



АССОЦИАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ
ИНВЕСТИТОРОВ И КРЕДИТОРОВ



Министерство
экономического развития
Российской Федерации

Государственно-частное партнерство в России

Механизмы снижения стоимости ГЧП и концессионных проектов



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, декабрь 2024 г.

Авторский коллектив

АИИК

Мария Ярмальчук
исполнительный
директор

Галина Крупен
руководитель
отдела по связям
с общественностью

You & Partners

Евгения Зусман
управляющий
партнер компании

АО «Банк ДОМ.РФ»

Любовь Бараблина
руководитель
подразделения
«ГЧП и инфраструктура»

Технологии Доверия

Анна Батуева
директор,
юридическая практика
недвижимости,
строительства
и инфраструктурных
проектов

Минэкономразвития России

Департамент финансово-
банковской деятельности
и инвестиционного
развития

Наталья Морщихина
директор
Департамента

Виктор Чудов
заместитель директора
Департамента

Анна Бабурина
ведущий консультант

«ВТБ Инфраструктурный Холдинг»

Андрей Аверин
генеральный директор

АО «Газпромбанк»

Алексей Перепелкин
вице-президент

Центр экономики инфраструктуры

Арий Оконишников
руководитель проектов

АО «Донаэродорстрой»

Ольга Бабина
член совета директоров

«Качкин и партнеры»

Лусине Арутюнян
руководитель
направления
проектов в социальной
сфере практики
по инфраструктуре
и ГЧП

Алена Пимоненко
юрист практики
по инфраструктуре
и ГЧП

Благодарность за участие в подготовке дайджеста

АО «Газпромбанк»



Банк ВТБ (ПАО)



You&Partners

YOU & PARTNERS

АО «Банк ДОМ.РФ»



«Технологии
Доверия»



«Качкин
и партнеры»



Центр экономики
инфраструктуры



АО «Донаэродорстрой»



ДСК «Автобан»



Вступительное слово



В текущих условиях бюджетных ограничений важно комплексно работать со всеми возможными инструментами для привлечения финансирования в инфраструктуру. Речь идет о льготном фондировании, субсидировании процентных ставок по кредитам, выравнивании рисков и других мерах поддержки. Сохранение трендов по развитию отрасли инфраструктурного строительства сегодня стало особенно приоритетным, ведь создание любого инфраструктурного объекта всегда влечет за собой мощный экономический эффект, как для государства, так и для бизнеса, и банков.

Игорь Коваль

Председатель Правления АИИК,
Первый заместитель председателя
правления ГК «Автодор»



В настоящее время государственно-частное партнерство является одним из важнейших инструментов для реализации инфраструктурных проектов. Так, несмотря на повышение ключевой ставки, мы наблюдаем положительную динамику заключения концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве. По состоянию на 1 ноября 2024 г. объем законтрактованных инвестиций в проекты ГЧП за текущий год составляет более 2 трлн рублей — это рекордное значение за всю историю существования механизма государственно-частного партнерства и концессионных соглашений.

Наталья Морщихина

директор Департамента
финансово-банковской
деятельности и инвестиционного
развития Министерства
экономического развития РФ



Содержание

Законодательные новеллы	3
Заключение концессионного соглашения в отношении объектов ЖКХ с добросовестными концессионерами без проведения конкурсных процедур	3
Последние инициативы в отношении концессионных соглашений и соглашений ГЧП в сфере здравоохранения	7
Вовлечение объектов культурного наследия в концессионные проекты	10
Системный подход к модернизации управления ГЧП	15
Смысл ГЧП — это поиск баланса рисков	18
Бюджетный кодекс РФ	20
Меры поддержки ГЧП и концессионных проектов	22
Как банки могут помочь инвесторам вкладываться в инфраструктуру	22
Меры поддержки в условиях высокой ключевой ставки. Где искать и как определить подходящие проекту?	23
Механизмы снижения стоимости ГЧП и концессионных проектов	26
Корпоративный офсет — офсет без ограничений!	27
Возможности для реализации проектов в формате ГЧП в текущих экономических условиях	30
Капитальный грант: пределы допустимого использования	31
Инфраструктурные облигации — перспективный инструмент фондового рынка для финансирования инфраструктурных проектов	34
Проекты членов АИИК	37

Законодательные новеллы

Заключение концессионного соглашения в отношении объектов ЖКХ с добросовестными концессионерами без проведения конкурсных процедур

22 октября 2024 года Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации принят в I чтении законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях»¹ (далее — Законопроект), который предусматривает возможность заключить концессионное соглашение (далее — КС), объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем (далее — Объекты ЖКХ) без проведения конкурсных процедур с лицом, которое является концессионером по КС в отношении Объектов ЖКХ, срок действия которого не истек (далее — Действующий Концессионер, Действующее КС).

Действующий Концессионер может реализовать возможность заключить КС в отношении Объектов ЖКХ, переданных ему по Действующему КС, двумя способами:

- воспользоваться преимущественным правом на заключение КС в рамках процедуры заключения КС, которая инициирована иным лицом, заинтересованным в заключении КС (далее — Потенциальный Инвестор)²;
- самостоятельно подать предложение о заключении КС.

ПРОЦЕДУРА ЗАКЛЮЧЕНИЯ КС ПО ИНИЦИАТИВЕ ПОТЕНЦИАЛЬНОГО ИНВЕСТОРА

☑ Новелла Законопроекта — конкурсная процедура оценки предложений о заключении КС

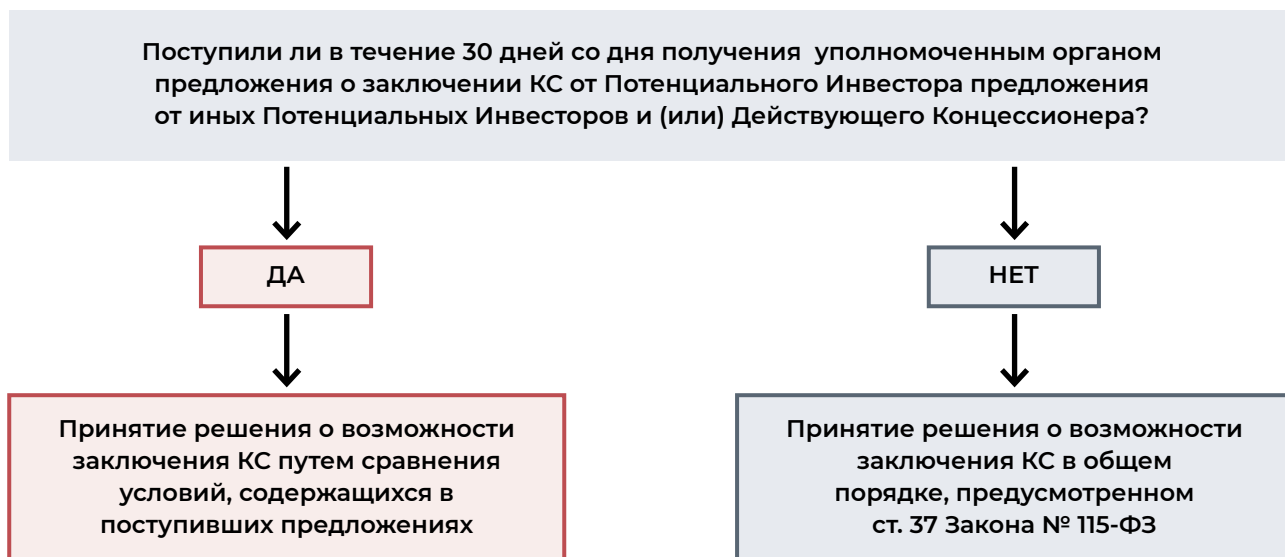
Потенциальный Инвестор вправе направить предложение о заключении КС в отношении Объектов ЖКХ, переданных по Действующему КС, не ранее чем за 24 месяца до окончания срока действия Действующего КС.

Инвестор направляет предложение о заключении КС в общем порядке, предусмотренном ч. 4.2 — 4.3 ст. 37 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон № 115-ФЗ). В течение 30 календарных дней со дня поступления уполномоченному органу предложения о заключении КС иные Потенциальные Инвесторы и Действующий Концессионер вправе направить свои предложения о заключении КС. При этом в Законопроекте не предусмотрена обязанность концедента уведомить Действующего Концессионера о получении предложения о заключении КС от Потенциального Инвестора.

¹ Законопроект № 699828-8 (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/699828-8>).

² Согласно пояснительной записке к Законопроекту причиной его разработки является то, что после прекращения КС в отношении Объектов ЖКХ наступает переходный период, связанный с процессом возвращения имущества на баланс концедента для проведения конкурсных процедур на заключение нового КС. Во время переходного периода существует риск неэффективного управления Объектами ЖКХ, что может привести к повышению износа Объектов ЖКХ, а также снижению качества предоставляемых с использованием Объектов ЖКХ коммунальных услуг.

Для того, чтобы обеспечить надлежащую эксплуатацию Объектов ЖКХ во время переходного периода, Законопроектом предусмотрено право иных заинтересованных лиц, помимо действующего концессионера, направить предложение о заключении КС в отношении Объектов ЖКХ, тем самым обеспечивая конкуренцию и возможность участия иных претендентов.



Порядок принятия решения о заключении КС зависит от того, поступили ли в установленный срок предложения от иных Потенциальных Инвесторов и (или) Действующего Концессионера:

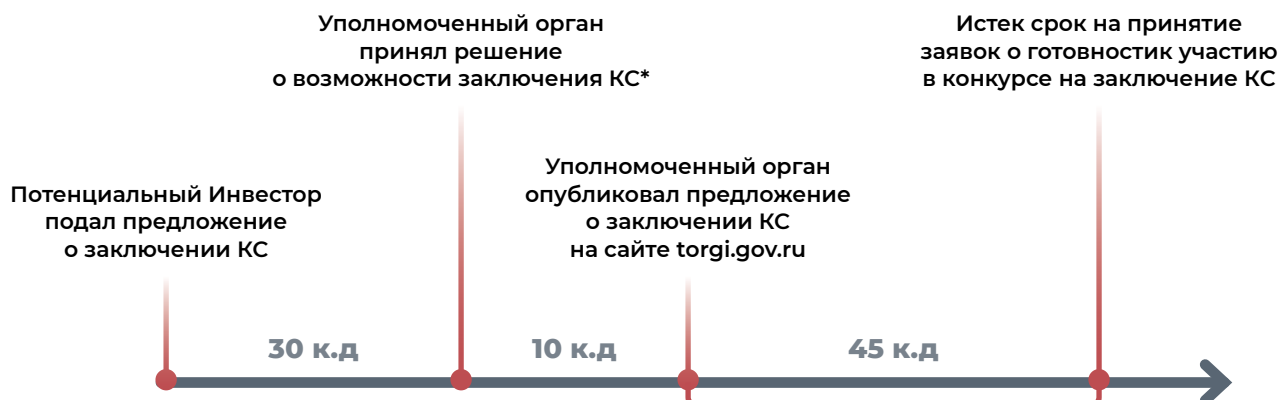
- если предложения поступили, то решение о возможности заключения КС принимается путем сравнения условий, содержащихся в поступивших предложениях.

Целью сравнения является выявление наилучших условий, содержащихся в поступивших предложениях. Процедура сравнения условий осуществляется в порядке, аналогичном порядку оценки конкурсных предложений в рамках конкурса по КС в отношении Объектов ЖКХ, предусмотренном ч. 2 ст. 49 Закона № 115-ФЗ за исключением того, что вместо дисконтированной выручки оценивается размер инвестиционных обязательств, необходимых для реализации мероприятий, предусмотренных актуализированными схемами теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения³;

- если предложения не поступили, то решение о возможности заключения КС принимается в общем порядке, предусмотренном ст. 37 Закона № 115-ФЗ, и Действующий Концессионер может воспользоваться преимущественным правом на заключение КС.

ПРЕИМУЩЕСТВЕННОЕ ПРАВО НА ЗАКЛЮЧЕНИЕ КС ДЕЙСТВУЮЩИМ КОНЦЕССИОНЕРОМ В РАМКАХ ПРОЦЕДУРЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КС ПО ИНИЦИАТИВЕ ИНВЕСТОРА

- ☑ **Срок, в течение которого Действующий Концессионер вправе воспользоваться преимущественным правом**



— Срок, в течение которого Действующий Концессионер вправе воспользоваться преимущественным правом на заключение КС

* В Законопроекте не предусмотрена обязанность концедента уведомить Действующего Концессионера о принятии решения о возможности заключения КС

☑ Условия, при которых Действующий Концессионер может воспользоваться преимущественным правом

Действующий Концессионер вправе воспользоваться преимущественным правом на заключение КС в отношении Объектов ЖКХ, переданных ему по Действующему КС, в случае отсутствия фактов неисполнения (ненадлежащего исполнения) КС в период с начала срока действия КС по первое число календарного месяца, в котором было подано предложение о заключении КС.

Законопроектом предусмотрено, что преимущественное право на заключение КС в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, отдельных объектов таких систем, расположенных в ценовых зонах теплоснабжения, принадлежит соответствующей единой теплоснабжающей организации.

Кроме того, из положений Законопроекта неясно, сохраняет ли Действующий Концессионер преимущественное право на заключение КС, в случае если концедент направил ему предупреждение о необходимости исполнения КС в порядке, предусмотренном ч. 1.1 ст. 15 Закона № 115-ФЗ, которое Действующий Концессионер исполнил в разумный срок.

☑ Форма, в которой должна быть выражена воля Действующего Концессионера воспользоваться преимущественным правом

В Законопроекте прямо не установлено, но следует из его положений, что воля Действующего Концессионера воспользоваться преимущественным правом на заключение КС должна быть выражена путем направления концеденту предложения о заключении КС либо получением согласия на полученное от концедента извещение.

☑ Последствия того, что Действующий Концессионер воспользуется преимущественным правом

В случае если Действующий Концессионер воспользуется своим преимущественным правом на заключение КС:

- Действующий Концессионер обязан возместить Потенциальному Инвестору, направившему предложение о заключении КС, обоснованные расходы, связанные с подготовкой предложения о заключении КС, за исключением случая, если Действующий Концессионер представил предложение о заключении КС до истечения 30-дневного срока на принятие решения о возможности заключения КС.

Законопроект не устанавливает состав расходов, которые подлежат возмещению Потенциальному Инвестору, а также не устанавливает, может ли при определении размера расходов, подлежащих возмещению Потенциальному Инвестору, применяться постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.2023 № 1402 «Об установлении предельного размера расходов на подготовку предложения о заключении концессионного соглашения, возмещаемых лицу, выступившему с инициативой заключения концессионного соглашения»;

- концедент должен принять решение о заключении КС с Действующим Концессионером.

