



ГЧП В АРКТИКЕ

#FAQ: ответы на часто задаваемые вопросы



<https://ppunity.ru/>

2025



ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ОГОВОРКИ	5
ТЕРМИНЫ	6
I. ОБ УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ В АРКТИКЕ	7
1. Какие территории Российской Федерации относятся к АЗРФ?	7
2. В чем заключается специфика арктических территорий?	7
3. Какие нормативные акты регулируют развитие Арктики?	8
4. Что такое режим АЗРФ?.....	8
5. Что такое опорные населенные пункты?	9
6. Есть ли в Арктике территории опережающего развития?	9
7. Какие институты обеспечивают поддержку развития Арктики?.....	9
II. О ГЧП	11
8. Что такое ГЧП?	11
9. Какие виды ГЧП существуют?.....	11
10. Какие обязательства есть у частной стороны?	11
11. Какие обязательства есть у публичной стороны?	12
12. Кому принадлежит имущество в периметре ГЧП-проекта?	12
13. Можно ли прекратить ГЧП-проект досрочно?.....	13
14. Что такое особые обстоятельства?	13
15. Чем ГЧП отличается от государственных (муниципальных) контрактов?	14
16. Есть у ГЧП альтернативы?	14
III. О ФИНАНСИРОВАНИИ ГЧП-ПРОЕКТОВ	16
17. Кто может финансировать ГЧП-проект?.....	16
18. Какие формы бюджетного финансирования ГЧП-проектов предусмотрены?	16
19. Есть ли особенности привлечения привлекённого финансирования в ГЧП-проекты?	16
20. Что такое прямое соглашение?	17
21. Что необходимо учесть, если в проекте есть привлеченное финансирование?	17



IV. ОБ ОБЪЕКТАХ ГЧП-ПРОЕКТОВ	18
22. В отношении каких видов имущества можно запустить ГЧП-проект?	18
23. Есть ли отличия между концессией и соглашением о ГЧП в части видов объектов?	18
24. Есть ли специальные условия запуска и реализации проектов для отдельных видов объектов?	19
25. Можно ли запустить один ГЧП-проект в отношении разных объектов?	19
26. Есть ли примеры арктических ГЧП-проектов в сфере дорожного строительства и транспорта?	19
27. Есть ли примеры арктических ГЧП-проектов в социальной и коммунальной сферах?	20
V. О СПОСОБАХ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЯ В РАМКАХ ГЧП-ПРОЕКТОВ	21
28. Как можно заключить концессионное соглашение или соглашение о ГЧП?	21
29. С чего начать подготовку к заключению соглашения?	21
30. Кто может стать частной стороной (концессионером/частным партнером)?	22
31. Как проводится конкурс на заключение соглашения?	22
32. Какие преимущества дает «частная инициатива»?	22
33. Что такая оценка эффективности и определение сравнительного преимущества проекта?	23
VI. ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ГЧП В АРКТИКЕ	24
34. Что такое «арктическая концессия»?	24
35. Что такое «северный завоз»?	24
О P&P Unity	25



ВВЕДЕНИЕ

Развитие Арктики – одно из наиболее актуальных и в то же время сложных направлений государственной политики Российской Федерации.

С одной стороны, Арктика – это большая неосвоенная территория, обладающая запасами углеводородов и драгоценных металлов и значительным потенциалом с точки зрения туризма. С другой стороны, освоение Арктики сопряжено с преодолением многих сложностей: суровый климат, сложная транспортная доступность, зависимость территорий от поставок из других регионов и т.д.

Все это стимулирует поиск нестандартных механизмов привлечения инвестиций и развития инфраструктуры на арктических территориях. На наш взгляд, государственно-частное партнерство – это один из наиболее эффективных инструментов, который может использоваться государством и бизнесом для освоения Арктики.

В настоящем документе мы постарались ответить на основные вопросы об особенностях Арктики, правовых и институциональных основах ее развития, а также о государственно-частном партнерстве, объектах, в отношении которых оно может использоваться, заключении соглашений, а также специфике государственно-частного партнерства применительно к арктическим территориям.

СЕМЕН МОКИН
УПРАВЛЯЮЩИЙ
ПАРТНЕР
Компания P&P Unity

semyon.mokin@ppunity.ru



ОЛЕСЯ БЕЛОУСОВА
ПАРТНЕР
Компания P&P Unity

olesya.belousova@ppunity.ru



ОГОВОРКИ

Материал подготовлен экспертами компании P&P Unity в целях информирования участников рынка и других заинтересованных лиц о возможностях использования механизмов государственно-частного партнерства на территории Арктики.

Приведенные выводы и оценки отражают позицию экспертов, не претендуют на полноту анализа и актуальны по состоянию на дату публикации.

Материал не является консультацией и не может быть использован для принятия юридически значимых или каких-либо инвестиционных решений.

Материал не является рекламой и офертой, а распространяется исключительно в информационных целях.

Все права на настоящий материал принадлежат компании P&P Unity (ООО «Пи энд Pi Юнити»).

Полное или частичное воспроизведение материала возможно только при условии указания ссылки на источник. При отсылке к обзору или приведенным в нем данным упоминание компании P&P Unity (ООО «Пи энд Pi Юнити») обязательно.

