИК, **Вячеслав Петушенко** сообщил, что в 2025 году госкомпания направит на проектирование перспективных дорожных объектов 15 млрд рублей.

Речь идет, в частности, о выполнении проектно-изыскательских работ (ПИР) по этапам М-4 «Дон» — Сочи и до Новороссийска, а также по объектам КАД-2 в Петербурге. Реализация этих проектов в будущем рассматривается с привлечением финансирования из внебюджетных источников.

«Период сложный. Проекты ГЧП идут сложнее, чем они раньше шли. Потому что понятно, что сегодня рисков много. Не могу сказать, что боязнь, но неопределенность заставляет всех более серьезно относиться к проектам. Тем более не так много проектов, где высокая интенсивность и можно обеспечить и содержание и возврат инвестиций», — сказал Петушенко.

Член Правления ПАО «ВТБ», члена АИИК, **Виталий Сергейчук** с сожалением констатировал, что пока в России ГЧП все же существует на правах Золушки. По его словам, у государства это не самый любимый ребенок.

На рынке сегодня превалирует модель выборочного бюджетного финансирования инфраструктурных проектов. По оценкам ВТБ, в последние 2-3 года стоимость ГЧП-проектов примерно в 3 раза уступает стоимости госзакупок на капитальное строительство и модернизацию.

Развитие инфраструктурного рынка по такой модели в долгосрочной перспективе сопряжено с рядом негативных последствий, среди которых — недопоступление частных средств в экономику в объеме до 2,7 трлн руб. и замедление развития транспортно-логистических коридоров.

«Рассчитываем, что подход государства все-таки будет меняться», — подчеркнул Виталий Сергейчук.

И для этого, в том числе необходимо популяризировать механизмы ГЧП и повышать профильные компетенции региональных властей.

В Банке ДОМ.РФ, члене АИИК, считают, что понижение риск-веса по концессионным проектам увеличит инвестиции в инфраструктуру. Об этом сообщил Управляющий Директор подразделения «Инфраструктурные облигации» ДОМ.РФ, старший вице-президент Банка ДОМ.РФ **Александр Аксаков**.

По его словам, по действующему регулированию банки, финансирующие проекты на основе концессии или ГЧП, несут повышенную нагрузку, поскольку по таким кредитам применяется коэффициент потребления капитала от 80% до 130%. Это снижает потенциал инвестиций в капиталоемкую инфраструктуру. При этом сами банки не принимают на себя процентные риски, передавая их государству или региону через механизм залога прав по прямому соглашению.

«В результате банки сознательно ограничивают себя в финансировании концессионных проектов, поскольку у них нет возможности выдавать средства сверх нормативов. Снижение риск-веса, наоборот, приведет к увеличению потока внебюджетных денег в инфраструктурные проекты. Например, при новом подходе средневзвешенный риск-вес по ГЧП-портфелю ДОМ.РФ может снизиться в два раза», — объяснил Аксаков.

Банк ДОМ.РФ совместно с АИИК разрабатывает новую меру поддержки инвесторов для развития проектов ГЧП. Она предполагает субсидирование из федерального бюджета расходов на покупку опциона в ГЧП проектах.

Опцион применяется при использовании кредитных продуктов с плавающей ставкой и защищает от ее повышения. Держатель опциона имеет возможность получить компенсацию от продавца в размере процентной разницы между зафиксированной и фактической ключевой ставкой ЦБ.

»
«Субсидия на покупку опциона позволит инвесторам обеспечить долгосрочное бюджетирование ГЧП проектов, управлять рисками роста ключевой ставки и контролировать бюджетную нагрузку в проектах на основе концессий»,
— пояснил Александр Аксаков.

В свою очередь Первый Вице-президент Газпромбанка **Алексей Чичканов** заявил, что банк призвал региональные власти не останавливать инфраструктурные проекты в формате ГЧП, несмотря на высокую ключевую ставку ЦБ и другие макроэкономические риски.

По его словам, важно учитывать не только стоимость финансирования проекта, но и удорожание его строительства.

»
«Несмотря на рост стоимости внебюджетного финансирования, на процентные издержки по проекту, все равно опережающим темпом растет стоимость строительства. Региональным властям, которые сейчас думают, останавливать проект или нет, надо понимать, что откладывание проекта делает его дороже более быстро, чем растет ключевая ставка», — отметил Чичканов.

В качестве примера он привел перспективный портфель проектов Газпромбанка. Общий размер капитальных затрат (CAPEX) по тем из них, по которым могут быть в этом году подписаны соглашения или реализовано финансовое закрытие, составляет порядка 1 трлн рублей. Принимая во внимание прогнозы по инфляции на текущий год и другие внешние факторы, стоимость этих проектов может увеличиться на 91 млрд рублей (9,1%), а стоимость финансирования — на 45 млрд рублей (4,5%). Таким образом, по словам Чичканова, риски увеличения стоимости финансирования ниже, чем риски возрастающей стоимости строительства.

»
«Суммарно откладывание проекта хотя бы на год приводит к увеличению его стоимости на 20%. Текущий период высоких ставок нужно использовать как подготовительный этап — для разработки проектно-сметной документации, подписания предварительных соглашений, экспертизы, согласование всевозможных льготных мер институтов развития. Тогда через год, допустим, когда ситуация станет более благоприятной, мы будем иметь на руках готовый к реализации проект. При этом, если отказаться от проекта сейчас — через год нам нечего будет строить», — заключил Чичканов.

Также в ходе пленарного заседания выступили представители ВЭБ.РФ, Сбербанка России, Госкорпорации «Росатом», «ДСК «Автобан», Группы «ВИС», «Промсвязьбанка», Национальной ассоциации инфраструктурных компаний и др.

Сформированные по итогам Форума инициативы будут направлены в адрес Правительства Российской Федерации для дальнейшей проработки.

Инфраструктурное строительство в условиях высоких ставок и бюджетных ограничений

В ходе пленарного заседания были презентованы результаты исследования, проведенного совместно с АИИК.



Владислав Онищенко,
Председатель
Экспертного совета
АИИК, генеральный
директор Агентства
трансформации
и развития экономики

Инфраструктура — основа экономики и важный фактор снижения издержек.

✓ Ключевые эффекты от развития инфраструктуры

- ✓ Развитие торговли и международное сотрудничество
- ✓ Пространственное развитие России
- ✓ Улучшение качества жизни населения
- ✓ Инвестиции в инновации
- ✓ Рост налоговых поступлений

✓ Влияние инфраструктурных ограничений на развитие экономики

- ✓ Ограничение развития агломераций
- ✓ Ограничение развития туризма
- ✓ Рост транзакционных издержек
- ✓ Сдерживание экономического роста
- ✓ Ограничения внешней торговли
- ✓ Ускорение инфляции

Строительство инфраструктуры — **контрциклическая мера**, позволяющая сохранить строительные компании в условиях замедления иного гражданского строительства, поддержать рынок строительных материалов и другие смежные рынки.

Инфраструктурные проекты обладают значимым мультипликативным эффектом — на 1 вложенный рубль инвестиций в транспортную инфраструктуру экономика впоследствии получает до 5 рублей прироста ВВП за счет прямых и косвенных эффектов.

БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ НА ИНФРАСТРУКТУРУ СНИЗИЛИСЬ В 2024 ГОДУ

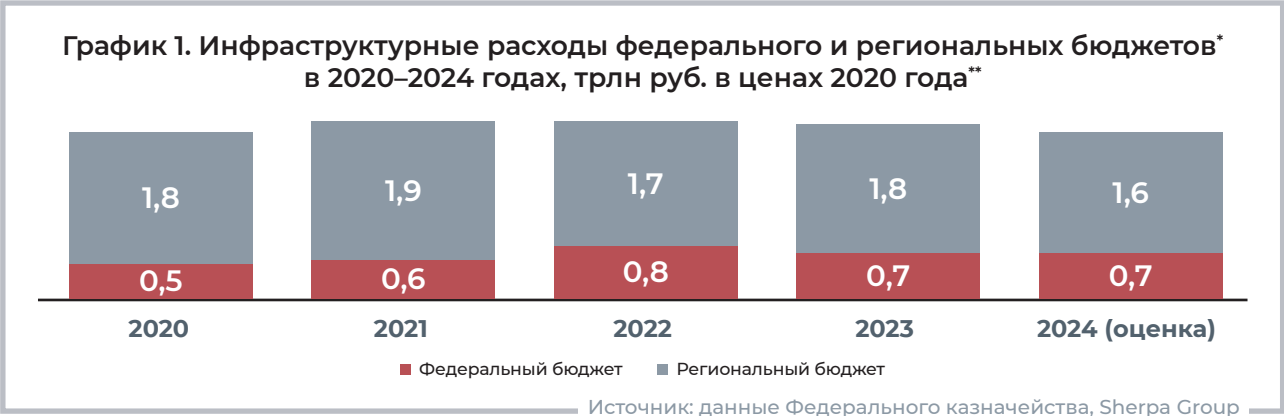
В 2024 году бюджетные расходы на инфраструктуру* опустились до минимального отношения к ВВП за последние шесть лет. Инвестиционные программы, такие как программа РЖД, также значительно урезаны в части капитального строительства.

✓ Ключевые проблемы в сфере инфраструктурного строительства:

- ✓ сдвиг сроков реализации проектов с госучастием «вправо»;
- ✓ отсрочка капиталоемких дорожных проектов регионами;
- ✓ некорректное установление цены долгосрочного контракта без учета реальной инфляции;
- ✓ стоимость строительных материалов растет быстрее инфляции, исключение — арматура;
- ✓ отсутствие эффективного механизма пересчета сметной стоимости (отсутствие формульной цены контракта);
- ✓ недоступность заемных средств в условиях высоких ставок;
- ✓ сокращение гос. финансирования по инфраструктурным проектам/сокращение объема гос. контрактов;
- ✓ отсутствие доступных инструментов хеджирования ставок для инфраструктурных проектов;
- ✓ отсутствие мер по снижению стоимости займов на межбанковском секторе для крупных долгосрочных инфраструктурных проектов;
- ✓ лимиты по ГЧП и концессиям для дотационных регионов с 01.01.2025;
- ✓ низкая подготовка команд со стороны государства к механизму ГЧП.

Риски отрасли инфраструктурного строительства в связи с сокращением объемов крупных государственных заказов

- ✓ замедление темпов экономического роста в отрасли и сокращение налоговых поступлений;
- ✓ потеря накопленных знаний, опыта, квалифицированных сотрудников и оборудования подрядными компаниями, а также ликвидация производственных мощностей;
- ✓ массовые увольнения работников, увеличение социальной напряженности в сфере инфраструктуры и связанных отраслях экономики;
- ✓ увеличение убытков и банкротств подрядных организаций.



Необходимо сохранить отрасль для реализации крупных проектов в будущем

В ближайшие годы запланирован рост финансирования строительства автодорог, в том числе обходов городов, однако банкротства подрядчиков могут создать риски реализации запланированных проектов

- Самым крупным инфраструктурным нацпроектом в ближайшие годы будет «Инфраструктура для жизни»
- Основной вклад в рост бюджетных расходов вносит ремонт федеральных дорог (343 млрд руб. в 2025 г.).
- Основные расходы запланированы на 2027-2029 гг.
- В соответствии с новым нацпроектом «Эффективная транспортная система» государство в ближайшие годы будет меньше финансировать из бюджета железнодорожные проекты и проекты в морских портах.
- Инвестпрограмма ОАО «РЖД» в 2025 году сократится на 30% относительно 2024 года до 890 млрд рублей, на капитальное строительство будет направлено только 299 млрд рублей.
- Одна из причин сокращения: высокие процентные ставки увеличивают расходы на обслуживание кредитов и делают практически невозможным привлекать долгосрочное финансирование на долгом рынке.

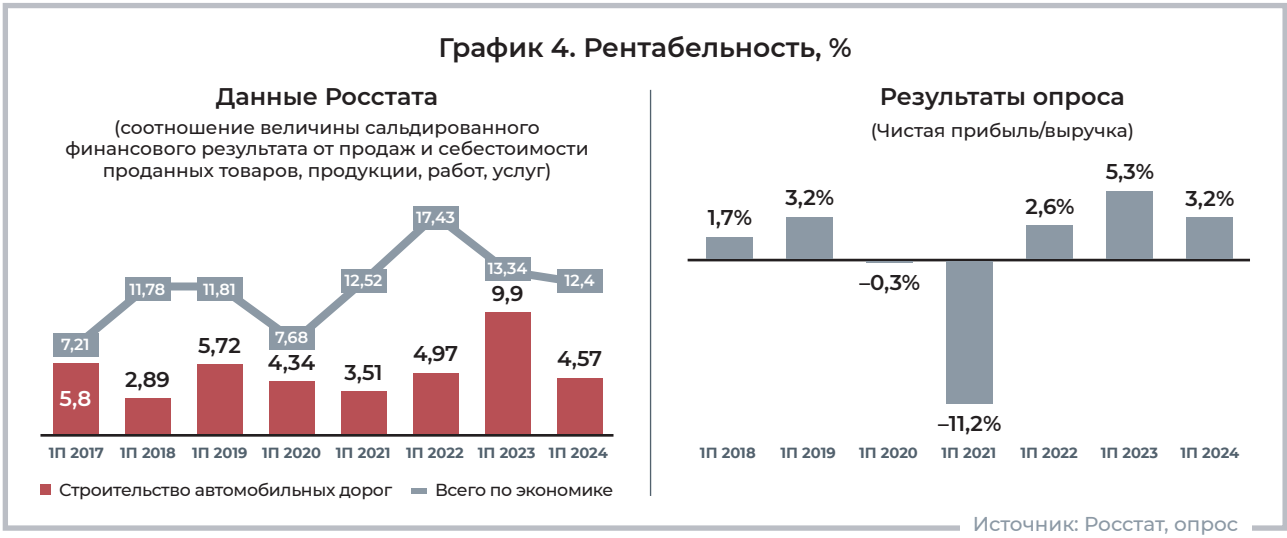
В декабре 2024 г. — феврале 2025 г. АТРЭ совместно с АИИК проведен опрос участников отрасли дорожного строительства: 44 компании и 4 финансовых организации

* Расходы на инфраструктуру включают вложения в строительство, капитальный ремонт и проектирование объектов транспортной, коммунальной, социальной, телекоммуникационной и энергетической сфер из бюджетов всех уровней.
*** Пересчет в цены 2020 года на основе индексов-дефляторов Минэкономразвития РФ по виду деятельности Строительство.



Основной вывод: рентабельность компаний в отрасли ниже рыночной, что подтверждается, в том числе официальной статистикой.

- ✓ Рост коэффициента процентных расходов к выручке подтверждает эффект от роста процентных ставок по кредитам.
- ✓ Рост долговой нагрузки оказывает давление на рентабельность деятельности компаний в сфере дорожного строительства, которая и так многократно ниже среднего уровня по экономике на протяжении всего рассматриваемого промежутка времени (с 2017 года).
- ✓ Снижение рентабельности компаний в сфере дорожного строительства по итогам I полугодия 2024 года оказалось также более значительным, чем в среднем по экономике (-5,3 п.п. г/г по официальным данным, -2,1 п.п. по данным опрошенных компаний, -0,9 п.п. в среднем по экономике).
- ✓ С учетом беспрецедентно низких показателей рентабельности подрядных организаций опережающая инфляция в строительной отрасли выжигает доходность, приводя к убыткам и рискам банкротств системообразующих организаций отрасли.



Внебюджетные источники финансирования инфраструктурных проектов в текущих реалиях: необходимые механизмы и новые форматы



СРОЧНЫЕ И СИСТЕМНЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ ОТРАСЛИ ИНФРАСТРУКТУРНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Специальные условия кредитования

1. Принятие ВЭБ.РФ макроэкономических и регуляторных рисков, а также рисков казначейского исполнения расходных обязательств по КС и СГЧП;
2. Принятие решения о предоставлении федеральных субсидий кредитным организациям на возмещение недополученных доходов по кредитам, выданным подрядным организациям дорожно-строительной отрасли на пополнение оборотных средств;
3. Увеличение лимита федеральных субсидий по кредитам, выданным подрядным организациям в сфере дорожного хозяйства на досрочное исполнение контрактов (Постановление № 1312).

Авансирование и выделение капгранта за счет трансферта из федерального бюджета

1. Установление в контрактах (договорах) обязательных авансовых платежей в размере до 50% и более в течение периода экономической нестабильности;
2. Установление на постоянной основе возможности перечисления авансов с лицевых счетов на расчетные счета поставщиков строительных ресурсов и оборудования;
3. Установление возможности выделения капгранта.

Реагирование на повышение стоимости ресурсов

1. Внедрение постоянно действующего механизма автоматической индексации цен на строительные ресурсы в рамках государственных контрактов;
2. Применение новых агрегированных прогнозных индексов-дефляторов по видам строительства вместо индекса-дефлятора «Инвестиции в основной капитал»;
3. Актуализация до «реального уровня» заработных плат, применяемых при определении сметной стоимости строительства объектов дорожной инфраструктуры;
4. Выделение дополнительных средств федерального бюджета по контрактам (договорам) в рамках Постановления № 1315 в связи с ростом цен на строительные ресурсы;
5. Сохранение возможности изменения существенных условий контрактов по соглашению сторон до завершения нестабильной экономической ситуации.