³ Согласно Законопроекту наилучшие содержащиеся в предложениях условия соответствуют:

- инвестиционным обязательствам лица, представившего предложение о заключении концессионного соглашения в соответствии с настоящей частью, для которого определен их минимальный размер в соответствии с положениями части 3 проектируемой статьи 52.2 Закона № 115-ФЗ, в случае, если такие инвестиционные обязательства отличаются от инвестиционных обязательств другого лица, представившего предложение о заключении концессионного соглашения в соответствии с настоящей частью, для которого определен следующий по величине размер инвестиционных обязательств после их минимального размера, более чем на два процента превышающий минимальный размер инвестиционных обязательств;
- наибольшему количеству содержащихся в предложении наилучших плановых значений показателей деятельности концессионера по сравнению с соответствующими значениями, содержащимися в предложениях иных лиц, представивших предложения о заключении концессионного соглашения в соответствии с настоящей частью, инвестиционные обязательства которых превышают менее чем на два процента минимальный размер инвестиционных обязательств, определенный на основании всех предложений, или равны ему, в случае, если инвестиционные обязательства лица, представившего предложение о заключении концессионного соглашения в соответствии с настоящей частью, для которого определен их минимальный размер, отличаются от инвестиционных обязательств другого лица, представившего предложение о заключении концессионного соглашения в соответствии с частью 3 проектируемой статьи 52.2 Закона № 115-ФЗ, для которого определен следующий по величине размер инвестиционных обязательств после их минимального размера, менее чем на два процента превышающий минимальный размер инвестиционных обязательств или равный ему.

I ПРОЦЕДУРА ЗАКЛЮЧЕНИЯ КС ПО ИНИЦИАТИВЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО КОНЦЕССИОНЕРА

Для Действующего Концессионера установлены такие же, как и для Потенциального Инвестора, сроки и порядок направления предложения о заключении КС. При этом заключение КС с Действующим Концессионером осуществляется в упрощенном порядке. В случае принятия уполномоченным органом решения о возможности заключения КС с Действующим Концессионером предложение о заключении КС не подлежит публикации на сайте torgi.gov.ru и, соответственно, заключение КС осуществляется без проведения конкурса.

При этом решение о заключении КС с Действующим Концессионером может быть отменено концедентом, в случае если в период с первого числа календарного месяца, в котором было подано предложение о заключении КС до окончания срока действия действующего КС:

- Действующий Концессионер допустит неисполнение (ненадлежащее исполнение) КС;
- КС будет расторгнуто на основании решения суда по требованию концедента в случае существенного нарушения условий КС Действующим Концессионером.

Законопроект не предусматривает возможность отменить решение о заключении КС с Действующим Концессионером в случае расторжения Действующего КС, в связи с существенным нарушением условий Действующего КС концедентом. Вместе с тем существенное нарушение условий Действующего КС концедентом может привести к невозможности заключить новое КС. Например, в случае утраты имущества, входящего в состав объекта Действующего КС в связи с умышленными действиями (бездействием) концедента. В таком случае решение о заключении нового КС также должно подлежать отмене. Возможность концессионера по своему усмотрению отказаться от заключения нового КС должна быть предусмотрена и в иных случаях, когда в результате существенных нарушений концедентом Действующего КС концессионер утратил интерес в дальнейшем сотрудничестве с концедентом.

I ПРОЦЕДУРА ЗАКЛЮЧЕНИЯ КС ПО ИНИЦИАТИВЕ КОНЦЕДЕНТА

Законопроектом предусмотрена возможность объявить конкурс на право заключения КС в отношении Объектов ЖКХ, переданных по Действующему КС, до истечения срока действия Действующего КС. Решение о заключении КС в таком случае может быть принято концедентом не ранее чем за 18 месяцев до даты окончания срока действия Действующего КС. При этом концедент обязан письменно известить концессионера о принятом решении и направить ему конкурсную документацию.

В течение 30 календарных дней с даты получения извещения концессионер вправе сообщить концеденту о готовности заключить КС на предложенных условиях. В случае если концессионер не воспользуется своим правом, то КС подлежит заключению путем проведения конкурса.

I ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ КС

Законопроект устанавливает обязательные требования к размеру инвестиционных обязательств, которые должны быть предусмотрены новым КС. Так, размер инвестиционных обязательств не должен быть меньше наибольшей из следующих величин:

- размер инвестиционных обязательств, необходимых для реализации мероприятий, предусмотренных актуализированными на дату подачи предложения о заключении КС схемами теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения;
- удвоенный размер необходимой валовой выручки Действующего Концессионера по Действующему КС, который определяется на последний полный календарный год, предшествующий календарному году, в котором подано предложение о заключении КС.



Анна Батуева,

директор юридической
практики недвижимости,
строительства и
инфраструктурных проектов
«Технологии Доверия»,
член Экспертного
совета АИИК

Последние инициативы в отношении концессионных соглашений и соглашений ГЧП в сфере здравоохранения

В последнее время появилось несколько инициатив по регулированию концессий и соглашений о ГЧП в сфере здравоохранения. Эти инициативы в основном предполагают введение ограничений в отношении медицинских проектов по механизмам ГЧП, а также усиление контроля за их реализацией.

I ПИСЬМО О ФАКТИЧЕСКОМ ЗАПРЕТЕ МГД

Минздрав России 3 июля 2024 года выпустил широко обсуждаемое в ГЧП-сообществе письмо № 29-4/И/2-12516. Несмотря на то, что согласно прямому указанию документ не является обязательным, носит информационно-разъяснительный характер, есть высокая вероятность того, что региональные органы власти в сфере здравоохранения будут руководствоваться этим письмом, когда будут рассматривать предложения инвесторов о заключении концессий и соглашений о ГЧП.

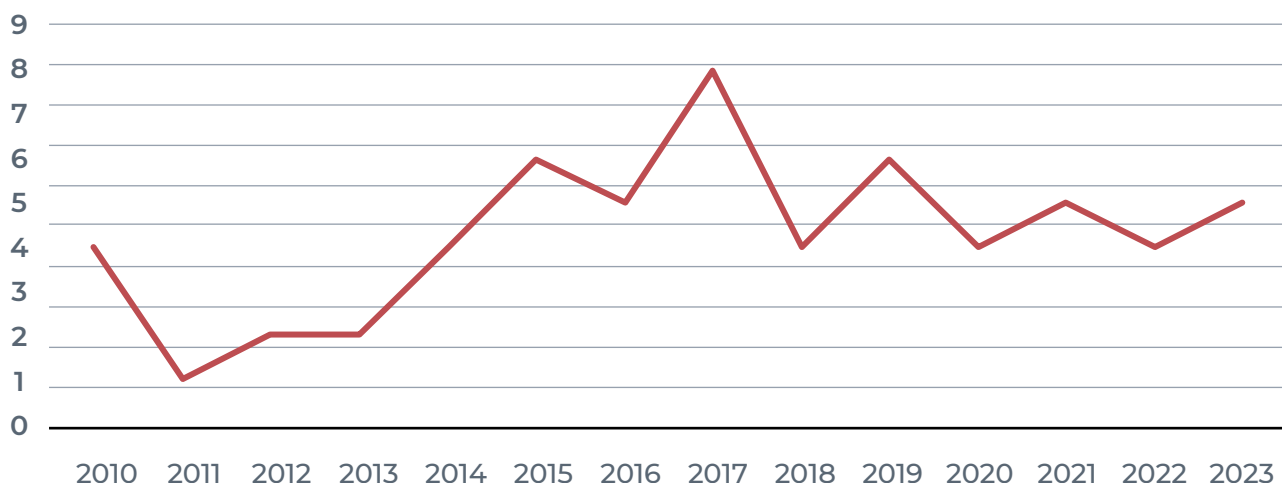
Согласно одному из основных тезисов этого документа не допускается устанавливать в концессиях, соглашениях о ГЧП обязательства публичной стороны по выплате частной стороне компенсации в связи с недостижением ею прогнозных показателей по минимальному объему медицинских услуг. Аналогичный подход применяется и к гарантированию тарифов по ОМС. Фактически в письме речь идет о запрете МГД в медицинских проектах.



В этой связи отметим важность разделения законодательства об ОМС и законодательства о концессиях и ГЧП.

При реализации концессий и соглашений о ГЧП в сфере здравоохранения должны учитываться требования законодательства об ОМС. Поэтому нельзя, например, положениями концессии изменить для концессионера, его оператора порядок расчета тарифа ОМС или порядок определения объема медицинской помощи по ОМС. В этой части доводы Министерства, изложенные в письме, абсолютно корректны.

Концессии и соглашения о ГЧП в отношении объектов здравоохранения по данным реестров Минэкономразвития России



При этом можно в концессии и соглашении о ГЧП установить возмещение недополученных частной стороной доходов от эксплуатации объекта здравоохранения в целях обеспечения минимального гарантированного дохода (МГД). Эти условия не будут противоречить законодательству об ОМС, поскольку МГД не является средствами ОМС, выплачиваемыми по законодательству об ОМС, а является формой финансового участия, выплачиваемой по законодательству о концессиях и ГЧП.

Такая форма финансового участия предусматривается в соглашениях именно в связи с тем, что законодательство об ОМС не позволяет гарантировать тарифы и объемы. В качестве отдельных примеров ГЧП-проектов с подобным механизмом можно привести концессию в отношении Ленинградского областного центра медицинской реабилитации, концессию в отношении поликлиники в г. Оренбурге, концессии в отношении онкоцентров в Московской области.

ЗАКОНОПРОЕКТ О ВВЕДЕНИИ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ГЧП-ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В конце августа 2024 года в Государственную Думу был внесен законопроект № 709876-8. Основные положения этого законопроекта следующие:

- исключить возможность заключать концессии и соглашения о ГЧП в отношении имущества, принадлежащего на праве оперативного управления единственной в муниципалитете медицинской организации государственной или муниципальной системы здравоохранения, оказывающей помощь хотя бы по одному из 18 предусмотренных в законопроекте профилей (в том числе по профилю «онкология»);
- на уровне Правительства РФ предусмотреть в том числе (1) предельный размер финансового участия публичной стороны, (2) порядок оценки и согласования Минздравом России концессий и соглашений о ГЧП, планируемых к заключению в субъектах РФ, (3) условия привлечения частной стороной государственной медицинской организации в качестве другого лица для исполнения соглашения.

Как было указано 30 октября 2024 года на заседании Комитета Государственной Думы по охране здоровья, к разработке законопроекта подтолкнули сигналы из Генпрокуратуры о нарушениях во время реализации монопрофильных ГЧП-проектов из нескольких регионов. Примеры таких регионов не были приведены, «чтобы не привлекать к этим регионам дополнительное внимание»¹⁵.



Однако можно предположить, что речь могла идти, например, о проекте в отношении роддома в г. Салавате Республики Башкортостан. Концессионное соглашение по этому проекту было заключено 22 декабря 2017 года. В 2019 году было принято решение о расторжении концессионного соглашения.

Как отмечалось в открытых источниках, одна из причин для такого исхода проекта состояла в специфике, связанной с сотрудниками силовых ведомств¹⁶. Так, освобождение сотрудника органов внутренних дел от выполнения служебных обязанностей в связи с временной нетрудоспособностью осуществляется на основании заключения медицинской организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а при отсутствии такой медицинской организации по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения сотрудника — иной медицинской организации государственной или муниципальной системы здравоохранения¹⁷. Аналогичное правило действует в отношении сотрудников органов уголовно-исполнительной системы¹⁸. Роддом, вовлеченный в концессию, являлся единственным роддомом в городе, при этом он эксплуатировался частной медицинской организацией. Таким образом, сотрудники соответствующих органов не могли получить в этом роддоме заключение в связи с беременностью и родами.

¹⁵ <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/108910/>.

¹⁶ <https://ufa.rbc.ru/ufa/26/03/2019/5c9a6d519a7947e88f27d529>.

¹⁷ Ч. 1 ст. 65 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...».

¹⁸ Ч. 1 ст. 67 Федерального закона от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации ...», ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти ...».

Любопытно, что такое регулирование в отношении сотрудников органов внутренних дел в конце 2023 года было признано неконституционным¹⁹. В этой связи с 5 февраля 2025 года вступит в силу норма, согласно которой при наличии исключительных обстоятельств, объективно требующих обращения сотрудника в медицинскую организацию частной системы здравоохранения, имеющую лицензию на осуществление экспертизы временной нетрудоспособности, освобождение сотрудника от выполнения служебных обязанностей в связи с временной нетрудоспособностью осуществляется на основании заключения, выданного такой медицинской организацией²⁰. Таким образом, это ограничение, которое препятствовало реализации ГЧП-проектов единственных частных медорганизаций в муниципалитете, перестанет действовать в отношении сотрудников органов внутренних дел.

Кроме того, как указано выше, законопроект предполагает установление на уровне Правительства РФ предельного размера финансового участия публичной стороны. При этом за последний год в законодательство уже были внесены поправки, существенно ограничившие финансовое участие публичной стороны. Так, в Законе о концессиях и Законе о ГЧП были закреплены правила о предельном размере всех форм финансового участия публичной стороны и отдельные ограничения для капитального гранта и МГД²¹. Дополнительно с 1 января 2025 года для дотационных субъектов РФ и муниципальных образований будут применяться лимиты на принятие обязательств по концессиям и соглашениям о ГЧП²². При этом дотационных регионов в России по состоянию на 2024 год примерно 3/4 от общего количества регионов²³.

I РЕЗЮМЕ

По данным реестров Минэкономразвития России, статистика по заключенным концессиям и соглашениям о ГЧП в сфере здравоохранения достаточно скромная. Так, по состоянию на 31.12.2023 заключено 50 концессий и 10 соглашений о ГЧП²⁴.

В качестве положительного момента в связи с последними инициативами можно отметить то, что Минздрав России все-таки видит перспективы в привлечении частных компаний, делая акцент на две сферы — первичную медицинскую помощь и реабилитацию²⁵.

Однако представляется, что принятие поправок может существенно снизить и без того небольшой интерес к ГЧП-проектам в сфере здравоохранения. Кроме того, как справедливо отмечает Комитет Государственной Думы по экономической политике в своем заключении к законопроекту, запрет на привлечение инвесторов для реконструкции и модернизации объектов здравоохранения по указанным в законопроекте профилям создает риски ухудшения технического состояния таких объектов.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, цели его принятия — в том числе сократить риски заключения соглашений, ухудшающих финансовое положение публичной стороны или приводящих к удорожанию стоимости медицинских услуг или сокращению объемов медицинской помощи на территории муниципального образования. На наш взгляд, большая часть рисков минимизируется качественной проработкой и структурированием соглашений и не требует изменений законодательства.