По любым вопросам, связанным с использованием нашего контента, пишите по адресу: info@ppunity.ru.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Олеся Белоусова, партнер P&P Unity

Эльвира Кунакова, старший юрист P&P Unity

Семен Мокин, управляющий партнер P&P Unity

При участии:

Даниил Пятницын, команда развития P&P Unity





ТЕРМИНЫ

Термин	Расшифровка
АЗРФ	Арктическая зона Российской Федерации.
Госпрограмма по Арктике	Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 30.03.2021 г. № 484.
ГЧП	Государственно-частное партнерство (используется в широком смысле как название механизма, основанного на взаимодействии государства и бизнеса в целях реализации инфраструктурного проекта, включает в себя концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве).
Закон о господдержке в АЗРФ	Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».
Закон о ГЧП	Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
Закон о концессиях	Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
Основы госполитики в Арктике	Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утвержденные указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 года № 164.
Стратегия развития Арктики	Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года, утвержденная указом Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 года № 645.

I. ОБ УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ В АРКТИКЕ

1. Какие территории Российской Федерации относятся к АЗРФ?

Состав АЗРФ устанавливается двумя актами:

- ⌚ Законом о господдержке в АЗРФ;
- ⌚ указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

К сухопутным территориям АЗРФ относятся поселения следующих регионов:

- 1) Мурманская область;
- 2) Ненецкий автономный округ;
- 3) Чукотский автономный округ;
- 4) Ямало-Ненецкий автономный округ;
- 5) Республика Карелия;
- 6) Республика Коми;
- 7) Республика Саха (Якутия);
- 8) Красноярский край;
- 9) Архангельская область;
- 10) Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (только в соответствии с Законом о господдержке в АЗРФ).

Состав поселений указанных выше регионов, относящихся к АЗРФ, шире в соответствии с Законом о господдержке в АЗРФ. Используемый состав АЗРФ зависит от того, в соответствии с каким нормативным правовым актом применяются меры поддержки или проводятся мероприятия.

2. В чем заключается специфика арктических территорий?

Арктика обладает потенциалом, в частности, в следующих сферах:

- а) богатые запасы углеводородов (70% от общего объема) и редких ценных металлов (платина, палладий);
- б) наличие Трансарктического транспортного коридора и входящего в его состав Северного морского пути, который позволяет сократить маршрут между Европой и Азией на 40%;
- в) развитие туризма (наблюдение за северным сиянием, лыжные и снегоходные туры, знакомство с культурой коренных народов Арктики, путешествия на атомных ледоколах к Северному полюсу).



Однако освоение Арктики сопряжено с рядом сложностей:

- а) экстремальные природно-климатические условия, многолетняя мерзлота, низкие температуры, полярные дни и ночи, скудность растительного и животного мира;
- б) низкая плотность населения, многие поселения находятся в отдалении от крупных городов и потому труднодоступны;
- в) зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов (топливо, продовольствие, жизненно необходимые товары);
- г) низкий уровень развития социальной, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры.

Таким образом, Арктика представляет значительный интерес для нашей страны и мира в целом, однако для ее освоения требуется проведение ресурсоемких мероприятий по развитию инфраструктуры.

3. Какие нормативные акты регулируют развитие Арктики?

Базовыми актами, регулирующими развитие Арктики, являются Основы госполитики в Арктике и утвержденная в целях их реализации Стратегия развития Арктики.

Указанные документы определяют цели государственной политики Российской Федерации в Арктике, задачи развития по основным направлениям жизнедеятельности, а также меры по выполнению таких задач, ожидаемые результаты и целевые показатели.

Основным инструментом реализации Стратегии развития Арктики является Госпрограмма по Арктике, задачи которой решаются в рамках следующих федеральных проектов:

- ↳ «Государственная поддержка реализации на территории Арктической зоны Российской Федерации инвестиционных проектов»;
- ↳ «Развитие международного экономического сотрудничества в Арктической зоне Российской Федерации».

Важную роль в определении направления развития Арктики играют поручения Президента Российской Федерации, в частности, сформулированные по итогам рабочей поездки в Мурманск и проведения Международного арктического форума-2025 (поручения от 16.05.2025 № Пр-1079).

4. Что такое режим АЗРФ?

Режим АЗРФ представляет собой систему правил функционирования, мер государственной поддержки и порядка осуществления предпринимательской деятельности на территории АЗРФ, определённый Законом о господдержке в АЗРФ.

Закон регулирует порядок получения индивидуальными предпринимателями и коммерческими организациями статуса резидента АЗРФ и заключения ими соглашений об осуществлении инвестиционной деятельности с управляющей компанией АЗРФ (Корпорацией развития Дальнего Востока и Арктики).

Также закон предусматривает меры поддержки, предоставляемые резидентам (льготы по налогам, предоставление земельных участков и объектов недвижимости, применение специальных таможенных процедур и т.д.).



5. Что такое опорные населенные пункты?

Это особо значимые населенные пункты Арктики, выполняющие функции в области обеспечения национальной безопасности и (или) функции базы для развития минерально-сырьевых центров, реализации экономических и (или) инфраструктурных проектов в Арктике.

Перечень опорных населенных пунктов определен распоряжением Правительства Российской Федерации. В него вошли муниципальные образования в составе 16 агломераций (Кемско-Беломорская, Воркута, Тикси-Найба, Норильск-Дудинка, Диксон, Игарка, Архангельская, Мурманская, Кировско-Апатитская, Мончегорская, Нарьян-Мар, Певек-Билибино, Анадырь, Новый Уренгой, Салехард-Лабытнанги, Ноябрьск).

