

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

3 марта 2026 г. № 3.6-09/807@

УТВЕРЖДЕН
на заседании Комитета
Совета Федерации по
экономической политике
3 марта 2026 года

ПРОТОКОЛ
"круглого стола" на тему "Совершенствование законодательства
Российской Федерации о концессионных соглашениях
в отношении автомобильных дорог"

30 января 2026 года

Москва, Совет Федерации

ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВОВАЛ:

Тресков И.Б. – член Комитета Совета Федерации по экономической политике.

ПРИСУТСТВОВАЛИ: согласно приложенному списку.

ВЫСТУПИЛИ:

Морщихина Н.Ю. – директор Департамента финансово-банковской деятельности и инвестиционного развития Министерства экономического развития Российской Федерации;

Костюченко И.В. – заместитель Министра транспорта Российской Федерации;

Зиновьева Е.А. – заместитель председателя Правительства Московской области;

Сафиуллина Л.К. – первый заместитель министра транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан;

Капитов Д.Ю. – заместитель председателя Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга;

Машкин М.В. – заместитель начальника государственного казенного учреждения Новосибирской области "Мост";

Балук А.В. – директор ГБУ города Москвы "Городское агентство управления инвестициями";

Коваль И.Ю. – первый заместитель председателя правления по инвестиционной политике Государственной компании "Автодор";

Потехин И.А. – заместитель генерального директора Национального центра "РАЗВИВАЙ.РФ" (группа ВЭБ.РФ);

Архангельская Т.А. – вице-президент АО "Газпромбанк";

Цапко Д.С. – заместитель начальника Департамента структурирования инфраструктурных проектов и ГЧП АО "Газпромбанк";

Багинская А.Е. – управляющий директор, руководитель Центра ГЧП ПАО "Сбербанк России";

Колодина Т.А. – директор юридической практики ООО "ВТБ Инфраструктурный Холдинг".

ОБСУДИЛИ следующие проблемы, с которыми сталкиваются органы государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации концессионных соглашений в отношении автомобильных дорог:

- колебания макроэкономических показателей (ключевая ставка, инфляция, изменение стоимости строительных ресурсов, налоговые ставки и пр.) требуют вынужденных изменений условий концессионных соглашений, что влечет за собой необходимость дополнительного незапланированного финансирования со стороны концедента;

- дополнительные бюджетные вливания приводят к существенному ухудшению фактических показателей бюджетной эффективности проектов относительно первоначально утвержденных, что искажает объективную оценку результативности механизма концессий;

- отсутствие федеральной методики оценки эффективности и сравнительного преимущества концессионных соглашений и недостаточная регламентация на федеральном уровне распределения рисков между концедентом и концессионером приводит к дополнительной нагрузке на бюджеты субъектов Российской Федерации и невозможности выработки единообразных "правил игры" для всех субъектов Российской Федерации;

- существующее законодательство не обеспечивает должной защиты интересов публичной стороны по концессионным соглашениям и не в полной мере стимулирует частных партнеров к добросовестному исполнению своих обязательств;

- отсутствует единый подход в вопросах расторжения (в том числе возмещения расходов концессионеров в случае досрочного прекращения концессионного соглашения) и изменения концессионных соглашений;

- высокая стоимость заемного финансирования препятствует реализации долгосрочных инфраструктурных проектов: создает дополнительную финансовую нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации, а также снижает коммерческую привлекательность проектов для инвесторов и бюджетную эффективность для публичной стороны (концедента).

РЕШИЛИ:

1. Принять к сведению информацию выступивших.

2. Рекомендовать Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством транспорта Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации:

2.1. В целях снижения непредвиденной бюджетной нагрузки на субъекты Российской Федерации и минимизации финансовых рисков при реализации концессионных соглашений:

а) провести анализ правоприменительной практики и выявить системные риски для публичных партнеров (концедентов), возникающие в связи с изменением и досрочным расторжением концессионных соглашений, в частности, обязательств по компенсации концессионеру дополнительных расходов, возникающих в результате наступления «особых обстоятельств», и единовременному возврату всей суммы заемного финансирования, привлеченного концессионером, в результате досрочного расторжения концессионного соглашения;

б) подготовить и представить в установленном порядке предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, предусматривающие:

возможность включения в концессионные соглашения условия о праве концедента на перевод (присоединение) к долговым обязательствам концессионера перед кредитными организациями в случае его досрочного ухода из проекта;

механизм сохранения для публичного партнера первоначальных условий обслуживания такого долга (срок, процентная ставка, график платежей, комиссии и иные платежи), исключающих необходимость единовременного погашения всей суммы обязательств и обеспечивающих плановую бюджетную нагрузку.