Лусине Арутюнян,
руководитель
направления проектов
в социальной
сфере практики
по инфраструктуре и ГЧП
АБ «Качкин и Партнеры»

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.10.2023 № 47-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 65 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...».

²⁰ Ст. 1 Федерального закона от 08.08.2024 № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 65 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...».

²¹ Ст. 10.1 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», ст. 12.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации ...».

²² Федеральный закон от 13.07.2024 № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²³ Приказ Минфина России от 13.11.2023 № 504 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

²⁴ https://www.economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp/.

²⁵ <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/108910/>.

Вовлечение объектов культурного наследия в концессионные проекты

30 ноября 2024 года Президентом Российской Федерации подписан закон №444-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Законопроект)²⁶, направленный на создание правовых условий для вовлечения инвесторов в сферу сохранения и восстановления объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — ОКН) путем заключения концессионных соглашений (далее — КС). Изменения вступят в силу 31.12.2024 года.

Законопроектом вносятся изменения в федеральные законы: «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — 73-ФЗ)²⁷, «О концессионных соглашениях» (далее — 115-ФЗ)²⁸, «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — 224-ФЗ)²⁹, «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — 178-ФЗ)³⁰.

Законопроект расширяет сферу применения 115-ФЗ, дополняя ч. 1 ст. 4 115-ФЗ новой самостоятельной группой объектов недвижимости, имеющих статус ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии.

В первом чтении Законопроект был принят в 2019 году, и с тех пор шло обсуждение поправок к нему. На момент принятия Законопроекта в первом чтении он также предусматривал включение ОКН в перечень объектов по 224-ФЗ. Однако в принятой в третьем чтении редакции Законопроект устанавливает прямой запрет на заключение соглашений о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве (далее — СГЧП) в отношении ОКН.

Ключевым изменениями являются:

- полномочия органов власти по отнесению объектов к ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии, выделены отдельно и распределены как отдельные полномочия между органами власти;
- ОКН, находящиеся в неудовлетворительном состоянии, включены в состав объектов КС как отдельный вид объектов КС;
- введена отдельная глава о КС в отношении ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии;
- установлен запрет на заключение СГЧП в отношении ОКН.

ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ОТНЕСЕНИЮ ОБЪЕКТОВ К ОКН, НАХОДЯЩИМСЯ В НЕУДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНОМ СОСТОЯНИИ

Законопроект отдельно выделяет и распределяет полномочия федеральных и региональных органов государственной власти по вопросу принятия решений об отнесении ОКН федерального, регионального и местного (муниципального) значения к ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии.

Федеральные органы государственной власти уполномочены на:

- установление порядка отнесения ОКН к ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии, включающего порядок принятия решения (ранее законодательство предусматривало только критерии, но не процедуру);
- принятие в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, решения об отнесении отдельных ОКН федерального значения, перечень которых утверждается Правительством РФ³¹, к ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии.

²⁶ Законопроект № 589491-7 (https://sozd.duma.gov.ru/bill/589491-7#bh_histras).

²⁷ Федеральный закон № 73-ФЗ от 25.06.2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

²⁸ Федеральный закон № 115-ФЗ от 21.07.2005 г. «О концессионных соглашениях».

²⁹ Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³⁰ Федеральный закон № 178-ФЗ от 21.12.2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества».

³¹ Перечень утвержден распоряжением Правительства РФ № 759-р от 01.06.2009 «О перечне отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России».

Органы государственной власти субъектов РФ уполномочены на принятие в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, решения об отнесении ОКН федерального значения (за исключением отдельных ОКН федерального значения, перечень которых утверждается Правительством РФ), регионального значения, ОКН местного (муниципального) значения к ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии. Данная норма, по сути, уточняет уже действующее регулирование (но прямо отдельно выделяет такое полномочие, как принятие решения о признании ОКН находящимся в неудовлетворительном состоянии).

I ПОНЯТИЕ «ОКН В НЕУДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНОМ СОСТОЯНИИ»

Законопроект определяет критерии отнесения ОКН, являющегося зданием, строением или сооружением, к ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии (далее — ОКН в неудовлетворительном состоянии). Сейчас такие критерии установлены Правительством РФ³², Законопроект уточняет их и поднимает на законодательный уровень.

Согласно предлагаемой поправке к 73-ФЗ к ОКН в неудовлетворительном состоянии относятся здания, строения, сооружения, которые отвечают:

А. одновременно 3 указанным ниже критериям (далее для целей Обзора — группа А):

- утрата элементов систем инженерно-технического обеспечения (электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения);
- деформация фундамента, цоколя и (или) отмостки;
- горизонтальные и (или) вертикальные сквозные трещины в стенах;
- прогиб или нарушение покрытия кровли либо ее отсутствие;
- деформация перекрытий или их отсутствие;
- отсутствие заполнения дверных и (или) оконных проемов; или

В.1 из указанных ниже критериев (далее для целей Обзора — группа В):

- частичная или полная утрата элементов несущих строительных конструкций (фундамента, стен, перекрытий, крыши и других), не позволяющая надлежащим образом эксплуатировать объект культурного наследия целиком;
- горизонтальные, вертикальные, продольные, диагональные и (или) поперечные сквозные трещины в несущих строительных конструкциях по всей длине (высоте или ширине) таких конструкций;
- общее состояние объекта культурного наследия, характеризующееся снижением до недопустимых уровней надежности здания, строения или сооружения, прочности и устойчивости несущих строительных конструкций и основания и свидетельствующее об исчерпании несущей способности и опасности обрушения таких здания, строения или сооружения.



Критерии из группы В должны соблюдаться для ОКН, передаваемых в рамках концессионных проектов.

I ОКН КАК ОБЪЕКТ КС

Перечень объектов, в отношении которых допускается заключение КС, дополняется новым видом объектов — неиспользуемые ОКН, включенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящиеся в неудовлетворительном состоянии.

³² Постановление Правительства РФ № 646 от 29.06.2015 г. «Об утверждении критериев отнесения объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, к объектам культурного наследия, находящимся в неудовлетворительном состоянии». К ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии, в соответствии с действующим законодательством относятся объекты, которые соответствуют не менее чем 3 критериям: 1) утрата инженерных коммуникаций (электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение); 2) деформация фундамента, цоколей, отмосток; 3) горизонтальные и вертикальные сквозные трещины в стенах; 4) прогиб, нарушение покрытия кровли или ее отсутствие; 5) деформация перекрытий или их отсутствие; 6) отсутствие заполнения дверных и оконных проемов.

При этом Законопроект устанавливает дополнительные требования, которым неиспользуемый ОКН в неудовлетворительном состоянии должен одновременно соответствовать, для того чтобы КС могло быть заключено в отношении него:

- являться недвижимым имуществом;
- быть включенным в единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- в отношении него принято решение об отнесении к ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии, на основании одного из критериев, описанных выше для группы В;
- объект не является мемориальной квартирой, мавзолеем, произведением монументального искусства;
- объект не является имуществом религиозного назначения или имуществом, предназначенным для обслуживания имущества религиозного назначения и (или) образующего с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс, на основании выданной соответствующим органом охраны объектов культурного наследия архивной справки, содержащей в том числе сведения об истории строительства и конфессиональной принадлежности такого объекта.

При этом Законопроект в своих переходных положениях предусматривает, что если при реализации КС в отношении ОКН, находящегося в неудовлетворительном состоянии, выявлено, что входящее в состав объекта КС имущество относится к имуществу религиозного назначения и (или) образующего с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс, деятельность, предусмотренная таким соглашением, должна осуществляться концессионером с учетом требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, в том числе требований об обеспечении доступа к культурным ценностям при осуществлении религиозной деятельности.



Законопроект устанавливает запрет на изменение целевого назначения объекта образования, культуры, спорта, объекта, используемого для организации отдыха граждан и туризма, иного объекта социально-культурного назначения, входящего в состав ОКН, являющегося объектом КС.

Законопроект дополняет норму 115-ФЗ о том, что бюджетное учреждение, которому определенные виды объектов КС³³ принадлежали на момент принятия решения о заключении КС, может участвовать на стороне концедента, указанием на то, что такая опция также имеется, если объектом КС является неиспользуемый ОКН в неудовлетворительном состоянии.

I СПЕЦИАЛЬНАЯ ГЛАВА ДЛЯ КС В ОТНОШЕНИИ ОКН

Законопроект дополняет 115-ФЗ отдельной главой 4.2, которая определяет особенности подготовки, заключения, исполнения и прекращения КС в отношении неиспользуемых ОКН в неудовлетворительном состоянии, в том числе вводит дополнительные существенные условия применительно к таким КС.

☑ Предмет КС

Предмет КС в отношении неиспользуемых ОКН в неудовлетворительном состоянии, вводимый Законопроектом, имеет особенности в части обязательств концессионера. Его инвестиционные обязательства заключаются в проведении работ по сохранению объекта КС.

Понятие «сохранение ОКН» содержится в п. 1 ст. 40 73-ФЗ и включает меры, направленные на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности ОКН, предусматривающие консервацию, ремонт, реставрацию, приспособление ОКН для современного использования, и включающие в себя научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научное руководство проведением работ по сохранению ОКН, технический и авторский надзор за проведением этих работ.

При этом характер работ по сохранению ОКН, определяемый 73-ФЗ, имеет широкий спектр и сопоставим с термином «реконструкция» по смыслу 115-ФЗ³⁴.

³³ В частности, автомобильные дороги, объекты ЖКХ.

³⁴ Мероприятия по переустройству на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменению технологического или функционального назначения объекта КС или его отдельных частей, иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта КС (ч. 3 ст. 3 115-ФЗ).

К существенным условиям КС в отношении ОКН в неудовлетворительном состоянии отнесены следующие дополнительные условия (помимо предусмотренных ч. 1 ст. 10 115-ФЗ):

- осуществление деятельности, предусмотренной КС, не должно создавать препятствия осуществлению уставной деятельности государственного или муниципального учреждения, в случае если данное учреждение является музеем-заповедником и на его территории либо на земельном участке, примыкающем к земельному участку, принадлежащему данному учреждению, расположен объект КС;
- осуществление деятельности, предусмотренной КС, не должно создавать препятствия осуществлению уставной деятельности религиозной организации, в случае если объект КС расположен на земельном участке, примыкающем к земельному участку, принадлежащему такой религиозной организации;
- порядок доступа граждан к объекту КС должен устанавливаться с учетом требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

☑ Обязательный критерий конкурса, если проектирование является обязанностью концессионера

В случае если предметом КС является среди прочих обязательство концессионера по подготовке проектной документации на проведение работ по сохранению объекта КС, в качестве критерия конкурса должна быть установлена качественная характеристика текстовых и графических материалов, а также архитектурных, конструктивных, инженерно-технических и инженерно-технологических решений для обеспечения проведения работ по сохранению объекта КС. При этом коэффициент, учитывающий значимость такого критерия, не может составлять менее чем 0,2.

В отношении иных объектов, если КС предполагает обязательства концессионера по подготовке проектной документации, критерий, связанный с качественной характеристикой архитектурного, функционально-технологического или инженерно-технологического решения, не является обязательным и может устанавливаться в качестве критерия конкурса³⁶.

I ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ОТКАЗА В ЧКИ

Законопроектом устанавливается дополнительное основание для отказа в ЧКИ в отношении проектов с вовлечением ОКН в неудовлетворительном состоянии наряду с общими основаниями, предусмотренными 115-ФЗ. Таким дополнительным основанием является несоответствие ОКН хотя бы одному из требований, которые устанавливаются законопроектом в ст. 53.3 115-ФЗ (см. выше «ОКН как объект КС»).

I ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ДЛЯ РАСТОРЖЕНИЯ КС В ОТНОШЕНИИ ОКН В НЕУДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНОМ СОСТОЯНИИ ПО ТРЕБОВАНИЮ КОНЦЕДЕНТА

Законопроект предусматривает дополнительные основания для расторжения КС в отношении ОКН в неудовлетворительном состоянии по требованию концедента — неисполнение требований к сохранению ОКН, предусмотренных законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ.

73-ФЗ одновременно дополняется нормой³⁷ об обязательности выполнения охранного обязательства концессионером, которому ОКН, находящийся в неудовлетворительном состоянии, передан во владение и пользование.

I КС В ОТНОШЕНИИ ОКН В НЕУДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНОМ СОСТОЯНИИ МОЖЕТ БЫТЬ РАСТОРГНУТО ПО ТРЕБОВАНИЮ ОРГАНА ОХРАНЫ ОКН

Если неисполнение или ненадлежащее исполнение концессионером обязательств по КС повлекло за собой уничтожение или существенное повреждение ОКН, такое КС может быть расторгнуто на основании решения суда как по требованию концедента, так и соответствующего органа охраны ОКН. Такая интервенция третьего лица в правоотношения не типична ни для общего порядка регулирования сделок, ни для порядка, предусмотренного 115-ФЗ. Так, п. 2. ст. 450 Гражданского кодекса РФ, ч. 1 ст. 15 115-ФЗ устанавливают возможность судебного расторжения договора по требованию стороны.

Законопроект предусматривает также, что в этом случае концедент или соответствующий орган охраны ОКН вправе также потребовать возмещения концессионером, причинившим вред объекту ОКН, стоимости восстановительных работ.

³⁶ Ч. 2.2 ст. 24 115-ФЗ.

³⁷ Дополнения в п. 11 ст. 47.6 73-ФЗ.

I ОСОБЕННОСТИ ПРИВАТИЗАЦИИ ОКН КОНЦЕССИОНЕРОМ

Законопроект дополняет 178-ФЗ условиями реализации концессионером преимущественного права выкупа объекта КС применительно к ОКН. Так, концессионер имеет преимущественное право на выкуп объекта КС после окончания срока действия КС при выполнении следующих условий:

- указанный объект КС включен в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества или перечень федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на плановый период, на дату окончания срока действия КС;
- концессионером исполнены в полном объеме обязательства по проведению работ по сохранению указанного объекта КС в соответствии с требованиями КС;
- в отношении объекта КС отменено решение уполномоченного органа об отнесении указанного объекта к ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии.