Развитие новых механизмов финансирования

1. Развитие рынка инфраструктурных облигаций:
 - ▶ внедрение механизма рефинансирования кредитов в ЦБ РФ через РЕПО по льготным ставкам по капиталоемким проектам;
 - ▶ снижение коэффициента риска для кредитов, предоставленных на капиталоемкие проекты;
 - ▶ установление дополнительных преференций для покупки в портфели НПФ;
2. Расширение механизма Фабрики проектного финансирования ВЭБ.РФ на дорожное и инфраструктурное строительство и выделение лимитов.

Совершенствование механизма ГЧП

1. Снятие ограничений субъектам РФ и МО по принятию новых расходных обязательств по КС и СГЧП;
2. Снижение риск-веса по инфраструктурным заимствованиям;
3. Смягчение критериев для проектов ГЧП в промышленности;
4. Стимулирование ГЧП в социальных секторах (здравоохранение, объекты культурного наследия, спорт);
5. Смягчение тарифной политики для концессий в ЖКХ с крупными инвестпрограммами концессионеров.



Владислав Онищенко,

Председатель
Экспертного совета
АИИК, генеральный
директор Агентства
трансформации
и развития экономики

В ходе сессии обсуждались вопросы:

- ▶ запуск механизма, обеспечивающего приоритетные инфраструктурные проекты ГЧП доступным финансированием в виде получения банками льготного долгосрочного фондирования от Банка России по сниженной ставке (льготное фондирование);
- ▶ разработка и внедрение механизма субсидирования расходов на применение производных финансовых инструментов при реализации инфраструктурных проектов (опциона «CAP»);
- ▶ разработка и популяризация инструментов привлечения средств на фондовом рынке через облигации (бессрочные, инфраструктурные и др.);
- ▶ внедрение механизмов секьюритизации кредитов ГЧП;
- ▶ введение модели рассрочки как предмета концессионного соглашения (модель DBFM);
- ▶ применение механизмов банковского сопровождения при казначейском сопровождении;
- ▶ использование счетов эскроу при исполнении государственных контрактов на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт автомобильных дорог в целях обеспечения подрядчиков дешевым оборотным финансированием и отмены необходимости применения банковской гарантии.

✓ В связи с указанными предпосылками участники Форума «Инфраструктурные инициативы бизнеса» предлагают:

- ✓ Учитывая, что инфраструктурные ограничения повышают расходы участников экономической деятельности и тем самым ведут к инфляции издержек, развитие инфраструктуры, **ликвидация инфраструктурных ограничений является контринфляционной мерой**, снижающей издержки и себестоимость продукции промышленности, торговли и сферы услуг. Поэтому необходимо развивать инфраструктуру, в том числе через использование механизмов ГЧП, даже в условиях высоких кредитных ставок и доходности облигаций.
- ✓ **Антиинфляционная политика** по ограничению бюджетных расходов **не должна создавать угрозу существования отрасли инфраструктурного строительства**, поскольку коллапс, банкротство и утрата интеллектуальных, кадровых, технических и иных ресурсов таких компаний приведет к невозможности быстрого восстановления отрасли после восстановления внебюджетного финансирования, что замедлит темпы развития национальной экономической инфраструктуры.
- ✓ **Сохранение темпов инфраструктурного строительства является контрциклической мерой** не только для сектора инфраструктурного строительства, но и смежных отраслей экономики: производства строительных материалов, черной металлургии, машиностроения. За счет сохранения рабочих мест снижается необходимость в выплате пособий, затрат на переобучение или перепрофилирование работников, занятых в данном секторе.

2.1. В целях повышения инвестиционной привлекательности инфраструктурных проектов и привлечения внебюджетных источников финансирования:

- 2.1.1.** Правительству Российской Федерации **предоставить инфраструктурным проектам**, реализуемым на основе механизмов ГЧП, наивысший приоритет в получении мер государственной поддержки наряду с другими ключевыми отраслями национальной экономики. Для отбора проектов, нуждающихся в получении государственной поддержки, может быть использована таксономия, разработанная Минэкономразвития России совместно с отраслевыми ФОИВ.
- 2.1.2.** Банку России и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность применения механизма льготного фондирования (кредитования под залог прав требований по кредитным договорам) Банком России кредитных организаций, предоставляющих кредиты на реализацию приоритетных инфраструктурных проектов на основе механизмов ГЧП.
- 2.1.3.** Правительству Российской Федерации поручить подготовить и направить в Федеральное Собрание Российской Федерации законопроект, предусматривающий:
- унификацию и прямое закрепление в законодательстве о ГЧП и концессионных соглашениях прав кредитных организаций и инвесторов, обеспечивающих снижение финансовых рисков по инфраструктурным кредитам и инфраструктурным облигациям, в том числе прав требования компенсации с концедента/публичного партнера при расторжении концессионных соглашений и соглашений о ГЧП/МЧП.
 - финансирование проектов на основе механизмов ГЧП через выпуск инфраструктурными публично-правовыми компаниями и другими государственными институтами развития, специализирующимися на развитии национальной инфраструктуры (ГК «Автодор», Фонд развития территорий, АО «ДОМ.РФ», ГК «ВЭБ.РФ»), бессрочных инфраструктурных облигаций.
- 2.1.4.** Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос расширения возможностей применения банковского сопровождения при казначейском сопровождении средств, применительно к государственным закупкам в субъектах Российской Федерации.
- 2.1.5.** Правительству Российской Федерации совместно с Банком России рассмотреть вопрос установления «иммунитета» отдельных банковских счетов от требований третьих лиц, по аналогии с лицевыми счетами Федерального казначейства.
- 2.2. В целях развития ГЧП в субъектах Российской Федерации Правительству Российской Федерации:**
- 2.2.1.** Разработать и утвердить в рамках федерального проекта «Региональные и местные дороги» национального проекта «Инфраструктура для жизни» программу строительства региональных платных дорог II и III категории на условиях концессионных соглашений.
- 2.2.2.** Разработать и утвердить в рамках федерального проекта «Развитие общественного транспорта» национального проекта «Инфраструктура для жизни» программы обновления автобусного парка субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с использованием механизмов внебюджетного финансирования.



Мария Ярмальчук,
член Правления АИИК,
исполнительный
директор АИИК

МОДЕРАТОР СЕССИИ

В ходе сессии обсуждались вопросы:

- ▶ «входной билет» (критерии соответствия требованиям Закона о ГЧП) в проекты и ожидания рынка потенциальных участников, а также требования к заявителям и заявкам, неотраженные в законе;
- ▶ направления сближения позиций государства и бизнеса (предложения АИИК и поправки Минпромторга России);
- ▶ приоритетные направления отрасли и объемы планируемой поддержки;
- ▶ статус программы, получены ли первые заявки, реальные кейсы;
- ▶ роль государства в формировании условий для реализации проектов.

☑ По итогам Стратегической сессии участниками поддержано предложение обратиться к Правительству Российской Федерации и Министерству промышленности и торговли Российской Федерации с просьбой принять комплекс мер, направленный на совершенствование законодательства о ГЧП в промышленности:

- 3.1. Снизить критерий стоимости строительства**, завершения строительства или реконструкции, при котором возможно заключение соглашения о ГЧП в промышленности (далее — Пром-СГЧП). В действующей редакции Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 224-ФЗ) — 10 млрд рублей, в законопроекте Минпромторга России — 5 млрд рублей (и 500 млн рублей для 4-х новых субъектов РФ). **Предложение участников ФИИБ — от 2 млрд рублей.** Снижение критерия стоимости строительства позволит расширить круг потенциальных инвесторов, особенно в случае организации выпуска инновационных компонентов машиностроения, производимых обычно относительно небольшими партиями.
- 3.2. Скорректировать определение объекта Пром-СГЧП в сфере промышленности.** Термин «имущественный комплекс» используется для определения термина «предприятие» как вида недвижимого имущества в соответствии со ст. 132 ГК РФ. Учитывая крайне ограниченное применение «предприятий» как объекта недвижимого имущества (режим «имущественный комплекс» применяется после того, как объекты поставлены на кадастровый учет и права на них зарегистрированы как на «имущественный комплекс», что на практике практически не используется), использование в ст. 7 Закона № 224-ФЗ термина «имущественный комплекс» может ограничить возможности по вовлечению объектов в проекты ГЧП. Кроме того, налагает дополнительные требования по регистрации имущества в качестве предприятия (имущественного комплекса в соответствии со ст. 132 ГК РФ) либо влечет невозможность вовлечения в проект такого имущества, не зарегистрированного в качестве предприятия. Предлагаем уточнить формулировку объекта соглашения о ГЧП в сфере промышленности — **«объекты, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности».**

3.3. Предусмотреть в Законе № 224-ФЗ множественность лиц на стороне частного партнера, то есть возможность заключения Пром-СГЧП, в котором на стороне частного партнера участвует несколько юридических лиц, формирующих технологически связанные между собой элементы единого производственного процесса и (или) нескольких объектов, расположенных на разных территориях, принадлежащих таким лицам, и **связанных технологически и функционально в рамках производственной кооперации** для реализации проекта Пром-СГЧП. При этом такое СГЧП должно предусматривать:

- (1)** самостоятельные обязательства таких лиц в части создания объекта СГЧП или производства товаров с участием частного партнера;
- (2)** условие о том, что бенефициар частного партнера не вправе отчуждать доли в таких юридических лицах или иным образом нарушать производственные цепочки, в которых задействованы указанные лица в рамках необходимой производственной кооперации.

3.4. Закрепить в Законе № 224-ФЗ положения об учете стоимости имущества частного партнера (имущественного участия частного партнера) для целей определения размера финансового участия сторон и определения размера компенсации при расторжении соглашения.

3.5. Уточнить в Законе № 224-ФЗ **правила о залоге объекта Пром-СГЧП.** В действующем Законе № 224-ФЗ и законопроекте такая возможность ограничена ввиду неопределенности, содержащейся в формулировке ч. 6 ст. 7 Закона № 224-ФЗ. Обязательства, возникающие в случае расторжения Пром-СГЧП, снижают ценность залога объекта Пром-СГЧП для кредиторов, поскольку не обеспечивают полного покрытия риска неплатежеспособности заемщика.

3.6. Предусмотреть в законодательстве о контрактной системе **возможность заключения с частным партнером по проекту Пром-СГЧП договоров без проведения торгов на длительный срок.** В целях обеспечения долгосрочного спроса на производимую в рамках Пром-СГЧП продукцию необходимо обеспечить возможность возложения на подконтрольные публичному партнеру юридические лица обязательств по закупке у частного партнера производимой продукции в течение всей эксплуатационной фазы проекта (обычно превышает срок действия лимитов бюджетных обязательств).

3.7. Ввести в российское гражданское законодательство, законодательство о ГЧП и закупках для государственных нужд правило «take-or-pay». Правило «take-or-pay» («бери или плати») широко используется в зарубежной практике проектов ГЧП, ориентированных на создание производственных мощностей, предназначенных для удовлетворения государственных/муниципальных нужд. Оно означает, что, если государственный или муниципальный заказчик не закупает определенный заранее согласованный объем продукции, вырабатываемой объектом, созданным в рамках проекта ГЧП, публичная сторона выплачивает компенсацию, обеспечивающую возможность обслуживания долга частного партнера по данному проекту, а также компенсировать простой производства (в том числе оплату простоя сотрудников в соответствии с нормами трудового законодательства) (механизм минимального гарантированного дохода). Обязанность выплаты компенсации может быть возложена непосредственно на государственного или муниципального заказчика (механизм платы за отказы от выборки оговоренного объема продукции). Правило «take-or-pay» существенно снижает риски спроса частного партнера, что значительно повышает инвестиционную привлекательность таких проектов.

3.8. Предоставить возможность участия юридических лиц с участием публично-правовых участников на стороне частных партнеров в проектах на основе Пром-СГЧП. Текущее регулирование запрещает реализацию проектов (создание СПК) с участием публично-правовых компаний и хозяйственных обществ, находящихся под контролем публично-правовых образований, а также их дочерних обществ. В целях реализации проектов в сфере промышленности предлагаем разрешить создание СПК с участием компаний, находящихся под прямым или косвенным контролем государства, установив ограничения по размеру доли таких обществ. Это позволит таким крупным холдингам, как «Росатом», «Ростех», «ОАК», «ОСК» участвовать в проектах ГЧП по созданию промышленных производств.

3.9. Уточнить ограничения финансового участия публичного партнера по Пром-СГЧП. В действующей редакции Закона № 224-ФЗ его доля в создании/реконструкции, эксплуатации и техническом обслуживании не может превышать долю участия частного партнера, то есть составляет не более 50%. Это ограничение влечет невозможность реализации проектов с высоким риском окупаемости и заключения СГЧП с возмещением недополученных доходов (п.4 ч.5 ст. 101 Закона № 224-ФЗ). Кроме того, Закон № 224-ФЗ в настоящее время ограничивает финансовое участие публичного партнера в целом расходами на создание объекта соглашения, без учета расходов на его эксплуатацию (ч. 2 ст. 121 Закона № 224-ФЗ). Предлагается уточнить нормы, ограничивающие финансовое участие публичного партнера по Пром-СГЧП, по аналогии с существующими нормами статьи 101 Федерального закона «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ. Также предлагается уточнить, что в расчет финансового участия публичного партнера не включаются компенсации при расторжении и неустойка (штраф, пени), которые выплачивает публичный партнер, а также иные платежи, которые публичный партнер выплачивает частному партнеру при расторжении Пром-СГЧП.

3.10. Учитывать затраты на НИОКР, в том числе осуществленные до заключения Пром-СГЧП. Ряд проектов в инновационных, наукоемких отраслях промышленности не может быть реализован без НИОКР. Текущими положениями в Законе № 224-ФЗ НИОКР прямо не предусмотрены, поэтому можно сделать вывод о том, что расходы на выполнение НИОКР в настоящее время не могут рассматриваться в качестве расходов на создание объекта Пром-СГЧП и, следовательно, не могут быть профинансированы в рамках СГЧП. Законопроект предусматривает возможность финансирования НИОКР из капитального гранта, однако полагаем необходимым уточнить указанные правила, во-первых, напрямую включить расходы на НИОКР в состав расходов на создание объекта (что в том числе даст возможность финансировать такие расходы за счет собственных и кредитных средств, ставя такие инвестиции под защиту механизмов, предусмотренных Законом № 224-ФЗ), а во-вторых, разрешить отнесение к указанным расходам, в том числе расходов, осуществленных до заключения Пром-СГЧП (что в настоящее время не предусматривается).

3.11. Предусмотреть обязательность компенсации затрат частного партнера при досрочном прекращении СГЧП по требованию банков-кредиторов в размере не менее заемных средств, в т.ч. начисленных и неуплаченных комиссий, процентов и иных платежей по ним, привлеченных частным партнером для целей реализации проекта. Данная сумма не может уменьшаться на сумму убытков публичного партнера.

3.12. Предлагается предусмотреть возможность строительства промышленных объектов на земельных участках, принадлежащих частному партнеру не только на праве собственности, но и на ином законном основании, например, на арендуемых земельных участках. Для защиты интересов сторон по Пром-СГЧП можно предусмотреть экспертизу договоров аренды или иного имущественного права перед включением установленных такими договорами прав в качестве имущественного участия частного партнера по Пром-СГЧП, а также установить норму, что срок окончания действия таких прав не может быть меньше, чем срок Пром-СГЧП. При этом Пром-СГЧП должно содержать условие о том, что в случае досрочного прекращения Пром-СГЧП объект Пром-СГЧП перейдет в собственность публичного партнера, то частный партнер обязан передать публичному партнеру права в отношении земельного участка, имеющиеся у такого частного партнера.

3.13. Расширить основания заключения соглашений о ГЧП. В действующей редакции Закона № 224-ФЗ одним из критериев проекта является его отнесение к проектам технологического суверенитета или проектам структурной адаптации экономики. При этом постановлением Правительства РФ от 15.04.2023 № 603 утверждены приоритетные направления проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации. Несмотря на обширный перечень приоритетных направлений, данный критерий сокращает объем потенциальных проектов ГЧП, которые могут быть реализованы в сфере промышленности с применением нового механизма. Тем же постановлением

Юридические дебаты о законодательстве в сфере концессионных соглашений при поддержке Министерства экономического развития РФ



Денис Качкин,
член Экспертного
Совета АИИК,
Управляющий партнер
Адвокатского бюро
«Качкин и Партнеры»

МОДЕРАТОР СЕССИИ

В ходе сессии обсуждались вопросы:

- ▶ краткие итоги законодательного сезона 2024;
- ▶ последние изменения в Бюджетный кодекс РФ: последствия и необходимые изменения;
- ▶ новые формы и механизмы для проектов ГЧП: доходные концессии, built-to-suit, операторские концессии,
- ▶ роль ВЭБ.РФ как верификатора на рынке ГЧП;
- ▶ новые отраслевые правила для отдельных видов объектов (здравоохранение, ОКН);
- ▶ судебная практика и позиция прокуратуры по вопросам применения законодательства о концессиях;
- ▶ ожидаемые изменения в 2025: ЖКХ, КРТ, промышленность (доработка), новые сферы.

✓ По итогам Стратегической сессии участниками поддержано предложение обратиться к Правительству Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации со следующими инициативами:

4.1. Наделить Министерство экономического развития Российской Федерации полномочиями давать официальные разъяснения о применении законодательства о ГЧП/МЧП и концессионным соглашениям в целях единообразия толкования норм закона органами государственной власти Российской Федерации и иными правоприменителями, для чего обеспечить Министерство необходимыми финансовыми и кадровыми ресурсами.

