

АИИК

АССОЦИАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ
ИНВЕСТОРОВ И КРЕДИТОРОВ



Министерство
экономического развития
Российской Федерации

Государственно-частное партнерство в России

**ВЭБ.РФ: Новая роль в ГЧП
и концессионных проектах**



Оговорка

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

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

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

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

При любом цитировании материалов настоящего обзора ссылка на него обязательна.

Москва, сентябрь, 2025 г.



Редакционная коллегия

Игорь Коваль

Председатель
Правления АИИК,
Первый заместитель
Председателя
Правления ГК «Автодор»

Мария Ярмальчук

Член Правления АИИК,
Генеральный
директор АИИК,
Генеральный
директор НАИК

Галина Крупен

Руководитель
отдела по связям
с общественностью
АИИК

Евгения Зусман

Член Экспертного
совета АИИК,
Управляющий партнер
компании You & Partners



Авторский коллектив

Евгения Зусман

Член Экспертного
совета АИИК,
управляющий партнер
компании You & Partners

Майя Волкова

Член Экспертного
совета АИИК,
управляющий директор
Агентского блока
государственной
корпорации развития
«ВЭБ.РФ»

Валерия Черепанова

Юрист компании
You & Partners

Олег Бычков

Адвокат, управляющий
партнер АБ «Проспект»

Светлана Дубинчина

Член Экспертного
совета АИИК,
партнер практики
инфраструктуры и ГЧП,
АБ «Проспект»

Антон Каталкин

Старший финансовый
аналитик
консалтинговой
группы Versus

Анна Батуева

Член Экспертного
совета АИИК,
директор, практика
недвижимости,
строительства
и инфраструктурных
проектов «Технологии
Доверия»

Михаил Корнев

Член Экспертного
совета АИИК, партнер,
руководитель
Практики проектного
финансирования и ГЧП
АБ «Линия Права»

Михаил Баженов

Заместитель
председателя
Экспертного совета
АИИК, партнер,
руководитель
практики бизнес-
консультирования
«Технологии Доверия»



Владимир Кузнецов

Дизайн и верстка

Вступительное слово



Настоящий аналитический дайджест посвящен наиболее актуальным вопросам, волнующим участников рынка ГЧП и инфраструктуры: меняющаяся роль государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», оценка эффективности по концессионным соглашениям, перспектива внедрения типовых форм концессионных соглашений, актуальная правоприменительная практика по «комфортным письмам» и т.п.

Объем изменений за короткий промежуток времени — очень значителен. И только их осторожная адаптация к реалиям и требованиям рынка поможет сохранить запущенные проекты и инициативы и поддержать новые.

Дайджест АИИК представляет экспертный взгляд на актуальные изменения рынка.

Игорь Коваль

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



В настоящее время механизм ГЧП демонстрирует устойчивое развитие и является важным инструментом модернизации и создания инфраструктуры, позволяя реализовать масштабные проекты в различных отраслях экономики.

В текущем году в условиях денежно-кредитной политики и макроэкономической ситуации наши усилия сосредоточены на повышении качества оценки проектов и мониторинга их реализации, снижении случаев несправедливого распределения рисков и более эффективном использовании бюджетных средств. Для этого был введен механизм экспертной оценки проектов ГЧП со стороны ВЭБ.РФ, а также доработана Методика оценки эффективности проектов ГЧП. Теперь наряду с анализом финансовых показателей будет проводиться оценка обоснованности создания объекта, оценка влияния проекта на качество жизни в регионе, а также оценка справедливости распределения рисков. В планах в следующем году распространить механизм оценки эффективности на концессионные соглашения.

Максим Колесников

Первый заместитель Министра экономического развития
Российской Федерации:

АИИК сегодня

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

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

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

> 1750

Общее количество реализуемых проектов

> 4,2 ТРЛН. РУБ.

Общая стоимость реализуемых проектов

> 390 000

Общее количество рабочих мест в компаниях-членах

> 377 МЛРД. РУБ.

Общий объем ежегодных налоговых отчислений



Цели деятельности

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

Достижения АИИК

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



Мария Ярмальчук
Генеральный директор АИИК

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

В мероприятиях АИИК приняли участие более 1000 представителей:

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



I. Новая роль ВЭБ.РФ в ГЧП и концессионных проектах

7

1. Оценка эффективности и сравнительного преимущества с участием ВЭБ.РФ: от ГЧП до концессий 1
 - 1.1. Участие ВЭБ.РФ в оценке эффективности по проектам ГЧП 2
 - 1.2. Участие ВЭБ.РФ в оценке эффективности по концессионным соглашениям 5
 - 1.3. Проблемы и решения 6
2. Разработка двухэтапной модели финансирования инфраструктуры на основе Национального стандарта ГЧП-проектов с применением инструментов поддержки ВЭБ.РФ 10

II. Типовые формы концессионных соглашений и соглашений о ГЧП: отказ без компромисса

16

1. История вопроса: от типовых форм к примерным формам соглашений 16
2. Требования рынка и разнообразие предметов, объектов и форм соглашений 21
3. Требования финансирующих организаций к форме и содержанию соглашений 26

III. Актуальная правоприменительная практика по частной инициативе: комфортные письма банков

28

Приложение

32

- Актуальная судебная практика по письмам поддержки банков (2021 — 2025) 32

I. Новая роль ВЭБ.РФ в ГЧП и концессионных проектах

1. Оценка эффективности и сравнительного преимущества с участием ВЭБ.РФ: от ГЧП до концессий



Майя Волкова

Член Экспертного совета АИИК, управляющий директор Агентского блока государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»

Процедура оценки эффективности проекта соглашения о государственно-частном партнерстве (ГЧП), соглашения о муниципально-частном партнерстве (МЧП) и определение их сравнительного преимущества применяется с 2015 года. Согласно ст. 9 Федерального закона 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» (далее — Закон № 224-ФЗ), вне зависимости от того, кем инициирован проект, он в обязательном порядке подлежит оценке эффективности и определению сравнительного преимущества. Исключения составляют проекты «пром-ГЧП»: по ним публичным партнером выступает Российская Федерация (ст. 10.1 Закона № 224-ФЗ).

Порядок проведения этой процедуры установлен Правилами проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта ГЧП, проекта МЧП и определения их сравнительного преимущества (утв. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2015 № 1514). В общем порядке оценку проводит уполномоченный орган:

- ▶ на федеральном уровне — Министерство экономического развития РФ;
- ▶ на региональном и муниципальном — уполномоченные органы.

Процедура проводится в несколько этапов. На первом осуществляется **оценка эффективности проекта** — для этого применяют следующие критерии:

- 1) **финансовая эффективность.** Уполномоченный орган осуществляет расчет по строгой формуле: если чистая приведенная стоимость проекта больше или равна 0 (нулю) рублей, проект признается финансово эффективным;
- 2) **социально-экономический эффект от реализации** (с учетом документов стратегического планирования). Он оценивается по более субъективным критериям: уполномоченный орган проводит анализ проекта на качественное соответствие целям и задачам, заявленным в целевых показателях соответствующих государственных программ.

Если по итогам оценки проект признан эффективным по обоим критериям, начинается **этап определения сравнительного преимущества проекта**. Оно определяется на основании:

- ▶ чистых дисконтированных расходов средств бюджетов бюджетной системы — при реализации проекта ГЧП;
- ▶ чистых дисконтированных расходов — при реализации государственного или муниципального контракта.

При этом учитывается объем обязательств, принимаемых сторонами:

- ▶ публичным партнером — в случае возникновения рисков при реализации проекта;
- ▶ публично-правовым образованием — при реализации государственного контракта, муниципального контракта.

По завершении этих этапов, в зависимости от итогов проверки, уполномоченный орган готовит заключение:

- ▶ об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе; либо
- ▶ о неэффективности проекта и (или) об отсутствии его сравнительного преимущества.

В заключении содержатся выводы о целесообразности и эффективности проекта, а также о преимуществе модели ГЧП по сравнению с другими вариантами реализации.



Евгения Зусман

Член Экспертного совета АИИК, управляющий партнер компании You & Partners



Валерия Черепанова

Юрист компании You & Partners

1.1. Участие ВЭБ.РФ в оценке эффективности по проектам ГЧП

Во исполнение поручений Президента РФ по итогам пленарного заседания Восточного экономического форума от 05.09.2024 о вовлечении ВЭБ.РФ в проекты ГЧП принято Постановление Правительства от 16.08.2025 № 1236 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее — Постановление № 1236). Этот акт устанавливает особенности оценки эффективности проектов ГЧП государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ».

Ответ на вопрос, почему в оценке эффективности и сравнительного преимущества таких проектов должна принимать участие государственная корпорация «ВЭБ.РФ», очевиден: она является ключевым институтом развития страны. Уже долгое время выступая одним из главных участников рынка ГЧП, госкорпорация накопила глубокую межотраслевую экспертизу в области структурирования, финансирования и оценки рисков инфраструктурных проектов.

Встраивание ВЭБ.РФ в процесс оценки ГЧП-проектов должно обеспечить достижение ряда эффектов, ожидаемых участниками рынка ГЧП. К таким эффектам относятся:

- ▶ более глубокая проработка проектов публичной стороной;
- ▶ достижение справедливого распределения рисков и обязательств, а также доходности между сторонами;
- ▶ установление единообразных правил оценки проектов ГЧП;
- ▶ установление базовых требований к проектам и условиям заключаемых соглашений с учетом потребности в достижении социально-экономических эффектов от их реализации;
- ▶ поддержка процесса принятия решения по наиболее крупным проектам, обеспечивающая дополнительный уровень контроля корректности подготовленного решения.

Закрепление на нормативном уровне специальной роли ВЭБ.РФ позволит обеспечивать:

- ✓ сохранение баланса интересов публичной и частной сторон;
- ✓ справедливое распределение рисков по проектам ГЧП.

Это должно исключать принятие решений, которые не несут экономической эффективности для публичной стороны.

Таким образом, задача ВЭБ.РФ — помогать государству и частным инвесторам находить оптимальные решения при оценке проектов с точки зрения их потенциала, экономической эффективности для региона и страны в целом, а также с учетом социальной значимости таких проектов.

Ключевые изменения, внесенные Постановлением № 1236, состоят в том, что ВЭБ.РФ обязательно привлекается уполномоченным органом при проведении оценки эффективности проекта и определении его сравнительного преимущества в случаях, указанных в таблице. Для каждого из случаев ВЭБ.РФ проводит оценку обоснованности распределения рисков проекта.

№	Вид соглашения, планируемого к заключению	Действия уполномоченного органа
1	Соглашение о ГЧП (заключаемое на федеральном уровне) с объемом финансирования создания объекта соглашения более 3 млрд руб.	Формирует заключение по итогам рассмотрения предложения о реализации проекта после получения заключения ВЭБ.РФ по результатам проведения оценки обоснованности распределения рисков проекта
2	Соглашение о ГЧП или МЧП (заключаемое на региональном или муниципальном уровне) предполагает объем финансирования создания объекта соглашения более 3 млрд руб., реализация проекта предполагается на территории субъекта РФ, который в текущем году не является получателем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности	Формирует заключение по результатам проведения оценки обоснованности распределения рисков проекта
3	Соглашение о государственно-частном партнерстве или муниципально-частном партнерстве (заключаемое на региональном или муниципальном уровне) предполагает объем финансирования создания объекта соглашения более 3 млрд руб., реализация проекта предполагается на территории субъекта РФ, который в текущем году получает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Формирует положительное заключение только при наличии заключения ВЭБ.РФ об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе по результатам проведения оценки обоснованности рисков

Обязательный характер положительное заключение ВЭБ.РФ носит только для случая, когда реализация проекта предполагается на территории субъекта РФ, который в текущем году является получателем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Уполномоченные органы по проектам, которые по результатам оценки ВЭБ.РФ на предмет обоснованности рисков получают заключение о неэффективности или об отсутствии сравнительного преимущества таких проектов, смогут впоследствии не более двух раз обратиться с просьбой о согласовании доработанного предложения о реализации проекта в специальную межведомственную комиссию, которая будет создана Министерством экономического развития РФ. К обращению уполномоченный орган должен приложить:

- ▶ доработанное предложение о реализации проекта;
- ▶ проект положительного заключения уполномоченного органа;
- ▶ заключение ВЭБ.РФ о неэффективности проекта или об отсутствии его сравнительного преимущества по результатам оценки обоснованности распределения рисков.

Межведомственная комиссия рассмотрит эти материалы в срок, не превышающий 20 дней со дня поступления обращения уполномоченного органа, и примет решение о целесообразности повторного направления доработанного предложения в ВЭБ.РФ.

Оценку обоснованности распределения рисков ВЭБ.РФ будет осуществлять в соответствии с Методикой оценки эффективности проекта и определения сравнительного преимущества, утвержденной Министерством экономического развития РФ (далее — Методика) (с учетом изменений, внесенных в Методику Приказом Минэкономразвития России от 21.08.2025 № 543).

Рекомендательный характер заключение ВЭБ.РФ носит в случае с соглашениями о ГЧП, заключаемыми на федеральном уровне, и о ГЧП (МЧП), которые заключаются на региональном или муниципальном уровне и предполагают реализацию проекта на территории субъекта РФ, не являющегося дотационным.

Проведение оценки обоснованности рисков ВЭБ.РФ осуществляет только в отношении соглашений, по которым объем финансирования строительства и (или) реконструкции объекта федерального, регионального или муниципального соглашения превысит 3 млрд руб. При этом иные расходы, которые могут возникать у сторон соглашения при его реализации, не учитываются. Конкретный пример: расходы на подготовку территории и проектной документации, а также иные расходы, возникающие в ходе реализации проекта, не относятся к расходам на финансирование строительства и (или) реконструкции объекта.