Для опорных населенных пунктов утверждены мастер-планы, которые представляют собой комплексные концепции пространственного развития населенных пунктов (планировка территории, основные приоритеты развития, ключевые этапы изменений и т. д.). На основе мастер-планов утверждены долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития.

6. Есть ли в Арктике территории опережающего развития?

Да, есть следующие территории опережающего развития:

- 🕒 «Столица Севера» (часть территории Архангельской области);
- 🕒 «Столица Арктики» (часть территории Мурманской области);
- 🕒 «Чукотка» (часть территории Чукотского автономного округа).

Территория опережающего развития – это часть субъекта Российской Федерации, на которых установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности.

Таким режимом может пользоваться резидент территории. Резидент обязуется осуществлять деятельность, предусмотренную заключенным им соглашением об осуществлении деятельности, и обеспечить необходимые инвестиции. А управляющая компания территории обязуется предоставить резиденту в собственность или аренду земельный участок, а также обеспечить резидента мощностями и объектами инфраструктуры.

7. Какие институты обеспечивают поддержку развития Арктики?

Среди таких институтов можно выделить Корпорацию развития Дальнего Востока и Арктики. Она является управляющей компанией АЗРФ, а также территорий опережающего развития (через свои дочерние общества).

Корпорация является «единым окном» предоставления мер поддержки и осуществляет консультирование по вопросам получения преференций, а также предоставляет меры поддержки гражданам, направленные на развитие Дальнего Востока и Арктики (Дальневосточный и Арктический гектар, Дальневосточная и Арктическая ипотека и др.).

Важную роль в развитии Арктики играет также ВЭБ.РФ.

ВЭБ.РФ активно принимает участие в финансировании разработки мастер-планов опорных населенных пунктов, а также использует такие меры поддержки, как программа предоставления льготного



финансирования приоритетных проектов, механизм фабрики проектного финансирования, гарантии и поручительства, в том числе в пользу коммерческих банков¹.

Кроме того, в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации (от 16.05.2025 № Пр-1079) запланировано создание проектного офиса на базе ВЭБ.РФ. Цель офиса – обеспечение экспертного сопровождения и содействие в достижении национальных целей развития Российской Федерации, поддержка развития инфраструктуры Трансарктического транспортного коридора, реализации инвестиционных проектов и комплексных планов долгосрочного социально-экономического развития опорных населенных пунктов.

Также дочернее общество ВЭБ.РФ рассматривается как один из вариантов базы (наравне с Росатомом) для создания специальной корпорации развития для реализации нового комплексного проекта «Арктика и Трансарктический транспортный коридор», создание которого было поддержано Президентом Российской Федерации².

¹ <https://xn--90ab5f.xn--p1ai/press-tsentr/61200/>

² <https://www.rbc.ru/economics/26/11/2025/6924603f9a794780afc86eb9>

II. О ГЧП

8. Что такое ГЧП?

ГЧП – форма взаимовыгодного сотрудничества государства (муниципалитета) и частного инвестора.

ГЧП позволяет обеспечить бизнесу доступ к социально значимой инфраструктуре (транспорт, дороги, социальная и коммунальная сферы), а также единство проекта (в рамках одного соглашения осуществляется и создание, и эксплуатация инфраструктуры).

Основное достоинство ГЧП – возможность разделить риски между публичной и частной стороной. Каждая сторона берет на себя те риски, которыми она может управлять. Кроме того, ГЧП позволяет обеспечить частному инвестору гарантии возврата инвестиций даже в условиях длительного срока реализации проекта.

9. Какие виды ГЧП существуют?

К классическим моделям ГЧП относятся концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнерстве (муниципально-частном партнерстве) ([«соглашения о ГЧП»](#)).

Основные отличия между моделями заключаются в следующем:

- ⌚ при заключении концессионного соглашения право собственности на объект соглашения остается или возникает у публичной стороны, при заключении соглашения о ГЧП собственность на объект возникает у частного партнера, а затем он может быть передан в публичную собственность (в случае, когда финансовое участие публичного партнера в проекте больше участия частного партнера такая передача является обязательной);
- ⌚ в рамках концессионного соглашения концессионер обязан осуществлять деятельность с использованием объекта по целевому назначению, при заключении соглашения о ГЧП целевая эксплуатация может являться обязанностью публичной стороны.

Подробнее о различиях моделей ГЧП читайте в нашем материале [«Обзор правовых моделей ГЧП-проектов»](#).

10. Какие обязательства есть у частной стороны?

На инвестиционной стадии частная сторона обязана за свой счет осуществить новое строительство или реконструкцию существующего объекта. При этом понятие реконструкции в ГЧП гораздо шире, чем в Градостроительном кодексе Российской Федерации, и включает в себя мероприятия по:

- ⌚ переустройству объекта на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства;
- ⌚ модернизации и замене морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием;



- ↳ изменению технологического или функционального назначения объекта соглашения или его отдельных частей;
- ↳ иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта.

На эксплуатационной стадии частная сторона обязана осуществлять эксплуатацию объекта соглашения. Как правило, эксплуатация объекта включает в себя:

- ↳ использование объекта по целевому назначению для осуществления деятельности (оказание услуг, выполнение работ, производство товаров с его помощью);
- ↳ техническое обслуживание (поддержание объекта в исправном, безопасном, пригодном для его эксплуатации состоянии и осуществление его текущего и (или) капитального ремонта).

В случае заключения концессионного соглашения эксплуатация объекта концессионером обязательно включает в себя его использование по целевому назначению. В случае заключения соглашения о ГЧП набор эксплуатационных обязательств частного партнера может варьироваться.