4.2. В части снижения административной нагрузки при изменении условий концессионного соглашения:

4.2.1. Распространить нормы, установленные в части 38 статьи 13 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» на концессионные соглашения (КС), заключенные до октября 2023 года, о необходимости согласования с антимонопольным органом исключительно существенных условий, влияющих на размер и сроки финансового участия концедента в концессионном проекте.

4.2.2. Распространить правило о необходимости согласовывать с антимонопольным органом изменение только существенных условий на концессии в ЖКХ вместо существующего порядка согласования всех условий.

4.2.3. Законодательно закрепить полномочия антимонопольного органа согласовывать изменение условий концессионного соглашения, вводящие изначально непредусмотренное финансовое участие концедента.

4.2.4. Законодательно закрепить обязанность антимонопольного органа согласовать изменение существенных условий КС при наступлении событий, влияющих на финансовое участие концедента, в том числе:

- (1) увеличение ключевой ставки Центрального Банка Российской Федерации и иных индикативов, влияющих на процентную ставку по кредитам концессионера;
- (2) увеличение иных индикативов, влияющих на финансово-экономическую деятельность концессионера, в частности, законодательно установленного минимального размера оплаты труда, прожиточного минимума, отраслевых тарифных соглашений по трудовому законодательству;

Правительства № 603 утверждено Положение об условиях отнесения проектов к проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, предусматривающее сложную и длительную процедуру. Таким образом, создан дополнительный административный барьер, затрудняющий запуск проектов ГЧП в промышленности. Предлагается предусмотреть возможность применения механизмов промышленного ГЧП и к другим проектам на основании решения Правительства РФ либо Президента РФ (а именно: включенным в перечень проектов, реализуемых в отношении объектов, указанных в п. 18 ч. 1 ст. 7 Закона № 224-ФЗ, на основании решения Президента РФ или Правительства РФ).

3.14. Определить приоритет норм по проектам Пром-СГЧП и иных проектов СГЧП в случае, если создаваемый объект можно отнести к другим предусмотренным ч. 1 ст. 7 Закона № 224-ФЗ объектам. Принимая во внимание содержание Приложения № 2 к постановлению Правительства РФ от 15.04.2023 № 603, отдельные виды объектов проектов структурной адаптации очевидно пересекаются с другими видами объектов СГЧП, заложенных в ч. 1 статьи 7 Федерального закона). С целью исключения конкуренции применения регуляторного режима (в ряде случаев режим иных пунктов может быть рассмотрен как специальный, отраслевой и иметь приоритет в применении) необходимо на уровне закона урегулировать приоритет применения в данном случае положений закона, применимых к режиму объектов ПромГЧП.

3.15. Сформировать перечень ключевых для государства проектов, на которых необходимо в ближайшее время сфокусировать механизм промышленного ГЧП с учетом механизмов ФЗ «О технологической политике в Российской Федерации».

3.16. Доработать предусмотренный Законом № 523-ФЗ механизм обеспечения долгосрочного спроса на высокотехнологичную продукцию. Законом № 523-ФЗ допускается заключение договора в целях обеспечения долгосрочного спроса на производимую в рамках проекта развития технологий высокотехнологичную продукцию между квалифицированным заказчиком и основным исполнителем по технологической карте. Необходимо предусмотреть возможность для квалифицированных заказчиков, на которые распространяются требования законодательства о государственных закупках или положения о закупках юридических лиц, находящихся под контролем государства, заключать соответствующие договоры без проведения торгов, а также предусмотреть гарантии исполнения квалифицированным заказчиком такого договора со стороны государства.

3.17. Предусмотреть возможность субсидирования процентной ставки по кредитам, предоставленным частному партнеру на период до выравнивания ситуации на финансовых рынках.

Строительство высокоскоростной магистрали (ВСМ) как пример крупнейшей концессии в истории России



Владимир Косой,
заместитель
Председателя
Экспертного совета АИИК,
Президент Центра
экономики
инфраструктуры

МОДЕРАТОР СЕССИИ

Проект ВСМ Москва — Санкт-Петербург является уникальным для России в нескольких отношениях:

- заключение крупнейшего концессионного соглашения — почти на 2 трлн рублей, и создание новой отрасли транспорта,
- внесение изменений в нормы финансового и транспортного регулирования,
- колоссальный вызов для отечественного инжиниринга и проектного менеджмента.

Участниками сессии было отмечено быстрое и успешное завершение подготовительного этапа проекта.

”

«Один год от принятия решения о реализации проекта до подписания концессии — это совершенно беспрецедентный срок», — отметил Михаил Потеряхин, член Экспертного совета АИИК, управляющий директор — начальник управления инфраструктурного финансирования и инжинирингового сопровождения ПАО «Сбербанк».

■ Сбербанку, члену АИИК, участники сессии выразили отдельную благодарность как «локомотиву» проекта.

Однако самый напряженный период — впереди. До плановой даты ввода ВСМ в эксплуатацию остается 3 года. За это время надо завершить проектирование линии, выполнить колоссальный объем строительно-монтажных работ, построить и сертифицировать подвижной состав. Участники сессии сделали особый акцент на необходимости скорейшего освобождения земель для строительства.

Владимир Волков, первый заместитель генерального директора по комплексным проектам и стратегическому развитию АО «Дороги и Мосты», выразил опасение в связи с возможным затягиванием передачи отдельных участков через судебные процедуры, что, в свою очередь, будет сдерживать процесс строительства магистрали. С другой стороны, участники вспомнили опыт Олимпиады в Сочи, где земельные вопросы удалось решить за рекордно сжатые сроки.

”

«Важной особенностью проекта относительно мировых аналогов является его сугубо национальная специфика реализации: и магистраль, и подвижной состав для нее создаются собственными силами, без участия зарубежных партнеров. С одной стороны, это — мощный толчок для развития отечественного машиностроения и строительного комплекса, с другой — повышенные технологические риски. Например, большая часть магистрали пройдет по эстакаде, что ранее в России не практиковалось, однако широко распространено в Китае. Поэтому необходимо продумать вопрос об организации площадок для международного обмена опытом реализации подобных проектов», — Владимир Косой.

(3) рост сметной стоимости по сравнению с закреплённым в КС индикативом или имевшейся у концедента на момент заключения КС проектной (проектно-сметной) документацией;

(4) принятие или изменение документов территориального планирования, проекта планировки территории и (или) проекта межевания территории, влияющих на экономические параметры проекта и (или) сроки его реализации;

(5) наступление обстоятельства, предусмотренного п. 18 ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (особые обстоятельства).

4.2.5. Законодательно закрепить полномочия антимонопольного органа по согласованию изменений условий КС в сфере ЖКХ в следующих случаях:

1) Внесение изменений в состав объекта КС в связи с реализацией концессионером предусмотренной КС инвестиционной программы, иными изменениями объекта КС, осуществляемых в целях исполнения концессионером своих обязательств по КС и перед потребителями услуг ЖКХ;

2) Внесение изменений в состав объекта КС по результатам технического обследования, а также включения в состав объекта КС бесхозяйного имущества в течение 5 лет с момента заключения КС.

4.2.6. Распространить предлагаемые нормы на ранее заключенные КС.

4.3. В части уточнения бюджетных ограничений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по принятию долгосрочных бюджетных обязательств по концессионным соглашениям и соглашениям о ГЧП/МЧП:

4.3.1. Обеспечить открытый доступ через единый федеральный информационный портал к информации о долгосрочных расходных обязательствах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также связанных с ними ограничений на принятие новых долгосрочных обязательств по концессионным соглашениям и соглашениям о ГЧП/МЧП;

4.3.2. Уточнить требования к расчету долгосрочных расходных обязательств, учитывая доходы и расходы бюджетов соответствующих уровней год к году вместо соотношения долгосрочных расходных обязательств в течение всего срока соглашений к доходам бюджета за конкретный финансовый год;

4.3.3. Не учитывать незапланированные расходные обязательства по концессионным соглашениям и соглашениям о ГЧП, ограничившись расходными обязательствами по выплате капитального гранта и платы концедента/публичного партнера;

4.3.4. Исключить риск толкования бюджетных ограничений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как их право не исполнять ранее принятые на себя обязательства по КС и соглашениям о ГЧП/МЧП;

4.3.5. При расчете долгосрочных расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не учитывать расходные обязательства, исполняемые за счет межбюджетных трансфертов (субсидий), соответственно, федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

4.4. В части писем поддержки, предоставляемых банками в подтверждение возможности концессионера в привлечении финансирования:

4.4.1. Внести изменения в законодательство для устранения рисков признания недействительными уже заключенных КС на основании выданных писем поддержки в случае их соответствия требованиям, определенным постановлением Правительства РФ от 31.03.2015 № 300 с учетом внесенных 16.09.2023 изменений (постановление Правительства РФ № 1515);

4.4.2. Внести изменения в законодательство, устраняющие риск признания концессионного соглашения недействительным из-за недействительности письма поддержки, если концессионер обеспечил привлечение финансирования;

4.4.3. Законодательно предусмотреть возможность исключения требования предоставления подтверждения возможности привлечения финансирования в определенных законом случаях, например, в случае положительного заключения экспертизы ВЭБ.РФ, иного уполномоченного эксперта.

Экспертные публикации по итогам ФИИБ-2025

Залог успеха — разделение рисков между государством и бизнесом

В последние годы рынок инфраструктурных проектов столкнулся с вызовами, которые сложно было предусмотреть в соглашениях о государственно-частном партнерстве, которые активно заключались в 2010–2020 гг. Группа «ВИС» одной из первых вышла на рынок ГЧП в России и на сегодняшний день является одним из основных его игроков. Поэтому знает обо всех этих сложностях из опыта.



Сергей Ромашов,
член Координационного
Совета АИИК,
Председатель Совета
директоров Группы «ВИС»

Основной профиль бизнеса холдинга — крупные инфраструктурные проекты. Ни в периоды экономической турбулентности, ни в пандемию не останавливалась реализация текущих и продолжалась проработка перспективных проектов.

Останавливать или откладывать такие проекты — тупиковый путь, ведь результатом являются общественно полезные и значимые объекты — мосты, дороги, школы, больницы и многое другое.

Именно от этой инфраструктуры в конечном итоге зависит качество жизни людей и экономическое развитие страны.

Сегодня залог успешной реализации инфраструктурных проектов в долгосрочной перспективе — это задействование частных инвестиций и разделение рисков между государством и бизнесом. **Тема привлечения внебюджетного финансирования поднимается практически в каждой программе развития в России,** однако в современных условиях необходимы конкретные шаги для того, чтобы стимулировать приток в экономику частных денег.

Стоит отметить, что федеральное правительство делает достаточно в этом направлении, и холдинг чувствует заинтересованность в инвесторах и поддержку по многим вопросам. Немало зависит от этапа подготовки ГЧП-соглашений, проработки рисков и механизмов компенсаций. Однако **ни одно, даже самое проработанное концессионное соглашение или соглашение о ГЧП, не может предусмотреть и хеджировать те риски, с которыми столкнулись реализуемые проекты за последнее время:** санкции, кратный рост ключевой ставки и стоимости строительных материалов и т.д.

Механизмы компенсаций подобных рисков сделают любой проект дороже и юридически невыгодным для публичной стороны. Такие риски негативно влияют и на уже реализуемые проекты, и на развитие рынка в целом. В условиях нестабильности публичная сторона неохотно идет на заключение новых соглашений.

☑ **Сегодня можно выделить 3 основные проблемы, которые серьезно влияют как на уже реализуемые ГЧП-проекты, так и на перспективу заключения новых соглашений:**

- Высокая ключевая ставка и стоимость банковского финансирования, которые существенно удорожают проекты.
- Высокий уровень инфляции и, как следствие, кратный рост цен на стройматериалы и услуги.

- Необеспеченность обязательств публичной стороны в условиях стрессовых экономических сценариев.

Несмотря на это, задачи по модернизации и созданию новой инфраструктуры, в том числе в рамках национальных проектов, не только не снимаются, но и масштабируются.

Для того, чтобы не остановить развитие рынка и максимально снизить влияние на это дорогого заемного финансирования, **необходимо принять комплекс мер, которые снизят риски для инвесторов по привлечению кредитов в ГЧП-проекты и повысят привлекательность таких проектов для публичных партнеров.**

☑ **К таким мерам можно отнести:**

- Выделение отдельной кредитной ставки для инфраструктурных проектов, реализуемых по концессионным соглашениям и СГЧП. В этом случае субсидировать такую «льготную ставку» необходимо государству. Производить предварительный отбор проектов, финансируемых по «льготной ставке», что стало бы гарантией их быстрого старта и защитило бы инвесторов от непредсказуемых макроэкономических и политических рисков.
- Сейчас с учетом действующих ставок по кредитам и ростом стоимости капитальных затрат обязательства публичных сторон по действующим соглашениям оказались ничем не обеспеченными. Регионам дополнительные деньги брать просто нелегко. Все действующие меры не могут компенсировать возросшие затраты, поэтому многие проекты поставлены на паузу, новые не появляются. В случае с социальной или дорожной инфраструктурой это критическая ситуация. Без новых больниц, школ и дорог задачи по повышению качества жизни людей, поставленные Президентом России, не решить. А без частных денег и ГЧП-проектов тем более. Поэтому было бы целесообразно создать некий стабилизационный федеральный фонд, из которого регионам компенсировались бы дополнительные затраты по их обязательствам по действующим соглашениям. Субсидии необходимо предоставлять не банкам, выдающим кредиты, а регионам на наиболее значимые для них проекты.
- С учетом уже имеющегося опыта компенсаций удорожания стоимости капитальных затрат по действующим концессионным и ГЧП-соглашениям (постановление № 2594 Правительства России) необходимо такой же механизм применить в современных условиях высокой ключевой ставки и уровня инфляции. Стрессовые условия для ГЧП-проектов, которые наблюдаются сегодня, не только не уступают пандемийной ситуации, но и превосходят ее. Однако о каких-то компенсациях серьезных разговоров пока не ведется.

Сегодня рынку ГЧП очень не хватает федерального органа, который сосредоточил бы компетенции по мониторингу и анализу реализуемых проектов, ситуации на рынке и оказанию быстрой финансовой, юридической помощи для выживания реализуемых проектов. Это должна быть своеобразная «ГЧП-скорая помощь» для действий в стрессовых экономических ситуациях. Такой орган в статусе федерального агентства с довольно широкими полномочиями должен находиться в прямом подчинении премьер-министра.

Если и дальше планируется развивать ГЧП-рынок, привлекать в развитие страны частные инвестиции и выполнять задачи национальных проектов, нужно сделать выводы из сегодняшней ситуации, поправить ее и не допустить повторения таких стрессов для проектов в будущем.

ТКО. Итоги 2024 года



С момента старта реформы обращения с отходами Сбер выступает основным партнером государства в лице Правительства Российской Федерации, Минприроды России и ППК «РЭО» по финансированию создания инфраструктуры в сфере обращения с ТКО.

Сбер уже направил **88 млрд рублей** на создание инфраструктуры ТКО в **13 регионах** России.

РЕАЛИЗАЦИЯ СОГЛАШЕНИЙ ПО ТКО (115-ФЗ)

Количество соглашений (шт.) и стоимость объектов (млн руб.) по 115-ФЗ по состоянию на 01.01.2024

Уровень/Стадия	Создание		Эксплуатация		Завершено	
Федеральный	—		—		—	
Региональный	66	163 617	8	14 165	1	28
Муниципальный	28	18 003	30	2 573	5	32
ВСЕГО	94	181 620	38	16 738	6	60

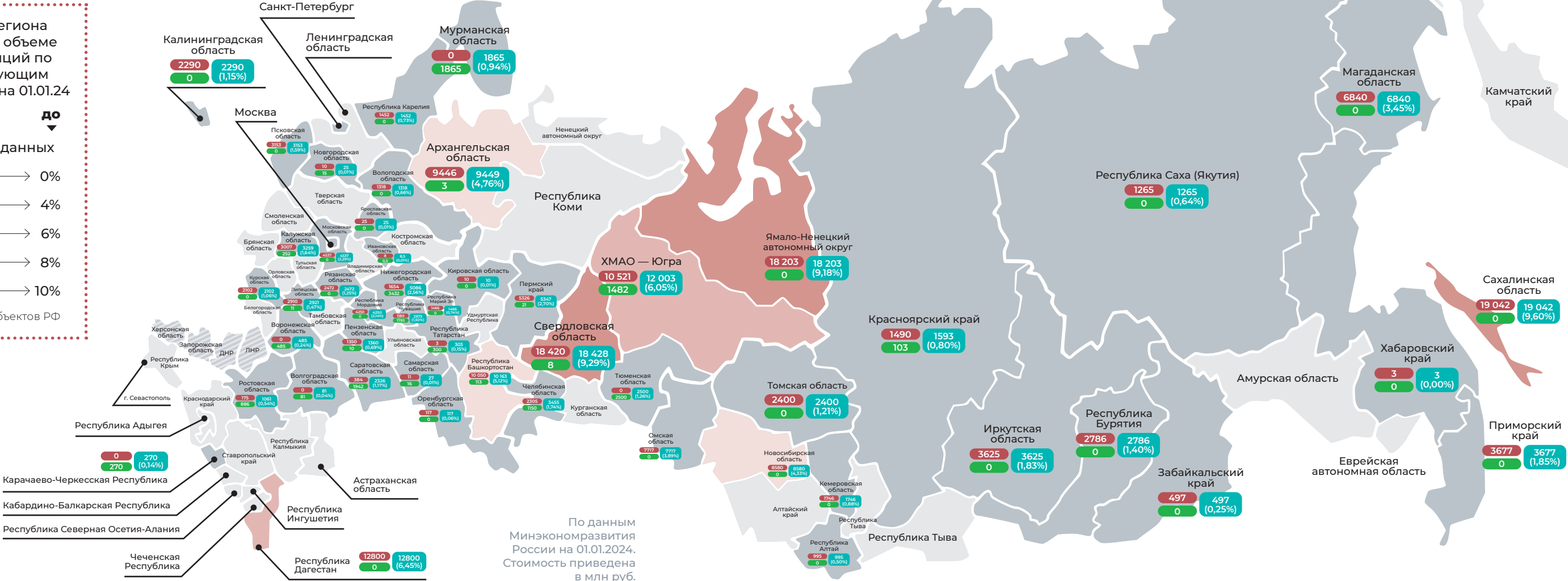
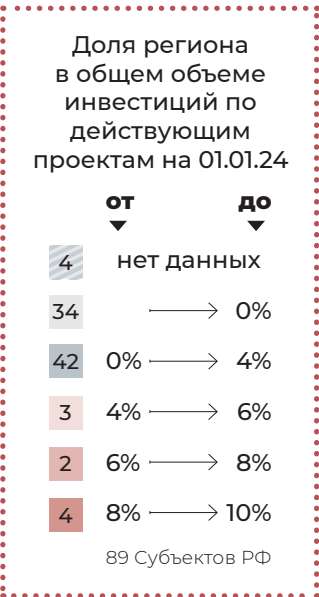
ЦФО	СЗФО
15 061	17 669
748	1882
15 809 (7,97%)	19 551 (9,86%)

ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО
175	12 800	25 803	49 449	26 553	34 110
967	270	7627	5141	103	0
1142 (0,58%)	13 070 (6,59%)	33 430 (16,85%)	54 590 (27,52%)	26 656 (13,44%)	34 110 (17,17%)

4% доля инвестиций в проекты ТКО от общего объема инвестиций по действующим соглашениям (на 01.01.24)



Ленинградская область, КПО «Волхонка-2»



По данным Минэкономразвития России на 01.01.2024. Стоимость приведена в млн руб.