КОММЕНТАРИЙ

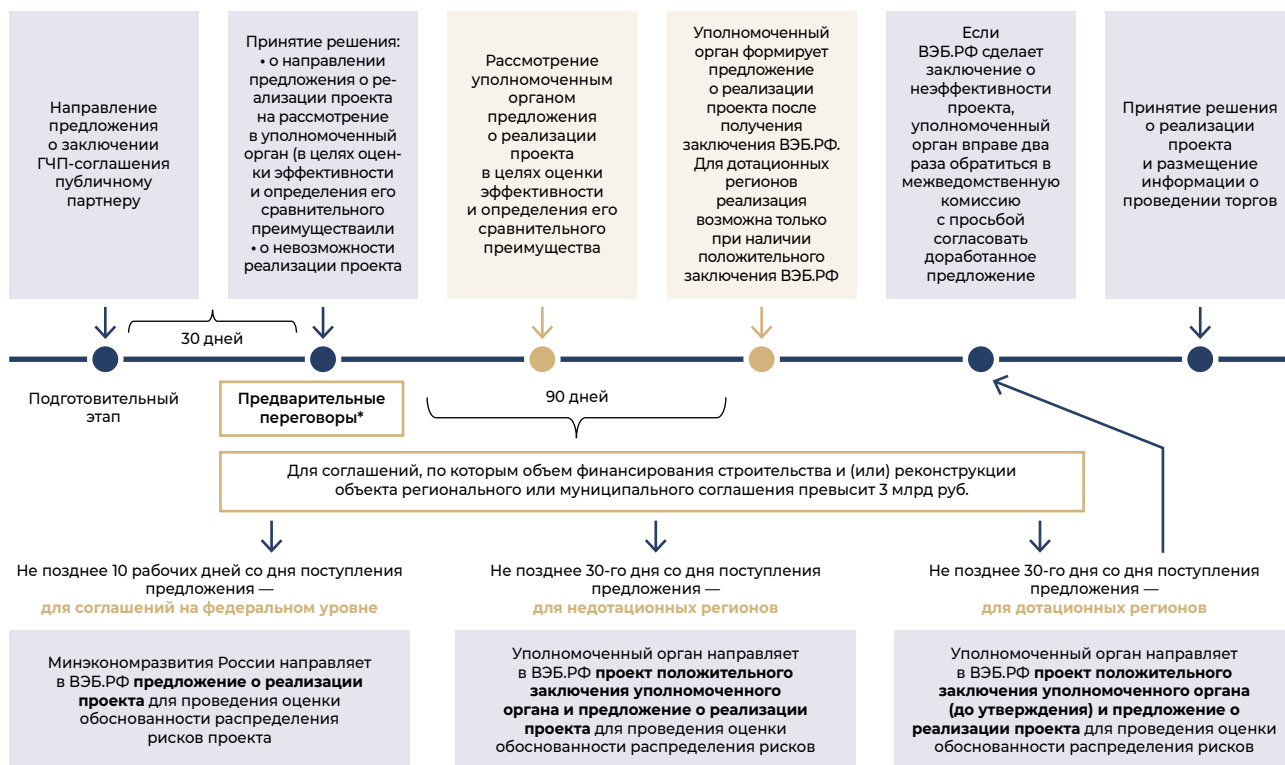
Михаил Баженов, заместитель председателя Экспертного совета АИИК, партнер, руководитель практики бизнес-консультирования «Технологии Доверия»



«Если обратиться к международной практике ГЧП (например, в Канаде, Великобритании, Австралии), то мы увидим четкий тренд: без глубокой экспертизы распределения рисков на старте такие проекты ведут к значительным фискальным перерасходам. Наш ответ на этот вызов — не просто создание еще одного контрольного этапа, а построение эффективной системы принятия решений на основе накопленных данных. Уже в среднесрочной перспективе мы должны прийти к шаблонизации и автоматизированной предварительной оценке проектов ГЧП с использованием ИИ-алгоритмов. Такой подход не только ускорит прохождение экспертизы, но и сместит фокус с аудита на поиск оптимального баланса интересов бизнеса и государства. Именно это открывает путь к совместному созданию действительно востребованных объектов».

Процедуру рассмотрения предложения о реализации проекта в соответствии с поправками, внесенными Постановлением № 1236, можно представить на схеме.

Таймлайн оценки эффективности и сравнительного преимущества проекта с привлечением ВЭБ.РФ



1.2. Участие ВЭБ.РФ в оценке эффективности по концессионным соглашениям

В качестве второго этапа обеспечения прозрачности механизмов ГЧП и объективности решений и обязательств, принимаемых публичной стороной, планируется внести изменения в законодательство о концессионных соглашениях¹. Изменения должны предусматривать внедрение в процедуру заключения такого соглашения **обязательного** этапа оценки социально-экономической эффективности и сравнительного преимущества для **любых** концессионных соглашений с объемом инвестиций свыше 3 млрд руб.

Как следует из материалов к соответствующему законопроекту², цель нововведения — повышение эффективности расходования бюджетных средств в рамках концессионных соглашений. Региональные власти получают право принять решение о заключении концессионного соглашения только после того, как будет подтверждена его эффективность (в соответствии с установленными критериями). Конкретные правила и методика оценки будут определены Правительством РФ.

Ключевые аспекты проведения такой оценки, вероятно, будут аналогичны оценке по соглашениям о ГЧП. Полагаем, что отдельные детали проведения оценки должны быть доработаны с учетом специфики и социальной направленности концессионных соглашений, а само введение такой процедуры не должно приводить к существенным издержкам для участников рынка. В связи с этим оценка должна предусматривать, в том числе, упрощенный порядок для проектов с меньшим объемом расходов.

Этап оценки социально-экономической эффективности проекта концессионного соглашения и его сравнительного преимущества планируется проводить вне зависимости от того, какая сторона инициировала заключение концессионного соглашения — частная или публичная.

Поскольку доля концессионных соглашений от общего количества ГЧП-проектов существенно выше, чем соглашений о ГЧП (МЧП), на эту сферу введение дополнительной (ранее не предусмотренной) процедуры оценки эффективности может оказать серьезное влияние. По данным Минэкономразвития России, на 31 декабря 2024 года было заключено 4261 концессионное соглашение и 61 соглашение о ГЧП (МЧП)³. Очевидно, что планируемая реформа затронет большое количество проектов, планируемых к реализации.

Исходя из объема заключаемых концессионных соглашений, представляется целесообразным сначала отработать на практике и при необходимости усовершенствовать механизм верификации ВЭБ.РФ на базе соглашений о ГЧП (МЧП), а потом уже «тиражировать» его на концессионные соглашения. При этом как концессионерам, так и концедентам важно учитывать, что планируемые нововведения с высокой вероятностью отразятся и на сроках подготовки концессионных проектов.

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

2 Размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, <https://regulation.gov.ru/projects/158484>

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

1.3. Проблемы и решения

Цель предлагаемых изменений — предотвратить появление новых бюджетных обязательств при реализации высокорискованных и «дорогих» проектов. Ожидается, что участие ВЭБ.РФ позволит более объективно и точно оценивать соглашения о ГЧП (МЧП) и концессионные соглашения. Тем не менее, следует иметь в виду проблемные вопросы, вызовы, риски, которые могут возникнуть в связи с дополнительной оценкой ВЭБ.РФ, и заранее продумывать пути решения. Рассмотрим наиболее существенные вызовы.

1. ПРОВЕДЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ (КАК УЖЕ ОТМЕЧАЛОСЬ) УВЕЛИЧИТ СРОКИ ПОДГОТОВКИ РАССМОТРЕНИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА И КОНЦЕССИОНЕРА

Способ минимизации: заранее закладывать повышенные сроки подготовительного этапа. Следует изначально качественно готовить документы по проекту, понимая методику оценки эффективности и определения сравнительного преимущества инвестору — самостоятельно просчитывать эффекты проекта и, при необходимости, корректировать финансовую модель и другие документы.

2. НЕОБХОДИМОСТЬ ВЫДЕЛЕНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ, В ТОМ ЧИСЛЕ ФИНАНСОВЫХ, ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

Способ минимизации: привлечение (в штат или по договору подряда) специалистов с опытом подготовки документации, которая в прошлом уже проходила процедуру оценки эффективности и определения сравнительного преимущества; получение собственного опыта прохождения новой процедуры и его тиражирование при запуске новых проектов (соглашений).

3. ВОЗМОЖНЫЙ КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ОЦЕНКЕ КОНКУРИРУЮЩИХ ИНИЦИАТИВ (СЛЕДСТВИЕ ОДНОВРЕМЕННОГО УЧАСТИЯ ВЭБ.РФ ВО МНОГИХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТАХ)

Способ минимизации: проведение такой оценки обособленным от бизнес-функции подразделением ВЭБ.РФ. Полагаем это возможным, учитывая, что госкорпорация имеет опыт проведения экспертизы инвестиционных проектов в интересах публичной стороны в рамках выполнения агентских функций (например, сопровождения механизма защиты и поощрения капиталовложений). Кроме того, минимизация обозначенного риска будет достигаться за счет определения правлением ВЭБ.РФ мер по предотвращению возникновения и урегулированию ситуации, влияющей на надлежащее осуществление госкорпорацией функций по верификации ГЧП-проектов.

Отметим, что рассматриваемый риск минимизирует и уже предусмотренный механизм межведомственной комиссии, которая будет создана Министерством экономического развития РФ.

4. РИСКИ В СВЯЗИ С НОВЫМ КРИТЕРИЕМ ОЦЕНКИ (ОБОСНОВАННОСТЬ СОЗДАНИЯ ОБЪЕКТА)

Еще один дискуссионный вопрос возникает с введением нового критерия оценки социально-экономической эффективности проектов — **проверки обоснованности создания объекта по соглашению**. Суть проверки заключается в сопоставлении двух показателей:

- ▶ количества товаров и услуг, которые планирует предоставить частный партнер;
- ▶ неудовлетворенного спроса на эти товары и услуги со стороны публичного партнера.

Для оценки обоснованности создания объекта соглашения рассчитывается коэффициент востребованности товаров (услуг), производимых (оказываемых) с использованием объекта соглашения (T). Создание объекта соглашения считается обоснованным, если значение показателя T составляет 75% и более.

Это означает, что проекты, которые предусматривают больший объем поставки товаров и услуг, чем требуется публичному партнеру, могут не пройти отбор. «Малые» проекты, напротив, отбор по такому критерию пройдут.

Пример расчета (малый проект):

$$T = \frac{S_{\text{потреб}}}{S_{\text{об}}} \times 100\% = \frac{500}{120} \times 100\% = 4,16 \times 100\% = 416,6\%$$

$S_{\text{потреб}}$ — потребность в больничных койках (шт.)

$S_{\text{об}}$ — количество создаваемых больничных коек в рамках проекта (шт.)

$T = 416,6\%$. Обоснованность создания объекта соглашения подтверждена.

Пример расчета (проект с превышением потребности):

$$T = \frac{S_{\text{потреб}}}{S_{\text{об}}} \times 100\% = \frac{500}{700} \times 100\% = 0,71 \times 100\% = 71,4\%$$

$S_{\text{потреб}}$ — потребность в больничных койках (шт.)

$S_{\text{об}}$ — количество создаваемых больничных коек в рамках проекта (шт.)

$T = 71,4\%$. Обоснованность создания объекта соглашения не подтверждена.

При этом не уточняется, как именно следует рассчитывать потребность публичного партнера в товарах и услугах, если для оценки используется несколько разных показателей. Например, допустимо ли присваивать различным показателям разные коэффициенты значимости? Тот же вопрос возникает при определении объема товаров и услуг, которые планирует предоставить частный партнер.

Изменения, внесенные в Методику, уточняют значения коэффициентов, учитывающих вероятное отклонение бюджетных расходов в случае наступления тех или иных рисков. Ранее это был существенный диапазон значений, что порождало субъективизм при оценке проекта.

Изменения коснулись и критерия оценки социально-экономического эффекта от реализации проекта ГЧП. Отныне будет дополнительно оцениваться обоснованность создания объекта такого проекта, а именно будут сравниваться объем товаров (услуг), производимых (оказываемых) частным партнером с использованием объекта соответствующего соглашения, и необеспеченная потребность публичного партнера в таких товарах (услугах). Необеспеченная потребность должна определяться на момент ввода создаваемого объекта ГЧП-проекта в эксплуатацию с учетом уже созданных и создаваемых объектов в данной сфере.

Методика также определяет перечень показателей для расчета необеспеченной потребности в товарах (услугах). Перечень является примерным, т.е. позволяет участникам процесса самостоятельно определять используемые для расчета показатели и выступает своего рода ориентиром при их выборе.

Кроме того, для ГЧП-проектов, оценку которых проводит ВЭБ.РФ, социально-экономический эффект будет оцениваться с учетом влияния реализации ГЧП-проекта на качество жизни в том населенном пункте, где планируется реализация проекта. При этом предполагается использование информационно-аналитической платформы городского развития, в основе которой лежит Индекс качества жизни ВЭБ.РФ. Результаты оценки влияния проекта на качество жизни будут выступать ориентиром для использования инструмента ГЧП в наиболее «проблемных» направлениях социально-экономической жизни соответствующих городов.

5. СНИЖЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ КОНЦЕССИОННЫХ И ГЧП-СОГЛАШЕНИЙ ДЛЯ БИЗНЕСА

Из-за рисков неодобрения проектов или дополнительных административных барьеров потенциальные инвесторы могут отказаться от участия в ГЧП. Это может расходиться с целями привлечения внебюджетных средств в инфраструктуру.

Способ минимизации: разъяснение законодательства — в том числе с участием профильных экспертных ассоциаций (например, Ассоциации инфраструктурных инвесторов и кредиторов), доработка законодательства при наличии неясных положений, отработка процедуры на первых проектах и демонстрация успешных кейсов. Также, чтобы минимизировать последствия обозначенных проблем, представляется необходимым ввести переходный период, в течение которого оценка ВЭБ.РФ будет носить рекомендательный характер, по аналогии с электронным конкурсом по Федеральному закону от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон № 115-ФЗ). Это позволит участникам рынка адаптироваться, а регулятору при выявлении коллизий и пробелов устранить их.

Подчеркнем, что введение дополнительной оценки требует и разработки прозрачных критериев ее проведения. Критерии должны быть такими, чтобы все участники соглашений о ГЧП (МЧП) и концессионных соглашений в целом понимали перспективы реализации проекта.

Представляется, что реализация предлагаемого механизма дополнительной оценки ВЭБ.РФ соглашений о ГЧП (МЧП) и концессионных соглашений будет наиболее эффективна только в случае применения комплексного подхода. При таком подходе будут учтены интересы рынка, а сам подход будет основываться на прозрачности критериев и снижении рисков для проектов с сохранением их инвестиционной привлекательности.

Чтобы обеспечить бесшовное внедрение механизма оценки концессионных соглашений, потребуется адаптация существующего инструментария и подходов к ее проведению именно под концессионные соглашения, учитывая ранее отсутствовавшую практику проведения оценки при заключении таких соглашений и принимая во внимание сложившиеся нормативные и организационные особенности их заключения.

В целях пилотной апробации перспективного регулирования оценки проектов ГЧП и концессионных соглашений госкорпорация ВЭБ.РФ провела тестирование предлагаемой методики на примере ряда проектов из разных сфер экономики, имеющих различную конфигурацию структурирования проекта и определения условий соответствующих соглашений. По итогам апробации Минэкономразвития России и ВЭБ.РФ сформировали предложения по донстройке отдельных положений Методики, включая уточняющие подходы к расчету расходов средств бюджета и поступлений бюджета при реализации проекта, а также в части подходов к определению рисков, принимаемых публичным образованием, исходя из условий соответствующих соглашений.

Помимо этого, тестирование позволило выявить пробелы, допускающие возможность различных подходов к толкованию положений законодательства и условий соответствующих соглашений, на устранение которых в том числе и была направлена тестовая апробация Методики. В целом следует отметить, что «донстройка» Методики делает ее более рабочей, позволяющей сторонам с учетом результатов проведенной оценки (в том числе по итогам верификации ВЭБ.РФ) переструктурировать проект, чтобы сохранить баланс интересов публичной и частной стороны.

С точки зрения получения обратной связи важно отметить, что по итогам данной работы были проведены встречи с представителями регионов, на территории которых реализуются анализируемые проекты. В ходе этих встреч госкорпорация ВЭБ.РФ подробно раскрыла все произведенные расчеты и были обсуждены подходы к применению отдельных положений Методики.

Донстройка механизма оценки проектов ГЧП и введение такой оценки в отношении концессионных соглашений — решение, назревшее для всех участников рынка и востребованное как минимум публичной стороной. Вместе с тем, участники рынка ГЧП высказывают некоторые опасения о возможном ограничительном эффекте указанных изменений, приводящих к сокращению числа проектов ГЧП. Реакция рынка на установление дополнительных процедур — возможный и в какой-то мере естественный эффект. Однако в той же мере закономерно и естественно, что сокращение носит кратковременный характер, если учитывать исключительно срок адаптации.

Вместе с тем установление единообразных правил к верификации проектов ГЧП направлено на подтверждение баланса между ограниченным количеством ресурсов, финансовой обоснованностью проекта, доходностью инвестора и должным объемом социально-экономических эффектов.

Таким образом, госкорпорация ВЭБ.РФ становится институциональным игроком в процессе обеспечения прозрачности и эффективности рынка ГЧП, способствуя развитию экономики и улучшению качества жизни в России.

2. Разработка двухэтапной модели финансирования инфраструктуры на основе Национального стандарта ГЧП-проектов с применением инструментов поддержки ВЭБ.РФ



2.1. СТРУКТУРНЫЕ НОТЫ, ОБЛИГАЦИИ

С появлением «структурных облигаций» — российского аналога зарубежных нот (credit linked notes и т.п.) — количество проектов, в том числе инфраструктурных, использующих этот инструмент, год от года существенно увеличивается.

Так, по информации ПАО Сбербанк, за первые пять месяцев 2025 года банк разместил 121 выпуск структурных и инвестиционных облигаций на сумму около 70 млрд руб. Для сравнения: за тот же период 2024 года было размещено 97 выпусков на сумму 62 млрд руб.¹ По данным на 1 июля 2025 года, на рынке обращается 1755 выпусков структурных облигаций (38,7% от общего количества) на общую сумму порядка 1,799 трлн руб. Из них 1046 — выпуски структурных облигаций кредитных организаций (60% от всех структурных облигаций) объёмом 171,6 млрд руб.²

Олег Бычков
Адвокат,
управляющий партнер
АБ «Перспектив»

По данным на 12 августа 2025 года, в портфеле инфраструктурных облигаций «ДОМ.РФ» — 55 проектов, которые реализуются в 28 регионах Российской Федерации. Общий объём финансирования проектов по инфраструктурным облигациям — 197,8 млрд рублей³.

КОММЕНТАРИЙ

Светлана Дубинчина, член Экспертного совета АИИК, партнер практики инфраструктуры и ГЧП, АБ «Перспектив»



«Долгосрочность и сложность проектов развития требует поиска различных моделей их поддержки не только для решения вопросов магистрального финансирования, но и для поддержки в течение жизненного цикла таких проектов. Общеизвестно, что кассовые разрывы могут возникать уже после того, как проект запущен. При вовлечении инструментария, представленного на фондовом рынке и позволяющего не останавливать реализацию проекта при временном недостатке источников покрытия его расходов, достигается важная цель — устойчивость реализации проекта. Ранее данные инструменты уже тестировались рынком и были представлены линейкой продуктов системных институтов развития, показав свою эффективность. Поэтому они оказались востребованными и в рамках национального стандарта ГЧП-проектов с применением инструментов поддержки ВЭБ.РФ.»

¹ <https://www.kommersant.ru/doc/7835300>

² <https://bonds.finam.ru/comments/item/bk-region-rynok-obligatsiy-zhivet-na-ozhidaniakh-dalneyshego-smyagchenia-dkp-tsbr>

³ <https://дом.пф/media/news/portfel-infrastrukturykh-obligatsiy-dom-rf-popolnitsya-55-m-proektom>

Информация о том, являются ли соответствующие выпуски облигаций структурными, в публичном доступе широко не представлена. Тем не менее, анализ повседневной практики последних лет на рынках капиталов позволяет сделать вывод, что количество инфраструктурных проектов, в которых фондирование осуществляется через выпуск структурных облигаций, растет с каждым годом.

Особенность структурных облигаций заключается в участии инвестора (владельца облигаций) в риске: выплата номинала (а также дохода, если это предусмотрено условиями выпуска) по таким облигациям не гарантирована и, в зависимости от условий выпуска, обусловлена неисполнением обязательств третьего лица / изменением стоимости актива / иными параметрами, которые могут быть зафиксированы в решении о выпуске таких облигаций⁴.

При этом п. 2 ст. 27.1-1 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» ограничивает круг лиц, которые вправе выпускать структурные облигации. Соответственно, в большинстве случаев при инфраструктурном фондировании эмитентом структурных облигаций выступает **специализированное финансовое общество** (далее — СФО), созданное специально для этих целей.



2.2. ВЭБ.РФ: ПОРУЧИТЕЛЬСТВА/ГАРАНТИИ

Учитывая особую роль ВЭБ.РФ как института поддержки проектов развития, в большинстве случаев участие госкорпорации в подобных проектах выражается в поддержке участников рынка, привлекающих финансирование в проекты, путем предоставления поручительств/гарантий. Прежде всего речь идет о предоставлении поручительств по проектам технологического суверенитета и проектам структурной адаптации экономики РФ в рамках программы «Фабрика проектного финансирования»⁵.

Нормативно предусмотрены следующие ключевые параметры для участия ВЭБ.РФ в проектах:

- ▶ сторона, в пользу которой выдается поручительство, — кредитная организация;
- ▶ объем покрытия — до 50 % от суммы основного долга;
- ▶ срок действия — не более срока погашения плюс 3 месяца.

⁴ Включая возможность отражения таких обстоятельств в сообщении о ключевых условиях выпуска.

⁵ Постановление Правительства РФ от 02.12.2023 № 2064.

При этом участие ВЭБ.РФ в отношении сумм, которые гарантированы поручительством/гарантией, позволяет коммерческим банкам, осуществляющим основное фондрование, получить положительный эффект в виде:

- ▶ отсутствия резервов на обеспеченную сумму⁶;
- ▶ уменьшенного коэффициента нагрузки на капитал (0,2x)⁷.

Текущее регулирование, которое касается предоставления поручительств/гарантий со стороны ВЭБ.РФ, не предусматривает напрямую возможность предоставления именно эмиссионных поручительств. Поэтому поручительства/гарантии ВЭБ.РФ предоставляются в рамках кредитных договоров, заключенных между кредитными организациями и заемщиками, а кредитные ноты выступают дополнительной надстройкой для инфраструктурного проекта, финансируемого за счет инструментов фондового рынка (структурных облигаций).

2.3. ГАРАНТИИ СУБЪЕКТОВ РФ

Отдельно хотелось бы остановиться на роли гарантий субъектов Федерации, которые, согласно бюджетному законодательству, могут выступать в качестве лица, предоставляющего дополнительное обеспечение по обязательствам перед финансирующими организациями по заемным обязательствам инвесторов. Такие гарантии могут предоставляться по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на реализацию инвестиционных проектов, которые осуществляются в целях развития инновационных кластеров, особых экономических зон, технопарков и промышленных парков⁸.

Порядок и условия предоставления государственных гарантий субъектов РФ определены в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — БК РФ). Однако здесь велико влияние регионального бюджетного законодательства: особенности процедуры на той или иной территории устанавливаются непосредственно законодательством каждого субъекта РФ.

В общем виде на федеральном уровне, согласно статье 117 БК РФ, от имени субъекта РФ государственные гарантии предоставляются высшим исполнительным органом субъекта РФ в пределах общей суммы предоставляемых гарантий, указанной в законе субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Отдельно было принято Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2459 «Об утверждении Правил финансирования проектов с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования...», однако такие СОПФ не вправе выпускать структурные облигации. Следовательно, финансирование данных проектов со стороны субъектов РФ не позволяет говорить о финансировании в рамках выпуска структурных нот (облигаций). Это означает, что требуется «ювелирная склейка» таких проектов с помощью инструментов, предоставляемых институтами развития, такими как ДОМ.РФ, АО «Корпорация МСП» и т.п.

Исходя из практики, доступной для анализа, большая часть субъектов РФ не предоставляет гарантии напрямую, а осуществляет их либо с помощью государственных институтов развития (ДОМ.РФ, АО «Корпорация МСП» — для малых и средних предприятий), либо через специально созданные фонды⁹. Все иные формы поддержки чаще всего включают в себя те или иные формы косвенной поддержки (через льготы регионального уровня).

6 Пункт 6.2.4 гл. 6 Положения Банка России от 28.06.2017 № 590-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности».

7 Пункт 2.3.2 Инструкции от 28.06.2017 № 180-И «Об обязательных нормативах банков».

8 Пункт 14 ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1487 «О предоставлении государственных гарантий субъектов Российской Федерации и муниципальных гарантий по кредитам либо облигационным займам».

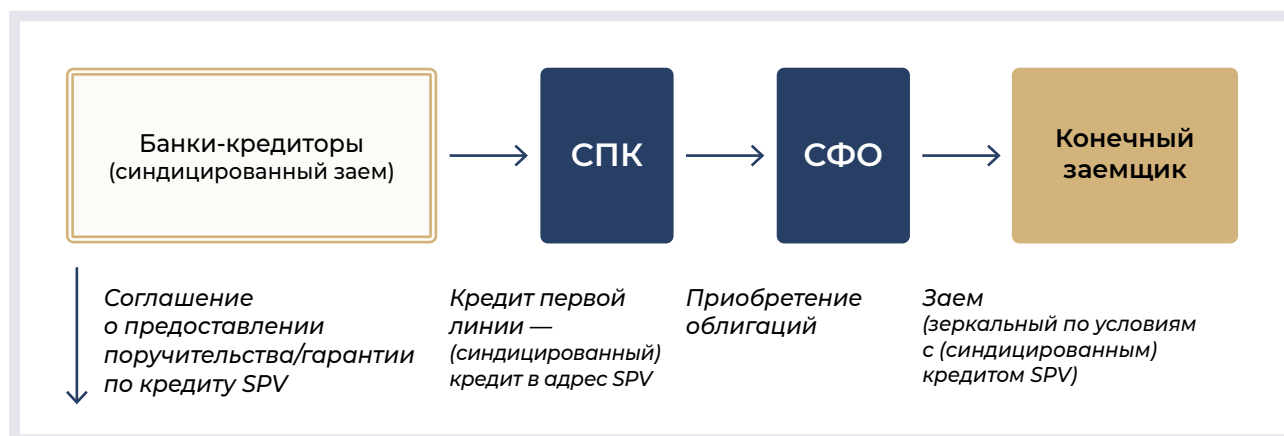
9 Например, в Новосибирской области создан Гарантийный фонд Новосибирской области (<https://www.btp-nso.ru/uploads/pomeramgospodderzkiinvesticionnojpredprinimatelskojdeatelnosti2023-647ece3727ball.91897936.pdf>); в Москве создан и действует Фонд содействия кредитованию малого бизнеса Москвы (Московский гарантийный фонд), учрежденный Правительством Москвы в 2006 г.