11. Какие обязательства есть у публичной стороны?

На инвестиционной стадии публичная сторона обязана передать частной стороне объект соглашения (в случае реконструкции объекта) и обеспечить предоставление земельного участка. Опционально может быть установлена обязанность по участию в финансировании инвестиционных мероприятий, а также по разработке и (или) передаче проектной документации.

На эксплуатационной стадии на публичную сторону могут возлагаться финансовые обязательства. В случае заключения соглашения о ГЧП также может быть предусмотрена обязанность публичного партнера по осуществлению технического обслуживания или использованию объекта по целевому назначению, в случае заключения концессионного соглашения – обязанность концедента по осуществлению технического обслуживания.

При заключении концессионного соглашения концедент обязан передать концессионеру объект во владение и пользование.

На протяжении всего срока соглашения публичная стороны обязана осуществлять контроль за соблюдением частной стороной условий соглашения.

12. Кому принадлежит имущество в периметре ГЧП-проекта?

Право собственности на объект концессионного соглашения всегда принадлежит концеденту.

Право собственности на объект соглашения о ГЧП, подлежащий строительству, возникает у частного партнера, а на подлежащий реконструкции – передается частному партнеру после заключения соглашения. В дальнейшем право собственности может быть передано публичному партнеру не позднее дня прекращения соглашения о ГЧП. В случае, когда финансовое участие публичного партнера в проекте больше участия частного партнера, такая передача является обязательной.

В периметре проекта, помимо объекта, может быть также:

- 1) иное имущество, которое образует единое целое с объектом и (или) обеспечивает условия для осуществления деятельности по соглашению, оно принадлежит на праве собственности публичной стороне и передается частной стороне во владение и пользование;



- 2) сопутствующее имущество, которое не входит в состав объекта и иного имущества, создано или приобретено частной стороной при осуществлении деятельности по соглашению, движимое сопутствующее имущество, по общему правилу, является собственностью частной стороны, а недвижимое – только в том случае, если оно создано с согласия публичной стороны.

13. Можно ли прекратить ГЧП-проект досрочно?

Да, концессионное соглашение и соглашение о ГЧП можно прекратить досрочно:

- 1) по соглашению сторон;
- 2) на основании решения суда;
- 3) для концессионного соглашения – в предусмотренном соглашением случае на основании решения концедента, если неисполнение или ненадлежащее исполнение концессионером обязательств повлекло за собой причинение вреда жизни или здоровью людей либо имеется угроза причинения такого вреда;
- 4) для соглашения о ГЧП - по основаниям, предусмотренным соглашением.

В соглашениях также предусматриваются последствия досрочного прекращения проекта. Они касаются прав на объект соглашения и возмещения вложенных инвестиций.

В концессионном проекте право собственности на объект всегда остается у концедента. Поэтому существенным условием соглашения является порядок возмещения расходов сторон в случае досрочного расторжения.

В случае соглашения о ГЧП право собственности на объект переходит к публичному партнеру в двух случаях:

- a) если переход предусмотрен условиями соглашения (при условии компенсации затрат частного партнера, которая уменьшается на сумму убытков, причиненных публичному партнеру и третьим лицам таким досрочным прекращением);
- б) в случае досрочного прекращения соглашения по решению суда в связи с существенным нарушением частным партнером его условий.

Порядок и сроки возмещения расходов сторон соглашения, в том числе в случае его досрочного прекращения, также являются существенным условием соглашения.

Мы рекомендуем прописывать последствия досрочного прекращения проекта достаточно детально и учитывать различные обстоятельства прекращения.

14. Что такое особые обстоятельства?

Особыми считаются обстоятельства, наступление которых может привести к негативным последствиям для проекта (невозможность исполнения частной стороной обязательств, возникновение у него дополнительных расходов и (или) недополученных доходов). Перечень таких обстоятельств формируется индивидуально для каждого проекта в зависимости от условий его реализации.

Обстоятельство может становиться особым только при достижении определенного порога. Например, если оно препятствует исполнению соглашения в течение установленного срока или влечет расходы в установленном размере.



Помимо перечня особых обстоятельств, в соглашении прописываются и последствия их наступления. Как правило, к ним относятся освобождение частной стороны от ответственности, продление сроков, возмещение дополнительных расходов, изменение или досрочное прекращение соглашения.

Это важный для ГЧП-проекта инструмент, так как он позволяет заранее предположить характерные для проекта сложности и сформулировать варианты их разрешения даже в условиях длительного срока реализации проекта.

15. Чем ГЧП отличается от государственных (муниципальных) контрактов?

Государственные (муниципальные) контракты («**госконтракты**») заключаются в целях обеспечения определенной государственной (муниципальной) нужды (например, отреставрировать здание, закупить оборудование и т.д.). Цель ГЧП – обеспечение реализации долгосрочного проекта, который предусматривает строительство или реконструкцию объекта, его оснащение, целевое использование и техническое обслуживание.

Основные отличия ГЧП от госконтрактов:

- а) ГЧП предполагает привлечение частных инвестиций, 100% финансирование проекта из бюджета недопустимо, госконтракты всегда финансируются полностью за счет бюджета;
- б) бюджетное финансирование ГЧП проекта может предусматриваться на весь срок его реализации, а госконтракты, по общему правилу, финансируются в пределах срока действия лимитов бюджетных обязательств (год и двухлетний плановый период);
- в) ГЧП предполагает гибкое разделение рисков между сторонами и обеспечивает гарантии интересов частной стороны, привлекающей инвестиции, а госконтракты заключаются строго в соответствии с нормами контрактного законодательства, их условия и используемые механизмы ограничены.