I ЗАПРЕТ НА ЗАКЛЮЧЕНИЕ СГЧП В ОТНОШЕНИИ ОКН

Законопроект дополняет ст. 7 224-ФЗ нормой, которая устанавливает запрет на заключение СГЧП в отношении объекта (предусмотренного в перечне возможных объектов СГЧП), если такой объект на момент заключения соглашения является ОКН, включенным в единый государственный реестр ОКН, или выявленным ОКН.

Одновременно при этом Законопроект устанавливает в 73-ФЗ, что если в состав переданного по КС или СГЧП имущества входит имущество, включенное в реестр ОКН или являющееся выявленным ОКН, то на концессионера или частного партнера возлагается обязанности по соблюдению охранных обязательств в отношении ОКН.

I ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ДАТА ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ

Согласно Законопроекту новый закон вступит в силу по истечении 30 дней после дня его официального опубликования.

При этом новеллы, которые касаются:

- особенностей приватизации ОКН концессионером, включенных в 73-ФЗ;
- изменений в 115-ФЗ и ст. 7 224-ФЗ

не будут распространяться на КС/СГЧП, заключенные до дня вступления в силу закона.

Конкурсы на право заключения КС/СГЧП, сообщения о проведении которых были размещены до дня вступления в силу закона, завершаются по правилам, которые действовали на дату размещения таких сообщений.

Заключение КС/СГЧП на основании предложений о заключении КС/предложений о реализации проектов ГЧП соответственно осуществляется по правилам, которые действовали на дату размещения таких предложений, если такие предложения были размещены до дня вступления в силу закона.



Анна Батуева,

директор юридической практики недвижимости, строительства и инфраструктурных проектов «Технологии Доверия», член Экспертного совета АИИК



Виктор Чудов,

заместитель директора Департамента финансово-банковской деятельности и инвестиционного развития Минэкономразвития России

Мы совместно с Минкультуры России подготовили законопроект, позволяющий передавать в концессию объекты культурного наследия, находящиеся в неудовлетворительном состоянии, для их восстановления и проведения мероприятий по их сохранению. Тем самым мы расширяем возможности использования механизма концессионных соглашений на те объекты культурного наследия, которые требуют безусловного восстановления, но в связи с их текущим неудовлетворительным состоянием сложно отнести к одному из разрешенных законом объектов концессионных соглашений.

Системный подход к модернизации управления ГЧП



Арий Окопишников,

руководитель проектов
Центра экономики
инфраструктуры,
член Экспертного
совета АИИК

Президент России Владимир Путин во время выступления на Восточном экономическом форуме (ВЭФ-2024) обратил внимание на необходимость стимулирования развития и модернизации применения механизмов ГЧП в России. «Текущий уровень вовлечения ГЧП в экономику недостаточен — объем таких проектов еще относительно невелик, менее 3% ВВП, или 3,4 трлн руб.». А как сказал гендиректор Национального центра ГЧП и главный управляющий директор ВЭБ.РФ Андрей Самохин, «сама система управления ГЧП-проектами, требует модернизации — выработки единых правил игры».

Общепринято рассматривать ГЧП (Public-Private Partnership) как механизм долгосрочных контрактных отношений между государственными учреждениями (центрального, регионального или муниципального подчинения) и частными организациями, которые предусматривают участие частного сектора в создании (в том числе и в распределении рисков) общественной инфраструктуры (public infrastructure) на различных этапах жизненного цикла инфраструктурного проекта, включая финансирование, проектирование, строительство, техническое обслуживание и эксплуатацию.



ГЧП может предложить широкий спектр потенциальных преимуществ, таких как более своевременное, но в рамках бюджета, предоставление услуг пользователям создаваемой инфраструктуры, эффективное распределение рисков и внебалансовое финансирование. За счет мультипликатора акционерного капитала и долгового рычага 1 доллар прямой государственной поддержки инфраструктурных проектов может мобилизовать от 3 до 10 долларов капиталовложений от бизнеса через ГЧП.

С другой стороны, ГЧП влияет на государственный бюджет во многом таким же образом, как и традиционные государственные контракты, полностью финансируемые за счет бюджета соответствующей бюджетной системы. Хотя ГЧП может сэкономить правительству первоначальные капитальные затраты и инвестиционные затраты, но в этом случае правительство должно отказаться либо от будущих доходов (если проект ГЧП финансируется за счет платы за пользование инфраструктурой), либо от будущих расходов на иные проекты (если ГЧП финансируется за счет платежей из государственного бюджета). При этом следует помнить, что в модели ГЧП государство обязано также обеспечить получение частной стороной инвестиционного дохода на вложенный в ГЧП-проект капитал. Таким образом, в абсолютных цифрах (без учета дополнительных эффектов) ГЧП всегда дороже для государства, чем государственный контракт.

Более того, государственно-частные партнерства, несомненно, сложны в реализации и не лишены дополнительного риска по сравнению с государственным заказом. В некоторых странах модель ГЧП в форме Private Finance Initiative (PFI) с возвратом инвестиций по схеме «платеж за доступность» (availability payments), когда правительство оплачивает услуги привлеченной частной стороны посредством заранее определенных платежей в течение срока действия контракта, подверглась критике и даже отказу от использования (в Великобритании с 2018 года) из-за риска незапланированных бюджетных обязательств, негибкости для поставщиков государственных услуг и оперативную сложность для держателей контрактов в государственном секторе.

Однако практика также показывает, что при надлежащих условиях использование модели ГЧП (и даже PFI в модифицированном виде PF2) вполне оправдано. При этом решающее значение будет иметь эффективное управление со стороны государства, что требует создание государственной системы, регулирующей подготовку, закупку и управление проектами ГЧП.

На основе передовых практик использования ГЧП и рекомендаций «Международного валютного фонда», а также «Международного банка реконструкции и развития» определены следующие условия (требования), которые должны выполняться в обязательном порядке для получения государством положительного эффекта от ГЧП:

- создана институциональная основа использования ГЧП в виде совокупности организационных, правовых, нормативных и финансовых положений, а также институтов и практик;
- выстроена эффективная система запуска и надзора за проектом ГЧП, включающая механизмы:
 - оценки социальной и экономической потребности проекта, финансовых возможностей для его реализации, а также конкурентных преимуществ проекта ГЧП по сравнению с государственным заказом с учетом соотношения цены и качества (value for money — VFM) и иных эффектов;
 - выбора государством надежного частного партнера ГЧП на основании процедур конкурентных торгов;
 - распределения рисков между сторонами ГЧП, в основе которого лежит управление государством финансовыми рисками своих инвестиций;
- существует комфортная среда для привлечения инвестиций в проекты ГЧП на начальном этапе и поддержания потока доходов на заключительном этапе реализации проекта, обеспечивающего соответствующую скорректированную на риск итоговую для частного партнера доходность от произведенных инвестиций в ГЧП.

При выполнении перечисленных условий можно предложить следующую атрибутику оптимальной («идеальной») системы управления процессами ГЧП или, другими словами, сформулировать требования, которым она должна удовлетворять:

- функционирование в соответствии с Национальной инфраструктурной программой инвестиций, включающей в качестве подпрограммы Стратегию применения ГЧП и предусматривающей ежегодное формирование Плана проектов ГЧП, доступных к закупкам;
- публичные стороны механизма ГЧП должны нести ответственность, распределенную по участвующим ведомствам, за проект на всем протяжении его жизненного цикла от инициации до подписания акта завершения соглашения ГЧП;
- закупка по инициативе частного сектора допускается только при условии применения специального режима для приема и оценки предложения, а также выбора исполнителя в обычном порядке конкурсных процедур, при этом анализ цены и качества (VFM) проекта ЧКИ по сравнению с альтернативными методами закупок (государственным заказом) проводится в обязательном порядке;

- постоянное совершенствование форм и механизмов государственной поддержки для привлечения частного бизнеса в проекты ГЧП;
- внедрение обязательных для выполнения стандартов и практик, регулирующих подготовку, закупку и надзор за реализацией проектов ГЧП, а также составления государственного бюджета с учетом обязательств по ГЧП, бухгалтерского учета и отчетности, обеспечивающих финансовую прозрачность в отношении ГЧП;
- обеспечение законодательного согласования норм, регулирующих процессы ГЧП, с законодательством о государственных закупках, бюджетным законодательством, ключевыми руководящими принципами и целями государственного управления центрального, регионального и муниципального уровня, включая управление государственными инвестициями и создание общественной инфраструктуры.

Система управления процессами ГЧП, построенная с выполнением перечисленных условий, позволит:

- допускать к реализации только проекты, обладающие преимуществом перед другими способами государственного инвестирования с юридической, технической, экономической и социальной точек зрения, то есть имеющие оптимальное соотношение цены и качества;
- минимизировать долгосрочные бюджетные риски и стоимость государственных обязательств перед инвестором;
- предлагать частному бизнесу проекты для инфраструктурных инвестиций, конкурентные по соотношению риск/доходность по сравнению с другими вариантами долгосрочных вложений капитала.

?

Возможно ли создание подобной «идеальной» системы управления процессами ГЧП в Российской Федерации?

Видимо, да. Ни одно из перечисленных требований к такой «идеальной» системе не является невыполнимым для РФ, тем более что часть из них так или иначе уже выполняется.

?

Не слишком ли сложны требования к «идеальной» системе управления процессами ГЧП?

Видимо, нет. «Закон необходимого разнообразия» Уильяма Эшби гласит, что: «При создании системы, предназначенной для решения какой-либо задачи, необходимо, чтобы сложность этой системы была не меньше сложности решаемой проблемы». Иначе говоря, система должна обладать большим разнообразием, чем разнообразие решаемой проблемы. Поэтому такая сложная задача, как построение системы управления ГЧП-проектами, не может иметь простого решения.

Сложная задача в принципе не может иметь правильных простых решений.

Источники.

1. «ГЧП разделяет риски.» 06.09.2024. Электронный ресурс: <https://www.kommersant.ru/doc/6953292>
2. А.А.Оконишников «Эталон для Public-Private Partnership». 25.10.2024 г. Электронный ресурс: <https://asiic.ru/news/rukovoditel-proektov-czentra-ekonomiki-infrastruktury-chlen-ekspertnogo-soveta-aiik-arj-okonishnikov-opisal-klyuchevuyu-atributiku-idealnoj-sistemy-upravleniya-procchessami-gchp/>

Смысл ГЧП — это поиск баланса рисков

Ключевая ставка ЦБ не мешает развитию концессий

Российский рынок государственно-частного партнерства (ГЧП) в РФ по итогам 2023 г. составил порядка 5 трлн руб. И это далеко не предел, в нашей стране большой потенциал для развития плотного сотрудничества бизнеса и государства как по строительству инфраструктурных объектов, так и для развития новых направлений.



Андрей Аверин,
Генеральный директор
«ВТБ Инфраструктурный
Холдинг»

С точки зрения масштаба цифр 5 трлн руб. — это хорошо. Рынок состоялся. Кроме того, за цифрами в рублях упускается важная цифра количества концессионных соглашений — порядка 5000. При этом несколько десятков крупных транспортных проектов формируют больше половины всего рынка в денежном объеме. Вторая половина — это в первую очередь коммунальная и социальная инфраструктура. Однако если сравнивать эти цифры с инфраструктурными проектами, реализованными по ФЗ-44, то соотношение будет 1/3 в пользу госзаказа. Надеемся, что эта пропорция изменится в ближайшем будущем. Я уверен, что рынок ГЧП и концессий в России обречен на рост. В условиях объективных бюджетных ограничений на ближайшие годы именно этот механизм должен стать значимым каналом привлечения частных инвестиций в приоритетные для государства и важные для людей проекты.

В РОССИИ РЫНОК ГЧП НАЧАЛСЯ С ДОРОЖНЫХ КОНЦЕССИЙ

Поэтому игроки накопили уже существенный опыт именно в этой отрасли. Закон о концессиях появился в 2004 г., а в 2006 г. уже вывели на конкурс две концессии — дорогу на аэропорт «Шереметьево» и дорогу в обход Одинцова. Механизмы распределения рисков в ГЧП, в принципе, дают возможность инвестировать в такие капиталоемкие и долгосрочные проекты, как дороги. Жизненный цикл такого проекта может достигать до 50 лет, и потому риски есть всегда, просто они должны соотноситься с масштабом проекта и ими надо уметь управлять.

Глобально ГЧП применяется для того, чтобы обеспечить высокое качество инфраструктуры и делать это даже в отсутствие бюджетных средств. Привлечение частных инвестиций обеспечивает формирование долгосрочных мотивационных механизмов для создания и поддержания высочайшего уровня качества инфраструктуры для населения с учетом оптимизации расходов бюджета, растягивая их во времени.

Кроме того, по нашим расчетам, успешная реализация перспективных проектов в 2030-х гг. может принести экономике до 1,5% ВВП ежегодно. Я думаю, государство заинтересовано привлекать частные деньги и опыт для реализации именно сложных проектов.



Законодательство о ГЧП было неплохо сформировано еще в начале 2000-х гг. Оно заложило общую идеологию, ключевые принципы, оставив тонкую настройку каждого концессионного соглашения, которая определяется в переговорах между частной стороной и концедентом.

Этот гибкий механизм, при котором отрасль не зарегулирована, и позволил рынку ГЧП пройти через все кризисы, найти и уточнить экономические механизмы, которые стоят за соглашением. Сейчас уже есть профессиональные команды как со стороны частных инвесторов, так и на федеральном, и на региональном уровнях, которые вполне успешно многие годы занимаются структурированием проектов. У них уже накоплено понимание, как находить баланс рисков и продуктивно выстраивать диалог.

I СМЫСЛ ГЧП — ЭТО ПОИСК БАЛАНСА РИСКОВ

Естественно, фактор высокой ключевой ставки оказывает очень существенное влияние. Но тут важно разделять уже запущенные, запускаемые и новые проекты. Зачастую риск роста ключевой ставки связывают с тем, что сейчас из-за этого остановится развитие рынка. Мы считаем, что это не совсем корректный тезис. Что такое развитие рынка? Проект на этапе начальной проработки, который мы сегодня обсуждаем с государством, находится на расстоянии 1-2 года от начала фактического проектирования и 2-3 года от начала строительства. И мы не можем предсказать, какая ставка будет. К тому же если мы говорим о крупном инфраструктурном проекте, то строительная фаза — это 3-4 года. И в первый год на инвестиции приходятся относительно небольшие суммы. Основные вложения в стройке осуществляются во второй половине реализации проекта. Поэтому если мы сегодня подпишем концессионное соглашение, то основное влияние будет оказывать та ключевая ставка, которая будет через 3-5 лет.



Строительство инфраструктуры по ГЧП — это не строительство частной дороги с целью заработать побольше денег с проезжающих по ней жителей, это обеспечение государственно необходимой инфраструктуры, где сбор платы — способ окупить ту часть инвестиций, которую в дополнение к государственным вложениям делает частный инвестор.