При этом государство уже в 2021 году запустило рамочное регулирование инвестиционной деятельности на уровне субъектов РФ, установив региональные инвестиционные стандарты¹⁰.

Таким образом, можно констатировать практическое отсутствие публично доступных случаев предоставления гарантий/поручительств субъектов РФ в рамках выпуска структурных облигаций (нот). Это повышает значение ВЭБ.РФ как эмитента поручительств и гарантий по заемным обязательствам заемщиков по структурным облигациям.

2.4. УЧАСТИЕ ВЭБ.РФ В РАМКАХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПОРУЧИТЕЛЬСТВ ПО СТРУКТУРНЫМ ОБЛИГАЦИЯМ

Что касается структуры с участием ВЭБ.РФ, которая возможна в рамках выпуска и размещения структурных облигаций с точки зрения гарантии при возникновении кассовых разрывов в рамках инфраструктурных проектов, то ее можно изобразить в виде следующей схемы:



В случае возникновения дефицита по займу с конечным заемщиком соответствующий дефицит транслируется в рамках выпуска облигаций и кредита первой линии и, соответственно, триггерит обязательства из поручительства/гарантии ВЭБ.РФ.

Безусловно, каждый подобный проект требует тонкой настройки, и в приведенной выше схеме указаны не все элементы, которые в нем могут присутствовать. Но глобально в настоящее время возможность предоставления поручительств/гарантий ВЭБ.РФ может быть структурирована именно таким, внеэмиSSIONным способом.

При эмиссионном способе обеспечения поручитель/гарант указывается в решении о выпуске облигаций. А с учетом текущего внутреннего регулирования на уровне документов ВЭБ.РФ в отношении Фабрики проектного финансирования выдача эмиссионного поручительства по облигациям не может быть встроена в структуру сделки, поскольку поручительство/гарантия должна быть предоставлена непосредственно кредиторам по кредитному договору (не представленному в форме облигаций).

¹⁰ Приказ Минэкономразвития России от 30.09.2021 № 591 «О системе поддержки новых инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации» ("Региональный инвестиционный стандарт").

2.5. СТРУКТУРНЫЕ НОТЫ: АЛЬТЕРНАТИВА В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ



Антон Каталкин

Старший финансовый аналитик консалтинговой группы Versus

В условиях определения приоритетных направлений господдержки инфраструктурных проектов ключевым становится сопровождение уже реализуемых инициатив. Бюджеты всех уровней сталкиваются с трудностями в определении приоритетов на фоне сокращения доступных средств. При этом лишь часть субъектов РФ имеет доступ к рынку капитала и альтернативным методам сокращения бюджетного дефицита. В этих условиях механизм гарантий для рыночного финансирования отдельных проектов может выступать эффективным инструментом защиты от кассовых разрывов.

Вероятность их возникновения возрастает в кризисные периоды экономики — из-за роста ставок по ранее выданным кредитам, снижения выручки от реализации проекта или затягивания инвестиционной фазы. В случае выявления кассовых разрывов

на этапе структурирования проекта, как правило, применяются стандартные инструменты: возобновляемая кредитная линия, изменение графика погашения кредита, создание резервных счетов, увеличение доли собственного финансирования. Однако у этих инструментов есть существенные недостатки: они сложны в применении, а на этапе реализации проекта внедрить их зачастую невозможно. Финансирование разрывов за счет бюджета сопровождается теми же проблемами и усугубляется неготовностью бюджета выходить за рамки ранее согласованных условий.

Учитывая невозможность решения задачи исключительно силами бюджета, банков или институциональных инвесторов, предлагается рассмотреть **выпуск структурных нот** — финансовых деривативов на инфраструктурные проекты. Эмитент ноты привлекает средства инвесторов и направляет их на дофинансирование проектов с кассовыми разрывами. Наиболее целесообразным представляется включить в ноту следующие элементы:

- ▶ **фиксированная (защитная) часть**, основанная на договоре займа между эмитентом и компанией — инициатором проекта (СПК);
- ▶ **переменная (доходная) часть**, которая может выражаться в форме доли участия в СПК, опциона либо плавающих выплат, зависящих от показателей выручки, прибыли, EBITDA или денежного потока.

Привлекательность инструмента

Для рыночных инвесторов ключевыми факторами являются:

- ✓ надежность заемщика;
- ✓ размер фиксированного дохода;
- ✓ потенциал проекта (апсайд переменной части);
- ✓ ликвидность актива.

Надежность может быть обеспечена за счет поручительства ВЭБ.РФ по договору займа между эмитентом и СПК. В этом случае рейтинг обязательства приравнивается к рейтингу ВЭБ.РФ (AAA), что уменьшает процентную ставку по сравнению с займами без поручительства: по сравнению с компаниями, имеющими рейтинг AA и A, снижение составляет от 1 до 2%.

В качестве поручителей могут выступать регионы — самостоятельно или совместно с ВЭБ.РФ. На практике, поскольку кредитный рейтинг у большинства регионов низок или отсутствует, возникает необходимость комбинированного поручительства.

Особенность дериватива заключается также в его страхующем характере. Ноты возможно разместить до начала реализации проектов с условием направления средств при возникновении кассового разрыва. До этого момента базовыми активами ноты могут служить высоколиквидные инструменты с низкой волатильностью: ОФЗ, облигации компаний с высоким кредитным рейтингом, фонды ликвидности и депозиты.

При наступлении условия (кассовый разрыв) эмитент реализует активы в необходимом объеме и предоставляет СПК заем (в том числе конвертируемый) и получает дополнительные права на участие в доходе проекта, получая при его успешности возможность апсайда. Однако такая схема работает только при наличии поручительства ВЭБ.РФ: без него требуемая инвесторами доходность окажется недостижимо высокой для проекта.

Сложности и риски использования структурных нот

Несмотря на преимущества этого инструмента, его применение сопряжено с рядом проблем. Обозначим наиболее существенные.

- 1. Кредитоспособность регионов.** Как было сказано выше, эта проблема решается привлечением ВЭБ.РФ в качестве согаранта.
- 2. Неоднозначная инвестиционная привлекательность.** Дериватив должен иметь прогнозируемый срок погашения, сопоставимый с альтернативными рыночными инструментами. Слишком большой срок погашения ограничивает круг инвесторов, среди которых остаются пенсионные фонды, страховые компании и банки.
- 3. Выход инвесторов до погашения.** Необходимо формирование вторичного рынка данного механизма. В этом аспекте ноты схожи со структурными облигациями, но последние традиционно менее ликвидны по сравнению с классическими инструментами (акции, облигации, ПИФы).

Таким образом, для успешного функционирования механизма использования структурных нот требуется проработать ряд вопросов.

Ключевые среди них:

- ✓ оптимальное соотношение защитной и доходной частей ноты;
- ✓ создание вторичного рынка и оценка возможности создания маркет-мейкера по данной категории активов;
- ✓ выбор активов, включаемых в ноту до возникновения разрыва;
- ✓ налоговые и учетные льготы для финансовых институтов и частных инвесторов;
- ✓ фиксированный или плавающий процент в защитной части, размер этого процента;
- ✓ порядок определения кассового разрыва и предоставления средств СПК;
- ✓ влияние структуры займа (постоянная и переменная части) на доходность СПК и, соответственно, инициатора проекта.

Вывод

Несмотря на наличие вопросов и трудностей, расширение спектра финансовых инструментов за счет структурных нот позволит повысить устойчивость инфраструктурных проектов, увеличить их инвестиционную привлекательность и снизить нагрузку на бюджет. Однако выпуск нот невозможен без гарантий ВЭБ.РФ в защитной части: без них доходность, требуемая инвесторами, превысит стоимость собственного финансирования проекта.

Вместе с тем действующие механизмы размещения структурных облигаций и параметры сделок требуют незначительных корректировок для расширения возможностей и повышения гибкости участия ВЭБ.РФ в таких сделках.

II. Типовые формы концессионных соглашений и соглашений о ГЧП: отказ без компромисса

1. История вопроса: от типовых форм к примерным формам соглашений



Стандартизация как идея изначально казалась оптимальным решением для развития института ГЧП. Законодательство предусматривало использование типовых форм соглашений, стремясь унифицировать процедуры заключения концессионных договоров. В своей первоначальной версии ч. 2 ст. 13 Закона № 115-ФЗ (речь о редакции, действовавшей до 01.02.2015) предусматривала именно типовые формы.

Однако на практике такой подход существенно ограничивал участников концессионных соглашений (далее — КС). Основная проблема, связанная с применением типовых форм, заключалась в том, что большинство КС, заключенных по «шаблонам», не могли привлечь банковское финансирование из-за недостатков, связанных с системой управления проектными рисками.

С целью устранения этой проблемы законодательная база претерпела изменения: по инициативе Правительства РФ типовые формы были заменены на примерные, которые сегодня носят исключительно рекомендательный характер.

С 1 февраля 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О концессионных соглашениях“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым в ч. 2 ст. 13 Закона № 115-ФЗ были внесены соответствующие изменения.

Далее в таблицах приведена детальная хронология изменений в законодательство о КС.

2005

Закон № 115-ФЗ в редакции от 21.07.2005:

«Концессионное соглашение заключается в соответствии с типовым концессионным соглашением, предусмотренным частью 4 статьи 10 настоящего Федерального закона»

2008

ФЗ от 30.06.2008 № 108-ФЗ «О внесении изменений Закон № 115-ФЗ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

*«Концессионные соглашения заключаются в соответствии с типовыми соглашениями, предусмотренными частью 4 статьи 10 настоящего Федерального закона, **должны включать в себя существенные условия, установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, и могут включать в себя не урегулированные этими типовыми соглашениями и не противоречащие законодательству Российской Федерации и конкурсной документации условия**»*

2015

ФЗ от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений Закон № 115-ФЗ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

«Концессионные соглашения заключаются в соответствии с **примерными** соглашениями, предусмотренными частью 4 статьи 10 настоящего Федерального закона, должны включать в себя существенные условия, установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, и могут включать в себя не урегулированные этими примерными соглашениями и не противоречащие законодательству Российской Федерации и конкурсной документации условия»

2023

ФЗ от 10.07.2023 № 296-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

Правительство Российской Федерации утверждает примерные концессионные соглашения в отношении указанных в части 1 статьи 4 настоящего Федерального закона отдельных объектов концессионных соглашений

Описание изменений

2005

Принят Закон № 115-ФЗ. Его первая редакция предусматривает типовые КС с целью дать участникам рынка ориентир в том, как использовать механизм КС*.

Основная часть постановлений Правительства Российской Федерации (далее — «РФ») об утверждении типовых КС приняты в период с мая по декабрь 2006 года. Отдельные постановления приняты в 2007, 2009 и 2023 годах. Все принятые постановления продолжают действовать сегодня.

2008

В Законе № 115-ФЗ установлено, что КС могут включать условия, не урегулированные типовыми КС и не противоречащие законодательству РФ и конкурсной документации.

Ранее такая оговорка содержалась только в постановлениях Правительства РФ об утверждении типовых КС.

2015

В Законе № 115-ФЗ и типовых КС формулировка «типовые» КС заменена на «примерные» КС.

Несмотря на это в практике продолжали возникать вопросы об обязательности применения примерных КС. Например, в постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 10.12.2020 по делу № А64-1993/2019 в обоснование отказа в удовлетворении требований по спору о возмещении концессионеру недополученного объема валовой выручки суд сослался на отсутствие таких положений в примерном КС.

2023

Из Закона № 115-ФЗ исключена норма о том, что КС заключаются в соответствии с примерными КС. При этом была сохранена возможность использовать примерные КС.

Сложности с применением типовых форм на практике возникали из-за того, что каждый концессионный проект обладает уникальным комплексом индивидуальных условий, технических характеристик и требует индивидуального подхода, в том числе в части условий финансового участия — ключевой составляющей проекта.

Важно отметить принципиальное различие между КС и типовыми договорами в гражданском праве. Если последние служат для регулирования публичных отношений и защиты интересов потребителей (которые в данном случае являются более слабой стороной отношений), то КС представляют собой гражданско-правовые договоры, основанные на **равноправном** партнерстве между частной и публичной стороной.

КОММЕНТАРИЙ

Мария Ярмальчук, генеральный директор АИИК

«Переход от типовых форм к примерным формам соглашений¹ и отказ от обязательности примерных форм — закономерный этап развития института ГЧП. Изменения отражают признание того факта, что эффективное регулирование должно базироваться на гибкости и адаптивности, а не на жесткой стандартизации, которая ограничивает возможности участников рынка и препятствует реализации проекта».



¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В таблице представлены сведения об объектах КС, в отношении которых утверждены либо отсутствуют примерные формы соглашений.