16. Есть у ГЧП альтернативы?

К альтернативам ГЧП можно отнести следующие:

- 1) контракт жизненного цикла, который является видом госконтракта, позволяющим объединить создание и эксплуатацию в рамках одного контракта в отношении определенных видов имущества;
- 2) оффсетный контракт – тоже вид госконтракта, который предусматривает создание объекта за счет частного инвестора в соответствии с требованиями государства, взамен инвестор получает возможность осуществлять поставку товаров или оказывать услуги с использованием созданного объекта не только стороне оффсетного контракта (субъекту Российской Федерации), но и другим заказчикам на его территории в качестве единственного поставщика;
- 3) корпоративная модель – предполагает создание и эксплуатацию объекта юридическим лицом, созданным совместно государством и частным инвестором.

Помимо этого, есть иные специфичные правовые модели, которые можно в ряде случаев рассматривать как альтернативы ГЧП:

- 1) например, энергосервисный контакт в сфере освещения (подробнее в нашем материале [«Концессии в сфере уличного освещения: возможности и особенности реализации»](#));



- 2) соглашения о защите капитальных вложений и специальные инвестиционные контракты (подробнее в нашем материале «[ГЧП в промышленности: новые возможности](#)»).

Стоит учитывать, что указанные выше модели не могут рассматриваться в качестве полноценной замены ГЧП, так как они не обеспечивают тот же уровень условий для реализации долгосрочных инфраструктурных проектов и гарантий интересов сторон.

III. О ФИНАНСИРОВАНИИ ГЧП-ПРОЕКТОВ

17. Кто может финансировать ГЧП-проект?

ГЧП-проект может финансироваться либо только частной стороной, либо совместно частной и публичной сторонами. Действующее законодательство не допускает 100% бюджетного финансирования расходов на строительство, реконструкцию и эксплуатацию.

Частная сторона может финансировать проект как за счет собственных, так и за счет привлеченных средств.

Публичная сторона всегда финансирует проект за счет собственного бюджета, однако в него средства могут поступать из вышестоящих бюджетов, например, в рамках трансфертов в соответствии с государственными программами по развитию тех или иных сфер в регионах и муниципалитетах.

18. Какие формы бюджетного финансирования ГЧП-проектов предусмотрены?

Законодательством предусмотрено три формы предоставления финансирования публичной стороной:

- а) капитальный грант – финансирование на этапе строительства или реконструкции объекта части расходов на строительство или реконструкцию (не более 80%);
- б) плата концессента или публичного партнера – возмещение и (или) финансовое обеспечение на этапе эксплуатации объекта расходов частной стороны на строительство или реконструкцию объекта, эксплуатацию объекта и иного имущества, в том числе на техническое обслуживание объекта;
- в) возмещение недополученных частной стороной доходов от эксплуатации объекта в целях обеспечения минимального гарантированного дохода, определенного в соглашении.

19. Есть ли особенности привлечения привлечённого финансирования в ГЧП-проекты?

Различают следующие основные виды привлеченного финансирования:

- а) банковское (кредиты, в том числе синдицированные);
- б) небанковское (участие в капитале, займы, в том числе субординированные и синдицированные, облигации).

В качестве нового и перспективного механизма небанковского финансирования рассматриваются цифровые финансовые активы — подробнее об их применении читайте в нашем обзоре [«Цифровые финансовые активы – перспективы использования в проектах с государственным участием»](#).

В ГЧП важную роль играют гарантии возврата средств инвестора, к которым относятся:



- а) возможность бюджетного финансирования проекта за пределами срока действия лимитов бюджетных обязательств (год и двухлетний плановый период), в том числе в форме возмещения уже понесенных расходов и обеспечения минимального гарантированного дохода;
- б) возможность залога прав требования по концессионному соглашению и соглашению о ГЧП, а также залога объекта соглашения о ГЧП при условии заключения прямого соглашения между публичной стороной, частной стороной и кредитором (см. ответ на вопрос 20);
- в) возможность включения в соглашение особых обстоятельств (см. ответ на вопрос **Ошибка! Источник ссылки не найден.**);
- г) возмещение расходов при досрочном прекращении проекта (см. ответ на вопрос **Ошибка! Источник ссылки не найден.**).

Подробнее об особенностях проектного финансирования, его преимуществах и этапах реализации вы можете узнать в разделе [«Проектное финансирование»](#).

20. Что такое прямое соглашение?

Прямое соглашение заключается между публичной стороной, частной стороной и кредитором (например, банком) в случае привлечения частной стороной финансирования.

Заключение прямого соглашения обязательно в случае залога прав требований по концессионному соглашению и соглашению о ГЧП или объекта соглашения о ГЧП.

Прямое соглашение закрепляет права, обязанности и ответственность сторон и позволяет обеспечить эффективность при реализации проекта с учетом привлеченного финансирования, в том числе в случае дефолта частной стороны.

21. Что необходимо учесть, если в проекте есть привлеченное финансирование?

Как правило, в соглашении предусматривается процедура финансового закрытия, которая завершается подписанием акта.

Процедура включает в себя подтверждение исполнения сторонами своих обязательств. Например, публичная сторона должна предоставить земельный участок, имущество (в случае реконструкции). Основным обязательством частной стороны на стадии финансового закрытия является подтверждение привлечения финансирования в объеме, необходимом для начала инвестиционных мероприятий.