ГЧП в промышленности: новый тренд



По итогам поручения Президента РФ в 2024 году разработана новая мера поддержки в отрасли промышленности — расширено применение механизмов ГЧП для проектов в этой сфере.



Анна Багинская,
член Экспертного
совета АИИК,
Управляющий директор —
руководитель Центра ГЧП
ПАО «Сбербанк России»

ТЕКУЩИЙ СТАТУС

- ✓ **Доработан 224-ФЗ**
для целей применения
в крупных проектах промГЧП (ст. 10.1)
- ✓ **Создан Проектный офис**
при Минпромторге России с участием:
 - ✓ Крупных банков
 - ✓ Институтов развития
- ✓ **Текущие задачи**
Проектного офиса:
 - ✓ Сбор проектных инициатив
 - ✓ Отбор приоритетных проектов
 - ✓ Структурирование мер поддержки

224-ФЗ



ПРИОРИТЕТНЫЕ СФЕРЫ

Проекты в стратегических
отраслях с превалированием
импорта (ПП 603 от 15.04.2023 г.)*

Проекты
со сложнопрогнозируемым
спросом

Капиталоемкие проекты
с длинным сроком
«рыночной» окупаемости

* Не применяется Минпромом РФ ограничительно

ТЕКУЩИЕ УСЛОВИЯ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ГЧП В ПРОМЫШЛЕННОСТИ

от 10* млрд Р

Бюджет проекта

Минпром РФ

публичный партнер

от 15%

собственное участие

земельный
участок

принадлежит частному партнеру

объект
соглашения

имущественный комплекс для
производства промышленной
продукции (создание/реконструкция)

МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ

- ✓ **Публичный партнер (Российская Федерация)**
может предоставить финансовую поддержку в виде:
 - ✓ Капитального гранта — софинансирование на этапе создания части расходов на создание Объекта
 - ✓ Платы публичного партнера — возмещение или софинансирование на этапе эксплуатации части расходов на создание, расходов на эксплуатацию и (или) техническое обслуживание Объекта
 - ✓ Возмещения недополученных доходов — возмещение недополученных доходов от эксплуатации Объекта для обеспечения определенного соглашением минимального гарантированного дохода.

АКЦЕНТ НА БАНКОВСКОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

Для обеспечения интересов кредитора заключается трехстороннее прямое соглашение с частным и публичным партнером, устанавливающее особенности взаимодействия всех сторон при реализации проекта

* Минпромом РФ внесено предложение по уменьшению минимальной величины бюджета до 5 млрд руб.

ОЦЕНКА ДОЛГОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ СУБЪЕКТОВ РФ ПО ДАННЫМ МИНФИНА РОССИИ

В инфографике отражена оценка долговой устойчивости субъектов РФ, осуществленная Минфином России в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 04.03.2020 № 227 (https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/klass?id_4=308735-o_klassifikatsii_subektov_rossiiskoi_federatsii_po_grupпам_dolgovoi_ustoichivosti_v_2024_godu).



☒ Показатели долговой устойчивости:

- 1) К1 — объем гос. долга субъекта РФ к общему объему доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений;
- 2) К2 — доля расходов на обслуживание гос. долга субъекта РФ в общем объеме расходов бюджета субъекта РФ, за исключением расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ;
- 3) К3 — годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию гос. долга субъекта РФ, возникшего по состоянию на 1 января очередного фин. года, без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января года, следующего за очередным фин. годом, к общему объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ и дотаций из бюджетов бюджетной системы РФ.



Показатель	Уровень долговой устойчивости		
	низкий (не менее 2-х показателей)	средний	высокий (все показатели)
K1	K1 > 85%*	если не относится к низкому или высокому уровням долговой устойчивости	K1 ≤ 50%**
K2	K2 > 8%		K2 ≤ 5%
K3	K3 > 18%		K3 ≤ 13%

Примечание:

* более 45% для регионов, где доля дотаций из ФБ в течение 2-х из 3-х последних лет превышала 40% объема собственных доходов

** не более 25% для регионов, где доля дотаций из ФБ в течение 2-х из 3-х последних лет превышала 40% объема собственных доходов

ГЧП и офсет для промышленности.
Стоимость билета на вход

Закону о концессиях¹ в 2025 году исполняется 20 лет, Закону о ГЧП² — десять, офсетный контракт появился в законе³ 9 лет назад. За это время законодательство претерпело множество изменений, параллельно закрепление в законе получили отношения в сфере промышленности⁴. А летом 2024 года в ст. 10.1 Закона о ГЧП установлены особенности реализации ГЧП-проектов в отношении промышленных имущественных комплексов. И тем не менее при достаточно длительных сроках существования данных инструментов на практике внедрение предусмотренных инструментов реализации проектов в каждой конкретной сфере происходит очень постепенно.



Евгения Зусман,
член Экспертного совета
АИИК, Управляющий
партнер You & Partners



Валерия Черепанова,
юрист практики ГЧП
и инфраструктуры
компании You & Partners

Когда мы говорим о ГЧП в промышленности в широком смысле, то имеем ввиду не только проекты ГЧП в отношении промышленных имущественных комплексов, установленные ст. 10.1 224-ФЗ, но и концессионные соглашения в отношении промышленных производств, а также офсетные контракты, которые являются моделью квази-ГЧП.

Однозначно сказать, какой инструмент лучше: ГЧП, офсет, концессионное соглашение или, например, СПИК, нельзя. С учетом их особенностей и нормативно-правового регулирования, они будут применимы для разных категорий проектов. При этом некоторые инструменты можно сочетать между собой. Новое регулирование в отношении ГЧП в промышленности (ст. 10.1 224-ФЗ) направлено на реализацию крупных федеральных проектов, офсетный контракт — это механизм развития региональных и муниципальных проектов, концессионное соглашение направлено на обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Стоимость билета на вход по федеральному ГЧП в промышленности — 10 млрд рублей, по офсетному контракту — от 100 млн рублей (до недавнего времени — от 1 миллиарда рублей, что в том числе не позволяло развивать офсетный контракт такими темпами, на которые рассчитывалось при запуске механизма), по концессионному соглашению порог на вход отсутствует. Понижение порога входа в офсетном контракте, в том числе позволило увеличить количество заключаемых контрактов и разнообразить географию применения механизма.

Кроме сравниваемых механизмов ГЧП и квази-ГЧП, в отношении промышленных производств и объектов могут быть заключены соглашение о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК) и специальный инвестиционный контракт (СПИК 1.0 и СПИК 2.0).

¹ Федеральный закон от 21.07. 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
² Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
³ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
⁴ Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

Основные различия инвестиционных инструментов приведены в таблице:

Критерии сравнения	ГЧП-проекты в промышленности ст. 10.1 224-ФЗ	Офсетный контракт (ст. 111.4 44-ФЗ ⁵)	Концессионные соглашения в отношении промышленных объектов
Минимальный объем инвестиций	10 млрд руб.	100 млн руб. (офсет с одним субъектом РФ) /400 млн руб. (несколько субъектов РФ)	Нет ограничений
Уровень реализации	федеральный	региональный, межрегиональный, муниципальный, межмуниципальный с 01.01.2026	федеральный, региональный, муниципальный
Преимущества	1. частная инициатива, 2. сохранение частной собственности на объект, 3.предоставление земельного участка (при необходимости), 4. регулирование адаптировано под банковское финансирование, 5. возможно софинансирование публичным партнером.	1. сохранение собственности на объект, 2. минимальный порог входа 100 млн руб.	1. частная инициатива, 2. финансовое участие концедента не ограничено (только в части кап. гранта), 3. предоставление земельного участка, 4. регулирование адаптировано для банковского финансирования, 5. инвестор может инициировать проект.
Недостатки	1. нет гарантии спроса, 2. высокий порог входа.	1. инвестор не может инициировать проект, 2. небольшой опыт реализации.	1. только государственная или муниципальная собственность, 2. бюджетное ограничение субъектов финансирования проектов на региональном и муниципальном уровне.



⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

На момент подготовки настоящего Дайджеста заключено 77 соглашений о защите и поощрении капиталовложений.

Механизм СЗПК гарантирует неизменность условий реализации инвестпроектов, в том числе в части налоговых ставок и иных требований закона, которые закреплены распоряжением Правительства РФ от 21.09.2022 г. № 2724-р, также в рамках СЗПК возможно возмещение затрат на строительство инфраструктуры, а также уплату процентов по кредитам и займам.

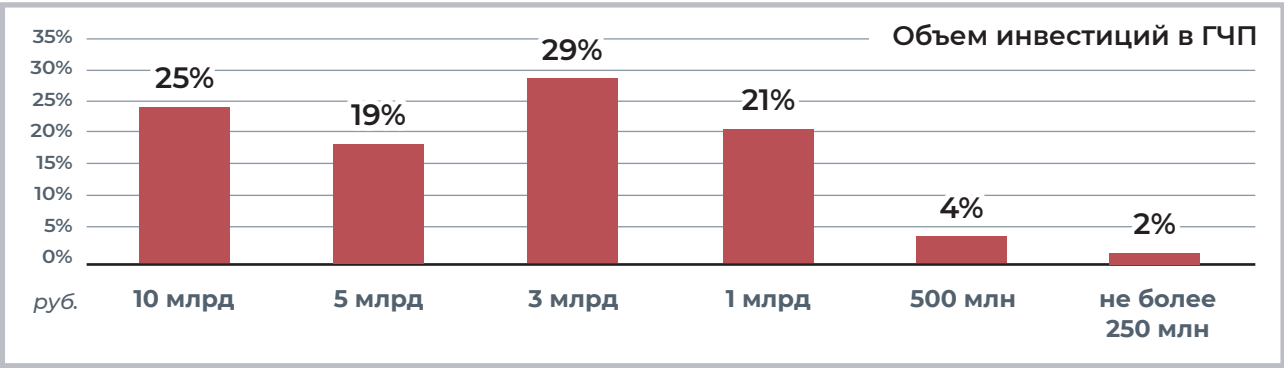
СПИК 1.0 и СПИК 2.0 получили широкую популярность у инвесторов. На текущий момент заключено около 100 СПИКов двух видов. Инструменты СПИК гарантируют стабильность условий налогообложения и регулирования для инвестиционных проектов на период заключения такого соглашения, а также предусматривают возможность применения ускоренной амортизации и особых условий аренды публичных земельных участков.

Основные различия СЗПК и СПИК:

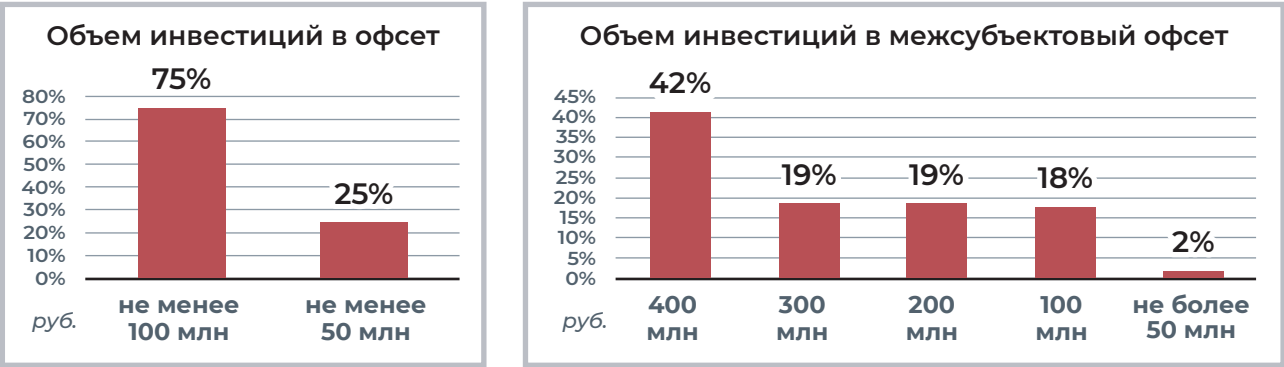
Критерии сравнения	СЗПК	СПИК 1.0	СПИК 2.0
Минимальный объем инвестиций	10 млрд руб./от 200 млн руб. (федеральный/региональный уровень)	от 750 млн руб.	Ограничений по сумме нет, от размера зависит срок контракта. Менее 50 млрд руб. (срок заключения СПИК — до 15 лет), более 50 млрд руб. (срок заключения СПИК — до 20 лет)
Уровень реализации	федеральный, региональный.	федеральный, региональный.	федеральный, региональный.
Преимущества	1. стабилизационная оговорка, 2. возмещение затрат на создание обеспечивающей (до 50%), и сопутствующей (до 100%) инфраструктуры.	1. льготы по налогу на прибыль, 2. не ухудшение налоговых условий, 3. ускоренная амортизация, 4. преференции при аренде земельных участков, 5. возможность получения статуса ед. поставщика, 6. отсутствует конкурсная процедура.	1. налоговые льготы, 2. особые условия для получения субсидий, 3. возможность получения статуса ед. поставщика.
Недостатки	1. налоговый мониторинг.	1. несовместимо со статусом резидента на спец. территориях, 2. меры поддержки должны быть установлены в федеральных/региональных НПА.	1. конкурсный отбор для заключения.

По результатам опроса, проведенного в сообществе ГЧП Прайм⁶, в котором приняли участие игроки рынка ГЧП, удалось выявить, что адекватный объем инвестиций по ГЧП-проектам в сфере промышленности, по мнению большинства респондентов, составляет 3 миллиарда рублей.

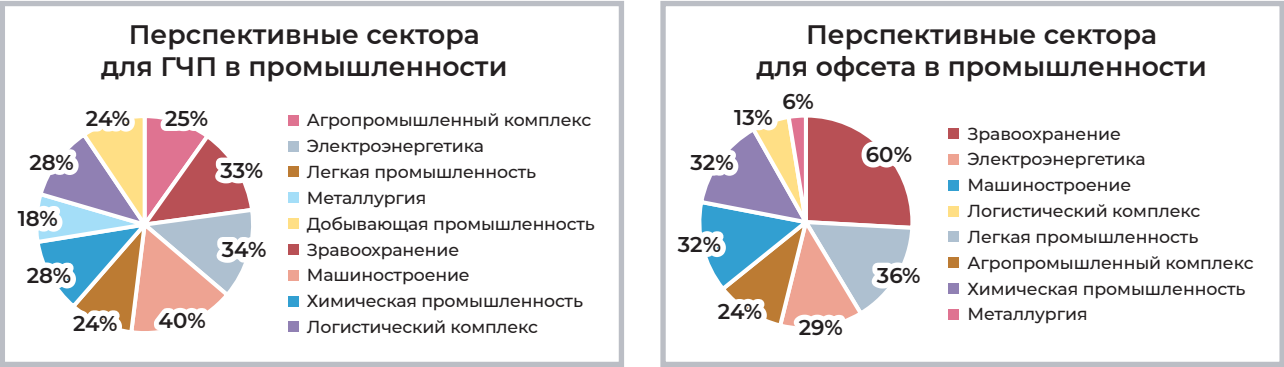
По мнению 75% процентов из опрошенных по офсетным контрактам в сфере промышленности, адекватный объем инвестиций составляет не менее 100 миллионов рублей.



На вопрос о том, какой объем инвестиций по межрегиональным офсетным контрактам в промышленности представляется резонным, 42% опрошенных соглашались с текущим минимальным объемом инвестиций в размере 400 миллионов рублей.