Объекты КС (ч. 1 ст. 4 Закона № 115-ФЗ)	Наличие примерной формы соглашения в отношении объекта КС
Автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, то есть объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог, элементы обустройства автомобильных дорог (в том числе остановочные пункты), объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса	⊕ ДА
Объекты железнодорожного транспорта	⊕ ДА
Объекты трубопроводного транспорта	⊕ ДА
Морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур	⊕ ДА
Морские и речные суда, суда смешанного (река — море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки	⊕ ДА
Аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также создаваемые и предназначенные для организации полетов гражданских и государственных воздушных судов инфраструктура воздушного транспорта и средства обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи	⊕ ДА
Объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов	⊖ НЕТ
Гидротехнические сооружения	⊕ ДА
Объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии	⊕ ДА
Объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем	⊕ ДА
Объекты транспортной инфраструктуры и технологически связанные с ними транспортные средства, обеспечивающие деятельность, связанную с перевозками пассажиров транспортом общего пользования, за исключением метрополитена	⊕ ДА
Объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения	⊕ ДА
Объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения	⊕ ДА

Объекты КС (ч. 1 ст. 4 Закона № 115-ФЗ)	Наличие примерной формы соглашения в отношении объекта КС
Здания, строения и сооружения, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных Сил РФ, объекты производственной и инженерной инфраструктур таких зданий, строений и сооружений	⊖ НЕТ
Объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции, определенные согласно критериям, установленным Правительством РФ	⊖ НЕТ
Объекты ТКО	⊖ НЕТ
Объекты коммунальной инфраструктуры	⊕ ДА
Объекты социального обслуживания граждан	⊖ НЕТ
Объекты газоснабжения	⊖ НЕТ
Объекты ИТ	⊖ НЕТ
Объекты ИТ-инфраструктуры	⊖ НЕТ
Здания, строения и сооружения, предназначенные для складирования, хранения и транспортировки грузов северного завоза, расположенные на территориях с ограниченными сроками завоза грузов, расположенных в границах муниципальных образований, относящихся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям	⊖ НЕТ
Объекты космической инфраструктуры	⊖ НЕТ
Объекты культурного наследия	⊖ НЕТ

Важно отметить, что для соглашений о ГЧП (МЧП) типовые формы никогда не устанавливались. Это связано в том числе с тем, что регулирующий эту область Закон № 224-ФЗ принят в 2015 году, когда накопившаяся за 10 лет практика реализации КС продемонстрировала: применение типовых форм нерелевантно, а примерные формы могут служить лишь ориентиром для участников рынка, не успевших накопить собственный опыт в сфере ГЧП.

В настоящее время утверждены следующие примерные формы КС (с указанием актов Правительства РФ, регулирующих соответствующие отношения):

№	Примерное концессионное соглашение	Нормативный правовой акт
1	В отношении автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, в том числе мостов, путепроводов, тоннелей, стоянок автотранспортных средств, пунктов пропуска автотранспортных средств, пунктов взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств	Постановление от 27.05.2006 № 319
2	В отношении объектов образования	Постановление от 11.11.2006 № 671

№	Примерное концессионное соглашение	Нормативный правовой акт
3	В отношении объектов трубопроводного транспорта	Постановление от 11.11.2006 № 672
4	В отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии	Постановление от 11.11.2006 № 673
5	В отношении аэродромов, зданий и (или) сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также объектов производственной и инженерной инфраструктур аэропортов	Постановление от 05.12.2006 № 739
6	В отношении объектов железнодорожного транспорта	Постановление от 05.12.2006 № 744
7	В отношении морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов	Постановление от 05.12.2006 № 745
8	В отношении морских и речных судов, судов смешанного (река -	Постановление от 05.12.2006 № 746
9	В отношении гидротехнических сооружений	Постановление от 05.12.2006 № 747
10	В отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий	Постановление от 05.12.2006 № 748
11	В отношении метрополитена и другого транспорта общего пользования	Постановление от 22.12.2006 № 791
12	В отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения	Постановление от 09.02.2007 № 90
13	В отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения	Постановление от 14.02.2009 № 138
14	В отношении объектов транспортной инфраструктуры и технологически связанных с ними транспортных средств, обеспечивающих деятельность, связанную с перевозками пассажиров транспортом общего пользования, за исключением метрополитена	Распоряжение от 14.03.2023 № 589-р

Таким образом, из 24 объектов, в отношении которых могут быть заключены КС, почти для половины примерные формы соглашений законодательно не установлены.

КОММЕНТАРИЙ

Евгения Зусман, управляющий партнер компании You & Partners

«Примерная форма соглашения — это попытка применить универсальный шаблон к уникальным проектам, что противоречит самой природе ГЧП. Подобная стандартизация не учитывает комплексность и многообразие факторов, влияющих на успешную реализацию каждого конкретного проекта».



2. Требования рынка и разнообразие предметов, объектов и форм соглашений

Современный рынок ГЧП демонстрирует широкое разнообразие проектов. От транспортной инфраструктуры до ИТ-объектов — каждый проект требует особого подхода. Различаются не только капиталоемкость и сроки реализации, но и специфика отраслевых особенностей, источники финансирования и механизмы эксплуатации.



Уникальность проектов проявляется в количестве заинтересованных сторон, технических характеристиках объектов, сроках реализации, необходимых инвестициях и особенностях эксплуатации, модели бюджетного участия публичной стороны, наличии федерального софинансирования в проекте, тарифного регулирования и иных особенностей. Каждый проект требует своего, индивидуального подхода, учитывающего все эти факторы.

В таблице указаны некоторые примеры отраслевых требований, которые не учтены в примерных КС:

№ п/п	Отраслевое требование	Комментарий
1.	В соглашениях в транспортной сфере необходимо детально урегулировать порядок предоставления частной стороне земельных участков (далее — «ЗУ»)	<p>Примерное КС в отношении автомобильных дорог содержит минимальное количество условий о предоставлении ЗУ.</p> <p>1. Примерное КС не предусматривает возможность предоставления ЗУ по графику, разработанному сторонами</p> <p>На дату заключения КС часть ЗУ, необходимых для реализации проекта, может быть не сформирована или находиться в собственности третьих лиц, что особенно актуально при строительстве автомобильных дорог. В таких случаях стороны предусматривают в КС условия о разработке и согласовании сторонами графика предоставления ЗУ после утверждения документации по планировке территории. Согласно этому подходу концессионеру подлежат передаче все ЗУ, которые включены сторонами в график</p> <p>2. Примерное КС не предусматривает возможность предоставления ЗУ по КС на ином праве, помимо аренды</p> <p>В рамках проекта может потребоваться передача концессионеру ЗУ на ином законном праве, помимо аренды. Например, путем установления публичного сервитута. Кроме того, в определенных законодательством случаях использование ЗУ возможно без его предоставления</p>
2.	В соглашениях в социальной сфере необходимо предусмотреть возможность частной стороны привлечь оператора для эксплуатации объекта соглашения, а также предусмотреть порядок согласования кандидатуры оператора	<p>Примерные КС в отношении объектов образования и здравоохранения не учитывают возможность привлечения оператора для эксплуатации объекта соглашения.</p> <p>Как правило, эксплуатация объектов образования и здравоохранения, созданных по механизму ГЧП, осуществляется с привлечением оператора. Это обусловлено следующим:</p> <ol style="list-style-type: none">1) для инвесторов по таким проектам образовательная и медицинская деятельность, как правило, не являются основными;2) поскольку данные объекты предназначены для оказания социально значимых услуг, концедент заинтересован в том чтобы оператором выступало лицо, согласованное с ним
3.	В соглашениях в сфере ЖКХ необходимо предусмотреть условия, которые являются существенными для этой сферы	<p>Примерное КС в отношении объектов ЖКХ не содержит следующие существенные условия:</p> <ol style="list-style-type: none">1) объем валовой выручки, получаемой концессионером;2) условия, связанные с участием в КС субъекта РФ как самостоятельной стороны

Инвестиционное сообщество выступило с четкими требованиями к оформлению соглашений. Кредиторы настаивают на возможности адаптации условий под конкретный проект, прозрачном распределении рисков и эффективных механизмах контроля. По мнению сообщества, особое внимание важно уделить гарантиям возврата инвестиций и гибкости финансовых условий.

Инвесторы сходятся во мнении, что возврат к использованию стандартизированных, универсальных форм КС может привести к серьезным негативным последствиям для развития проектного финансирования. Чрезмерно детальное регулирование, выходящее за рамки установленных действующим законом норм, создаст существенные препятствия для разработки и реализации новых проектов.

Ключевая проблема заключается в том, что любая типовая форма не способна учесть всю специфику конкретного проекта. Каждый объект инфраструктуры обладает уникальными характеристиками, зависящими от множества факторов: технической сложности реализации, объема необходимых инвестиций, возможностей привлечения частных инвесторов, условий финансирования, особенностей эксплуатации и влияния макроэкономической ситуации.

Финансовые институты, оценивая проекты, структурированные по типовым формам, столкнутся с неприемлемым уровнем кредитных рисков. Это сделает невозможным привлечение частных инвестиций и приведет к необходимости увеличения государственного финансирования инфраструктурных проектов.

Анализ многолетней практики показал серьезные недостатки типовых форм соглашений.

Такие формы:

- ▶ не учитывают уникальный комплекс особенностей каждого проекта;
- ▶ создают сложности с актуализацией данных в процессе реализации проекта;
- ▶ ограничивают возможности структурирования сделок;
- ▶ влекут риски признания соглашений недействительными;
- ▶ препятствуют привлечению заемного финансирования.

Так, предложенный Минфином России проект типовой формы КС и соглашения о ГЧП (МЧП) не учитывает отраслевую специфику, особенности тарифных и нетарифных видов деятельности и иные условия, необходимые для привлечения заемного финансирования в проект той или иной сферы. В частности, нельзя унифицировать следующие существенные аспекты:

⇒ Финансовое участие концедента

Например, в практике заключения концессионных соглашений зачастую принято определять размер финансового участия концедента путем указания формул расчета фактического размера финансового участия в формах капитального гранта и/или платы концедента вместо установления фиксированного размера участия. Это позволяет при определении размера соответствующих выплат в адрес концессионера учитывать фактические значения индексов, ставок и иных параметров и условий, изменение которых в ином случае каждый раз требовало бы заключения дополнительных соглашений к КС в целях уточнения размера финансового участия концедента. Типовая форма КС предусматривает установление финансовых обязательств в абсолютном значении — очевидно, что такая жесткость существенно ограничивает стороны по сравнению с текущим регулированием.

⇒ Форс-мажор и особые обстоятельства

Типовая форма КС объединяет их в один раздел, а это влечет возможное смешение особых обстоятельств и форс-мажора, которые по существу являются различными правовыми конструкциями.

→ Финансовое закрытие

Положения о финансовом закрытии в типовой форме КС не соответствуют рыночной практике.

→ Концессионная плата

Некоторые условия вообще противоречат нормам закона. Так, типовой формой КС устанавливается обязательная концессионная плата, хотя, исходя из ст. 7 Закона № 115-ФЗ, условие о концессионной плате является диспозитивным.

→ Права и обязанности третьих лиц

Предприятия (учреждения), которые выполняют отдельные права и обязанности в рамках заключенного КС, должны быть указаны в качестве стороны соглашения. Это также противоречит норме Закона № 115-ФЗ.

→ Подготовка проектной документации

Вопрос о разработке проектной документации, который типовой формой императивно возлагается на концедента, также не соответствует нормам Закона № 115-ФЗ, поскольку обязательства в отношении проектной документации могут быть урегулированы в тексте по согласованию сторон.

→ Права на земельные участки

Положения предлагаемой типовой формы в нарушение норм закона допускают предоставление земельного участка концессионеру только на праве аренды или субаренды. Это также ограничивает норму, регламентирующую данные отношения сторон.

→ Виды объектов КС

Отдельно следует отметить, что обсуждаемая форма не учитывает некоторые (имеющие существенные различия) особенности КС в отношении определенных видов объектов. Например, к соглашениям в отношении объекта ИТ неприменимы положения о создании объекта недвижимости.

Это лишь некоторые, наиболее показательные недостатки типовой формы, которые, по мнению участников Ассоциации инфраструктурных инвесторов и кредиторов, не позволяют применять такую форму на практике.

Профессиональная оценка АИИК подтверждает несостоятельность жесткой стандартизации в сфере ГЧП.

КОММЕНТАРИЙ

Мария Ярмальчук, генеральный директор АИИК

«Современный рынок ГЧП характеризуется исключительным многообразием объектов и форм реализации проектов. Каждый инфраструктурный объект — от транспортных систем до социальных учреждений, от энергетических комплексов до объектов культурного назначения — требует индивидуального правового оформления и структурирования, отражающего специфику его функционирования и эксплуатации».



Наиболее очевидный аргумент против типовых форм заключается в том, что они существенно замедляют процесс подготовки и реализации проектов. При этом даже утвержденные типовые формы для отдельных объектов не находят практического применения, поскольку рыночные соглашения оказываются более комплексными и требуют уникальной структуры.

Особую озабоченность вызывает **риск признания недействительными соглашений, отличающихся от типовой формы**. Это создает дополнительные правовые угрозы для участников рынка и отпугивает потенциальных инвесторов.

Система мониторинга также сталкивается с проблемами при работе с типовыми формами. Данные, введенные в шаблон, требуют постоянной актуализации — это приводит к необходимости заключать дополнительные соглашения и вносить изменения в электронные версии документов.

Решающую роль в невозможности унификации форм играет отраслевая специфика. Соглашения в отношении различных объектов инфраструктуры имеют свои особенности, что не позволяет привести формы к единой структуре.