В рамках финансового закрытия может быть предусмотрено согласование условий привлечения финансирования (например, размера и срока кредита, процентной ставки). Заключение прямого соглашения также является условием финансового закрытия. Поэтому на данном этапе в проекте уже активно участвует кредитор, однако мы рекомендуем привлекать его еще на стадии подготовки проекта и согласования условий концессионного соглашения или соглашения о ГЧП.

IV. ОБ ОБЪЕКТАХ ГЧП-ПРОЕКТОВ

22. В отношении каких видов имущества можно запустить ГЧП-проект?

Все объекты, в отношении которых заключаются концессионные соглашения и соглашения о ГЧП, могут быть сгруппированы по следующим сферам:

- а) дорожное строительство (дороги и иные связанные с ними объекты);
- б) транспортная инфраструктура (авиа, ж/д, морской и внутренний водный, общественный транспорт, сопутствующая инфраструктура);
- в) социальная инфраструктура (здравоохранение, образование, социальное обеспечение, культура);
- г) коммунальная инфраструктура ([тепло-, водоснабжение](#), водоотведение, электроэнергетика);
- д) городская среда и благоустройство ([уличное освещение](#), парки)
- е) [объекты информационных технологий](#);
- ж) [космическая инфраструктура](#);
- з) иные объекты инфраструктуры.

Полный перечень объектов предусмотрен в части 1 статьи 4 Закона о концессиях и части 1 статьи 7 Закона о ГЧП.

Изучить проекты в различных сферах можно на нашем [сайте](#).

23. Есть ли отличия между концессией и соглашением о ГЧП в части видов объектов?

Да, отличия есть.

Например, в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также зданий, строений и сооружений, предназначенных для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, объектов их производственной и инженерной инфраструктур может быть заключено только концессионное соглашение.

Есть и такие объекты, которые перечислены только в Законе о ГЧП – объекты по обращению с медицинскими отходами, охотничья инфраструктура, промышленные объекты и др.

Различия связаны в том числе с установленным Законом о ГЧП ограничением, согласно которому объектом соглашения о ГЧП может быть только имущество, в отношении которого не установлены принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение в частную собственность либо на нахождение в частной собственности.



24. Есть ли специальные условия запуска и реализации проектов для отдельных видов объектов?

Да, наиболее яркий пример – заключение концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Услуги в данной сфере оказываются потребителям по установленным государством тарифам, которые не могут произвольно меняться. Поэтому для концессий в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения предусмотрены дополнительные условия соглашения (например, участие субъекта Российской Федерации в муниципальных концессиях), специальные гарантии интересов инвестора (в том числе в части установления ему тарифа, обеспечивающего возврат инвестиций), а также особенности процедуры заключения соглашения (например, критерии конкурса, связанные с тарифным регулированием).

Также особенности предусмотрены для проектов в сфере информационных технологий, так как в них объект соглашения может не включать в себя объект недвижимости, а вместо права собственности у стороны возникает исключительное право в отношении результата интеллектуальной деятельности.

В сфере соглашений о ГЧП специальные условия предусмотрены для проектов в отношении промышленных объектов. Закон о ГЧП допускает вовлечение в проект объекта, находящегося в частной собственности, а также частных земельных участков. Подробнее о ГЧП в промышленности читайте в нашем материале [«ГЧП в промышленности: новые возможности»](#).

25. Можно ли запустить один ГЧП-проект в отношении разных объектов?

Да, соглашение может быть заключено в отношении нескольких объектов разных видов, если это не приведет к недопущению, ограничению, устраниению конкуренции.

Исключением являются концессионные соглашения в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, к которым нельзя добавить объекты другого вида.

26. Есть ли примеры арктических ГЧП-проектов в сфере дорожного строительства и транспорта?

Да, например, в сфере дорожного строительства в 2023 году заключено [концессионное соглашение](#) в отношении платной автомобильной дороги п. Харп – Горнолыжный центр – МАС «Снежинка», участок п. Харп-Горнолыжный центр. Стороны соглашения – Ямало-Ненецкий автономный округ и ООО «Полярная Магистраль». Объем инвестиций в проект по предварительному расчету на 2023 год составлял порядка 11,1 млрд рублей.

Среди проектов в сфере транспорта можно выделить [концессионное соглашение](#) в отношении аэропортового комплекса в городе Салехард, заключенное между Ямало-Ненецкий автономным округом и ООО «Новапорт-проект» в 2023 году. Объем инвестиций в проект на момент заключения соглашения – более 19 млрд рублей.

Развивается и сфера морского транспорта. В 2018 году между Российской Федерацией и ООО «Морской торговый порт «Лавна» заключено [федеральное концессионное соглашение](#) на финансирование, создание и эксплуатацию объектов инфраструктуры морского порта Мурманск. Размер инвестиций в создание объекта – 1,8 млрд рублей. Особенностью проекта является то, что он предусматривает также создание в собственности концессионера комплекса перегрузки угля и железнодорожной линии необщего пользования (с размером инвестиций 38,2 млрд рублей).



27. Есть ли примеры арктических ГЧП-проектов в социальной и коммунальной сферах?

Да, например, значимым проектом в сфере образования является [концессионное соглашение](#) в отношении студенческого кампуса мирового уровня «Арктическая звезда». Оно заключено между Архангельской областью и ООО «Арктическая звезда» в 2023 году. Ориентировочный объем инвестиций в проект – 30 млрд рублей.