Отдельно в рамках опроса мы узнали у участников рынка ГЧП о том, в каких отраслях будут заключаться соглашения о ГЧП (федерального уровня) и офсетные контракты. Статистика представлена на диаграммах ниже. Респонденты могли выбрать несколько приоритетных отраслей.



Дополнительный вопрос, на который отвечали респонденты, — до какого уровня должна снизиться ключевая ставка ЦБ РФ, чтобы проекты в промышленности бурно развивались. Большинство ответили, что для развития таких проектов ключевая ставка должна понизиться до 6%.

Анализируя рынок проектов в сфере промышленности, реализуемых, в том числе с применением инструментария ГЧП, представляется, что потенциал для развития, безусловно, есть. На примере развивающихся инструментов мы видим, что уменьшение стоимости билета на вход может способствовать росту новых проектов. Разумеется, постепенное снижение ключевой ставки также будет этому способствовать. А пока, при высоких ставках, рекомендуем заняться упаковкой и проработкой проектов.

⁶ t.me/primePPP

Бессрочные инфраструктурные облигации как механизм привлечения средств на фондовом рынке для реализации инфраструктурных проектов

Перед инфраструктурной отраслью стоит задача строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов различной отраслевой принадлежности с привлечением внебюджетного финансирования. Привлечение средств на фондовом рынке является одним из возможных источников наращивания объемов частных денег при создании инфраструктурных объектов.



Денис Штирбу,
управляющий менеджер,
Центр проектов ГЧП, концессий,
группа ПСБ, автор телеграм-канала
«Концессии_ГЧП_Проектное
финансирование»

ПРЕДПОСЫЛКИ

В стране уже сформирована практика выпуска обеспеченных концессией инфраструктурных облигаций, есть опыт привлечения средств на инфраструктуру через бессрочные облигации. **Объединение двух этих подходов в одном инструменте позволит создать альтернативный источник привлечения денег в инфраструктурные проекты — бессрочные инфраструктурные облигации.**

ПРЕДПОСЫЛКИ ВНЕДРЕНИЯ

- ✓ **Денежная масса — рост в 2 раза за 3 года — М2 на начало февраля почти 117 трлн руб. (в январе 2022 было 65,3 трлн руб.)**
- ✓ **Большая часть денежной массы «связана» высокой ставкой на банковских депозитах**
 - ▶ Депозиты физ.лиц на январь 2025 составили 57 трлн руб. (в декабре 2021 было 29 трлн руб.)
 - ▶ Депозиты компаний на январь 2025 составили 36 трлн руб. (в декабре 2021 было 19 трлн руб.)
- ✓ **Ликвидность банковского сектора на минимуме 21% (в 2020 было 32%) в связи с кредитным бумом 2023–2024 гг.**
- ✓ **Рост конкуренции за кредитные ресурсы в связи со сжатием кредитного предложения**
 - ▶ Несмотря на 3,8 трлн прибыли банковского сектора регуляторный капитал вырос только на 1,8 трлн руб.
 - ▶ Прирост регуляторного капитала даст прирост кредитов на 14,4 трлн (+11% к существующему портфелю в 88 трлн руб.) на все виды кредитов, не только на инфраструктуру

На основе статистических данных Банка России



СУТЬ БЕССРОЧНЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ОБЛИГАЦИЙ

1. Бессрочные облигации не предполагают погашения тела долга. Это снижает нагрузку на концессионные проекты в самый сложный период — с момента ввода объекта в эксплуатацию и до момента выхода на безубыточность. Отсутствие обязательств по погашению тела долга снижает порог безубыточности, что увеличивает процент реализуемых концессионных проектов.
2. При этом необходимо учитывать, что концессионер (вновь созданная специальная проектная компания) не может выпускать облигации без срока погашения в связи с нормативным ограничением — такие ценные бумаги могут выпускать только юридические лица, осуществляющие эмиссионную деятельность свыше 5 лет и имеющие высший рейтинг одного из национальных рейтинговых агентств.
3. Поэтому такие бессрочные облигации может выпускать специализированный эмитент — специально созданная для этих целей публично-правовая компания (ППК) или существующая государственная компания. Основным условием является то, что данное юридическое лицо контролируется государством и создано/действует на основании отдельного федерального закона. В таком случае в специальном законе, регламентирующем деятельность эмитента, все возможные ограничения законодательства о рынке ценных бумаг нивелируются специальным регулированием.
4. Полномочиями по осуществлению и управлению этим инструментом в соответствующих отраслях могут быть наделены существующие ППК и госкомпании — ГК Автодор, ДОМ.РФ, ВЭБ.РФ, ППК Фонд развития территорий, иные.
5. Такой специализированный эмитент направит привлеченные средства в концессионные проекты, и на концессионерах будут лежать обязательства только по выплате процентов без погашения тела долга. Фактически осуществляется строительство на привлеченные средства без обязательства вернуть саму сумму привлечения. Отсутствие выплат по телу долга не создает противоречия для концессионной модели в связи с государственной собственностью на объекты концессий
6. Такая схема снизит финансовую нагрузку на концессионные проекты, позволит минимизировать риски роста тарифов в регулируемых инфраструктурных отраслях, снизит риски инфляции. Привлеченные средства также могут использоваться для рефинансирования уже выданных концессионных банковских кредитов, что снизит нагрузку на банки в части нормативов достаточности капитала и позволит банкам направить высвободившиеся средства в новые инфраструктурные проекты.

СУТЬ МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ

В концессионных проектах можно заменить кредиты банков на покупку инвесторами бессрочных облигаций («вечных бондов») — облигаций без определения срока их погашения (ст. 27.5–7. федерального закона 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»). Держатели не могут предъявить такие облигации к погашению, но эмитент сам может выкупить их, если ему будет выгодно. Эмитент всегда платит по ним процент, но не погашает тело долга, пока не будет готов это сделать, исходя из своих финансовых планов по долговой нагрузке.

Сам концессионер не сможет выпустить бессрочные облигации — для их выпуска эмитент должен иметь 5-ти летнюю историю эмиссии и обслуживания облигаций, наивысший рейтинг одного из национальных рейтинговых агентств.



Но эмитентом таких облигаций можно сделать публично-правовую компанию или государственную компанию, которая выступит кредитором концессионера по старшему долгу вместо банков.

Эта условно называемая компания ППК-Эмитент¹ действует на основании специального федерального закона, как это предусмотрено действующим законом о публично-правовых компаниях. В спецзаконодательстве об этой ППК определяется порядок ее деятельности, цели и задачи, инвестиционные механизмы функционирования. В том числе и то, что этой ППК-Эмитенту не надо 5 лет финансовой и облигационной истории, чтобы выпустить такие специальные бессрочные бонды.

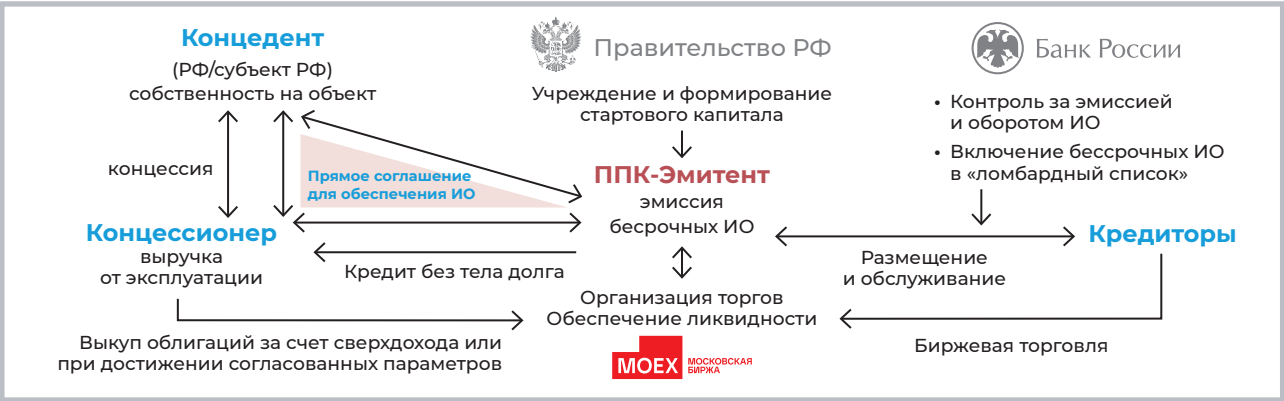
¹ Возможно, как создание специальной новой ППК для этих целей, так и задействование уже существующей, например ППК Фонд развития территорий; или действующей госкомпании — ГК Автодор, ДОМ.РФ, ВЭБ.РФ

Долгосрочная инвестиционная программа ППК-Эмитента с портфелем концессионных инвестпроектов утверждается государством в соответствии с законодательством и будет инвестиционно-правовым основанием эмиссионной облигационной деятельности наряду со всем комплексом применимого законодательства и регулирования, разработанной эмитентом эмиссионной документации.

Выпуск бессрчных облигаций будет зафиксирован учредителем-государством в инвестпрограмме ППК-Эмитента и утвержден решением его высшего органа — это заменит необходимость 5-летней истории эмиссионного успеха, как предусмотрено для обычных компаний. А на основании всей документации ППК-Эмитента, ее контроля со стороны государства, отдельного федерального закона и обязательств концедента по концессионному проекту национальное рейтинговое агентство присвоит этому эмитенту наивысший рейтинг, допускающий выпуск бессрчных облигаций и их размещение на бирже.

АЛГОРИТМ СХЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ВЫКУПА

ППК-Эмитент выпустит бессрчные облигации, а привлеченные деньги предоставит в кредит концессионерам под обеспечение обязательств концедента по концессионному соглашению² с подписанием соответствующего трехстороннего прямого соглашения (концедент / концессионер / ППК-Эмитент) и иной обеспечительной документации. Обязательства государства по концессионному соглашению будут являться обеспечением для выпускаемых облигаций.



На период строительства концессионного объекта источником выплаты купона по их инвестициям будут текущие доходы с уже действующих объектов или бюджетные средства, полученные ППК-Эмитентом целевым образом.

Такие бессрчные облигации будут обеспечены обязательствами концедента по концессии и не потребуют поручительства ВЭБ.РФ, как было при выпуске бессрчных облигаций РЖД в 2020 году. Выплата кредитных процентов от концедента в адрес ППК-Эмитента при недостатке выручки у концессионера будет источником купонных платежей для случаев риска недополучения минимального необходимого дохода, и у ППК-Эмитента не будет оснований для отказа от выплат по облигациям³.

У концессионера по концессионному соглашению и по кредитному договору с ППК-Эмитентом будет обязанность после определенного периода времени⁴ или при наступлении определенных обстоятельств направлять часть выручки и/или сверхдохода на финансирование выкупа облигаций на бирже в пользу ППК-Эмитента в случае, если последняя объявит call-оферту на какие-то выпуски таких облигаций. Так ППК-Эмитент постепенно будет изымать из обращения облигации в периоды благоприятных условий на финансовом рынке и сокращать свою долговую нагрузку.

² Так же, как сейчас СОПФ «ДОМ.РФ» выпускает инфраструктурные облигации и финансирует региональные концессии, только у СОПФ «ДОМ.РФ» облигации со сроком погашения.
³ Такое право эмитента предусмотрено законодательством, но спецзаконом о ППК ФРТ или проспектом эмиссии это право для данного случая будет ограничено.
⁴ Рассчитывается по фин.модели и подтверждается концессионером в ходе реализации концессии в рамках контроля концедента.

Через обязательства концессионера по кредитному договору перед ППК-Эмитентом сверхдоходы концессионера можно направлять не на выкуп облигаций, а на финансирование реконструкции или модернизации, капитального ремонта объектов концессии, если это потребует, исходя из срока и условий концессионного соглашения. При этом ППК-Эмитент продолжит платить купон по находящимся в обороте бессрчным облигациям, получая проценты из дохода от обновленного объекта.

С использованием бессрчных инфраструктурных облигаций можно организовать финансирование портфелей инфраструктурных проектов в отраслях, требующих в настоящее время масштабного привлечения инвестиций — санаторно-курортный комплекс, инфраструктура внутреннего водного транспорта, сфера ЖКХ, иные.

ЗНАЧЕНИЕ НОВОГО ИНСТРУМЕНТА ДЛЯ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА

По оценке Банка России, в ближайшее время банковский сектор останется основным источником финансирования проектов развития.

«На среднесрочном горизонте банковский сектор, как наиболее крупный сегмент российского финансового рынка, продолжит играть ключевую роль в финансировании трансформации российской экономики. Важно, чтобы у банков были достаточные ресурсы (капитал и источники долгосрочного фондирования) для финансирования экономического развития и при этом риски были бы ограниченными и хорошо управляемыми.»
Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 годов

Однако сейчас ресурсы банковского кредитования на исходе, и для поддержания уровня инвестиций в инфраструктуру в дополнение к банковскому сектору необходимо искать альтернативные варианты финансирования.

Кредитный бум 2023 г. — 2024 г. «вымыл» ликвидность из банковского сектора, и теперь банкам необходимы партнеры для софинансирования новых инфраструктурных проектов и рефинансирования ранее прокредитованных — для высвобождения регуляторного капитала и снижения рисков в банковской системе.

- Синдикаты банков с ППК-Эмитент — разделение рисков проектного финансирования
- Снижаются риски концентрации для банков
- Высвобождается регуляторный капитал, возникает источник для новых кредитов (на 1 млрд регуляторного капитала приходится около 8 млрд потенциального кредита)
- Растет число потенциальных «банкуемых» проектов — при использовании средств бессрчных ИО в качестве акционерного финансирования
- Диверсификация активов банков — при приобретении бессрчных ИО в качестве актива в портфель банка
- Создается инструмент для перетока средств из депозитов с гарантированным процентным доходом

Финансирование инфраструктурных проектов с использованием бессрчных инфраструктурных облигаций дополняет или замещает банковское кредитование, обеспечивая снижение рисков банковского сектора.

Таким образом, не возникает конкуренции двух источников финансирования инфраструктурных проектов, но формируется некий «симбиоз» финансовых инструментов, полезный в текущих реалиях рынка и для государства, и для участников инфраструктурного рынка.

О рисках применения МГД как инструмента концессионных соглашений и СГЧП

Одной из задач применения механизмов государственно-частного партнерства принято считать снижение государственных расходов при сохраняющихся темпах развития социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры. В этой связи оптимизация платежного механизма в сторону повышения стимулирования экономической обоснованности создания объектов социальной инфраструктуры и стимулирования наладивания эксплуатационной стадии проекта с учетом полного задействования инфраструктуры и ее загрузки является важной частью работы над оптимизацией доходной части проекта.



Светлана Дубинина,
член Экспертного
Совета АИИК, Партнер,
руководитель практики
АБ «Перспектив»

Механизм минимального гарантированного дохода (МГД) изначально закладывался как один из инструментов, отражающий указанную выше задачу и позволяющий избежать строительства за счет бюджетного финансирования избыточной инфраструктуры и обеспечить за счет новых объектов необходимый для соответствующего публично-правового образования объем востребованных услуг.

Однако 2024 год сформировал в ряде отраслей вопрос — **не является ли механизм минимального гарантированного дохода, который включается в концессионные соглашения или соглашение ГЧП, формой преференции, предоставляемой концессионеру с нарушением антимонопольного законодательства.** Формирование данного вопроса связано как с имеющей место терминологической пересортицей в тексте Закона о КС¹, так и с исторически сложившимся бинарным регулированием КС и СГЧП не только законам, посвященным данным видам соглашений, но и отраслевым законодательством, которое не всегда учитывает особенности для того или иного вида сделок, заложенных в основу управления проектом.



Что в базисе регулирования МГД, снижающего интерес к данному инструменту в ряде проектов?

Особенность данной формы платежного механизма инвестиционных сделок заключается в том, что он представляет собой допустимое к установлению существенное условие соглашения, предполагающего, согласно пункту 3 части 1 ст. 10.1 Федерального закона «О концессионных соглашениях», возмещение недополученных концессионером доходов от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения в целях обеспечения МГД концессионера от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения, определенного в концессионном соглашении. Аналогичное условие содержит также Закон О СГЧП².

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

² Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Ограничения в размере компенсируемых недополученных доходов определяются, исходя из двух принципов:

- обязательное уменьшение на сумму фактических доходов от использования и доходов в виде субсидий и иных платежей, полученных концессионером по концессионному соглашению из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации либо от юридических лиц, созданных на основании федерального закона;
- соблюдение требований, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации.

Таким образом, **само по себе применение перечисленных в законе ограничений приводит к тому, что даже при установлении экономически обоснованного МГД размер обязательных к вычету доходов и субсидий может нивелировать размер установленного в КС МГД на соответствующий период.** Наиболее часто данный вид риска проявляется в отраслях с тарифным регулированием, поскольку формульное обозначение на вычет субсидии не всегда может охватить все ассигнования из бюджета, которые могут быть предоставлены в течение жизненного цикла проекта. Безусловно, в формульных моделях расчета МГД, внедряемых в текст соглашений, как существенное условие, описанное противоречие можно попытаться устранить, однако правоприменитель часто толкует закон консервативно. Соответственно, для популяризации инструмента МГД важно, чтобы любая категория выплачиваемых в течение срока КС субсидий учитывалась не только в составе элементов, уменьшающих МГД, но и как составная часть самого потенциального дохода, учитываемого при расчете МГД.