Одновременно важно обратить внимание, что позитивный опыт использования типовых соглашений о предоставлении субсидий не может быть напрямую перенесен на КС по следующим причинам. Соглашения о субсидиях относятся к публичному праву, тогда как КС регулируются частным правом, где действуют принципы равенства сторон, свободы волеизъявления и комплексного партнерства.

Будущее института ГЧП связано с совершенствованием механизмов стандартизации ключевых показателей, информационного обеспечения, мониторинга реализации проектов и оценки эффективности партнерств. При этом особое внимание следует уделить созданию единой информационной базы, содержащей данные о долгосрочных бюджетных прогнозах.

Интеграция современных технологий и цифровизация процессов становятся ключевыми факторами развития ГЧП. Использование передовых инструментов управления проектами и анализа данных позволяет более эффективно контролировать реализацию соглашений и оперативно реагировать на изменения рыночной ситуации.

Таким образом, переход от жестких типовых форм к гибким примерным соглашениям стал важным шагом в развитии института ГЧП в России, поскольку этот подход отвечает потребностям рынка и создает прочную основу для дальнейшего роста и совершенствования механизмов частно-публичного партнерства.

КОММЕНТАРИЙ

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

«Разнообразие предметов и объектов соглашений в сфере ГЧП обусловлено комплексным характером современных инфраструктурных проектов. Попытки унификации противоречат фундаментальной сложности и уникальности каждого концессионного проекта, что делает невозможным применение универсальных шаблонов».



Подход, предлагающий типовые формы соглашений, повлияет на качество подготовки соглашений и снизит возможности гибкого управления рисками в проектах. Это может привести к тому, что участники рынка ГЧП, особенно финансовые организации, откажутся от участия в финансировании проектов из-за высоких кредитных рисков.

Если стороны для привлечения заемных средств будут вынуждены включать в соглашение условия, отличающиеся от типовой формы, то возникнут дополнительные правовые риски. Существует даже вероятность признания такого соглашения недействительным, что существенно осложнит (или сделает невозможным) реализацию проекта.

Таким образом, внедрение типовых форм:

- ✓ приведет к невозможности привлечения частных инвестиций;
- ✓ повлечет необходимость увеличения государственного финансирования;
- ✓ приведет к противоречию основным целям государственной инвестиционной политики, направленной на привлечение частных инвестиций в инфраструктуру.

Более эффективным решением может стать совершенствование уже действующих механизмов работы с информацией о бюджетных обязательствах. Это касается государственной автоматизированной системы «Управление» и реестра обязательств, возникающих при исполнении соглашений.

Анна Батуева, член Экспертного совета АИИК, директор, практика недвижимости, строительства и инфраструктурных проектов «Технологии Доверия»

«Примерные КС никогда не использовались в крупных и средних проектах, предусматривающих кредитное финансирование или заемное финансирование от институтов развития и длинный срок реализации, в том числе в проектах, КС по которым заключены до 2015 г. (т.е. до замены типовых КС на примерные). Отказ от использования примерных КС в проектах такого типа обусловлен тем, что условия, содержащиеся в этих соглашениях, не могут обеспечить инвесторам и банкам гарантии возврата их инвестиций и защиту проекта от различных факторов, возникающих в течение срока реализации проекта. Например, в примерных КС отсутствуют “особые обстоятельства”, которые являются одним из ключевых условий распределения рисков между участниками проекта в связи с изменяющимися в течение реализации проекта обстоятельствами и возникающими в этой связи негативными последствиями (вплоть до дефолта по проекту).



Даже если новая версия примерных соглашений будет предусматривать раздел об особых обстоятельствах, перечень таковых, формулировки и последствия различаются в зависимости от условий каждого отдельного проекта (т.е. не могут быть типизированы).

В основном примерные КС используются в муниципальных проектах в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) без внебюджетного финансирования. Муниципалитеты используют примерные КС, так как заключение такого соглашения в отношении объектов ЖКХ является обязательным. Зачастую муниципалитеты заключают такие КС, чтобы исполнить предписания контролирующих органов (т.е. без времени и ресурсов на подготовку соглашения).

Также примерные КС иногда используются в муниципальных проектах с коротким сроком реализации и малым объемом инвестиций без финансового участия концедента. В проектах такого типа не используется заемное финансирование, а стороны не занимаются подготовкой проекта».

■ МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ КАК АЛЬТЕРНАТИВА ФОРМАМ КС

Вместо форм КС для целей структурирования проектов ГЧП могут использоваться методические рекомендации. Такой подход используют банки развития и международные организации, например Группа Всемирного банка, Азиатский банк развития (АБР), Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Основное отличие методических рекомендаций от форм КС заключается в цели:

- ▶ цель форм КС — ограничение инвесторов путем закрепления единственного возможного варианта реализации проекта¹;
- ▶ цель методических рекомендаций — информирование участников рынка о лучших практиках структурирования ГЧП-проектов.

Отметим, что, хотя методические рекомендации тоже могут содержать модельные формулировки условий соглашений, использование рекомендаций является свободным и остается на усмотрение сторон соглашения.

¹ Использование стандартизированных форм ГЧП-соглашений возможно в следующих целях: 1) рефинансирование ГЧП-проектов: согласно исследованию Национального центра ГЧП и КБ Стрелка, стандартная форма ГЧП-соглашений может быть использована для перехода к новой модели финансирования ГЧП-проектов за счет эмиссии специального класса долгосрочных облигаций. Стандартная форма ГЧП-соглашений позволит обеспечить инвестиционную привлекательность нового механизма путем закрепления надежного платежного механизма и четкого порядка расчета компенсации в случае расторжения соглашения. Вместе с тем важно, чтобы внедрение стандартизированных форм ГЧП-соглашений для этой цели было осуществлено с учетом мнения участников рынка; 2) структурирование трансграничных ГЧП-проектов: использование стандартизированных условий ГЧП-соглашений в трансграничных проектах позволяет решить проблему различий между законодательством государств, участвующих в проекте, а также способствует одинаковому пониманию условий соглашения и их единообразному применению участниками проекта.

3. Требования финансирующих организаций к форме и содержанию соглашений

Требования финансирующих организаций (далее по тексту совместно именуемых «Банк») к кредитуемой сделке предельно понятны: она должна обеспечивать возвратность инвестиций. Обращение взыскания на права по хорошо структурированным КС и соглашениям о ГЧП¹ (далее совместно именуются «Соглашения») создает для Банка достаточные гарантии, чтобы кредитовать проект без дополнительного обеспечения. Именно поэтому к проектам, финансируемым Банком, могут предъявляться довольно высокие требования. Ниже приведем и подробно рассмотрим ключевые требования Банка.



Михаил Корнев

Член Экспертного совета АИИК, партнер, руководитель Практики проектного финансирования и ГЧП АБ «Линия Права»

1. ЮРИДИЧЕСКАЯ ЧИСТОТА СДЕЛКИ

Соглашение не должно содержать оснований для признания сделки недействительной. Риск признания Соглашения недействительным является критичным для Банка, так как последствием является реституция — обязанность сторон вернуть друг другу все полученное по сделке². Предусмотренный Соглашением механизм расчета возмещения при досрочном прекращении в этом случае не применяется.

Чаще всего Соглашения признаются недействительными на инвестиционной стадии, когда объект Соглашения еще не создан, не передан концеденту / публичному партнеру (далее совместно именуются «Публичный партнер»), и, соответственно, исполнение со стороны концессионера / частного партнера (далее

совместно именуются «Частный партнер») формально отсутствует. При досрочном прекращении Соглашения результаты работ до ввода в эксплуатацию и материалы могут не учитываться как исполнение по сделке, а затраты, произведенные в том числе за счет кредита, не подлежат возмещению. В этом случае обеспечение в виде залога прав по Соглашению в пользу Банка не работает. Именно поэтому отсутствие рисков признания Соглашения недействительным является для Банка критичным.

2. ПЛАТЕЖНЫЙ МЕХАНИЗМ СОГЛАШЕНИЯ ДОЛЖЕН ГАРАНТИРОВАТЬ ВОЗМОЖНОСТЬ КОНЦЕССИОНЕРА ИСПОЛНЯТЬ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО КРЕДИТНОМУ СОГЛАШЕНИЮ

Финансовые обязательства Публичного партнера должны быть определены таким образом, чтобы входящий денежный поток позволял концессионеру выплачивать основной долг, проценты и комиссии.

Часть 2 статьи 12.1 Закона № 224-ФЗ устанавливает, что предельный размер финансового участия публичного партнера на создание объекта соглашения должен быть меньше общего размера расходов на создание объекта соглашения. А часть 2 статьи 10.1 Закона № 115-ФЗ гласит, что предельный размер финансового участия концедента должен быть меньше общего размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта КС, а также на использование (эксплуатацию) объекта КС и иного имущества, передаваемого концедентом концессионеру по КС. Следовательно, полностью возмещать затраты за счет финансового участия публичного партнера указанные нормы не позволяют.

С учетом ограничений на объем финансовых обязательств Публичного партнера структурировать проекты таким образом стало сложнее, но все еще возможно. Если обязательства Публичного партнера не покрывают полностью обязательства Частного партнера по кредитному соглашению, Банк может требовать дополнительное обеспечение.

¹ Права по соглашению о ГЧП хотя и могут гарантировать обязательства перед банками, но в силу специфики правового регулирования качество такого обеспечения существенно ниже, чем у КС.

² Пункт 2 статьи 167 Гражданского кодекса РФ.

Дополнительную сложность для структурирования платежного механизма создает все чаще применяемое финансирование с плавающей процентной ставкой: в силу особых требований законодательства и специфики бюджетного процесса объем финансовых обязательств Публичного партнера не может быть прямо поставлен в зависимость от изменения процентной ставки по кредиту. Для соблюдения требований законодательства должны применяться более сложные расчетные формулы, а резкое изменение ставки может потребовать еще и корректировок бюджета Публичного партнера.

3. ПОРЯДОК ВОЗМЕЩЕНИЯ ЗАТРАТ В СЛУЧАЕ ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ СОГЛАШЕНИЯ ДОЛЖЕН ГАРАНТИРОВАТЬ ВОЗМЕЩЕНИЕ БАНКОВСКОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Прекращение Соглашения обычно влечет за собой требование Банка о досрочном исполнении кредитного соглашения, поэтому механизм расчета возмещаемых Частному партнеру затрат должен покрывать его обязательства перед Банком. Соглашение при этом должно содержать механизм подтверждения затрат Частного партнера для избежания споров о размере возмещения. Именно этим обусловлены требования Банка к процедурам согласования Публичным партнером квартальных отчетов (с подтверждением фактически понесенных затрат) и требования к формулам расчета возмещения.

4. СОГЛАШЕНИЕ ДОЛЖНО ПРЕДУСМАТРИВАТЬ МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ БАНКА

Банки заинтересованы в контроле исполнения Соглашения, поэтому оно должно предусматривать соответствующие механизмы. Стандартными требованиями Банков является наличие в Соглашении следующих условий.

- **Запрет на внесение изменений в Соглашение без согласования Банка.** Обычно распространяется на ряд ключевых для Банка условий: платежный механизм; расчет и процедура согласования возмещения; процедура досрочного прекращения. Запрет нужен для того, чтобы стороны не могли через дополнительное соглашение ухудшить положение Банка в проекте.
- **В Соглашении указывается, что оно заключено в пользу третьего лица — Банка.** Условие усиливает запрет на изменение Соглашения без согласования Банка, так как Гражданский кодекс РФ запрещает изменять Соглашение без согласования с лицом, в пользу которого оно заключено³.
- **Участие Банка в процедуре досрочного прекращения Соглашения** и согласовании суммы возмещения (конкретизируется в прямом соглашении).
- **Запрет на исполнение денежных обязательств на счета иные, чем указаны в Соглашении или согласованы с Банком.** В большинстве случаев права по счетам Частного партнера находятся в залоге у Банка, что позволяет последнему контролировать исполнение денежных обязательств по проекту.
- **Механизмы прекращения Соглашения по инициативе Банка** в случае неисполнения Частным партнером обязательств по кредитному соглашению или существенного нарушения сторонами прямого соглашения.
- **Ссылки в Соглашении на возможность** дополнения предусмотренных Соглашением процедур в прямом соглашении.
- **Основные условия прямого соглашения** или проект прямого соглашения, обязанность Публичного партнера заключить прямое соглашение на согласованных условиях. Ряд условий, гарантирующих интересы Банка, указывается в прямом соглашении, поэтому отказ Публичного партнера от заключения прямого соглашения на согласованных в Соглашении условиях обычно является нарушением обязательств по финансовому закрытию и может привести к досрочному прекращению Соглашения.

Инвесторы и публичные партнеры нередко считают столь широкий набор обязательств в интересах Банка избыточным. Тем не менее, их отсутствие может привести к неисполнению обязательств по кредитному соглашению или невозможности использовать само Соглашение как механизм обеспечения. Банки обычно не готовы принять на себя такие риски без дополнительного обеспечения.

Оптимальным вариантом структурирования проекта для привлечения банковского финансирования является участие Банка в разработке проекта Соглашения до его заключения. Практика показывает, что если Банк участвовал в согласовании условий Соглашения, то разработка меморандума о рисках может не требоваться, а шансы получить положительное заключение на кредитном комитете существенно возрастают.

Применение обязательных типовых форм не дает возможности учесть указанные основные и множество дополнительных требований Банка, которые зависят либо от отраслевой специфики проекта, либо от других специфических требований проекта.

³ Пункт 2 статьи 430 Гражданского кодекса РФ.