То есть первично — это дорога, которая нужна жителям и государству, а значит, приносит социально-экономические эффекты. Один рубль инвестиций, вложенный в инфраструктуру в наших текущих условиях нехватки инфраструктуры, дает около трех рублей социально-экономического эффекта. Поэтому, когда мы говорим, например, о том, окупается ли проект, надо сравнивать не с напрямую полученными доходами от жителей, пользующихся инфраструктурой, а с теми социально-экономическими эффектами, которые мы получаем на горизонте пяти, 10, 15 лет. И вот эти эффекты с лихвой окупают все риски, в том числе высокой ключевой ставки.



Смысл ГЧП — это и есть поиск баланса рисков, какие мы можем взять на себя, а какие нет. Это мы как раз и будем обсуждать с государством при заключении соглашения. Грубо говоря, мы принимаем на себя риски ключевой ставки в каких-то разумных пределах, а если она выходит вдруг за эти пределы, то мы садимся и совместно обсуждаем, как из этой ситуации выходить.

I КАКОЕ БУДУЩЕЕ У ГЧП В РОССИИ?

Рынок ГЧП будет развиваться, поскольку и инвесторы, и государство оценивают прошедший опыт весьма позитивно. Простое сравнение с Китаем показывает, насколько у нас не хватает инфраструктуры. Нам не хватает скоростных качественных автомобильных дорог, нам не хватает скоростного железнодорожного сообщения. Объем инвестиций только в развитие автомобильной сети измеряется цифрой от 10 трлн руб. и больше. Развитие ВСМ (высокоскоростных магистралей) еще приблизительно такая же сумма. То есть даже только крупные, значимые и очень необходимые нашей стране проекты в несколько раз увеличат тот объем рынка ГЧП, который у нас сейчас есть.

Бюджетный кодекс РФ

Как отрегулировать бюджетные расходы на ГЧП и лизинг

Согласно поправкам в Бюджетный кодекс в отношении заключенных после 01.01.2025 концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве и договоров лизинга устанавливаются ограничения по объему расходов и объему госдолга для российских субъектов, являющихся в текущем финансовом году получателями дотаций.



Алексей Перепелкин,
вице-президент
АО «Газпромбанк»,
член Правления АИИК

По состоянию на 2024 год, в России 67 дотационных регионов, что составляет примерно 75% от общего числа субъектов РФ. При этом в число дотационных входят лидеры рейтинга развития ГЧП-2023: Пермский край, Ростовская область, Краснодарский край, Томская область, Чукотский автономный округ, Республика Саха (Якутия) и иные субъекты.

Таким образом, дотационный регион лишается возможности реализовывать новые ГЧП-проекты — заключать новые «концессионники» и ГЧП-соглашения — если ежегодный объем расходов по ГЧП-проектам, а также договорам финансовой аренды (лизинга) в очередном финансовом году и каждом году планового периода достигает 10% ежегодного объема доходов субъекта.

Кроме того, обязательства по КС (в размере платы концедента, капгранта), СГЧП и договорам финансовой аренды (лизинга) включаются в объем государственного долга и совокупно с иными долговыми обязательствами (сюда, например, входят бюджетные кредиты) не должны превышать: общего объема доходов за очередной финансовый год, если доля дотаций составляет менее 40% объема собственных доходов, и 50% объема доходов бюджета субъекта РФ за очередной финансовый год, если доля дотаций составляет более 40% объема собственных доходов.



При превышении установленных ограничений в дотационных регионах возможна реализация только коммерчески окупаемых ГЧП-проектов за счет средств инвестора. При этом создание в регионе заведомо неокупаемых социальных объектов с инструментарием ГЧП будет заморожено.

Федеральная поддержка не сможет смягчить установленные БК РФ ограничения (риск превышения 10%-ного порога расходов), так как она также учитывается в расходах на ГЧП-проекты.

Необходимо отметить и тот факт, что текущее регулирование содержит ряд неопределенностей при практическом применении, в связи с чем мы считаем, необходимо внесение изменений в БК РФ и подготовка подзаконных правовых актов. Так, БК РФ предусматривает необходимость соблюдения введенных ограничений на протяжении всего срока КС и СГЧП, при несоблюдении которых концедент / публичный партнер вправе, но не обязан исполнять обязательства по соглашениям. Соответствующий риск возникает при принятии субъектом РФ на себя обязательств по другим КС, СГЧП и договорам лизинга, а также при изменении размера принятых обязательств (например, при особых обстоятельствах или установлении переменных значений платы концедента). Изложенное влечет риск неисполнения со стороны концедента / публичного партнера своих обязательств на всем сроке действия соглашений, что, в свою очередь, приводит к удорожанию заемного финансирования или отказу от участия в финансировании проекта ввиду наличия риска падения уровня доходов бюджета ниже прогнозных.

Кроме того, до настоящего времени Правительством РФ не принят порядок расчета обязательств, включаемых в состав государственного долга для целей оценки соблюдения ограничений ст. 107 БК. То есть на текущий момент в публичном доступе отсутствует полный перечень данных, необходимых для оценки доступного лимита расходных обязательств регионов на КС, СГЧП и договоры лизинга. Это может оказать негативное влияние на проработку проектов из-за невозможности заранее оценить платежеспособность регионов.

I ОСНОВНУЮ ПРОБЛЕМУ СОСТАВЛЯЮТ:

- отсутствие источников информации о расходах по будущим соглашениям (начиная с 01.01.2025) в доступной для использования форме (например, расходы по проекту могут быть заложены в государственной программе, из содержания которой явно не следует, что она является источником финансирования ГЧП-проекта);
- информация о доходах — разрозненная, на постоянной основе обновляемая при пересмотре законов о региональных бюджетах;
- нет источников информации по безвозмездным поступлениям.



Обозначенные риски повлекут либо невозможность предоставления долгового финансирования, либо его удорожание.

Для устранения ограничений развития инфраструктуры с применением механизмов ГЧП, по нашему мнению, необходима корректировка бюджетного законодательства. Вот что нужно учесть в первую очередь:

1. Объем расходов региона следует проверять только на дату заключения КС / СГЧП с учетом закона о бюджете на текущий и плановый период, а также исходя из принятого бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.
2. Заключенные КС / СГЧП должны быть надлежащим образом исполнены в соответствии с условиями КС / СГЧП вне зависимости от изменения размера доходов / расходов региона на всем сроке действия документа.
3. Федеральное софинансирование должно быть исключено из объема расходов субъекта РФ.
4. Для обеспечения доступа участников рынка ГЧП к данным, необходимым для анализа возможности бюджетного участия дотационных субъектов в ГЧП-проектах (согласно требованиям ст. 85 и 107 БК) и оценки рисков неисполнения регионами своих обязательств, необходимо создать и разместить в открытом доступе реестр доходов (с разбивкой на общие доходы, безвозмездные поступления, средства федерального бюджета, направляемые регионами на финансирование их расходов по КС, СЧГП, договорам лизинга; и средства Фонда развития территорий) и расходных обязательств регионов по проектам, заключенным и планируемым к заключению с 01.01.2025.

Меры поддержки ГЧП и концессионных проектов

Как банки могут помочь инвесторам вкладываться в инфраструктуру



Любовь Бараблина,
руководитель
подразделения
ГЧП и инфраструктуры
АО «Банк ДОМ.РФ»,
член Правления АИИК

ВЫСОКАЯ КЛЮЧЕВАЯ СТАВКА ЦБ МОЖЕТ ПРИВЕСТИ К ЗАТОРМАЖИВАНИЮ КРУПНЫХ ПРОЕКТОВ

Рынок инфраструктурных проектов и государственно-частного партнерства (ГЧП) сейчас, как и любая отрасль экономики, адаптируется к новым реалиям, в первую очередь к высокой ключевой ставке ЦБ (он в конце октября повысил ее на два процентных пункта до 21%). Понятно, что вслед за ней растет и стоимость банковского финансирования. Это может привести к затормаживанию крупных инфраструктурных проектов, где необходимо привлечение инвесторов.

В таких условиях жизненно необходимо внедрять механизмы, при помощи которых можно снизить процентную нагрузку на компании и бюджет субъектов РФ.

Одним из вариантов является **субсидирование процентных ставок**. Запуск программы по субсидированию станет хорошим подспорьем для всех участников проектов государственно-частного партнерства. Для будущих концессионеров и их подрядчиков это расширит возможности получения финансирования, а для концедентов (то есть субъектов РФ) снизит нагрузку на их бюджеты. Как следствие, уменьшится стоимость таких проектов.

Эффективным — на фоне роста ключевой ставки Банка России — стало бы **применение опционов для хеджирования риска этого роста**. Комиссии банков по такому опциону довольно существенны, в связи с этим прорабатывается возможность получения субсидии на его покупку. Держатель опциона тогда получит от продавца право на компенсацию спреда между зафиксированной в опционе и фактической (на дату расчета) ключевой ставкой. Такая мера поддержки позволит переложить процентный риск на участников рынка производных финансовых инструментов. Это поможет прогнозировать и фиксировать максимальную процентную нагрузку во времена волатильности на денежном рынке.

Также одним из вариантов стимулирования может стать **применение пониженных коэффициентов рисков по ссудам, выданным на ГЧП-проекты**. Снижение риск-весов (то есть коэффициента риска) до 0–20% по таким ссудам «разгрузит» капитал банков и позволит им предоставлять финансирование на строительство инфраструктурных объектов по более выгодным условиям. В текущий момент коэффициент риска по проектам ГЧП оценивается на уровне 100%.

В условиях высокой экономической турбулентности **важно принятие комплексных мер поддержки**. Инфраструктурные проекты, на наш взгляд, безусловно, окупят расходы, которые государство и бизнес направляют на их реализацию. И произойдет это не за столетия, а за десятки лет или даже годы. Создание любого инфраструктурного объекта, особенно если это масштабный проект, всегда дает очень мощный экономический эффект — как прямой, так и косвенный. Государство получает налоговые поступления и новые рабочие места, что, в свою очередь, влияет на рост потребления и дает стимул для производства новых продуктов. Бизнес получает источник фондирования, а банки собирают долгосрочные, надежные активы в свои портфели.

МЫ ВЕРИМ В «БЕЛЫХ ЛЕБЕДЕЙ»

Мы верим в то, что наша экономика сможет полностью адаптироваться под текущие реалии, что появится дополнительная помощь в виде государственных мер поддержки и экономический климат будет благотворно влиять на развитие и повышение благосостояния населения, невзирая ни на какие внешние обстоятельства.

Согласно данным аналитиков, на каждый рубль вложений в инфраструктуру мы получаем три рубля экономического эффекта в виде создания рабочих мест, налогов, развития смежных отраслей экономики. Наибольший социально-экономический эффект дают проекты по развитию транспортно-логистических коридоров (до 5 руб. на 1 руб.) и строительству высокоскоростных железнодорожных магистралей (в среднем 2,5 руб. на 1 руб.). И такой прирост затрагивает не только конкретный проект, но воздействует и на его «окружение», то есть смежные отрасли: металлургию, машиностроение, технологическую сферу и т. д. Все это способствует повышению благосостояния людей и позволяет наращивать темпы экономического роста в масштабах страны.

Меры поддержки в условиях высокой ключевой ставки. Где искать и как определить подходящие проекту?

В условиях повышения ключевой ставки (за 2024 год ключевая ставка выросла в 1,3 раза с 16% до 21%, и аналитики предсказывают дальнейший рост) инфраструктурные проекты сталкиваются с серьезными вызовами, связанными с удорожанием заемных средств и сокращением доступных ресурсов для роста.



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

Несмотря на рост ключевой ставки, на уменьшение возможностей использования бюджетного финансирования, в том числе в ГЧП-проектах в связи с изменениями, которые внесены в бюджетное законодательство относительно дотационных регионов и муниципалитетов, остаются инструменты господдержки. И одновременно конкуренция между проектами растет. Как за финансовые, так и за нефинансовые меры господдержки. Меры поддержки разнообразны по направлениям их применения и задачам, на решение которых они направлены. Для того, чтобы их эффективно применять в проекте, недостаточно оценить правовое регулирование и практику их применения. Нужно дополнительно анализировать, какие в реальности существуют возможности их предоставления, какие гласные и негласные ограничения существуют. Также необходимо презентовать проект государству углубленно. Не только с позиции прямых выгод и эффектов от его реализации, но и показывая косвенные эффекты, влияние на отрасль и экономику в целом и демонстрируя человекоцентричный подход.

Условно все меры поддержки можно разделить на несколько групп:

1. Финансовые меры поддержки

Субсидирование процентной ставки по кредитам позволяет частично компенсировать расходы предпринимателей на оплату высоких процентов по займам.

Программы субсидирования кредитов могут различаться по регионам и видам деятельности. Например, на федеральном уровне действует программа льготного кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП), где компенсация ставки осуществляется за счет средств бюджета. В рамках программы банки-партнеры предлагают льготные ставки для МСП, а разница между коммерческой и льготной ставкой покрывается из бюджета.

КИП — кластерная инвестиционная платформа предусматривает предоставление кредитов с льготной процентной ставкой, которая составляет примерно 10% в период, когда ключевая ставка ЦБ РФ = 10% в течение льготного периода, который составляет 2 года. Льготная ставка предусмотрена для промышленных предприятий, которые реализуют инвестиционные проекты, направленные на производство приоритетной продукции³⁸.

Промышленная ипотека, по сути, является льготным кредитом, цель предоставления которого — приобретение производственных площадей, приобретение объектов недвижимого имущества в целях осуществления промышленного производства, строительство или модернизация производственного объекта, а также его реконструкцию в сфере промышленного производства под залог производственной недвижимости.

³⁸ <https://gis.gov.ru/mainpage/kbase/article/kb/others/1684855999>

Еще одним инструментом льготного кредитования является программа Фонда развития промышленности «Проекты развития». В рамках программы предусмотрено предоставление целевого займа на реализацию проектов, направленных на импортозамещение и производство конкурентной продукции, выпуск средств производства, оборудования и станков, помощь с внедрением программных и технологических решений для оптимизации производственных процессов. Целевой займ предоставляется по процентной ставке 5% годовых или 3% годовых при предоставлении банковской гарантии ВЭБ.РФ, Корпорации по поддержке малого и среднего предпринимательства или региональных гарантийных организаций в качестве обеспечения, а также при покупке российского оборудования или отечественного ПО (для цифровизации) на сумму $\geq 50\%$ от суммы займа.