2.2. При разработке методики оценки эффективности и сравнительного преимущества концессионных соглашений:

а) разработать единую систему оценки социальных и экономических эффектов от реализации концессионных проектов на федеральном уровне;

б) учесть фактический опыт реализации концессионных соглашений в субъектах Российской Федерации, в том числе возникающие риски и неизбежные корректировки условий, включить универсальные механизмы управления финансовыми рисками и гибкие модели их оценки, что обеспечит реалистичное планирование и объективный анализ результативности использования бюджетных средств;

в) использовать подходы действующей Методики оценки эффективности и сравнительно преимущества проектов ГЧП (приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 года № 894 "Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества") и обеспечить учет мнения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и экспертного мнения участников рынка;

г) предусмотреть направление проектов в ВЭБ.РФ для оценки обоснованности распределения рисков в зависимости от стоимости проекта. Для регионов с высоким коэффициентом бюджетной обеспеченности и высоким уровнем развития ГЧП установить более высокий порог стоимости проекта, при котором он направляется в ВЭБ.РФ;

д) предусмотреть порядок (методику) оценки обоснованности распределения рисков между сторонами концессионного соглашения, возникающих в результате

наступления «особых обстоятельств», обстоятельств непреодолимой силы и иных событий, наступление которых освобождает концессионера от ответственности за нарушение условий концессионного соглашения, и приводит к возникновению у концедента обязательств по компенсации концессионеру дополнительных расходов, возникающих в связи с такими событиями;

е) наделить субъекты Российской Федерации полномочиями (правом)

по принятию нормативных правовых актов регионального уровня, утверждающих методики оценки эффективности и сравнительного преимущества концессионных соглашений, с учетом региональных особенностей и уровня развития ГЧП в регионе, с предоставлением права на определение в Методике дополнительных процедур и критериев оценки проектов, не противоречащих федеральному стандарту.

2.3. Проработать следующие предложения по корректировке положений законодательства, регулирующих вопросы реализации концессионных соглашений в части:

- введения "квалификационного фильтра", ограничив участие в отборе частной стороны концессионного соглашения компаний без подтвержденного релевантного опыта реализации аналогичных проектов (с учетом опыта аффилированных лиц и компаний группы), что позволит повысить качество поступающих инициатив, снизить долю нереализуемых или неструктурированных предложений, сократить нагрузку на федеральные и региональные органы государственной власти;

- включения случаев, наступление которых позволяет по соглашению сторон вносить изменения в условия заключенных концессионных соглашений, строительство объекта по которым находится в высокой степени готовности без согласования с антимонопольным органом, когда стороны признают необходимость такого изменения (например, НДС, ключевая ставка, особые обстоятельства, направление дополнительного федерального финансирования на основании нормативно-правового акта федерального уровня);

- урегулирования вопросов в части выплаты минимального гарантированного дохода (далее - МГД), касающихся включения ответственности концессионера за несвоевременный ввод объекта в эксплуатацию, вызванный его виновными действиями, и исключения выплат МГД, относимых на период просрочки из общей массы выплаты МГД, с отнесением этих сумм на концессионера, что позволит стимулировать концессионера к своевременному исполнению обязательств, исключая практику просрочки ввода и при этом получения МГД, размер которого согласован сторонами концессионного соглашения, в полном объеме. Должна быть прописана детальная зависимость размера, выплачиваемого МГД от своевременного ввода объекта в эксплуатацию;

- урегулирования вопросов, касающихся ограничения предельной стоимости строительства и нормативного установления ограничения, в части фиксации ответственности концессионера за выполнение мероприятий, направленных на увеличение стоимости строительства через изменение проектных решений, необоснованных технически;