III. Актуальная правоприменительная практика по частной инициативе: комфортные письма банков

Благодаря поправкам в законодательство о ГЧП с 1 мая 2015 года стало возможным инициирование запуска концессионных проектов на основе **частной концессионной инициативы**¹ (далее — ЧКИ). Однако сейчас многие заключенные через процедуру ЧКИ проекты оказались под угрозой из-за недостаточно четких формулировок закона.



На 31 декабря 2024 года было заключено 4261 концессионное соглашение, из них 1134 — по частной инициативе². Привлечено более 4,95 трлн рублей внебюджетных инвестиций. Таким образом, процедура ЧКИ зарекомендовала себя как значимый инструмент привлечения частных инвестиций в экономику.

Вместе с тем, на сегодняшний день одним из факторов, негативно влияющих на реализацию концессионных проектов, является негативно складывающаяся правоприменительная практика подтверждения финансирования концессионных проектов, которая требует корректировки законодательства.

В соответствии с ч. 4.11 ст. 37 Закона № 115-ФЗ лица, направляющие предложение о реализации концессионного проекта, должны соответствовать требованиям, предъявляемым к концессионерам, в том числе обязаны представить документ, подтверждающий наличие у лица, подающего заявку, **средств или возможности их получения** в размере не менее пяти процентов объема, заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций (предельного размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществить концессионером, на каждый год срока действия концессионного соглашения).

При этом требования к форме предложения о реализации проекта и к документам, подтверждающим соответствие заинтересованного лица установленным Законом о концессиях требованиям, урегулированы на уровне подзаконных актов³. Например, согласно Постановлению Правительства РФ от 31.03.2015 № 300 (далее — Постановление № 300), в случае привлечения лицом, подающим заявку, заемных средств прилагается копия подтверждающего документа, выданного кредитной организацией, публично-правовой компанией по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор»⁴.

В редакции Постановления № 300, действовавшей до 16.09.2023, не была прямо предусмотрена допустимая форма подтверждающих документов, выдаваемых кредитными организациями. Как следствие, вопросы подтверждения финансирования проекта стали предметом множества судебных споров, вызывая существенные риски для реализации проекта.

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ.

² https://economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp

³ Постановления Правительства РФ от 31.03.2015 № 300 и от 16.09.2023 № 1515.

⁴ Сноска 5 к п. 4 Постановления Правительства РФ от 31.03.2015 № 300 (в ред. Постановления Правительства РФ от 16.09.2023 № 1515).

В связи с правовой неопределенностью, вызванной отсутствием в законодательстве конкретизации формы подтверждающего документа, регулятором были внесены изменения. Постановление Правительства РФ от 16.09.2023 № 1515 (далее — Постановление № 1515) уточняет, что таким документом может быть **письмо кредитной организации о возможности предоставления заявителю средств на реализацию проекта** (далее также — письмо поддержки, «комфортное письмо»)⁵.

Кроме того, Минэкономразвития России в письме от 01.04.2024 № 10905-ИТ/Д22и подтвердило соответствие законодательству сложившейся практики выдачи писем поддержки, в том числе законодательству, действовавшему до вступления в силу Постановления № 1515.

Тем не менее, сложившаяся судебная практика показывает тенденцию к признанию судами писем поддержки **ненадлежащим** подтверждением возможности финансирования проекта⁶. По искам прокуратуры и антимонопольных органов концессионные соглашения признаются судами недействительными (ничтожными), а отказы в принятии заявок заинтересованных лиц о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения — правомерными⁷.

Судебная статистика по делам о комфортных письмах



По мнению судов, представленные концессионером письма поддержки не свидетельствуют о гарантиях финансового обеспечения: в комфортных письмах отсутствует юридическое обязательство банков по предоставлению финансирования, что нивелирует юридическую значимость данных документов.

Суды в обоснование принимаемых решений указывают, что в нарушение требований части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ на момент подачи ЧКИ концессионерами не представлены подтвержденные источники финансирования проектов, а письма поддержки не обеспечивают соблюдение условий указанной нормы Закона, если не содержат:

- ▶ подтверждения о безусловном финансировании проекта;
- ▶ юридического обязательства по предоставлению финансирования;
- ▶ конкретизации объема предоставляемых заемных средств на весь период действия КС;
- ▶ безусловного обязательства о предоставлении финансирования — вне зависимости от финансовой ситуации на экономическом рынке, условий КС и одобрений уполномоченными органами (службами) банка.

⁵ Сноска 5 в Постановлении № 300 (в ред. Постановления Правительства РФ от 16.09.2023 № 1515).

⁶ В рассматриваемых далее по тексту судебных решениях КС были заключены до принятия поправок в Постановление № 300, однако оспорены КС были уже после внесения поправок.

⁷ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 15.04.2024 по делу № А40-5280/2024.

В отдельных случаях предоставление письма кредитной организации, которое, по мнению суда, не соответствовало требованиям законодательства, стало единственным существенным основанием для признания концессионного соглашения недействительным⁸.

Кроме того, суды не принимают доводы о заключении концессионером впоследствии кредитного договора, несмотря на то, что кредитование концессионера для целей реализации проекта свидетельствует о наличии у концессионера в момент выдачи такого письма кредитной организации фактической возможности привлечения средств.

Указанный правовой подход нижестоящих судов поддержан Верховным Судом РФ в решении от 17.05.2022 № 303-ЭС22-7923 по делу № А51-8166/2021. Высший судебный орган указал, что письмо банка не содержит юридических обязательств по предоставлению финансирования, а возможность предоставления финансирования обусловлена результатами анализа КС и подписанием прямого соглашения между концессионером, концедентом и банком.

Между тем практика банковской деятельности не позволяет кредитным организациям выдавать письма поддержки, которые бы носили юридически обязательный характер и (или) были безусловными в силу прямого противоречия условиям привлечения банковского финансирования. В противном случае банки были бы вынуждены заключать кредитные договоры, по которым отсутствуют ключевые документы, позволяющие одобрить заявку на предоставление кредита на кредитном комитете банка.

Рыночная практика сложилась таким образом, что подавляющее большинство КС заключаются на основании направления финансирующими организациями «комфортных» писем. Учитывая ряд существенных условий КС (сроки, платежный механизм, перечень особых обстоятельств, расчет суммы компенсации при досрочном расторжении), которые в итоге влияют на параметры кредитного договора, банку нецелесообразно определять существенные условия этого договора в письме. Согласно процедуре реализации концессионных проектов, этап финансового закрытия наступает только после подписания сторонами КС.

Кроме того, из закона следует, что банк и не должен предоставлять комфортное письмо, содержащее безусловные обязательства: ведь в законе прямо указано, что заявитель по ЧКИ должен подтвердить не безусловное обязательство банка о предоставлении кредита, а возможность его получения.

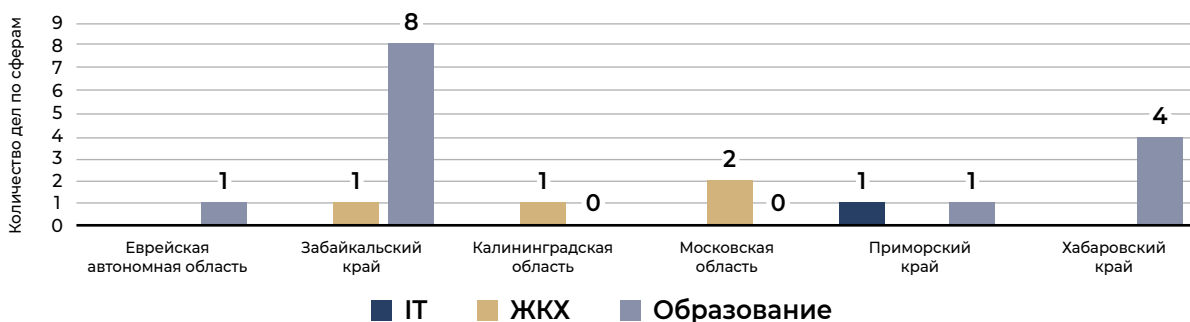
Несмотря на разъяснения Минэкономразвития России и сложившуюся деловую практику, продолжают судебные споры⁹ по признанию КС, заключенных после поправок в Постановление № 300 (прямо устанавливающих возможность предоставления письма от кредитной организации), недействительными сделками по причине, что письмо банка не является документом, однозначно подтверждающим доступ к финансированию¹⁰.

⁸ Решение Арбитражного суда Еврейской автономной области от 25.02.2025 по делу № А16-2511/2024.

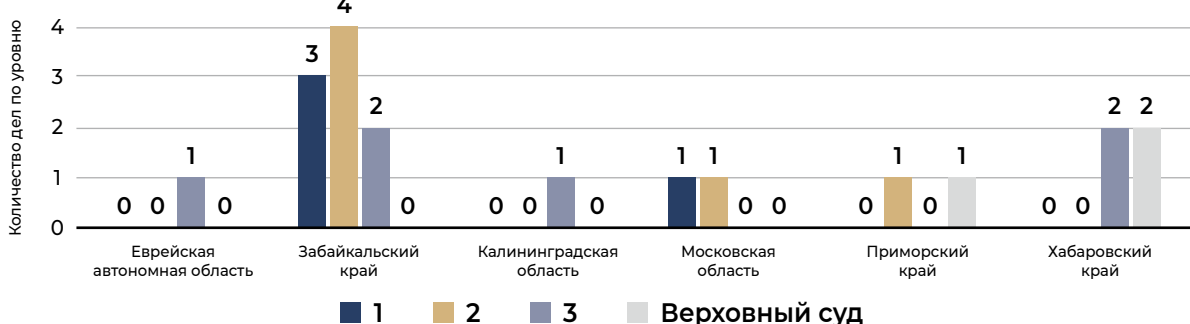
⁹ См., например, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.09.2024 № 09АП-5988/2024 по делу № А40-5280/24-93-40, Решение Арбитражного суда Московской области от 16.02.2024 по делу № А41-89623/2023.

¹⁰ Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 12.02.2025 № А78-8227/2024.

Распределение дел по сфере деятельности соглашения КС по субъектам РФ



Распределение дел по уровню инстанции по субъектам РФ



Столь неблагоприятная тенденция судебной практики ставит под вопрос как дальнейшее финансирование текущих проектов, так и перспективы развития инструмента КС (ориентированных прежде всего на банковское финансирование) в целом.

Полагаем, что для исключения рисков по признанию действующих и планируемых КС недействительными по рассматриваемому основанию целесообразно установить в рассматриваемом вопросе правовую определенность путем внесения изменений в Закон № 115-ФЗ.

При непосредственном участии АИИК в деятельности по изменению негативной практики судебного толкования писем поддержки регулятор предпринял меры, которые нашли отражение в проекте изменений в Закон № 115-ФЗ, подготовленном Министерством экономического развития РФ¹¹. В частности, проектируемой нормой прямо установлено, что подтверждающими документами могут являться в том числе выписка по банковскому счету и (или) письмо кредитной организации о возможности предоставления данным лицам средств на реализацию проекта.

Подводя итог, отметим, что внесение соответствующих изменений в Закон № 115-ФЗ сможет помочь в решении проблемы надлежащего подтверждения финансирования концессионных проектов.

¹¹ <https://regulation.gov.ru/projects/158484>

Приложение

Актуальная судебная практика по письмам поддержки банков (2021 — 2025)

№ 1

Судебные акты

Определение Верховного Суда РФ от 17.05.2022 № 303-ЭС22-7923 по делу № А51-8166/2021

Стороны

Заявитель: ООО «ИнтегралИнвест»

Орган государственной власти: Министерство экономического развития Приморского края

Позиция суда

Концессионное соглашение от 12.04.2021 в отношении информационной системы «Информационная система “Цифровое Приморье”» между Приморским краем, а также муниципальными образованиями: город Владивосток, город Артем, город Уссурийск, город Находка (Концеденты) и ООО «Цифровое Приморье» (Концессионер).

Судебные инстанции исходили из того, что представленное обществом письмо ПАО Сбербанк от 21.01.2021 не подтверждает возможность предоставления заявителю необходимых средств в размере не менее 5 процентов от объема заявленных инвестиций.

В данном случае получение такого финансирования не являлось безусловным и было поставлено банком в зависимость от результатов анализа согласованного КС и подписания прямого соглашения между концедентом, концессионером и банком, что не соответствовало требованиям ч. 4 ст. 5 Закона № 115-ФЗ, а также условиям предлагаемого к заключению проекта КС.

№ 2

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 26.07.2024 по делу № А78-2626/2024

Стороны

Истец: Прокуратура Забайкальского края

Ответчики: Министерство строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края (концедент), ООО «Школа Будущего» (концессионер).

Позиция суда

Концессионное соглашение от 26.11.2021 № 19/2021-125 между Министерством строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края и ООО «Школа будущего».

При подаче предложения о заключении КС было приложено письмо о готовности АО «Газпромбанк» предоставить заемное финансирование для исполнения КС в размере не менее 5% объема инвестиций.

В решении суда отмечено, что письма филиала «Газпромбанка» АО «Дальневосточный» от 18.08.2021, в которых прямо указано, что они **не создают никаких правовых последствий для сторон**, не подтверждают юридически значимых обстоятельств (возможность получения денежных средств).

№ 3

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 15.02.2024 по делу № А78-7037/2023

Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2024 № 4АП-1277/2024

Стороны

Истец: ООО «Школа будущего» (концессионер), Министерство строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края (концедент)

Ответчики: Забайкальское УФАС

Позиция суда

Концессионное соглашение от 26.11.2021 № 19/2021-125 между ООО «Школа Будущего» и Минстроем Забайкальского края о финансировании, создании, эксплуатации объекта соглашения (объект образования).