2. Стабилизирующие меры

К ним относятся, в том числе **специальные инвестиционные контракты (СПИК)**. СПИК — это договор между государством и инвестором, по которому компания получает льготы и преференции при реализации крупных проектов в России.

СПИК 1.0 и СПИК 2.0 получили широкую популярность у инвесторов. На текущий момент заключено более 95 СПИК 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. В рамках СПИК также предоставляются отраслевые субсидии и прочие меры. СПИК 2.0 отличается от СПИК 1.0 нацеленностью на внедрение современных технологий в производство.

Еще одной стабилизирующей мерой является **соглашение о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК)**. На момент подготовки настоящего дайджеста заключено 77 СЗПК. Механизм СЗПК также 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.

3. Институциональная поддержка

К мерам институциональной поддержки можно отнести **резидентство на территориях опережающего социально-экономического развития или в особых экономических зонах**. Расположение бизнеса на территориях с особым правовым статусом гарантирует бизнесу понижение налоговой нагрузки, меры административной поддержки, а также предоставление земельных участков и иные меры в зависимости от условий конкретной зоны.



Для разных территорий требования к кандидатам могут быть различны, ключевое — реализация проекта на территории особой экономической зоны или территории опережающего развития.

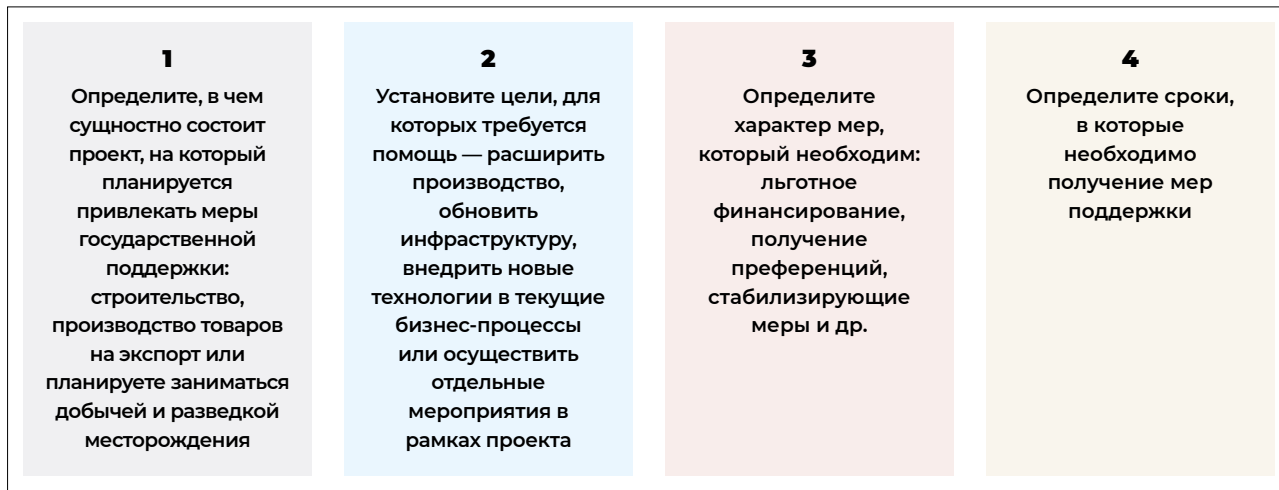
В настоящем разделе дайджеста приведена лишь небольшая часть мер из представленных на рынке, при этом их набор и направленность достаточно разнообразны. Каждая мера поддержки имеет свои условия предоставления и характеристики. Малый и средний бизнес может воспользоваться субсидиями и налоговыми льготами, тогда как крупные инвестиционные проекты имеют доступ к СПИК и грантам на капитальные вложения. Экспортерам доступны льготные кредиты и субсидии на логистику, что поддерживает их международную конкурентоспособность.

Также лицам, претендующим на получение мер государственной поддержки, важно понимать, что определить подходящие механизмы возможно только после тщательного анализа проекта. При этом подтвердить реальную возможность применения меры зачастую можно только при личном взаимодействии с ее администраторами, презентации проекта и опыта непосредственно лицам, которые будут принимать решение о предоставлении помощи.

I АЛГОРИТМ ВЫЯВЛЕНИЯ РЕЛЕВАНТНЫХ МЕР ПОДДЕРЖКИ

Для того, чтобы определить, какие меры применимы к проекту, необходимо следовать алгоритму (Рисунок 1), который позволит определиться с существенными характеристиками вашего проекта и выявить наиболее оптимальные меры.

Рисунок 1



После того, как вы ответили на определенный пул вопросов о проекте, можно переходить к поиску релевантных мер и отбору по критериям прохождения под требования, которые установлены для их предоставления.

Поиски мер осложняются тем, что нет единого атласа мер государственной поддержки, который бы включал в себя все их многообразие. Методология поиска мер государственной поддержки на федеральном и региональном уровне может выглядеть, как на рисунке 2.

Несмотря на то, что времена для роста и развития инфраструктурного рынка — не самые благоприятствующие, меню мер государственной поддержки представляется достаточно широким, поэтому при правильном определении задач проекта и выявлении оптимальных мер поддержки реализация проектов выглядит по-прежнему перспективной.

Рисунок 2





Любовь Бараблина,

руководитель
подразделения
ГЧП и инфраструктуры
АО «Банк ДОМ.РФ»,
член Правления АИИК

Сегодня мы столкнулись с жесткой денежно-кредитной политикой Центрального банка в ответ на перегрев экономики и быстрый рост инфляции.

Ключевая ставка достигла своего исторического максимума, а ведь основной стоп-фактор для многих проектов — высокая стоимость привлечения финансирования. Ставки по проектным кредитам растут. Далеко не все бизнес-модели способны выдерживать такую долговую нагрузку, и рынок инфраструктуры — не исключение. Появляются риски «замораживания» строительства уже реализующихся проектов и невозможность реализации новых.



Поддержкой отрасли могут быть инициативы, которые уже продолжительное время обсуждаются ключевыми участниками инфраструктурного рынка с профильными ведомствами.

1. Одна из таких инициатив — внедрение программ **субсидирования процентных ставок**. Строительство инфраструктуры способствует развитию реального сектора, от которого в значительной мере зависит возвращение к равновесию в экономике. По таким кредитам субсидии позволят увеличить объемы внебюджетного финансирования, снизить финансовую нагрузку на инициаторов проектов, что обеспечит устойчивость таких проектов и будет стимулировать их дальнейшую реализацию. Что, в свою очередь, выразится в мощный экономический эффект, вносящий ощутимый вклад в рост ВВП.
2. На рынке набирает большую популярность такой механизм **квази-ГЧП, как офсетные контракты**. Но, как любой долгосрочный контракт, они сопряжены с рыночными рисками, прогнозировать которые в текущих условиях затруднительно. Необходима доработка механизма, которая позволит адресовать публичной стороне риски возрастающих расходов и компенсации стоимости создания объекта в случае расторжения контракта по аналогии с концессионными соглашениями, а также риски внешних событий, на которые частная сторона контракта повлиять не может.
3. **Регуляторные послабления** могут «полечить» проблему дефицита капитала банков и увеличить их потенциал по выдаче инфраструктурных кредитов. Снижение риск-весов до 0%-20% по ссудам на реализацию ГЧП и концессионных соглашений, по аналогии с государственными гарантиями, разгрузит капитал банков и позволит нарастить их потенциал по финансированию капиталоемких проектов.



В условиях экономической турбулентности — когда инфляция еще не достигла таргета, но и размер ключевой ставки, а значит, и стоимость финансирования проектов, только увеличиваются, как никогда важно принятие комплексных мер поддержки, способствующих реализации инфраструктурных проектов. Ведь именно ГЧП-проекты могут стать импульсом для балансирования экономики, в том числе за счет создания новых производственных мощностей.

Корпоративный офсет — офсет без ограничений!

Среди инструментов квази-ГЧП уникальным и универсальным является корпоративный офсетный договор.



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

Он позволяет обеспечить долгосрочную поставку от «надежного» поставщика-инвестора, создающего под **интересы госкомпании** — заказчика производство, которое сможет удовлетворить его спрос, в том числе поставляя альтернативу импортной продукции.

Поставщик же обеспечивает себе гарантированный спрос на период действия корпоративного офсета и получает возможность для роста и развития бизнеса.

При этом **государство** за счет такого сотрудничества также получает свою выгоду в виде решения задач технологического развития, импортозамещения и увеличения налоговой базы, создания новых рабочих мест и получение других социально-экономических эффектов.

Корпоративный офсет, в отличие от офсета, урегулированного Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44 — ФЗ), не предусматривает ограничений ни по объемам инвестиций, ни по срокам, ни иных ограничений, которые предусмотрены для стандартного офсетного контракта. Напомним, что под офсетным контрактом понимается государственный или муниципальный контракт, предусмотренный статьей 111.4 44 — ФЗ. Форма, известная рынку с 2016 года.



Корпоративный офсет регулируется Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — 223-ФЗ).

Справочно: 223-ФЗ регулирует правоотношения, возникающие в связи с проведением закупок товаров, работ, услуг государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, субъектами естественных монополий, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации или субъектов Российской Федерации или муниципального образования превышает 50%, а также их дочерними хозяйственными обществами и иными предусмотренными 223-ФЗ лицами. При этом 223-ФЗ устанавливает более «мягкое» регулирование по сравнению с 44-ФЗ. Так, например, он не содержит детального регулирования конкурсных процедур или существенных условий договоров, заключаемых лицами, на которых он распространяется, отдавая такие вопросы на откуп закупочным политикам, принимаемым самими такими лицами.

Таким образом, под корпоративным офсетным контрактом понимается контракт со встречными инвестиционными обязательствами, который заключается в рамках 223-ФЗ, по которому на стороне заказчика выступает юридические лица с государственным участием.

Можно выделить два вида корпоративных офсетов:

1. Общий корпоративный офсет — это договор со встречными инвестиционными обязательствами, который заключается и исполняется в рамках 223-ФЗ;
2. Корпоративный офсет, направленный на развитие субъектов малого и среднего предпринимательства.



В 2022 году была запущена программа «выращивания» поставщиков, в рамках которой в Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» внесена норма о том, что заказчики, которые покупают по правилам 223-ФЗ, имеют право принимать специальные программы развития поставщиков, исполнителей и подрядчиков.

В рамках программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства предоставляются разные виды поддержки. В том числе в рамках развития программы поставщиков проводится отбор субъектов малого и среднего предпринимательства, которые в дальнейшем вправе претендовать на меры поддержки в соответствии с индивидуальной программой.

Принять участие в программе выращивания может бизнес, который соответствует нескольким требованиям:

1. состоит в реестре МСП,
2. не включен в реестр недобросовестных поставщиков,
3. не находится в стадии ликвидации или банкротства,
4. не имеет связи с компанией-заказчиком и не имеет долгов по налогам и другим платежам в бюджет.

По итогам отбора субъект МСП, он же инвестор, выполняет обязательства по созданию, модернизации, освоению производства нового товара либо созданию или реконструкции недвижимого и движимого имущества, а заказчик гарантированно получает от него произведенные товары без проведения каких-либо дополнительных тендерных процедур.

В таблице 1 приведен перечень уже заключенных офсетов в рамках программ «выращивания» поставщиков.

Таблица 1

№	Объект закупки	Заказчик	Год	Цена закупки, млн руб.	Исполнитель
1	Поставка отечественных транспондеров	ООО «Автодор — Платные Дороги»	2023	120	ООО «Сорб Инжиниринг»
2	Поставка огнестойкого турбинного масла	ПАО «Интер РАО»	2023	2400	ООО «Энхим»
3	Поставка отечественных бурильных труб для снарядов со съёмными керноприемниками для бурения скальных пород или грунтов	АО «Росгеология»	2023	500	АО «Завод бурового оборудования»
4	Поставка средств малой механизации	ОАО «РЖД»	2023	99,5	Не опубликован
5	Поставка молочной продукции в образовательные учреждения	МУП «Комбинат питания» (г. Нягань, ХМАО)	2023	30	«Агроника»

Основные отличия корпоративных офсетов от офсетного контракта, который заключается и исполняется в рамках 44-ФЗ приведены ниже:

1. Отсутствие ограничений по сроку действия контракта, для офсетного контракта, в рамках 223-ФЗ не установлено ограничений, связанных с максимальным сроком реализации контракта — 10 лет.
2. Кроме того, отсутствуют ограничения по минимальному объему инвестиций. Это может быть и 100 млн рублей, и 100 тыс. рублей, и иной объем.
3. Для корпоративного офсета нет требований к минимальному количеству товаров или услуг, производство или оказание которых должно быть обеспечено.
4. В рамках поставки товаров для госкомпаний не устанавливаются ограничения в размере 30% от общего объема производства.

По существу, все ограничения, которые установлены для офсетного контракта по 44-ФЗ, в рамках корпоративного офсета регулируются заказчиком непосредственно в положении о проведении закупочных процедур и конкурсной документации. Это обусловлено в первую очередь разницей регулирования 44-ФЗ и 223-ФЗ. 44-ФЗ жестко регламентирует порядок проведения закупочных процедур, заключения и реализации контрактов, в то время как 223-ФЗ устанавливает лишь общие правила проведения закупочных процедур компаниями с государственным участием, а подробное регламентирование, в том числе исполнения контракта, устанавливает заказчик самостоятельно.



В рамках программ «выращивания» поставщиков и реализации корпоративных офсетов потенциальные государственные заказчики смогут оказывать финансовую, правовую помощь предпринимателям, стимулировать их развитие, а взамен получить надежного поставщика/подрядчика/исполнителя, который закрывает потребности такого заказчика.

Для субъектов Российской Федерации эта возможность с помощью государственных компаний локализовать на своей территории нужное производство, не ограничивая себя положениями 44-ФЗ, в том числе объемом инвестиций.

Для субъектов малого и среднего предпринимательства это возможность организовать или перестроить производственные процессы. При этом не придется искать покупателей, так как гарантированный рынок сбыта уже есть.

В январе 2023 года был заключен **первый корпоративный офсет** между ООО «Автодор — Платные дороги» (заказчик, входит в госкомпанию «Автодор») и ООО «Сорбинжиниринг» (поставщик). Предметом контракта является поставка 100 тысяч отечественных транспондеров для оплаты проезда по платным участкам автомобильных дорог России и 10 тысяч держателей для них. Общая сумма договора — 120 миллионов рублей. Поставка должна быть осуществлена в 2023–2025 годах тремя партиями.



В настоящее время в рамках корпоративного офсета заключены 5 контрактов, в том числе на поставку средств механизации, молочной продукции и другие.