Второе, что также снижает популяризацию инструмента МГД на рынке КС и СГЧП и снижает доверие к нему, является объективная, вызванная многократным изменением Закона о КС и Закона о СГЧП терминологическая «пересортица»: законодательство применяет как термин «минимальный гарантированный доход», так и термин «валовая выручка концессионера» без раскрытия соотношения данных понятий, в итоге инструменты, которые допустимы в рамках тарифного регулирования, могут подпадать под ограничения, установленные для определения размера МГД (в том числе и связанные с субсидированием).

Соответственно, в настоящее время прослеживается необходимость унификации терминологии применительно к инструментам МГД, ОВВ и особых обстоятельств, также допускающих компенсацию недополученных доходов и дополнительных расходов, в текстах Закона о КС и Закона о СГЧП, которая должна, в том числе привести к исключению различного толкования применения условий соглашений, регулирующих данные инструменты.

О ДИССОНАНСЕ С ОТРАСЛЕВЫМ РЕГУЛИРОВАНИЕМ И ЕГО РАЗВИТИИ В АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

О данном виде риска дискуссия ведется достаточно давно, при этом диссонанс в отраслевом и основном регулировании КС и СГЧП сохраняется. Развитие данного риска проявило себя в отношении объектов здравоохранения в период с июля по декабрь 2024 года.

В частности, в июле 2024 Минздрав РФ в одном из своих писем указал, что представляется не соответствующим законодательству Российской Федерации установление:

- гарантий для концессионера/частного партнера/оператора по объемам медицинских услуг в рамках программы ОМС и тарифам на оказываемые услуги в рамках деятельности по ОМС;
- гарантий для концессионера/частного партнера/оператора по включению видов медицинских услуг в программу ОМС и их наличия;
- гарантий по выручке (оплате медицинской помощи за счет средств ОМС), включая достижение концессионером/частным партнером/оператором минимального прогнозного объема выручки в рамках программы ОМС;

- обязательств по оказанию концессионеру (частному партнеру) содействия в целях обеспечения достижения прогнозных (предполагаемых) показателей в отношении оказания минимального прогнозного объема медицинских услуг, а также по выплате концессионеру (частному партнеру) компенсации в связи с недостижением им прогнозных показателей.

Данная позиция в течение года получила развитие в антимонопольной практике регионов по уже заключенным и реализуемым соглашениям. Так, в практике Северо-Осетинского УФАС было вынесено Решение по делу № 015/01/16- 287/2024 от 6 декабря 2024 г. (опубликовано на сайте Федеральной антимонопольной службы России по адресу в сети Интернет: <https://br.fas.gov.ru/to/severo-osetinskoe-ufas-rossii/7eab019a-d57b-43e7-bc30-2bc62d95c2d9/>), которым УФАС усмотрел, что установление публичным партнером в Соглашении о ГЧП гарантий частному партнеру по минимальному прогнозируемому объему медицинских услуг и их финансовому обеспечению в рамках ОМС, а также содействию в их достижении, свидетельствует о нарушении части 10 статьи 36 Федерального закона № 326-ФЗ и превышении Министерством здравоохранения Республики Северная Осетия-Алания переданных полномочий в сфере обязательного медицинского страхования и создании для Частного партнера преимущественных условий по отношению к иным участникам данного товарного рынка. Наличие такого соглашения и исполнение, по мнению УФАС, имеет признаки нарушения запрета, установленного пунктами 3, 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.



Выводы конкретного решения касаются условий конкретного СГЧП, заключенного в июле 2023 года, в связи с чем приведенные выводы напрямую применимы именно к инструменту СГЧП в конкретном кейсе. Более того, дальнейшая динамика будет зависеть от конкретных процессуальных действий сторон, что, вероятно, может привести к изменению итогового решения в отношении поставленных вопросов в зависимости от представленного обоснования на последующих этапах рассмотрения.

Тем не менее появление и накопление указанной практики потенциально может привести к инициированию КС и СГЧП преимущественно с прямой платой концедента (публичного партнера), уменьшаемой на фактический размер дохода, получаемого частной стороной. Плата концедента не является прогнозируемой, она может позиционироваться как обеспечение финансирования деятельности объекта здравоохранения определенной мощности с определенным качеством оказания услуг и возникает только в тех проектах, где публичный партнер готов зафиксировать такое прямое платежное обязательство.

В качестве **дополнительного инструментария для СГЧП**, помимо указанного выше подхода и применения механизма «платы публичного партнера», также возможно рассмотреть использование механизма расщепленной ответственности — с возложением на публичную сторону обязательств по целевой эксплуатации объекта соглашения и принятия на себя части финансовых рисков эксплуатационной стадии проекта.



Таким образом, сам по себе складывающийся тренд не исключает использование концессионной и СГЧП модели для объектов здравоохранения, однако формирует дополнительные риски правоприменения в отношении одного из видов платежных механизмов, а именно МГД в части, относимой к доходам, получаемым от оказания услуг в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Тем не менее сохраняющаяся неопределенность в позиции регулятора по вопросу, как он видит подход к МГД в медицинских концессиях, формирует дополнительные опасения инвесторов в данном секторе и требует уточнения.

О МГД И СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЧАСТНОГО ОПЕРАТОРА ПРОЕКТА

Одним из направлений развития инструментария СГЧП и повышения его роли в экономических моделях, представленных на рынке, стала **корректировка федерального регулирования в части повышения социальной ответственности частной стороны**, демонстрирующая возможность в ряде случаев (в рассматриваемом случае этот риск не прослеживается остро, однако законопроект является косвенной иллюстрацией его возможности в ряде случаев) формирования потенциальных финансовых затрат частного оператора той или иной отрасли, которые невозможно предусмотреть на этапе заключения соглашения.

В частности, примером данного развития законодательства является появление проекта федерального закона № 822351-8 «О внесении изменения в статью 41 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект), который разработан в целях предоставления многодетным семьям права бесплатного проезда по платным автомобильным дорогам, находящимся в собственности частного партнера. Конструктивным моментом является то, что институт СГЧП в автодорожной области не представлен большим количеством соглашений (концессий и ДИС значительно больше), и такое нововведение не потребует массового пересмотра финансовой модели проектов, как это получилось бы при внесении аналогичных норм в части концессионного законодательства (здесь имеет место нормативное предвидение), однако, очевидно, если бы СГЧП в автодорожной отрасли было бы более широко представлено — введение данной нормы привело бы к потребности доработки платежного механизма соглашения. При этом заложенная формулировка части 5 статьи 15 Закона о СГЧП (как и части 1 статьи 20 Закона о КС) указывает на необходимость применения мер по восстановлению финансовых интересов частного партнера публичным партнером в той или иной форме, в том числе в форме внесения изменений в конкретное соглашение в части финансового участия публичного партнера каждый раз при введении нового законодательного регулирования.



Для проектов с установленным минимальным гарантированным доходом указанные выше положения закона о гарантиях частной стороны в большинстве случаев будут единственным вариантом развития событий.

Это, в свою очередь, делает конструкцию нестабильной и потенциально формирующей кассовые разрывы в деятельности частных операторов до этапа внесения изменений в соглашение. Возможно, взаимосвязь гарантии части 5 статьи 15 Закона о СГЧП (как и части 1 статьи 20 Закона о КС) с нормами о формах финансового участия публичной стороны могла бы уравновесить потенциальный финансовый риск, связанный с изменением законодательства.



Выводом в текущей ситуации безусловно является потребность введения терминологической стройности в Закон о ГЧП и Закон о КС с взаимосвязью с отраслевым регулированием, позволяющая исключить риски двойного толкования условий соглашения в отраслевом и гражданско-правовом регулировании, а также урегулирует антимонопольный риск, который стал проявлять себя в практике 2024–2025 года.

Проекты членов АИИК



Ленский мост — проект, не имеющий аналогов в мировом мостостроении

Создание Ленского моста предусмотрено указом Президента РФ В.В. Путина от 09.11.2019г. № Пр-2308, проект включен в Национальную программу социально-экономического развития Дальнего Востока России. Он также вошел в перечень плана развития транспортной инфраструктуры России на период 2022–2026 гг. и в мастер-план развития Якутска.

13 февраля 2020 года между Правительством Республики Саха (Якутия) и ООО «Восьмая концессионная компания» (входит в Группу «ВИС», Член АИИК) было подписано концессионное соглашение о проектировании, строительстве и эксплуатации мостового перехода через р. Лену в Якутии. Проект структурирован на основе частной концессионной инициативы Группы «ВИС» и реализуется в рамках Федерального закона 115-ФЗ.

Якутск — единственный из 100 крупнейших городов России, не имеющий круглогодичного наземного транспортного сообщения с выходом на федеральную дорожную сеть. Из-за этого **70%** населения Якутии не имеет связи с «большой землей» **5–6 месяцев в году**.



Строительство первого в Якутии моста через реку Лену — масштабный инфраструктурный проект, не имеющий аналогов в мировом мостостроении. В таких суровых климатических условиях, в зоне вечной мерзлоты вантовых мостов еще никто не строил.

Мостовой переход обеспечит круглогодичную транспортную доступность **92%** территории республики, т.е. для 87% жителей вместо 30%. Мост также обеспечит связь столицы республики и ее левобережной территории с сетью железных дорог.

ЛЕНСКИЙ МОСТ — ЗВЕНО ТРАНСПОРТНОЙ ЦЕПИ МЕЖДУ РОССИЕЙ И СТРАНАМИ АТР

Ленский мост соединит транспортную сеть западной и восточной части России, откроет новые логистические маршруты. Он позволит соединить Транссибирскую и Байкало-Амурскую магистрали с Северным морским путем и создать транспортно-логистический узел, где сойдутся три федеральных маршрута: железная дорога, речной и авиационный транспорт, а также трассы республиканского значения. Новый мост свяжет федеральные автомобильные дороги «Лена» и «Колыма» с автодорогой «Вилуй», то есть фактически восточную часть России с побережьем Охотского моря.

Новый объект транспортной инфраструктуры позволит сформировать Северный широтный пояс «Восточная Сибирь — Мирный — Якутск — Магадан». Он сократит маршрут от Новосибирска до Магадана **на 905 км**. Эффект от сокращения времени в пути по Северному широтному поясу оценен в **76 млрд руб.**, эффект, приходящийся на мост, — в **19 млрд руб.** В будущем новый мост поможет создать международный транспортный коридор Россия — Азиатско-Тихоокеанский регион.

ПОЛНАЯ ОКУПАЕМОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ И ЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ МУЛЬТИПЛИКАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ

По оценкам экспертов Министерства экономического развития РФ, социально-экономические эффекты концессионного проекта превосходят инвестиции в **1,6 раза**. Дополнительные налоговые поступления оцениваются в **25,2 млрд руб.** ежегодно.

С учетом изменения коэффициента круглогодичной транспортной доступности ожидается снижение объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета. Запуск движения по мосту может оказать совокупный положительный эффект на рост ВРП республики в размере **3% ежегодно**, а экономия регионального бюджета за счет изменения логистики «северного завоза» составит свыше **4 млрд руб.** Оборачиваемость средств предприятий, участвующих в «северном завозе», сократится **с 12 до 3 месяцев**.

Снижение транспортных расходов окажет значительное влияние на расходы различных отраслей экономики, что, в свою очередь, повлияет на рост доходов граждан и положительно скажется на качестве жизни населения. Стоимость потребительской корзины граждан Якутии прогнозируемо снизится **не менее чем на 10%**, существенно возрастет транспортная подвижность населения. Это высвобождает 1,9 тыс. руб. в месяц на человека, проживающего в зоне влияния Ленского моста, и позитивно отразится на уровне бедности населения в регионе.



Строительство первого в регионе моста через реку Лену будет способствовать развитию строительной отрасли региона, улучшению делового климата и поспособствует застройке прилегающих территорий. Для региона это будет иметь значительный мультипликативный эффект: создание новых рабочих мест, рост поступлений в бюджет, развитие территорий и улучшение качества жизни населения.

ТЕКУЩИЙ СТАТУС

Строительные работы были начаты несколько лет назад. Группой «ВИС» был осуществлен перенос попадающих в зону строительства инженерных сетей и линий электропередачи. Эти мероприятия выполнены в рамках первого этапа проекта, который получил положительное заключение госэкспертизы в 2022 году. В сентябре 2023 года Главгосэкспертиза выдала положительное заключение по итогам рассмотрения проектной документации по основному этапу, который включает сам мостовой переход через реку Лену и правобережный подход к нему.



Первая буронабивная свая под опору моста была залита бетоном 17 октября 2024 году. 31 января 2025 года Группа «ВИС» получила положительное заключение Главгосэкспертизы России по проектной документации третьего, последнего, этапа строительства Ленского моста, включающего левобережный подход к мосту.

В настоящее время ведется устройство технологических площадок со строительством подъездных путей на левом берегу реки Лены. Здесь же развернуты работы по устройству буронабивных свай под опоры мостового перехода. Они велись в течение всей зимы с перерывами только на периоды, когда температура воздуха опускается ниже **-37°C**. К сегодняшнему дню полностью готовы свайные основания для четырех опор.

На правом берегу Лены завершаются работы по переустройству русла реки Таммы. Для устройства фундаментов пилонов моста на тюменском заводе «Стальмост» изготовлены металлоконструкции 3-х коффердамов общим весом около 6,3 тыс. тонн, которые доставляются на строительную площадку. К настоящему времени в Якутск прибыло более 100% этого объема. В апреле начнется укрупнительная сборка коффердамов на подготовленных площадках. Технология наплавных коффердамов для создания «сухих зон» в русле реки в России будет применена впервые.



УНИКАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ДЛЯ УНИКАЛЬНОГО МОСТА

Примеров подобного строительства в международной практике нет. Многое, начиная от проектных решений и заканчивая применяемыми технологиями, уникально для нашей страны и мира. С учетом климата и геологии региона проектировщиками института Гипростроймост разработана уникальная конструкция вантового моста. Его будут удерживать 3 пилон высотой от 194,5 до 284,5 метров. В целом проектом предусмотрено 26 опор: три в русловой части, остальные на автомобильных подходах на обоих берегах реки. Количество буронабивных свай под опоры варьируется от 18 до 32 штук в сухопутной части и от 102 до 208 — в русловой. Длина свай составит от 10 до 40 метров, диаметр — 1,5 метра. Самую большую опору моста предстоит возвести для центрального пилон. Для ее строительства потребуется 208 свай и более 10 000 кубометров бетона.

В российском мостостроении впервые будут использованы наплавные коффердамы. Это огромные металлические «бочки», которые будут смонтированы на берегу и затем сплавлены по воде в места установки. Коффердамы необходимы для создания сухих рабочих зон в русле реки при возведении трех пилонов, которые будут удерживать пролеты вантового моста. Учитывая сложные климатические и гидрологические условия региона, конструкции были разработаны проектировщиками так, чтобы выдерживать нагрузки при ледоходах и минимизировать время работ. Это особенно актуально, учитывая короткий строительный сезон, который в Якутии длится лишь четыре месяца.

Всего будет собрано три коффердама — для центрального и двух боковых пилонов. Число закладных труб для центрального пилон составляет 208 шт., для боковых — 102 шт. Благодаря им на дне реки будут устроены свайные основания масштабных конструкций, глубина некоторых свай будет достигать 40 метров.

Мостовая концессия в Якутии внесет значительный вклад в развитие строительной отрасли России — таких вантовых мостов в арктической зоне с вечной мерзлотой не строил еще никто в мире. Это один из важнейших транспортных проектов в истории страны, реализуемый по поручению Президента РФ Владимира Путина.

Для жителей самого большого региона страны строительство Ленского моста станет новым этапом социально-экономического развития — впервые будет создано круглогодичное сообщение столицы региона с большей частью территории, оторванной рекой, откуда производится завоз всех основных грузов. Создаваемый транспортно-логистический узел создаст каркас для развития опорной транспортной сети на Дальнем Востоке России.

КОРОТКО О ПРОЕКТЕ

КОНЦЕДЕНТ

Правительство Республики Саха (Якутия)

КОНЦЕССИОНЕР

ООО «Восьмая концессионная компания»
(входит в Группу «ВИС», Член АИИК)

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПРОЕКТИРОВЩИК

АО «Институт Гипростроймост — Санкт-Петербург»

ФИНАНСОВЫЙ ПАРТНЕР

ПАО «Сбербанк» (Член АИИК)

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПОДРЯДЧИК

ООО «ВИС Строй»



ЛЕНСКИЙ МОСТ В ЦИФРАХ

2 (II)

категория дороги

14,5 KM

общая протяженность

120 KM/Ч

расчетная скорость

204

количество вант

4,6 KM

протяженность моста

5300 авто в сутки

пропускная способность

Судебная практика

В настоящем разделе содержится анализ экспертов рынка ГЧП и инфраструктуры в отношении существующей судебной практики по следующим вопросам:

- порядок изменения существенных условий концессионного соглашения;
- подтверждение наличия средств или возможности их получения в размере не менее 5% от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций;
- применение правил частной инициативы к процедуре заключения концессионного соглашения с единственным концессионером;
- расторжение концессионного соглашения.

Мы будем включать специальные приложения с судебной практикой в Дайджест по мере появления значимых для рынка кейсов.

Изменение существенных условий концессионного соглашения: с согласия ФАС или через суд?

По общему правилу, изменение существенных условий региональных и муниципальных концессионных соглашений, приводящее к корректировке условий финансового участия концедента, требует получения согласия антимонопольного органа (ФАС, УФАС)¹. Основания, по которым могут быть изменены существенные условия концессионного соглашения, определены Правительством РФ и носят закрытый характер².