Есть примеры проектов и в сфере спорта. В 2024 году было заключено [концессионное соглашение](#) в отношении регионального центра здоровья и отдыха «Арктический аквапарк физкультурно-оздоровительный комплекс». Стороны соглашения – Мурманская область и ООО «Городской курорт Мурманск». Объем инвестиций в проект – порядка 3 млрд рублей.

Необходимо отметить и проект в сфере электроэнергетики. В 2023 году между Чукотским автономным округом и ООО «Баймская Энерджи» было заключено [концессионное соглашение](#) в отношении создания и эксплуатации объектов по передаче электрической энергии – линии электропередачи 330кВ «Мыс Наглейнын – ПП Билибино – Баймский ГОК». Соглашение не устанавливает размер инвестиций со стороны концессионера, однако его условиями предусмотрена выплата капитального гранта в размере 29 млрд рублей (за счет средств федерального бюджета).

V. О СПОСОБАХ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЯ В РАМКАХ ГЧП-ПРОЕКТОВ

28. Как можно заключить концессионное соглашение или соглашение о ГЧП?

Предусмотрено два основных способа заключения концессионного соглашения и соглашения о ГЧП:

- ↳ конкурс;
- ↳ заключение соглашения в рамках «частной инициативы» (данная процедура предполагает разработку потенциальным инвестором предложения по условиям реализации проекта, оно рассматривается публичной стороной и в случае положительного результата публикуется в открытом доступе, если по итогам публикации иными лицами не будут поданы заявки о готовности к участию в конкурсе, то соглашение заключается с инициатором проекта, в противном случае проводится конкурс).

Закон о концессиях предусматривает дополнительно следующие способы заключения соглашения без проведения конкурса:

- а) с концессионером, определенным решением Правительства Российской Федерации;
- б) путем трансформации арендных отношений в концессионные;
- в) в случае реализации единой теплоснабжающей организацией своего преимущественного права на заключение концессионного соглашения в ценовой зоне теплоснабжения;
- г) в иных предусмотренных Законом о концессиях случаях.

29. С чего начать подготовку к заключению соглашения?

Вне зависимости от способа запуска проекта, первым этапом в его реализации является:

- ↳ подготовка концепции проекта (определение его целей и задач, параметров, объекта, выбор оптимальной модели реализации проекта);
- ↳ оценка рисков проекта (для этого хорошо подходит матрица рисков, включающая риски различного происхождения (технические, коммерческие, финансовые, правовые, политические) и определяющая ответственную сторону для каждого вида рисков);
- ↳ подготовка финансово-экономического обоснования проекта;
- ↳ техническое обследование имущества (если речь о реконструкции).



30. Кто может стать частной стороной (концессионером/частным партнером)?

Концессионером может выступать индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо (кроме ГУП, МУП и бюджетных учреждений), простое товарищество. Для отдельных видов объектов (ЖКХ, объекты складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, транспорт общего пользования, объекты в сфере информационных технологий) установлены специальные требования к концессионеру, касающиеся ограничения иностранного участия.

Частным партнером может выступать любое российское юридическое лицо, за исключением лиц, находящихся под прямым или косвенным контролем Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (подробнее в статье 5 Закона о ГЧП). Дополнительное ограничение, связанное с иностранным участием, предусмотрено для проектов в отношении общественного транспорта.

31. Как проводится конкурс на заключение соглашения?

Конкурс проводится в случае, когда инициатором реализации проекта выступает публичное образование, и в случае, когда после размещения предложения инициатора проекта в рамках «частной инициативы» поступили заявки о готовности участвовать в конкурсе от иных лиц.

Особенности конкурсов:

- A. Конкурс является двухэтапным. На первом этапе заявители и их заявки проверяются на предмет соответствия требованиям, в том числе в части квалификации, профессиональных и деловых качеств. Те из заявителей, которые отвечают требованиям, предъявленным публичной стороной, переходят на следующий этап и получают право подать конкурсное предложение. На втором этапе оцениваются конкурсные предложения участников конкурса путем их сравнения на основании установленных в конкурсной документации критерииев.
- B. Критерии конкурса делятся на три категории: технические, финансовые и юридические. Список конкретных критерииев по указанным категориям является закрытым (сроки создания объекта, его технико-экономические показатели, объем производства, товаров, выполнения работ, оказания услуг и т. д.). Для концессий в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения предусмотрен специальный перечень критерииев и порядок их оценки.
- C. С 1 января 2025 года конкурсы проводятся в электронной форме. Подробнее про электронный конкурс читайте в нашем материале [«Электронный конкурс в ГЧП: порядок и особенности»](#).

32. Какие преимущества дает «частная инициатива»?

«Частная инициатива» обладает рядом преимуществ для потенциальных инвесторов:

- ⌚ они могут сами повлиять на условия реализации проекта (предложить необходимые инвестиционные мероприятия, оценить их стоимость и рассчитать финансовую модель и т.д.) и отразить их в разработанном ими проекте соглашения, к проработке условий сразу может быть привлечен кредитор (например, банк);
- ⌚ у инициатора есть возможность проводить предварительные переговоры с публичной стороной, запрашивать необходимые данные;
- ⌚ «частная инициатива» позволяет заключить соглашение в более короткие сроки, чем конкурс.