Корпоративный офсет — привлекательный аналог классического офсета, который реализуется в рамках 44-ФЗ. При этом при наличии достаточного спроса со стороны заказчиков и инвесторов, среди малых и средних предпринимателей его использование выглядит наиболее перспективно, учитывая отсутствие жестких ограничений в отношении условий его заключения.

Учитывая тенденции уже заключенных корпоративных офсетов, которые позволили компаниям госзаказчикам импортозаместить товары ежедневной необходимости, представляется, что дальнейшее развитие инструмента позволит достичь высокого уровня компетентности в технологическом развитии и конкурентоспособности среди создаваемых производств, несмотря на текущие ограничения в экономике и санкционное давление.

Возможности для реализации проектов в формате ГЧП в текущих экономических условиях



Ольга Бабина,

член совета директоров
АО «Донаэропортстрой»,
член Правления АИИК

Безусловно, основным вопросом, с которым сталкиваются участники нынешних ГЧП-проектов, является стоимость привлекаемого финансирования в текущих экономических реалиях. Сегодняшняя рыночная стоимость денежных средств требует нестандартных механизмов и их комбинирования, чтобы проект продолжал быть привлекательным для всех его участников.

Капитальный грант есть и остается прямым инструментом для снижения затрат на проект. Государственное софинансирование на этапе строительства позволяет уменьшить потребность в заемных средствах и облегчает бремя по их возврату. Особенно данный инструмент эффективен при реализации социальных инфраструктурных проектов, которые не могут рассчитывать на значимые внебюджетные источники для возврата инвестиций, в отличие от госкомпаний, которые закладывают ставки в будущие тарифы.

Еще одним инструментом уменьшения влияния текущей стоимости привлекаемого финансирования является формирование взаимовыгодных условий для последующего рефинансирования проекта. Высокая стоимость кредитных средств складывается не только из-за растущего размера ключевой ставки, но и существенно возросшей маржи кредитора, обеспечивающих ему инвестиционную привлекательность и неубыточность от участия в проекте. Текущие меры сдерживания увеличения объема кредитования, выражающиеся в росте КС и маржи банков, направлены на решение ситуации здесь и сейчас. Поэтому для проекта в целом важно на любом его этапе иметь возможность пересмотреть процентную нагрузку в соответствии с актуальными рыночными условиями в будущем. Для соблюдения интересов всех участников проекта необходим поиск варианта, учитывающего интересы каждого участника проекта.



Эффективным механизмом положительного влияния на общую финансовую привлекательность ГЧП-проектов также является субсидирование процентной ставки. В настоящее время этот инструмент практически недоступен для новых проектов. По итогам Восточного экономического форума Президентом РФ было дано поручение об разработке механизма обязательного участия ВЭБ.РФ во всех ГЧП-проектах. Остается надеяться, что следующим шагом будет возвращение доступности льготных программ.

Кроме того, в настоящий момент многими инвесторами и финансовыми институтами поддерживается инициатива Госдумы о необходимости дифференциации процентных ставок Банком России. В случае внедрения данного механизма с целью стимулирования инвестиций в инфраструктуру и промышленное производство инвесторы получают возможность снижения стоимости заемного финансирования, что, безусловно, положительно скажется на реализации крупных инвестиционных проектах.

Капитальный грант: пределы допустимого использования

В условиях растущей ключевой ставки участники рынка ГЧП все чаще обращаются к мерам государственной поддержки, позволяющим снизить расходы на привлечение заемного финансирования. Одной из таких мер может быть использование капитального гранта при финансовом структурировании проекта. В отличие от платы концедента, капитальный грант выплачивается из бюджета уже на этапе создания объекта, что позволяет уменьшить тело долга по необходимому кредиту и сэкономить на процентах. Однако и внимание проверяющих органов к капитальному гранту традиционно более пристальное. На какие расходы допускается направлять средства капитального гранта и какие механизмы позволяют снизить риски его использования, рассмотрим в данной статье.



Алена Пимоненко,
юрист практики
по инфраструктуре и ГЧП
АБ «Качкин и Партнеры»

Закон о концессиях³⁹ в действующей редакции определяет капитальный грант как финансирование на этапе создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения **части расходов на создание и (или) реконструкцию** объекта концессионного соглашения, из чего можно сделать вывод, что финансирование за счет средств капитального гранта иных расходов, помимо расходов на создание и(или) реконструкцию объекта, не допускается. В этой связи **особое внимание следует уделять формулированию условий концессионного соглашения о целевом назначении** капитального гранта. К примеру, условие о том, что капитальный грант может быть направлен «в том числе на финансирование расходов на создание», суды могут признать незаконным⁴⁰, как допускающим возможность направления средств капитального гранта и на иные цели, помимо расходов на создание объекта соглашения.

Под «финансированием» может пониматься как финансовое обеспечение, так и возмещение понесенных концессионером затрат на создание (реконструкцию) объекта соглашения. При этом не рекомендуется до заключения концессионного соглашения осуществлять затраты (в том числе авансировать работы подрядчиков), которые планируется впоследствии компенсировать за счет средств капитального гранта. Даже если результат работ будет впоследствии принят концедентом, в возмещении затрат, понесенных до даты заключения концессионного соглашения, может быть отказано⁴¹.

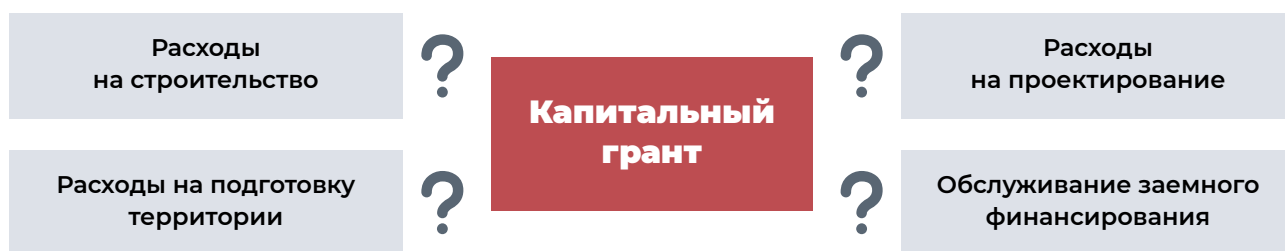


Перечень расходов, которые могут быть отнесены к расходам на создание (реконструкцию) объекта концессионного соглашения, для целей определения размера капитального гранта Законом о концессиях не установлен.

³⁹ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

⁴⁰ Так, в деле № А58-10768/2022 суды трех инстанций признали недействительным положение концессионного соглашения, предусматривающее использование платы концедента, «в том числе на финансирование затрат по Созданию Объекта соглашения и на уплату процентов за пользование денежными средствами» (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.04.2024 N Ф02-1809/2024 по делу № А58-10768/2022). Суды пришли к выводу, что формулировка «в том числе» допускает использование платы концедента на иные цели, не связанные с созданием объекта соглашения и уплатой процентов. С учетом действующей редакции ст. 10.1 Закона о концессиях, данный вывод из судебной практики необходимо учитывать и при определении целевого использования средств капитального гранта.

⁴¹ В деле № А75-14933/2023 концессионер смог добиться возмещения расходов на ПИР за счет капитального гранта только с третьей попытки, поскольку концедент отказался возместить за счет капитального гранта затраты на ПИР, понесенные концессионером до заключения концессионного соглашения, а суд первой инстанции доводы концедента поддержал. Суд апелляционной инстанции отменил решение нижестоящего суда, указав, что проектная документация принята концедентом и получила положительное заключение экспертизы (Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 25.03.2024 № 08АП-891/2024 по делу № А75-14933/2023). Несмотря на правильный вывод суда апелляционной инстанции, история рассмотрения данного дела указывает на риск возмещения за счет капитального гранта затрат, понесенных до даты заключения концессионного соглашения.



Судебной⁴² и правоприменительной практикой⁴³ выработан подход, согласно которому расходы на создание (реконструкцию) объекта соглашения могут включать: 1) расходы на проектно-изыскательские работы (ПИР), 2) расходы на строительные-монтажные работы (СМР), 3) расходы на оборудование. При этом, если направление капитального гранта на расходы на СМР является наиболее традиционным подходом, возможность направления средств капитального гранта на некоторые другие статьи затрат в составе «расходов на создание (реконструкцию)» на практике может вызывать вопросы.

I РАСХОДЫ НА ПРОЕКТИРОВАНИЕ И ПОДГОТОВКУ ТЕРРИТОРИИ

Отметим, что Закон о концессиях отличает обязательства по созданию и(или) реконструкции объекта концессионного соглашения от обязательств по подготовке территории и проектированию⁴⁴, в связи с чем, с учетом буквального толкования Закона о концессиях, имеется **риск не включения расходов на проектирование и подготовку территории в состав расходов на создание** объекта концессионного соглашения и, как следствие, **риск невозможности расходования средств капитального гранта на указанные цели**.

При этом по отдельным проектам (в частности, по концессионным соглашениям в отношении объектов спорта, образования, социального обслуживания, по которым предоставляется федеральное софинансирование⁴⁵) в нормативном регулировании прямо предусмотрено, что создание (реконструкция) соответствующих объектов включает, в том числе выполнение работ по подготовке проектной документации, подготовке территории. Соответственно, капитальный грант по таким проектам может направляться, в том числе на проектирование и подготовку территории⁴⁶.

В то же время правилами предоставления федерального софинансирования по дорожным проектам⁴⁷ предусмотрено, что межбюджетные трансферты предоставляются **в целях** реализации мероприятий **по строительству (реконструкции) автомобильных дорог** (участков автомобильных дорог (или) искусственных дорожных сооружений) в рамках концессионных соглашений⁴⁸. В связи с этим возможен подход, что по таким проектам за счет капитального гранта, финансируемого с использованием средств федерального бюджета, могут быть покрыты только расходы, предусмотренные проектно-сметной документацией в отношении строительства (реконструкции) объекта концессионного соглашения и включенные в сводный сметный расчет.

⁴² См. например, Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.05.2023 № 17АП-3587/2023-ГК по делу № А50-23169/2022; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 03.06.2024 № 07АП-2701/2024.

⁴³ См. например, КС в отношении дублера проспекта Гагарина (Нижегородская область) ([https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/22000164040000000006_1/\(lotInfo:docs\)?fromRec=false#lotInfoSection-docs](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/22000164040000000006_1/(lotInfo:docs)?fromRec=false#lotInfoSection-docs)), КС в отношении комплекса по обращению с отходами г. Билибино (Чукотский автономный округ) ([https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/220001740300000000007_1/\(lotInfo:docs\)?fromRec=false#lotInfoSection-docs](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/220001740300000000007_1/(lotInfo:docs)?fromRec=false#lotInfoSection-docs)), КС в отношении регионального центра здоровья и отдыха «Арктический акваториальный физкультурно- оздоровительный комплекс» ([https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/24000002080000000001_1/\(lotInfo:docs\)?fromRec=false#lotInfoSection-docs](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/24000002080000000001_1/(lotInfo:docs)?fromRec=false#lotInfoSection-docs)) и др.

⁴⁴ П.п. 1, 6.4 ч. 1 и п. 12 ч. 2 ст. 10 Закона о концессиях, ч. 3 ст. 3 Закона о концессиях.

⁴⁵ Приложение № 8 к государственной программе РФ «Развитие физической культуры и спорта»; Приложение № 27 к государственной программе РФ «Развитие образования»; Приложение N 8(9) к государственной программе РФ «Социальная поддержка граждан».

⁴⁶ В указанных правилах термин «Капитальный грант» означает софинансирование расходов концессионера на создание (реконструкцию) объекта образования, объекта спортивной инфраструктуры, объекта социального обслуживания соответственно.

П. 2 Приложения № 27 к постановлению Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования».

⁴⁷ Правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры дорожного хозяйства, в рамках реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги», утвержденные ПП РФ № 2265.

⁴⁸ П. 22 Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры дорожного хозяйства, в рамках реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги», утвержденных ПП РФ № 2265.

С учетом требований к разделам проектной документации в сводный сметный расчет включаются отдельные статьи затрат на подготовку территории строительства, на проектные и изыскательские работы⁴⁹, например, затраты, связанные с оформлением земельного участка, с созданием геодезической разбивочной основы для строительства и освоением территории строительства, при определенных условиях могут включаться затраты на разработку документации по планировке территории, затраты в связи с изъятием под строительство земельных участков.



При этом расходы на подготовку территории, не учтенные в сводном сметном расчете, но возложенные на концессионера по концессионному соглашению, не рекомендуется в таких случаях финансировать за счет средств капитального гранта во избежание признания этих расходов нецелевым использованием бюджетных средств.

I РАСХОДЫ НА ПРИВЛЕЧЕНИЕ И ОБСЛУЖИВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ

В ряде случаев к расходам на создание, финансируемым за счет капитального гранта, также относят расходы по кредитам и займам (расходы на проценты, комиссии)⁵⁰. В актуальной редакции ч. 2 ст. 10.1 Закона о концессиях (в положениях о предельном размере финансового участия концедента во всех формах) предусмотрено, что в состав расходов на создание (реконструкцию) и использование (эксплуатацию) объекта соглашения могут включать, в том числе **расходы на уплату процентов** и иных платежей по кредитам (займам), расходы на **страхование** рисков, на предоставление **обеспечения** исполнения обязательств.

Представляется, что приведенное в ч. 2 ст. 10.1 Закона о концессиях понятие, ввиду прямого указания закона, корректно использовать для целей соответствующей части ст. 10.1, и **без специального указания оно не может быть распространено** на состав расходов на создание и (или) реконструкцию **применительно к капитальному гранту**. Кроме того, из буквального толкования ч. 2 ст. 10.1 не очевидно, относит ли законодатель расходы на уплату процентов, страхование и обеспечение к расходам на создание (реконструкцию) или к расходам на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения.

Несмотря на то, что по действующей редакции Закона о концессиях состав расходов на создание (реконструкцию) можно толковать более широко, чем это было принято до 01.10.2023⁵¹, судебная практика по новым формулировкам закона пока не сложилась. Поэтому при формировании условий концессионного соглашения о целевом использовании капитального гранта рекомендуется придерживаться более консервативного подхода и допускать финансирование за счет капитального гранта только затрат, учтенных в сводном сметном расчете, получившем заключение о достоверности определения сметной стоимости. Представляется, что такой подход позволяет снять большинство рисков как для публичной, так и для частной стороны, связанных с включением в платежный механизм капитального гранта.