Искандер Бинашев,
член Экспертного
совета АИИК, Партнер,
Глава практики ГЧП
Alumni Partners

Обстоятельства, при которых требуется изменение существенных условий концессионного соглашения, не всегда подпадают под основания, закрепленные в Постановлении № 368. При этом без изменения условий концессионного соглашения дальнейшая реализация проекта может быть невозможна. Например, по результатам проектирования может обнаружиться необходимость изменения технико-экономических показателей объекта концессионного соглашения или сроков строительства³. В этой ситуации продолжение строительства объекта инфраструктуры становится невозможным без изменения условий концессионного соглашения, причем как в соответствии с проектной документацией, так и на основании действующих условий концессионного соглашения. Однако такая ситуация не является основанием для получения согласования ФАС, предусмотренного Постановлением № 368.



Алина Вишневская,
адвокат, юрист практики
ГЧП Alumni Partners

В настоящей статье рассматривается практика изменения существенных условий концессионных соглашений, в том числе судебная практика, в части применения судами таких оснований для внесения изменений в существенные условия концессионных соглашений, как существенное нарушение одной из сторон условий соглашения и существенное изменение обстоятельств, из которых исходили стороны при заключении концессионного соглашения. Кроме того, в статье рассматривается практика изменения существенных условий концессионных соглашений на основании решения суда без получения согласия ФАС.

I СУЩЕСТВЕННОЕ НАРУШЕНИЕ УСЛОВИЙ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

Одним из оснований для изменения договора в одностороннем порядке на основании решения суда является существенное нарушение договора другой стороной⁴. Под **существенным нарушением договора** Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) определяет **нарушение, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора**⁵. Несмотря на универсальное и повсеместное применение рассматриваемого основания, оно носит оценочный характер и устанавливается судами различно в зависимости от обстоятельств конкретного дела⁶.

Нередко в концессионных соглашениях предусматривается **перечень обстоятельств**, которые стороны признают **существенным нарушением соглашения**⁷. Такая практика позволяет заранее спрогнозировать возможные варианты действий сторон в случае наступления таких обстоятельств (возможность изменения или расторжения соглашения), а также презюмировать существенность нарушения в целях избежания возникновения споров.

В частности, в деле № А28–9978/2017⁸ суд согласовал продление сроков реконструкции объекта концессионного соглашения в связи с нарушением концедентом обязанности по его передаче концессионеру — в соглашении было прямо предусмотрено, что указанное нарушение является существенным для сторон. При этом УФАС, участвовавшее в деле и поддержавшее требования концессионера, отметило, что обращение сторон в ФАС за изменением соглашения в соответствии с порядком, установленным Постановлением № 368, не приведет к желаемому результату, поскольку не содержит релевантных оснований, которые можно было бы применить к рассматриваемым обстоятельствам.

I СУЩЕСТВЕННОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ

Пункт 1 статьи 451 ГК РФ предусматривает возможность корректировки договора в случае существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при его заключении. **Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это предвидеть, они бы вообще не заключили договор или заключили бы его на других условиях**⁹. В частности, показателями являются невозможность стороны преодолеть наступление таких обстоятельств и возникновение ущерба¹⁰.

✓ Так, имеется положительная судебная практика, подтверждающая возможность изменения условий концессионных соглашений по иску концессионера к концеденту в связи с существенным изменением обстоятельств. Таким изменением суды признают, в частности:

1. изменения в законодательстве о градостроительной деятельности, приведшие к увеличению сроков согласования и утверждения необходимой градостроительной и проектной документации¹¹;
2. изменения нормативного регулирования деятельности, связанной со строительством и эксплуатацией объекта концессионного соглашения, в частности, изменение показателей, установленных программой стратегического планирования¹²;
3. несоответствие кадастровых границ предоставленного земельного участка, расположение в границах санитарно-защитной зоны проектируемого объекта земель с неподходящим видом разрешенного использования, изменение нормативных требований к проектированию объекта концессионного соглашения¹³;

⁴ Пункт 2 статьи 450 ГК РФ.

⁵ Абзац 4 пункта 2 статьи 450 ГК РФ.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2018 № 1752-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шарафутдиновой Любови Андреевны на нарушение ее конституционных прав статьей 309, пунктом 1 статьи 310, пунктом 2 статьи 450 Гражданского кодекса Российской Федерации и частью второй статьи 61, частями первой и четвертой статьи 67, частью третьей статьи 173 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

⁷ Например, см.: Концессионное соглашение о финансировании, создании и эксплуатации комплекса по обращению с отходами «Староминский» в Краснодарском крае ([https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/23000020240000000002_1/\(lotInfo:docs\)?fromRec=false#lotInfoSection-docs](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/23000020240000000002_1/(lotInfo:docs)?fromRec=false#lotInfoSection-docs)); Концессионное соглашение о создании, реконструкции и эксплуатации имущественного комплекса наземного электрического транспорта общего пользования в муниципальном образовании городской округ город Красноярск Красноярского края ([https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/210000148900000000090_1/\(lotInfo:docs\)?fromRec=false#lotInfoSection-docs](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/210000148900000000090_1/(lotInfo:docs)?fromRec=false#lotInfoSection-docs)); Концессионное соглашение о создании и эксплуатации объекта образования «Общеобразовательная школа на 1200 мест в Северном планировочном районе г. Благовещенск, Амурская область» ([https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/210000341000000000004_1/\(lotInfo:docs\)?fromRec=false#lotInfoSection-docs](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/210000341000000000004_1/(lotInfo:docs)?fromRec=false#lotInfoSection-docs)).

⁸ Решение Арбитражного суда Кировской области от 14.12.2017 по делу № А28–9978/2017.

⁹ Абзац 2 пункта 1 статьи 451 ГК РФ.

¹⁰ Пункт 2 статьи 451 ГК РФ.

¹¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.12.2021 № Ф05–29408/2021 по делу № А41–84657/2020, решение Арбитражного суда Свердловской области от 24.10.2022 по делу № А60–30394/2022.

¹² Решение Арбитражного суда Пензенской области от 12.02.2025 по делу № А49–7744/2022.

¹³ Решение Арбитражного суда Новгородской области от 09.12.2024 по делу № А44–5526/2024.

¹ Часть 3.8 статьи 37 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» («Закон о концессионных соглашениях»). В отношении концессионных соглашений, заключенных до 01.10.2023, получение согласования антимонопольного органа необходимо для изменения любых существенных условий.

² Часть 3.9 Закона о концессионных соглашениях, постановление Правительства РФ от 24.04.2014 № 368 «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения» (Постановление № 368).

³ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 28.12.2024 по делу № А40–219229/24–17–1400.

- 4. изменение минимального размера оплаты труда, подлежащего учету в составе операционных расходов концессионера, включаемых в долгосрочные параметры регулирования¹⁴;
- 5. перенос концедентом сроков вывода котельных из эксплуатации¹⁵;
- 6. значительное повышение стоимости оборудования, необходимого для реализации концессионного соглашения¹⁶;
- 7. значительное увеличение значений нормативного удельного расхода топлива, подлежащего учету в составе показателей энергетической эффективности объектов теплоснабжения¹⁷;
- 8. неучет в концессионном соглашении части объектов, подлежащих модернизации¹⁸.

Исходя из рассмотренных примеров, можно сделать вывод о том, что изменение законодательства или отдельных нормативных требований к созданию, эксплуатации объекта концессионного соглашения является наиболее частым основанием для изменения условий концессионного соглашения в судебном порядке. При этом во вторую категорию оснований для изменения концессионного соглашения попадает перемена фактических условий реализации проекта. Суды обращают внимание, прежде всего, на то, были ли известны концессионеру обстоятельства, на которые он ссылается, как на основания для изменения соглашения, мог ли он предвидеть такие обстоятельства и влекут ли они ухудшение его положения.

ИЗМЕНЕНИЕ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ СУДОМ — ЗАКОННЫЙ СПОСОБ ИЛИ МЕХАНИЗМ ОБХОДА УСТАНОВЛЕННОЙ ПРОЦЕДУРЫ?

Обнаруженная судебная практика не является обширной, однако свидетельствует о возможности концессионера изменить условия концессионного соглашения в судебном порядке, причем как при отсутствии согласия концедента, так и в случае, если такое согласие имеется. Так, к примеру, в делах №№ А28–1476/2019¹⁹, А05–11435/2022²⁰ и А47–6188/2023²¹ были заключены **мировые соглашения с учетом признания концедентами исковых требований**. Суды сочли, что признание иска концедентом применительно к требованию об изменении условий концессионного соглашения не противоречит закону и не нарушает права других лиц. Более того, в рамках дела № А05–11435/2022 УФАС, которое было привлечено в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, указало, что при установлении факта существенного изменения обстоятельств суд вправе удовлетворить заявленные концессионером требования об изменении концессионного соглашения. Таким образом, суды своими решениями согласовывают изменение существенных условий концессионных соглашений даже в отсутствие спора между сторонами и прохождения процедуры, установленной Постановлением № 368.

Стоит отметить, что в отдельных делах суды и ФАС самостоятельно указывают на возможность изменения соглашения в судебном порядке без необходимости получения специального согласия или даже при получении отказа публичного органа²². В частности, по делу № А28–1476/2019²³ отказ УФАС в согласовании изменения условий концессионного соглашения не явился препятствием для их изменения в судебном порядке²⁴. Как следует из обстоятельств дела, концессионер обратился в УФАС с заявлением о согласовании включения в концессионное соглашение иного имущества, связанного с объектом соглашения.

Концессионер указал в качестве обоснования тот факт, что при исполнении соглашения было выявлено иное движимое имущество, не включенное в состав объекта соглашения, но необходимое концессионеру для осуществления им деятельности. УФАС отказало концессионеру в согласовании изменения условий концессионного соглашения по причине отсутствия оснований, предусмотренных Постановлением № 368, но в то же время самостоятельно предложило концессионеру обратиться в суд за изменением соглашения.

Действительно, **в соответствии с разъяснениями ФАС внесение изменений в условия концессионных соглашений** на основании вступивших в законную силу решений суда осуществляется **без получения согласия ФАС**²⁵. Это обосновывается тем, что судебные акты, вступившие в законную силу, имеют обязательный характер для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан на всей территории Российской Федерации²⁶. Таким образом, ФАС допускает возможность изменения концессионного соглашения, в том числе по основанию, предусмотренному Постановлением Правительства № 368 (существенное изменение обстоятельств), в судебном порядке без необходимости прохождения предусмотренной в постановлении процедуры.

Возможность использования различных подходов к изменению концессионного соглашения, с одной стороны, предоставляет стороне гибкость и возможность выбора, а с другой стороны, потенциально может быть признана механизмом обхода процедуры получения согласия ФАС.

Так, обнаружены отдельные судебные решения, в которых суды в основу своих выводов об отсутствии оснований для удовлетворения требований об изменении условий концессионных соглашений кладут среди прочего факт неполучения согласования УФАС в отношении внесения таких изменений. В частности, направление перед обращением в суд заявления в УФАС о согласовании изменений концессионного соглашения в порядке, предусмотренном Постановлением № 368, рассматривается в качестве показателя необходимости получения такого согласия²⁷. При этом **обращение в суд за изменением концессионного соглашения при отказе УФАС в согласовании таких изменений и отсутствии обжалования такого отказа может рассматриваться как обход установленных законодательством процедур**²⁸. Указанная позиция суда устанавливает приоритет административной процедуры.

Таким образом, несмотря на неоднородность судебной и антимонопольной практики, внесение изменений в концессионное соглашение на основании решения суда представляется в определенных случаях действенным механизмом, обеспечивающим гибкость реализации концессионного проекта и позволяющим расширить возможности сторон в построении стратегии изменения условий концессионного соглашения. В зависимости от обстоятельств, в связи с которыми рассматривается необходимость изменения условий концессионного соглашения, сторонами могут быть использованы различные комбинации и подходы, включающие как возможность признания иска, так и получения предварительной позиции ФАС, которую можно использовать в суде.

На практике стороны концессионного соглашения в целях обеспечения возможности изменения существенных условий соглашения могут предпринять следующие шаги:

- 1. предусмотреть в концессионном соглашении перечень оснований для изменения условий — указать, из каких обстоятельств стороны исходят при заключении соглашения, или какие основания стороны признают существенным изменением обстоятельств. Фиксация сторонами в договоре таких оснований упростит доказательство существенности изменений условий реализации проекта;
- 2. предусмотреть в концессионном соглашении перечень нарушений, которые стороны признают существенными для исполнения соглашения;
- 3. получить предварительную позицию ФАС об отсутствии необходимости получения согласия антимонопольного органа в соответствии с Постановлением № 368 или о возможности изменения условий концессионного соглашения в судебном порядке (применительно к конкретным условиям концессионного соглашения). Получение предварительного ответа ФАС, допускающего изменение условий соглашения судом, будет преимуществом при заявлении требований в судебном порядке;
- 4. подготовить подробное обоснование необходимости внесения изменений в условия концессионного соглашения и обратиться в ФАС в соответствии с Постановлением № 368;
- 5. обратиться в суд по основаниям, установленным ГК РФ.

¹⁴ Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 05.12.2024 по делу № А27–18978/2024, решение Арбитражного суда Архангельской области от 30.09.2024 по делу № А05–5286/2024, решение Арбитражного суда Архангельской области от 19.02.2024 по делу № А05–437/2024, решение Арбитражного суда Ростовской области от 14.06.2022 по делу № А53–12897/2022.

¹⁵ Решение Арбитражного суда Архангельской области от 30.09.2024 по делу № А05–5286/2024.

¹⁶ Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 25.10.2023 по делу № А47–6188/2023.

¹⁷ Решение Арбитражного суда Архангельской области от 14.02.2023 по делу № А05–11435/2022.

¹⁸ Решение Арбитражного суда Новгородской области от 05.04.2022 по делу № А44–7344/2021.

¹⁹ Решение Арбитражного суда Кировской области от 07.05.2019 по делу № А28–1476/2019.

²⁰ Решение Арбитражного суда Архангельской области от 14.02.2023 по делу № А05–11435/2022.

²¹ Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 25.10.2023 по делу № А47–6188/2023.

²² Так, для изменения долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера («ДПР») в отношении объектов ЖКХ установлен специальный порядок, предусматривающий необходимость предоставления в антимонопольный орган предварительного согласия публичного органа, осуществляющего регулирование цен (тарифов) (подпункт з) пункта 5 Постановления № 368). Перечень оснований, по которым тарифный орган может предоставить согласие является закрытым. Таким образом, в случае отсутствия таких оснований у ФАС отсутствуют предпосылки для дачи согласия на изменение ДПР. В отдельных делах антимонопольные органы и суды указывают, что при отсутствии оснований для изменения ДПР и, в частности, при получении отказа тарифного органа, изменение условий концессионного соглашения возможно в судебном порядке (см., например, решение Арбитражного суда Кемеровской области от 05.12.2024 по делу № А27–18978/2024, решение Арбитражного суда Архангельской области от 30.09.2024 по делу № А05–5286/2024, решение Арбитражного суда Архангельской области от 19.02.2024 по делу № А05–437/2024, решение Арбитражного суда Архангельской области от 14.02.2023 по делу № А05–11435/2022). Также имеются единичные решения, из которых усматривается прямое указание УФАС на возможность изменения существенных условий концессионного соглашения без необходимости прохождения процедуры по Постановлению № 368 и получения согласия антимонопольного органа (см.: решение Арбитражного суда Оренбургской области от 25.10.2023 по делу № А47–6188/2023).

²³ Решение Арбитражного суда Кировской области от 07.05.2019 по делу № А28–1476/2019.

²⁴ Решение Арбитражного суда Кировской области от 07.05.2019 по делу № А28–1476/2019.

²⁵ Пункт 3 информации ФАС России «О некоторых вопросах, возникающих в связи с заключением и изменением концессионных соглашений в отношении объектов жилищно-коммунального хозяйства», пункт 4 письма ФАС России от 24.09.2018 № ВК/76768-ПР/18.

²⁶ Часть 1 статьи 16 АПК РФ.

²⁷ Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.04.2024 № 11АП-2188/2024, 11АП-2190/2024 по делу № А55–18351/2023.

²⁸ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.09.2024 № Ф06–5347/2024 по делу № А55–18351/2023.

Вопрос легитимности заключенных концессионных соглашений

Начиная с 2024 года, по большому количеству социальных проектов, реализуемых на Востоке страны (Приморский край, Хабаровский край, Забайкальский край, Еврейская автономная область), была оспорена легитимность заключенных концессионных соглашений — решениями арбитражных судов соглашения были признаны недействительными.



Анна Багинская,
член Экспертного
совета АИИК,
Управляющий директор —
руководитель Центра ГЧП
ПАО «Сбербанк России»

Самый «популярный» аргумент — это несоответствие концессионера требованию о подтверждении наличия средств или возможности их получения в размере не менее 5% от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций, утвержденному постановлением Правительства РФ от 31.03.2015 г. № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения».

Пункт 4 Формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения, утвержденной постановлением Правительства РФ от 31.03.2015 г. № 300, в редакции, действовавшей на момент заключения указанных концессионных соглашений, указывал на необходимость предоставления копии подтверждающего документа, выданного кредитной организацией, для подтверждения соответствия рассматриваемому требованию. При этом не уточнялось, в какой именно форме подтверждающий документ может быть предоставлен.

В большинстве проектов, **концессионные соглашения по которым были признаны недействительными,** концессионерами на момент подачи ЧКИ, в соответствии с общерыночной практикой, были предоставлены **письма банков, подтверждающие возможность получения концессионером кредитных средств** после получения соответствующего одобрения на коллегиальном органе банка. В свою очередь, суды сделали выводы, что такие письма являются недостаточным подтверждением возможности концессионера привлечь 5% от бюджета проекта, так как на момент предоставления письма у банков нет юридических обязательств о предоставлении кредитных средств концессионеру.