Плюсы есть у «частной инициативы» и для публичной стороны. Она позволяет сэкономить бюджетные средства на подготовке проекта (финансовом моделировании, обследовании имущества, разработке документации, привлечении сторонних консультантов и организации конкурса). Кроме того, «частная инициатива» может помочь обратить внимание на те сферы, которые не находились в поле повышенного внимания публичного образования ранее.

Подробнее об особенностях заключения концессий в рамках «частной инициативы» можно прочитать на [сайте](#).

33. Что такое оценка эффективности и определение сравнительного преимущества проекта?

Это специальная процедура, которая проводится при заключении соглашения о ГЧП.

Уполномоченный орган оценивает соглашение о ГЧП в два этапа: сначала проводится оценка эффективности проекта, затем – определение его сравнительного преимущества.

Оценка эффективности проводится на основании критериев финансовой эффективности, определяемых при анализе финансовой модели, и социально-экономического эффекта, определяемого на основании целей и задач проекта, технико-экономических параметров объекта, а также обоснованности создания объекта соглашения с учетом потребности в производимых товарах (оказываемых услугах).

Сравнительное преимущество проекта определяется в сравнении с аналогичным государственным (муниципальным) контрактом на основании размера чистых дисконтированных расходов бюджета и объема принимаемых публичным партнером обязательств (рисков).

По результатам рассмотрения предложения уполномоченный орган утверждает положительное заключение об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе или отрицательное заключение о неэффективности проекта, отсутствии сравнительного преимущества. Отрицательное заключение приводит к отказу от реализации проекта.

Для проектов, в которых прогнозируемый объем финансирования создания объекта превышает 3 млрд рублей, дополнительно предусмотрено направление предложения уполномоченным органом в процессе рассмотрения в ВЭБ.РФ для проведения оценки обоснованности распределения рисков. При этом для соглашений о ГЧП регионального и муниципального уровня, которые реализуются на территории дотационных субъектов Российской Федерации, получение положительного заключения ВЭБ.РФ для запуска проекта является обязательным.

Не исключено, что аналогичный подход для оценки рисков в рамках проектов будет в будущем применяться и к концессионным соглашениям.

VI. ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ГЧП В АРКТИКЕ

34. Что такое «арктическая концессия»?

Инструмент, который предусматривает условия и порядок предоставления средств федерального бюджета для софинансирования расходных обязательств субъекта Российской Федерации при реализации концессий на территории АЗРФ.

Финансирование предоставляется в соответствии с правилами субсидирования в составе Госпрограммы по Арктике.

Правила предусматривают как общие критерии обоснования мероприятий, включаемых в планы (проекты планов) регионов, отражающих потребность в средствах, так и специально предусмотренные для концессионных проектов. Например, реализация мероприятий должна:

- ↳ быть предусмотрена долгосрочными планами комплексного социально-экономического развития городов АЗРФ и (или)
- ↳ быть предусмотрена актом, поручением или указанием Президента Российской Федерации, актом или поручением Правительства Российской Федерации, и (или)
- ↳ предполагать строительство объекта инфраструктуры, необходимого для реализации инвестиционного проекта на территории АЗРФ, предусматривающего запуск предприятия с объемом инвестиций не менее 100 млрд рублей.

35. Что такое «северный завоз»?

Это комплекс мероприятий по снабжению населения территорий с ограниченными сроками завоза грузов, расположенных в границах муниципальных образований, относящихся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, топливом, продовольствием, жизненно необходимыми товарами. Правовая поддержка северного завоза обеспечивается Федеральным законом от 04.08.2023 № 411-ФЗ «О северном завозе».

С 1 апреля 2024 года перечень объектов, в отношении которых может быть заключено концессионное соглашение или соглашение о ГЧП, был дополнен зданиями, строениями и сооружениями, предназначенными для складирования, хранения и транспортировки грузов северного завоза.

Таким образом, ГЧП может использоваться для обеспечения северного завоза и поддержки населения Арктики.

О P&P Unity

ЮРИДИЧЕСКИЙ КОНСУЛЬТАНТ в сфере ГЧП и инфраструктуры, проектного финансирования, цифровой экономики и ИТ.

НАША СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ – проекты в сфере ИТ и «умного города», транспорта, ЖКХ и энергетики, городской среды, социальной инфраструктуры, космоса.

Компания является разработчиком онлайн-платформы [ГЧП-СОВЕТНИК](#).

- ⌚ Опыт экспертов команды P&P Unity в сфере ГЧП – **более 15 лет**
- ⌚ За 8 лет существования компании мы приняли участие в сопровождении более, чем **140 инфраструктурных проектов**, четверть из которых достигла коммерческого закрытия и успешно исполняется.
- ⌚ Наша команда работала над инфраструктурными проектами более чем в **50 регионах Российской Федерации**.
- ⌚ Команда имеет опыт работы над проектами **федерального уровня**, в том числе в сфере ИТ-инфраструктуры и космической сфере.



IFLR1000

Коммерсантъ

ПРАВО[™]
300 РЕЙТИНГ
ЮРИДИЧЕСКИХ
КОМПАНИЙ
РОССИИ

RGRU
РЕЙТИНГ
ЮРИСТОВ
и их компаний

ЭКСПЕРТ





U N I T Y



ГЧП-СОВЕТНИК



г. Москва, ул. Золоторожский Вал, д. 11,
стр. 22, оф. 267



+7 495 111 07 60



info@ppunity.ru



www.ppunity.ru
www.pppadvisor.ru



<https://t.me/pppadvisor>