- урегулирования вопросов, касающихся порядка пересмотра сметной стоимости строительства (реконструкции) объекта концессионного соглашения в результате увеличения индексов-дефляторов «Инвестиции в основной капитал»

по аналогии с механизмом, предусмотренным Порядком определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) и методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства, утвержденным приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 23.12.2019 г. № 841/пр;

- урегулирования вопросов нормативного регулирования предоставления концессионером обеспечительных мер на полную сумму предоставляемого бюджетного финансирования и ответственности за уклонение от предоставления обеспечения в случае его прекращения;

- урегулирования вопросов, связанных с установлением перечня обстоятельств, наступление которых может привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению концессионером обязательств по концессионному соглашению и (или) возникновению у него дополнительных расходов и (или) недополученных доходов по концессионному соглашению, связанных с наступлением указанных обстоятельств (далее – особые обстоятельства), с целью исключения предъявления особых обстоятельств по формальным основаниям в целях принуждения концедента изменить условия концессионного соглашения (например: предоставление земельных участков, необходимость предоставления дополнительных земельных участков, потребность в которых возникла при разработке рабочей документации, урегулирование вопросов по созданию внеплощадочной инфраструктуры);

- урегулирования вопросов о возможности расторжения концессионного соглашения в одностороннем порядке за выявленные систематические нарушения или неисполнение своих обязательств сторонами концессионного соглашения;

- участия в концессионном соглашении финансирующей организации в качестве третьей стороны концессионного процесса, т.к. практика показывает, что концессионеры привлекают часть своего финансового участия в банках (кредиты, займы, проценты, страховки, гарантии и т.д.) и урегулирования вопросов в части компенсации финансирующей организации расходов на создание объекта концессионного соглашения в случае расторжения концессионного соглашения по вине концессионера при нарушении или неисполнении своих обязательств последним. Компенсация финансирующей организации расходов на создание объекта концессионного соглашения должна осуществляться только в случае надлежащего исполнения концессионером условий концессионного соглашения. Финансирующая организация должна быть заинтересована в получении конечного результата концессионного соглашения (ввод объекта в эксплуатацию и дальнейшая

эксплуатация объекта), выступая на стороне концедента, а не навязывать путем шантажа условия, лоббируя интересы концессионера;

- урегулирования вопроса по закреплению на законодательном уровне базовых мер дисциплинарного или финансового воздействия на стороны концессионного соглашения – штрафные санкции по аналогии с штрафными санкциями, предусмотренными Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В текущих реалиях, штрафные санкции формируются сторонами концессионного соглашения самостоятельно с указанием периодичностей, размера штрафных санкций. В ходе предъявления требований о взыскании неустоек с концессионера, публичной стороне в судебных инстанциях приходится отстаивать установленный по соглашению сторон размер штрафных санкций. В настоящее время по всей территории Российской Федерации существуют прецеденты, где в рамках судебной инстанции суммы штрафных санкций были существенно снижены по отношению к договорным. Такое действие позволяет концессионеру пренебрегать законными требованиями и не реагировать на единственные действенные меры воздействия – финансовые.

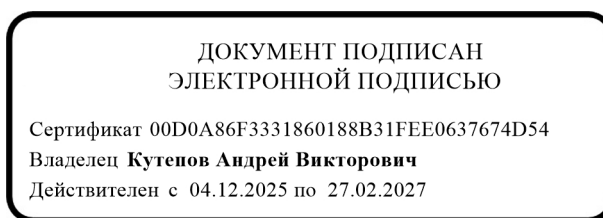
2.4. В целях обеспечения финансовой стабильности ГЧП-проектов с учетом постоянных изменений макроэкономических параметров, рассмотреть следующие предложения:

- привлечение средств институциональных инвесторов (механизм финансового конвейера, разрабатываемый ВЭБ.РФ совместно с другими участниками рынка) – выпуск специальных инфраструктурных облигаций;

- внедрение программы льготного фондирования инфраструктурных проектов (применение пониженных фиксированных ставок по кредитам для определенных типов проектов).

Приложение: список участников на 5 л. в 1 экз.

Председатель комитета



А.В. Кутепов