Возвращаясь к рыночной практике предоставления писем поддержки — действующее законодательство о банках и банковской деятельности **не предусматривает возможности для кредитных организаций предоставления каких-либо писем,** являющихся подтверждением безусловного предоставления кредитных средств. Кроме того, соответствие письма кредитной организации требованиям закона подтверждается письмом Минэкономразвития России от 01.04.2024 г. № 10905-ИТ/Д22и, в котором Минэкономразвития России указало на то, что в редакции постановления Правительства РФ от 31.03.2015 № 300, действующей с 1 мая 2015 г. до 16 сентября 2023 г., не уточнялся вид и юридическая значимость документа, выданного кредитной организацией, подтверждающего соответствие инициатора проекта требованию. Вместе с тем, по мнению Минэкономразвития России, таким подтверждающим документом с 1 мая 2015 г. могло выступать, в том числе письмо кредитной организации о возможности предоставления инициатору проекта средств на реализацию проекта.

Также Минэкономразвития России в вышеуказанном письме отмечает, что в целях исключения правовой неопределенности в указанном вопросе и с учетом сложившейся практики и накопленного опыта взаимодействия кредитных организаций с участниками концессионных соглашений перечень предоставляемых инициатором проекта сведений и подтверждающих документов был уточнен в постановлении Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2023 г. № 1515 «Об утверждении формы заявки о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения и о внесении изменений в форму предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения», в том числе среди прочего было добавлено указание на возможность предоставления письма кредитной организации о возможности предоставления заявителю средств на реализацию проекта.



Учитывая, что суды не приняли во внимание позицию Минэкономразвития России, участники рынка восприняли это как сигнал, что существует необходимость однозначных законодательных изменений, не позволяющих двойное трактование закона.

Суд признал ничтожным концессионное соглашение по проекту создания кампуса в Хабаровске

24 февраля 2025 года было вынесено решение по так называемому хабаровскому делу — по спору между прокуратурой и участниками концессионного проекта по строительству кампуса в Хабаровске (решение Арбитражного суда Хабаровского края от 24.02.2025 по делу № А73–3044/2024).



Анна Батуева,
член Экспертного
совета АИИК, Директор
юридической практики
недвижимости,
строительства
и инфраструктурных
проектов
ООО «Технологии
Доверия»

16 июня 2023 года между Министерством образования и науки Хабаровского края и ООО «Кампус 2025» было заключено концессионное соглашение о создании и эксплуатации объекта образования «Межвузовский кампус г. Хабаровск» (далее — КС).

КС было заключено после того, как проект по созданию межвузовского кампуса в Хабаровске (далее — Проект) был отобран Межведомственной рабочей группой при Минобрнауки России в рамках так называемой 2-ой волны отбора проектов по созданию кампусов¹.

В рамках Проекта планировалось строительство гостиниц («общежитий») на 2 500 мест, а также строительство образовательных и других объектов студенческого кампуса. Общая предварительная стоимость Проекта (до проведения проектирования) — 27,7 млрд руб².



Срок действия КС: 18 лет 8 мес.

КС было заключено на основании ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — 115-ФЗ), т. к. ООО «Кампус 2025» был включено, наряду с другими 7 концессионерами 2ой волны по отобраным проектам, в перечень единственных концессионеров, с которыми концессионное соглашение заключается без проведения конкурса (далее — Перечень единственных концессионеров)³.



Для заключения КС Правительство Хабаровского края приняло решение о заключении КС (распоряжение от 13.06.2023 № 357-рп), в котором было указано, что концессионер на дату заключения концессионного соглашения должен соответствовать требованиям, установленным частью ч. 4.11 ст. 37 115-ФЗ, в т. ч. наличие средств или возможность их получения в размере не менее 5% от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций. До этого (10.06.2023) ООО «Кампус 2025» (концессионер) представило письмо, в котором заверяло свое соответствие указанным требованиям, и к которому, в частности, было приложено письмо банка о готовности предоставить кредит по итогам прохождения всех необходимых процедур.

¹ Отбор проводится в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.07.2021 № 1268.

² <https://xn--80athfeecnr.xn--plai/campus/view?id=67>

³ Распоряжение Правительства РФ от 21.05.2022 № 1276-р.

СУТЬ СПОРА

27 февраля 2024 года суд принял иск заместителя прокурора Хабаровского края о признании недействительным КС.

Основные доводы прокурора:

- 1) письмо банка, которое концессионер предоставил при заключении КС, «не содержит юридического обязательства банка по предоставлению финансирования».

Прокурор ссылался на то, что данное письмо не является надлежащим подтверждением наличия у концессионера собственных средств или возможности их привлечения в размере не менее 5% объема заявленных в проекте КС инвестиций;

- 2) имеются риски нарушения сроков выполнения работ по разработке проектной документации, установленных «Дорожной картой»⁴.

В частности, концессионер не предоставил информацию с указанием фактически выполненного объема работ по проектированию.

Прокурор ссылался на акт о результатах контроля за соблюдением концессионером условий КС (при этом этот акт был составлен меньше, чем через 3 месяца после заключения КС).

Стороны КС не были согласны с требованиями прокурора и, в частности, указывали на то, что концессионер был включен в Перечень единственных концессионеров.

РЕШЕНИЕ СУДА

Суд первой инстанции признал КС ничтожным, приняв аргументы прокурора.

Суд указал, что:

- письмо банка не подтверждает фактическую возможность выступить в роли концессионера с точки зрения *«реальности выполнения им необходимого для создания объекта объема обязательств, то есть способность реализовать цели заключения концессионного соглашения, что закономерно предполагает обладание в действительности лицом, претендующим на реализацию мероприятий концессионного соглашения, необходимой и достаточной для этого финансовой составляющей»*;
- письмо банка не содержит необходимой информации на период действия концессионного соглашения, предусмотренной п. 4 ч. 4.11 ст. 37 115-ФЗ⁵, а также юридического обязательства по предоставлению финансирования;
- включение концессионера в Перечень единственных концессионеров не освобождало его от обязанности исполнить требования ч. 4.11 ст. 37 115-ФЗ, в том числе подтвердить наличие средств или возможности их получения в размере не менее 5% объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций;
- решение Правительства Хабаровского края о заключении КС⁶ также предусматривало, что концессионер на дату заключения концессионного соглашения должно соответствовать требованиям, установленным частью ч. 4.11 ст. 37 115-ФЗ, в т. ч. наличие средств или возможность их получения в размере не менее 5% от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций.

⁴ Видимо, имеется в виду дорожная карта, которая подписывалась по проектам на создание кампусов, до заключения концессионных соглашений.

⁵ Согласно п. 4 ч. 4.11 ст. 37 115-ФЗ (в редакции, которая действовала на дату заключения КС) лицо, выступающее с инициативой заключения концессионного соглашения, а также иные лица, подающие заявки на заключение концессионного соглашения, должны отвечать следующим требованиям: наличие средств или возможности их получения в размере не менее 5% от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций (предельного размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществить концессионером, на каждый год срока действия концессионного соглашения). Новая редакция ч. 4.11 ст. 37 115-ФЗ содержит по этому вопросу аналогичное регулирование (лицо, выступающее с инициативой заключения концессионного соглашения, иные лица, представляющие заявки о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения, должны отвечать требованиям, предъявляемым к концессионеру в соответствии с 115-ФЗ, а также подтвердить наличие средств или возможности их получения в размере не менее 5% объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций (предельного размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществить концессионером, на каждый год срока действия концессионного соглашения).

⁶ Распоряжение Правительства Хабаровского края от 13.06.2023 № 357-рп «О заключении концессионного соглашения о создании и эксплуатации объекта образования — «Межвузовский кампус г. Хабаровск».

КОММЕНТАРИЙ

1. Другие дела со схожими выводами судов

КС признано ничтожным судом первой инстанции. Решение вступит в силу 24 марта 2025 года либо окончательное решение будет вынесено (если стороны будут оспаривать решения судов) судом апелляционной/кассационной инстанции (в зависимости от того, как стороны будут оспаривать судебные решения).

При этом уже имеются другие судебные решения по делам с похожими обстоятельствами (включая владельцев (первоначальных владельцев) концессионеров), в которых концессионные соглашения (но уже на создание школ) были признаны недействительными на том основании, что письмо банка не содержит обязательство предоставить кредит⁷. Однако с 01.10.2023 в форме предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения, утв. постановлением Правительства РФ от 31.03.2015 № 300, уже прямо было указано, что инициатор предоставляет «письмо кредитной организации о возможности предоставления заявителю средств на реализацию проекта» (как это и использовалось на практике).

Кроме того, есть существенное различие между этими делами — в хабаровском деле КС было заключено с единственным концессионером, определенным решением Правительства РФ.

2. Применение правил частной инициативы к процедуре заключения концессионного соглашения с единственным концессионером

Необходимо отметить, что нормы ч. 4.11 ст. 37 115-ФЗ⁸, которые были применены судом в хабаровском деле, формально должны применяться только к случаям заключения концессионного соглашения в рамках частной инициативы.

Так, согласно ч. 3 ст. 22 115-ФЗ в случае, если федеральным законом предусмотрено заключение концессионного соглашения без проведения конкурса, решением о заключении концессионного соглашения устанавливаются условия концессионного соглашения, порядок заключения концессионного соглашения и требования к концессионеру. В соответствии с ч. 4.1 ст. 37 115-ФЗ требования, предусмотренным ч. 4.11 ст. 37, применяются, если концессионное соглашение заключается по инициативе лиц, которые могут быть концессионерами.

Тем не менее суд применил нормы о частной инициативе к КС, которое было заключено с единственным концессионером, определенным решением Правительства РФ.

Дополнительный аргумент суда в таком применении норм заключался в том, что в самом решении Правительства Хабаровского края было указано, что концессионер должен отвечать этим требованиям.



Хотя на практике часть концедентов, принимая решение о заключении концессионного соглашения с единственным концессионером, не указывают такие требования⁹ — в частности, сама Российская Федерация¹⁰.

⁷ Например, решение Арбитражного суда Еврейской автономной области от 25.02.2025 по делу № А16–2511/2024; решение Арбитражного суда Забайкальского края от 26.07.2024 по делу № А78–2626/2024; постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 05.06.2024 № 05АП–2583/2024 по делу № А51–21373/2023.

⁸ Как в новой редакции, так и в прежней редакции, которая была применена судом в хабаровском деле.

⁹ См., например, распоряжение Правительства Архангельской области от 16.06.2023 № 476-рп «О заключении концессионного соглашения «О финансировании, создании и эксплуатации студенческого кампуса мирового уровня «Арктическая звезда», постановление Правительства Сахалинской области от 13.06.2023 № 270 «О заключении концессионного соглашения в отношении проектирования, создания и эксплуатации кампуса в г. Южно-Сахалинске Сахалинской области».

¹⁰ См., например, распоряжение Правительства РФ от 27.01.2025 № 123-р «О заключении концессионного соглашения о финансировании, создании, реконструкции и использовании (эксплуатации) объектов аэродрома аэропорта г. Горно-Алтайска с акционерным обществом «Аэропорт Горно-Алтайск» без проведения конкурса».



Данил Подшивалов,
член Экспертного
совета АИИК, старший
партнер консалтинговой
группы VERSUS

ИЗМЕНИТЬ(,) НЕЛЬЗЯ(,) РАСТОРГНУТЬ!

В начале 2025 года был опубликован судебный акт¹, который уже сейчас может послужить вектором для правоприменителей и консультантов.

Концедент обратился с требованием о расторжении концессионного соглашения ввиду нарушения концессионером сроков, предусмотренных соглашением, а также по причине увеличения стоимости объекта (мусороперерабатывающий завод и полигон отходов производства и потребления) не менее, чем на 30%.

Концессионер, в свою очередь, заявил встречные требования об изменении условий соглашения по причине наступления обстоятельств непреодолимой силы.

Суд, отказывая в удовлетворении первоначальных исковых требований, привел следующие аргументы:

”

«Расторжение Соглашения не решит проблему увеличения стоимости создания Объекта ввиду объективно увеличившихся цен на строительные материалы, а лишь затянет процесс исполнения концессионного соглашения, что противоречит общественным интересам. Возмещение расходов, понесенных ООО «Маг Груп Пенза» в сумме свыше 200 млн руб., затраченных на инженерные изыскания и разработку проектной документации на создание Объекта, повлечет необоснованные расходы для регионального бюджета».

При этом суд учел, что концессионер просрочил исполнение своих обязательств. Однако последствия от прекращения значимого проекта будут куда хуже, чем от нахождения взаимовыгодного компромисса и сохранения отношений.

Отметим значимость рассмотренного примера для существующих концессий, многие из которых так или иначе столкнулись с обстоятельствами непреодолимой силы.

Суд первой инстанции, руководствуясь условиями договора и учитывая общественные интересы, существенно изменил условия концессионного соглашения в части уточнения:

(1) предмета концессионного соглашения, (2) срока создания Объекта, (3) срока эксплуатации Объекта концессионером, (4) описания и ТЭП объекта, (5) объема и порядка возврата инвестиций, (6) объема валовой выручки концессионера, (7) показателей эффективности.



Рассматриваемый пример откроет окно возможностей для сохранения существующих проектов в суде, который изменит, а не расторгнет концессионное соглашение.

«СКРЫТАЯ» НИЧТОЖНОСТЬ ОСНОВАНИЯ ИСКА

В следующем деле, рассмотренном в постановлении Третьего арбитражного апелляционного суда от 10.02.2025 по делу № А69-3361/2021, фабула спора могла быть описана очень просто: истец, руководствуясь положениями дополнительного соглашения к концессии, предъявил иск о взыскании стоимости строительных работ, принятых по актам.

Однако в ходе судебного разбирательства были выявлены негативные и, как мы полагаем, неожиданные для концессионера горизонты усмотрения суда.

Суд пришел к выводу о ничтожности дополнительного соглашения, заключенного между сторонами концессионного соглашения, которое являлось основанием для предъявления и расчета исковых требований, указав следующее.

”

«При наличии спора, основанного на сделке, суды обязаны проверить ее действительность по признакам ничтожности по собственной инициативе, вне зависимости от доводов сторон спора. Установив факт порока в сделке, суд не может не констатировать факт ее ничтожности, устраняя тем самым неопределенность в правоотношениях».

Сложно предполагать, не зная всех обстоятельств дела, какую неопределенность в правоотношениях требовалось устранить в условиях, когда действительность дополнительного соглашения не являлась предметом судебных дискуссий.

Однако следует обратить внимание на констатацию суда о сути дополнительных договоренностей: «при этом стоимость выполняемых работ по реконструкции объекта увеличилась приблизительно на 50%».

Как результат, заявляя требование о возмещении каких-либо издержек со стороны концессионера, следует, несмотря на отсутствие спора между сторонами, ответить на вопрос: а не было ли ничтожным концессионное соглашение и (или) дополнительное соглашение. Ведь в ином случае эту проверку может осуществить суд в процессе, основанном на этих сделках.

В условиях, когда требования о признании концессионного соглашения ничтожной сделкой стали появляться в судебной практике, **концессионерам и их консультантам надлежит оценивать риски ненадлежащего оформления тех или иных договоренностей.**

РАЗойДЕМСЯ БЕЗ ПРЕТЕНЗИЙ

В завершении — решение Арбитражного суда Еврейской автономной области от 11.02.2025 по делу № А16-3492/2024 (судебный акт не вступил в законную силу, подана апелляционная жалоба). Спор примечателен для тех концессионеров, которые хотят «выйти» из проекта любой ценой, но в сжатые сроки. Что может быть проще, чем заключение соглашения между сторонами о досрочном прекращении концессионного соглашения.

Однако содержание такого соглашения и его отдельные формулировки могут перечеркнуть перспективы удовлетворения каких-либо последующих требований.

В частности, столь распространенная фраза, включаемая в большинство закрывающих документов: «у сторон отсутствуют взаимные претензии в связи с обстоятельствами, имевшими место в период до даты прекращения соглашения», может привести к невозможности получения чего-либо после проставления подписей сторон.

Так, в рассматриваемом судебном акте установлено следующее:

”

«По инициативе Общества между Администрацией, Обществом и Еврейской автономной областью в лице губернатора заключено соглашение о прекращении концессионного соглашения. В пункте 13 соглашения от 22.08.2024 о прекращении концессионного соглашения указано, что подписание соглашения влечет за собой отказ сторон от претензий по исполнению обязательств концессионного соглашения за период его действия».

Затем суд довольно подробно описывает добровольность действий концессионера и его предпринимательский риск, что, по мнению суда, отражает истинное намерение концессионера отказаться от взаимных претензий о взыскании каких-либо сумм по концессионному соглашению.

Подача апелляционной жалобы заставляет усомниться в бесспорности этого тезиса, однако наша рекомендация довольно проста: **исключите подобного рода формулировки, не соответствующие вашим финансовым целям, из текста заключаемых соглашений о прекращении концессионных соглашений.**

¹ Решение Арбитражного суда Пензенской области от 12.02.2025 по делу № А49-7744/2022

Для заметок



Ассоциация инфраструктурных
инвесторов и кредиторов



+7 (495) 108-24-57



info@asiic.ru



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



asiic.ru



@INVESTORS_CREDITORS