⁴⁹ П. 31 постановления Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», приказ Минстроя России от 04.08.2020 N 421/пр «Об утверждении Методики определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на территории Российской Федерации»

⁵⁰ См. например, КС в отношении автомобильной дороги от ул. Раздольной до ул. 1-й Заречной с мостовым переходом через р. Омь в г. Омске с платным участком ([https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/22000127610000000001_1/\(lotInfo:docs\)?fromRec=false#lotInfoSection-docs](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/22000127610000000001_1/(lotInfo:docs)?fromRec=false#lotInfoSection-docs)), КС в отношении мусоросортировочного комплекса и участка захоронения в г. Улан-Удэ ([https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/21000003120000000059_1/\(lotInfo:docs\)?fromRec=false#lotInfoSection-docs](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/21000003120000000059_1/(lotInfo:docs)?fromRec=false#lotInfoSection-docs)).

⁵¹ С указанной даты вступило в силу большинство положений, внесенных в Закон о концессиях федеральным законом от 10.07.2023 № 296-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Инфраструктурные облигации — перспективный инструмент фондового рынка для финансирования инфраструктурных проектов

Банк России в своем Положении от 19.12.2019 № 706-П определил требования к таксономии инфраструктурных облигаций (далее — Таксономия), к которым он отнес облигации, ориентированные исключительно на финансирование общественной инфраструктуры по модели концессии или ГЧП.



Арий Оконишников,
руководитель проектов
Центра экономики
инфраструктуры,
член Экспертного
совета АИИК

Следует обратить внимание, что Таксономия практически совпадает с принципами Международной ассоциации рынков капитала (International Capital Market Association — ICMA), используемыми для классификации зеленых, социальных и устойчивых облигаций на международных фондовых рынках.



До последнего времени в РФ не было зарегистрировано ни одного выпуска облигаций, эмиссионная документация которого содержала все требования Таксономии инфраструктурных облигаций.

В средствах массовой информации можно встретить информацию об обращении «инфраструктурных облигаций», под которыми ошибочно понимают обычные корпоративные, неконвертируемые, процентные (купонные) облигации, обеспеченные залогом денежных требований и поручительством, эмитированные ООО Специализированное общество проектного финансирования (далее — СОПФ) «Инфраструктурные облигации» («дочка» АО «ДОМ.РФ»). Эти облигации не являются инфраструктурными облигациями, так как они не удовлетворяют требованиям Таксономии, и более того, в эмиссионных документах облигаций СОПФ прямо указано, что эмитент не идентифицирует свои облигации как «инфраструктурные облигации».

Корпоративные облигации, размещаемые концессионерами и именуемые в силу этого как «концессионные облигации», также не соответствуют Таксономии, хотя по целям и механизму их эмиссии они близки к требованиям для классификации инфраструктурных облигаций, установленных Банком России.



На начало 2024 г. на концессионные облигации приходилось 0,46% от общего объема корпоративных облигаций на фондовом рынке РФ, что соответствует 3,4% от суммарного заемного финансирования, привлекаемого для реализации ГЧП.

Низкий уровень фондового заемного финансирования противоречит сложившемуся в мировой практике мнению о привлекательности инфраструктуры как класса активов для публичного долга, особенно для институциональных инвесторов. При этом считается, что привлечение частного финансирования в общественную инфраструктуру является задачей государства, которое должно способствовать развитию фондового заимствования, предлагая инвесторам различные преференции, гарантии и льготы, в том числе налоговые.

В этой связи инфраструктурные облигации, идентифицированные ЦБ в качестве отдельного класса облигаций, ориентированного исключительно на финансирование инфраструктуры по модели ГЧП, дают возможность государству — основному бенефициару, ответственному за развитие общественной инфраструктуры в РФ и заинтересованному в привлечении для этого внебюджетных средств — предоставлять преференции для создания конкурентных преимуществ на фондовом рынке облигациям Таксономии ЦБ с целью повышения интереса к ним у основных инвесторов и у инициаторов (участников) ГЧП.

Основной набор таких преференций известен: государственные субсидии, гарантии и налоговые льготы. Возможны и другие меры поддержки.

Данное предложение по повышению инвестиционного качества облигациям Таксономии находится в русле инициативы Банка России о необходимости предоставления инструментов государственной поддержки в виде государственных субсидий, гарантий и налоговых льгот для ценных бумаг компаний, задействованных в трансформации российской экономики, которая была сформулирована в качестве актуальной задачи в проекте «Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 годов».



Для облигаций Таксономии ЦБ можно сформировать набор инструментов поддержки — «Меню инструментов поддержки инфраструктурных облигаций» — по аналогии с «Инфраструктурным меню», используемым для поддержки инфраструктурного развития территорий.

Часть мер государственной поддержки может применяться для всех облигаций Таксономии на подобие стимулирующего регулирования ЦБ, принятого по всем проектам таксономии технологического суверенитета и структурной адаптации российской экономики, а часть — только под конкретную Программу облигаций, предназначенных для финансирования особо важных инфраструктурных проектов. Примером последнего могут служить: государственная гарантия по исполнению обязательств по облигациям концессионера ОАО «Главная дорога» или субсидии государства в размере 90 процентов ключевой ставки ЦБ на выплату процентного (купонного) дохода по выпущенным облигациям ППК РЭО.



Исследования показали, что за счет оптимального выбора инструментов поддержки облигаций Таксономии ЦБ суммарные бюджетные расходы на реализацию ГЧП могут оказаться меньше расходов при использовании субсидирования кредитной ставки при одних и тех же объемах заимствований и затрат на их обслуживание для участников концессии или ГЧП.

В свете позиции Банка России о необходимости сокращения банковского кредитования, имеющего существенные проинфляционные эффекты, за счет использования инструментов фондового рынка, у которых проинфляционные эффекты несравнимо меньше, замена банковского кредитования проектов ГЧП на заимствование облигациями Таксономии является весьма актуальным направлением диверсификации источников финансирования бизнеса, способствующим уменьшению инфляции.

Согласно требованиям ЦБ любая из сторон концессии, включая концедента и финансирующую организацию, может быть эмитентом инфраструктурных облигаций (если эта сторона формально имеет право эмитировать облигации).

Характеристики размещения инфраструктурных облигаций, включая объем выпуска, срок обращения, размер и тип купона (фиксированный или переменный), условия досрочного погашения, каждая из сторон конкретной концессии будет определять, исходя из своих интересов. Тем не менее допускается и согласованная политика в этом вопросе сторонами концессионного соглашения, а в силу прямой зависимости использования инфраструктурных облигаций от государственных преференций потребуется ещё и участие соответствующих ФОИВ в таком согласовании.

Следовательно, возможно появление инфраструктурных облигаций разных эмитентов, но выпущенных для реализации одного концессионного проекта. При этом в названии выпуска облигаций допускается использовать не имя эмитента, а название инфраструктурного проекта, для финансирования которого выпускаются облигации.

На фондовом рынке посредством инфраструктурных облигаций начнут обращаться инфраструктурные проекты как самостоятельный класс активов.

Использование концедентом инфраструктурных облигаций существенным образом сокращает потребности бюджетного финансирования на инвестиционной стадии реализации концессии по сравнению с общепринятой сейчас практикой, так как на выплату капитального гранта концедент получит средства не из бюджета (от ФОИВ), а за счет эмиссии своих инфраструктурных облигаций.

При этом, так как концедент по федеральным проектам находится в непосредственном подчинении у государства, то облигации концедента можно, в какой-то степени, считать квазигосударственными ценными бумагами, которые размещаются для финансирования инфраструктурных проектов. Инфраструктурные облигации концедента «привязываются» к конкретным инфраструктурным проектам.

Инфраструктурные облигации позволяют создать эффект «окрашивания» государственных заимствований под конкретный инфраструктурный проект, что невозможно для обычных ОФЗ.

С учетом всех перспектив, которые открываются при появлении на фондовом рынке инфраструктурных облигаций, соответствующих Таксономии ЦБ и обладающих высокими инвестиционными качествами за счет государственных преференций, предлагаются следующие выводы:

1. Инфраструктурные облигации могут стать специализированным фондовым инструментом, предназначенным для финансирования выбранных государством инфраструктурных проектов, реализуемых по модели ГЧП.
2. Долговое финансирование ГЧП посредством инфраструктурных облигаций позволяет создать эффект экономии государственного бюджета при реализации проектов за счет сокращения:
 - потребности бюджетного финансирования на инвестиционной стадии реализации проекта ГЧП, вследствие получения концедентом средств для своего финансового участия от эмиссии инфраструктурных облигаций;
 - бюджетных расходов на преференции для инфраструктурных облигаций по сравнению с расходами на поддержку льготного кредитования.
3. Использование инфраструктурных облигаций, получивших конкурентные преимущества на рынке за счет государственной поддержки с целью повышения интереса к ним у основных инвесторов и у инициаторов (участников) ГЧП даст возможность понизить дискриминацию облигационного рынка как источника инвестиций по сравнению с банковским кредитом, и, как следствие, сократить проинфляционные эффекты от реализации инфраструктурных проектов.

С чего следует начать?

Использовать инфраструктурные облигации Таксономии ЦБ для финансирования концессии ВСМ Москва — Санкт-Петербург, беспрецедентная государственная поддержка которой позволит лучшим образом выбрать и протестировать исчерпывающий вариант «Меню инструментов поддержки инфраструктурных облигаций».

Источники:

1. А.А.Оконишников «Инфраструктурные облигации — Terra incognita фондового рынка». 19.09.2024 г. Электронный ресурс: <https://asiic.ru/news/rukovoditel-proektov-czentra-ekonomiki-infrastruktury-chlen-ekspertnogo-soveta-aiik-arj-okonishnikov-provel-issledovaniya-po-voprosu-ispolzovaniya-obligaczij-dlya-vnebyudzhetnogo-finansirovaniya/>
2. Банк России «Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 годов». Проект от 13 сентября 2024 года.

Проекты членов АИИК

Обход Тольятти — один из крупнейших дорожных проектов в истории современной России, который реализуется на принципах ГЧП

16 июля 2024 года президент России Владимир Путин дал официальный старт запуску движения на автомобильной дороге обход Тольятти. С этого дня автомобилисты ежедневно оценивают уровень проделанной работы команды холдинга «АВТОБАН» — члена АИИК.

Обход Тольятти в цифрах:

1Б

категория дороги

99,3 КМ

протяженность
дороги

39

искусственных
сооружений

120 КМ В ЧАС

расчетная скорость
движения

3

транспортных развязки

3

пункта взимания платы

В строительстве
было задействовано

2182

сотрудника

563

единицы техники

77

плавсредств

Создание объекта началось после подписания концессионного соглашения между ХП «Концессионная компания «Обход Тольятти», входящего в состав холдинга «АВТОБАН», и правительством Самарской области в октябре 2019 года.

Потребность во внебюджетном финансировании была закрыта с помощью механизма инфраструктурных облигаций и кредита от АО «Банка ДОМ.РФ» — члена АИИК, в финансировании проекта участвовал ПАО «Сбербанк» — член АИИК, правительством Самарской области был привлечен инфраструктурный бюджетный кредит. Проект является самым крупным примером государственно-частного партнерства — общий бюджет составляет 140,4 млрд рублей.

Строительство Обхода Тольятти было **разделено на 5 этапов, в состав которых вошло более 50 участков строительства**, среди них 38 участков требовали получения разрешений на строительство, в том числе 17 участков на переустройство магистральных газопроводов ПАО «Газпром» и 10 участков на переустройство автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения Самарской области.



Мостовой переход через Волгу построили всего за 3,5 года — уникальный внеклассный балочный мост с длиной пролетов более 100 м общей длиной 3,7 км. Волжский мост вошел в топ-10 самых длинных мостов России и топ-3 на Волге. Максимальная длина пролета составляет 156 м. Для сборки пролетов сооружения было использовано более 48 тыс. тонн металла.

Являясь составной частью международного торгового коридора «Восток — Запад», обход Тольятти открывает новые возможности для развития Самарской области, соседних с ней регионов и всей России.

Появление обхода Тольятти играет принципиальную роль для развития экономики региона и страны. Проект способствует созданию новых рабочих мест в смежных отраслях: в автомобилестроении, нефтехимии, электронике, транспорте и логистике, сфере услуг и др.



Обход Тольятти — стратегически важный объект для Самарской области и дорожного каркаса страны. Объект разгрузит город от транзитного транспорта и укрепит торговые связи России с Китаем.

8 ноября 2024 года Средне-Поволжское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору выдало концессионной компании «Обход Тольятти» заключение по последнему этапу строительства обхода Тольятти «О соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям проектной документации». С выдачей последнего официального заключения о соответствии строительство автомобильной дороги в обход Тольятти полностью завершено.

21 ноября 2024 года министерство строительства Самарской области выдало концессионной компании «Обход Тольятти» разрешение на ввод объекта в эксплуатацию по заключительному этапу строительства обхода г. Тольятти.

Следующим этапом станет приемка всего объекта строительства концедентом в лице правительства Самарской области с последующим оформлением прав владения и пользования объектом **до 2039 года**.

1/

Транспортная развязка на примыкании к а/д М-5 «Подъезд к Ульяновску»

2/

Транспортная развязка на пересечении с а/д «Тольятти — Ягодное»

3/

Транспортная развязка на примыкании к а/д М-5 «Урал»



✓ Заслуженные награды

На конкурсе «Надежный строитель России» компания «Обход Тольятти» признана лучшим строителем дорог, набрав 91,5 балла из 100 возможных в номинации «Строительство дорог и транспортных сооружений», и получила диплом I степени.

Открытая в июле скоростная магистраль победила в двух номинациях **премии «Ведомости Импульс»**: «Решение года в области ГЧП» — чемпионами года признаны компания и субъект РФ, реализовавшие проект «Обход Тольятти»; а также «Проект года ГЧП в области дорожного строительства».

В 2023 году обход Тольятти также участвовал в премии «Ведомости Импульс» и победил в номинации «Финансовое закрытие». Члены жюри премии выделили проект из-за самого высокого показателя оптимизации маршрута — 50%, пропускной способности и возможности создать более 3000 рабочих мест.

☒ Развитие ГЧП-проектов в сегменте дорожного строительства России

24 августа состоялась обучающая программа для инвесторов на примере проекта «Обход Тольятти». Целью программы и осмотра территории проекта «Обход Тольятти» стал обмен опытом и масштабирование лучших практик в реализации инфраструктурных проектов по всей России.

Проект включает в себя слаженную работу команды инженеров, ученых и экономистов, а все сложные инженерные задачи были решены отечественными специалистами.

**Обход Тольятти —
это повод гордиться высоким
уровнем компетенций специалистов
холдинга «АВТОБАН»**





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