Само по себе письмо поддержки не содержит юридического обязательства по предоставлению финансирования, а условия предоставления финансирования подлежат согласованию с учетом технико-экономических и иных параметров проекта, которые подлежат проверке Банком.

Учитывая, что получение справки о возможном финансировании не являлось безусловным и было поставлено Банком в зависимость от результатов анализа согласованного концессионного соглашения и подписания прямого соглашения, представленная инициатором справка филиала «Газпромбанк» (АО) **не соответствует требованиям части 4 статьи 5 и части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ.**

№ 4

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 27.06.2024 по делу № А78-371/2024
Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18.09.2024 по делу № А78-371/2024
Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23.12.2024 по делу № А78-371/2024

Стороны

Истец: Министерство образования и науки Забайкальского края (концедент)

Ответчик: Забайкальское УФАС

Третье лицо: прокуратура Забайкальского края, ООО «Школа будущего Железнодорожный» (концессионер)

Позиция суда

Концессионное соглашение от 22.07.2022 № 119КС1 между ООО «Школа Будущего — Железнодорожный» (концессионер) и Минобразования (концедент).

В составе заявки Общества в подтверждение названного условия представлено письмо филиала «Газпромбанк» (АО) от 25.03.2023, в котором Банк подтверждает готовность предоставить заявителю заемное финансирование.

Однако далее в письме Банк указывает, что во избежание сомнений, **настоящее письмо не содержит юридического обязательства** по предоставлению софинансирования.

Таким образом, Банк лишь выразил согласие на возможное предоставление финансирования, но при определенных условиях. Справка не соответствует требованиям закона и не обеспечивает соблюдение условий части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ.

№ 5

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 13.09.2024 по делу № А78-5456/2024
Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2025

Стороны

Истец: прокуратура Забайкальского края

Ответчик: Министерство образования и науки Забайкальского края (концедент), ООО «Школа будущего — КСК» (концессионер).

Позиция суда

О признании ничтожной сделкой концессионного соглашения от 30.12.2022 № КС-955-22 между Министерством и ООО «Школа Будущего — КСК» о создании и эксплуатации объекта образования «Строительство школы на 2100 мест в мкр. 7 г. Читы». Письма филиала «Газпромбанка» АО «Дальневосточный» от 24.01.2022 и отделения №8600 ПАО Сбербанк **не содержат ни одного существенного условия договора займа (кредитования).**

Суд первой инстанции указал, что возможность кредитования кандидата в концессионеры **должна быть реальной и конкретной**, т.е. письмо банка с подтверждением возможности кредитования должно содержать **конкретный объем, сроки и иные условия.**

№ 6

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 02.07.2024 по делу № А73-2257/2024

Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 08.08.2024 по делу № А73-2257/2024

Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.11.2024 по делу № А73-2257/2024

Определение Верховного суда РФ от 17.01.2025 № 303-ЭС24-22885

Стороны

Истец: Прокуратура Хабаровского края

Ответчик: ООО «Школа Будущего — Строитель», Министерство образования и науки Хабаровского края

Позиция суда

Иск о расторжении концессионного соглашения от 21.12.2021 № 01-КС.

При подаче предложения концессионером были приложены «Предварительные условия финансирования проектов» от АО «Газпромбанк».

Суд установил, что данный документ **не содержит необходимой информации**, предусмотренной ч. 4.11 ст. 37 Закона № 115-ФЗ, а также юридического обязательства по предоставлению финансирования.

Несмотря на то, что в материалы дела был представлен кредитный договор с АО «Банк Дом.РФ», суд пришел к выводу, что на протяжении исполнения соглашения у концессионера **отсутствовали надлежащие доказательства наличия собственных денежных средств** и возможности их получения в требуемом объеме.

№ 7

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Приморского края от 19.03.2024 по делу № А51-21373/2023

Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 05.06.2024 № 5АП-2583/202

Стороны

Истец: Прокуратура Приморского края

Ответчик: Администрация Надеждинского муниципального района (концедент)

Третьи лица: ООО «Школа Будущего — Надеждинский» (концессионер), Министерство финансов Приморского края и др.

Позиция суда

Концессионное соглашение от 16.06.2023 № 5 между администрацией Надеждинского муниципального района и обществом с ограниченной ответственностью «Школа Будущего — Надеждинский».

Письма банков **не содержат необходимой информации** на период действия соглашения, предусмотренной ч. 4.11 ст. 37 Закона № 115-ФЗ, а также юридического обязательства по предоставлению финансирования.

Получение средств было поставлено банками **в зависимость от финансовой ситуации на рынке**, условий соглашения и последующего одобрения, что не соответствует требованиям закона.

№ 8

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Калининградской области от 19.10.2021 по делу № А21-7601/2021
Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2021 № 13АП-37423/2021
Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.06.2022 № Ф07-2376/202

Стороны

Истец: ООО «Гика»

Ответчик: Администрация муниципального образования «Светлогорский городской округ» (концедент)

Третье лицо: ООО «Спецгазавтоматика» (концессионер)

Позиция суда

О признании незаконным решения комиссии Администрации об отказе в заключении концессионного соглашения.

Суд постановил, что письма кредитных организаций (банков), в которых выражается **лишь готовность рассмотреть возможность** предоставления финансирования в будущем, **не относятся к документу, подтверждающему наличие средств** или возможности их получения в требуемом объеме.

№ 9

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 25.03.2024 по делу № А78-6456/2023
Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 10.06.2024 № 04АП-1951/2024

Стороны

Истец: Администрация городского округа «Город Чита» (концедент)

Ответчик: Забайкальское УФАС

Третье лицо: ООО «АврораГаз» (концессионер)

Позиция суда

Концессионное соглашение от 30.11.2022 № 01-к/2022 о финансировании, создании и эксплуатации объекта газоснабжения на территории города Читы.

Письма банка **не содержат юридического обязательства** по предоставлению финансирования. Окончательные условия предоставления средств подлежат согласованию и зависят от множества факторов, включая проверку проекта Банком и одобрение его комитетами.

Таким образом, предоставление займа **поставлено в зависимость от ряда определенных условий**, что не соответствует требованиям законодательства.

№ 10

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Еврейской автономной области от 25.02.2025 по делу № А16-2511/2024
Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 30.05.2025 № 06АП-1291/2025
Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 02.09.2025 № Ф03-2800/2025

Стороны

Заявитель: Прокуратура Еврейской автономной области

Ответчики: Департамент образования Еврейской автономной области, ООО «Школа на Шолом-Алейхем»

Позиция суда

О признании недействительным концессионного соглашения от 01.11.2021.

Письмо ПАО Сбербанк **не содержит юридического обязательства** по предоставлению финансирования и не несет смысловой нагрузки, поскольку любой банк готов рассмотреть вопрос о предоставлении услуг.

Получение кредитных средств **не являлось безусловным и было поставлено банком в зависимость** от условий концессионного соглашения и проведения экспертиз.

Ссылка на договоры об открытии невозобновляемой кредитной линии судом не принимается во внимание, поскольку на момент заключения соглашения у концессионера **не имелось собственных или заемных средств** в необходимом объеме.

№ 11

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 28.06.2024 № А73-2258/2024
Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13.09.2024
Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.01.2025 № Ф03-4924/2024
Определение Верховного Суда РФ от 21.04.2025 № 303-ЭС25-2379

Стороны

Истец: Прокуратура Хабаровского края

Ответчики: Министерство образования и науки Хабаровского края, ООО «Школа будущего — Демьяна Бедного»

Позиция суда

О признании недействительным концессионного соглашения от 20.07.2022 № 02-КС.

Суд пришел к выводу о **несоответствии концессионера требованиям** части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ.

Оценив содержание письма банка, суд установил, что оно **не содержит юридического обязательства** по предоставлению финансирования и, следовательно, **фактически не порождает обязательств**.

Направление банком такого письма не является гарантией предоставления средств.

№ 12

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 22.08.2024 № А73-2259/2024

Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 01.11.2024

Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 17.02.2025 № Ф03-96/2025

Стороны

Истец: Прокуратура Хабаровского края

Ответчики: Министерство образования и науки Хабаровского края, ООО «Школа будущего — Ореховая Сопка»

Позиция суда

О признании недействительным концессионного соглашения от 28.04.2023 № 06-КС о создании и эксплуатации объекта образования «Школа в мкр. Ореховая Сопка».

Представленные письма банков **не могут служить доказательством соблюдения требований**, поскольку **не содержат юридического обязательства**.

Возможность получения финансирования **не выражена безусловно**, а объем предоставляемых средств не конкретизирован.

№ 13

Судебные акты

Решение Арбитражного суда г. Москвы от 16.04.2024 № А40-5280/24-93-40

Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.09.2024 № 09АП-35988/2024

Стороны

Истец: Администрация городского округа Мытищи Московской области

Ответчик: ФАС России

Позиция суда

О признании недействительным предупреждения ФАС России. Концессионное соглашение от 25.12.2023 № 198.

Представленный документ от кредитной организации содержит неустранимые противоречия о размере предоставляемых средств.

В письме информируется, что предоставление средств является **лишь возможностью, а не окончательным решением**.

При таких условиях требование Закона № 115-ФЗ о представлении документа, подтверждающего наличие средств или возможности их получения, **является невыполненным**.

№ 14

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 21.06.2024 № А78-15216/2023

Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2024

Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 31.01.2025 № Ф02-6278/2024

Стороны

Истец: Прокуратура Забайкальского края

Ответчики: Минстрой Забайкальского края, ООО «Поколение»

Третьи лица: УФАС, АО «Джей энд Ти Банк», АО «Реалист Банк»

Позиция суда

О признании недействительным концессионного соглашения от 21.12.2022 №19-2022-260.

Представленное письмо банка **не может служить доказательством соблюдения требований закона, поскольку не содержит юридического обязательства**, возможность получения финансирования не выражена безусловно, объем предоставляемых средств не конкретизирован.

№ 15

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Московской области от 16.02.2024 по делу № А41-89623/2023

Стороны

Истец: ООО «РВК-Азов»

Ответчик: Администрация г.о. Мытищи Московской области

Позиция суда

Об оспаривании отказа в принятии заявки на участие в конкурсе на право заключения концессионного соглашения.

Суд отмечает, что из текста письма Банка от 01.09.2023 **однозначно не следует, что лицу может быть представлено финансирование** именно в размере указанной суммы, поскольку для этого требуется согласование и одобрение.

Комиссия правомерно пришла к выводу о **несоответствии заявки требованиям** подпункта 4 части 4.11 ст. 37 Закона № 115-ФЗ.

№ 16

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 24.02.2025 по делу № А73-3044/2024
Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 07.05.2025 № 06АП-1247/2025
Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.08.2025 № ФО3-2464/2025

Стороны

Истец: прокуратура Хабаровского края

Ответчик: Министерство образования и науки Хабаровского края, ООО «Кампус 2025»

Позиция суда

О признании недействительным концессионного соглашения от 16.06.2023 № 08-КС.

Прокурор считает, что письмо ПАО Сбербанк **не содержит юридического обязательства** банка по предоставлению финансирования, а окончательные условия подлежат согласованию.

Суд первой инстанции пришел к выводу о **несоответствии концессионера требованиям** части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ, поскольку письмо Банка **не создает обязательства** по предоставлению финансирования.

№ 17

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 12.02.2025 № А78-8227/2024

Стороны

Истец: Министерство образования и науки Забайкальского края

Ответчик: УФАС по Забайкальскому краю

Третье лицо: ООО «Школа Будущего — КСК»

Позиция суда

О признании недействительным предупреждения Управления Федеральной антимонопольной службы по Забайкальскому краю от 16.10.2024.

По существу, получение финансирования **поставлено Банком в зависимость** от последующего согласования. **Банк лишь выразил согласие на возможное предоставление финансирования, но при определенных условиях.**

Письмо Читинского отделения № 8600 ПАО Сбербанк **не является определенным и безусловным**, а содержит лишь намерение.

Такое письмо **не обеспечивает соблюдение условия** пункта 4 части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ.

№ 18

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 12.05.2025 № А78-1471/2024

Стороны

Истец: Прокуратура Забайкальского края

Ответчик: Министерство строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края

Позиция суда

О признании ничтожной сделкой концессионного соглашения от 21.12.2022 № 19-2022-261, заключенного между Минстроем Забайкальского края и ООО «Поколение».

Представленное письмо АО «Джей энд Ти Банк» **не содержит ни одного существенного условия договора займа (кредитования).**

Возможность кредитования кандидата в концессионеры **должна быть реальной и конкретной,** т.е. письмо банка с подтверждением возможности кредитования должно содержать **конкретный объем, сроки и иные условия финансовых обязательств** по договору займа (кредитования).

№ 19

Судебные акты

Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 16.07.2025 № А78-275/2025

Стороны

Истец: Министерство образования и науки Забайкальского края

Ответчик: УФАС по Забайкальскому краю

Позиция суда

О признании незаконным решения УФАС.

Анализ писем «Газпромбанка» и филиала Читинского отделения Сбербанка позволяет заключить, что данные письма **не являются обязательством банка** по предоставлению финансирования.

Предоставление займа **поставлено в зависимость от определенных условий.**

Следовательно, представленные письма **не обеспечивают соблюдение условия** пункта 4 части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ.

Участие в АИИК для решения задач Вашего бизнеса

Экспертная поддержка

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


Чем мы можем быть Вам полезны

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


АИИК


АССОЦИАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ
ИНВЕСТОРОВ И КРЕДИТОРОВ

Ассоциация инфраструктурных
инвесторов и кредиторов

 +7 (495) 108-24-57

 info@asiic.ru

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

 asiic.ru



WWW.ASIIC.RU



@INVESTORS_CREDITORS