

The background of the entire page is a photograph of a library or study. It shows several wooden bookshelves filled with books. The books have various colored spines, including brown, white, and grey. The lighting is warm, highlighting the texture of the book covers and the wood of the shelves. The image is partially overlaid with a dark purple geometric shape that contains the text.

КАЧКИН И ПАРТНЕРЫ

Прямое управление
(вмешательство)
концедента

исследование

Введение

Механизмы устойчивости ГЧП-проектов¹ в условиях кризисных и нестандартных ситуаций приобретают всё большее значение для российского инфраструктурного рынка. По мере усложнения проектов, роста их капиталоемкости и усиления требований к непрерывности оказания публичных услуг возрастает потребность в **инструментах, позволяющих оперативно реагировать на угрозы реализации соглашения без его досрочного прекращения.**

Одним из таких инструментов в международной практике является **механизм прямого управления (step-in rights)** — договорное право публичной стороны вмешаться в управление проектом при наступлении определённых триггеров. В зарубежных юрисдикциях данный механизм рассматривается как элемент системы обеспечения устойчивости проекта и защиты публичной функции.

В российской практике государственно-частного партнёрства и концессионных соглашений институт прямого управления пока не получил широкого распространения и, как правило, не рассматривается как самостоятельный договорный инструмент антикризисного реагирования. При этом действующее законодательство и структура концессионной модели не исключают возможности его договорной имплементации при условии корректного балансирования интересов сторон.

Настоящий материал посвящён анализу международного опыта применения step-in rights, оценке их совместимости с российским законодательством о концессионных соглашениях, а также практическим аспектам структурирования положений о прямом управлении в рамках концессионных соглашений.

Цель исследования — определить, может ли механизм прямого управления стать рабочим инструментом сохранения ГЧП-проекта в экстраординарных обстоятельствах и какие условия необходимы для его эффективного и юридически устойчивого применения на российском рынке.

¹ Здесь и далее: ГЧП – государственно-частное партнерство.

Международный опыт

В международной практике выделяется институт прямого управления (вмешательства) реализацией ГЧП-проекта (step-in rights), под которым понимаются договорные права публичной стороны (заказчика) и (или) кредиторов (финансирующих организаций) вмешаться в управление реализации ГЧП-проекта в целях предотвращения существенных нарушений и (или) кредитного дефолта частной стороны либо возникшей чрезвычайной ситуации или иных неблагоприятных действий публичных субъектов. В конечном счете такое вмешательство направлено на сохранение реализации ГЧП-проекта без его досрочного прекращения.

Виды прямого управления

Выделяются следующие **виды прямого управления** (вмешательства) реализацией ГЧП-проекта (step-in rights):

- 1) **contracting authority step-in rights (права публичной стороны):** публичная сторона имеет право ввести прямое управление в период реализации проекта в случае возникновения обстоятельств, при которых публичный субъект должен иметь возможность самостоятельно принять оперативные меры, связанные с управлением объектом соглашения; к таким обстоятельствам обычно относят чрезвычайные ситуации или угрозы жизни, здоровью и безопасности людей и окружающей среды, необходимость обеспечения национальной безопасности и т.п. При этом такие обстоятельства могут находиться вне контроля частной стороны или, наоборот, являться следствием допущенных частной стороной нарушений;
- 2) **lenders' step-in (права кредиторов по прямому соглашению):** кредиторы получают возможность осуществить замену частной стороны, являющейся заемщиком по кредитным соглашениям, в случае кредитного дефолта, неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по реализации проекта, влекущих риск досрочного его

прекращения; такое право кредиторов, а также порядок его реализации предусматриваются в прямом соглашении.

В данном материале мы сосредоточимся на первом виде step-in rights – прямом управлении (вмешательстве) публичной стороны.

Триггеры для введения прямого управления

К ключевым **триггерам для введения прямого управления** (вмешательства) публичной стороны относятся:

- возникновение чрезвычайной ситуации или угрозы национальной безопасности;
- возникновение социальных или экологических рисков в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей и окружающей среды (если такие риски не относятся к чрезвычайным ситуациям);
- возникновение угрозы надлежащего выполнения публичной функции по организации предоставления определенных услуг населению, обеспечению непрерывности их предоставления в необходимых объемах и соответствующего качества.

Положения (условия) о порядке реализации прямого управления

При определении в ГЧП-соглашениях условий о прямом управлении (вмешательстве) публичной стороны, международными документами и руководствами рекомендуется предусматривать **регулирование по следующим основным элементам, определяющим порядок реализации данного права:**

- **объем прав и временные рамки** (в отношении всего объекта соглашения или какой-то части; какие конкретно полномочия и обязанности принимает на себя публичная сторона; какие обязательные указания должна исполнить частная сторона или порядок и пределы предоставления таких обязательных указаний; предельный срок введения прямого управления (вмешательства) публичной

стороны и т.п.), а также **случаи, при которых они могут быть реализованы;**

- **порядок введения прямого управления** (вмешательства) публичного субъекта: предварительное или последующее уведомление частной стороны, предоставление частной стороне срока на устранение нарушений (в зависимости от обстоятельств/триггеров); а также содействие частной стороны (предоставление доступа, ресурсов, персонала; непрепятствование реализации публичному субъекту реализации его права на прямое управление (вмешательство));
- **распределение между сторонами ответственности и расходов** в период прямого управления (вмешательства) публичной стороны (на кого возлагаются риски и затраты в связи с реализацией публичным субъектом рассматриваемого права, порядок компенсации таких затрат; порядок и случаи возмещения убытков, включая недополученные доходы частной стороны);
- **управление проектными соглашениями (субконтрактами)**, заключаемыми частной стороной в целях реализации проекта (включение в такие соглашения условий о сотрудничестве контрагентов частного партнера с публичной стороной в случае введения прямого управления (вмешательства); либо возможность публичной стороны заменить контрагентов в период прямого управления (вмешательства));
- **порядок отмены прямого управления** (вмешательства) после устранения причин для его введения, возврата управления реализацией проекта (**step-out**).

❖ *Указанные выше права и отдельные условия в связи с их реализацией подробно рассмотрены в Руководстве по договорным положениям о ГЧП², а также упоминаются в модельном законодательном акте ЮНСИТРАЛ по положениям о ГЧП³, Руководстве по стандартизации контрактов*

² См.: Guidance on PPP Contractual Provisions (2019), P. 77 – 91, 127 – 131 (URL: <https://ppp.worldbank.org/library/guidance-ppp-contractual-provisions-2019>, дата обращения – 18.01.2026).

³ См.: UNCITRAL. Model Legislative. Provisions on Public-Private. Partnerships // United Nations, Vienna, 2020 (URL: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-11011_ebook_final.pdf, дата обращения – 18.01.2026) (типовые положения 46 и 47, P. 30 – 31).

Великобритании (PF2)⁴, Руководящем документе Европейского банка реконструкции и развития: модельный шаблон прямого соглашения⁵.

Примеры применения *step-in rights* (прямого вмешательства публичной стороны) в ГЧП-проектах в международной практике (не только в рамках ГЧП-проектов)

- **Тюрьма HMP Birmingham, Великобритания:** в 2011 году тюрьма была передана в управление частного сектора – компании G4S – по контракту сроком на 15 лет, однако в 2018 году Служба тюрем и пробации Ее Величества (HMPPS) приняла решение временно взять управление тюрьмой на себя в связи с критическим ухудшением условий содержания и безопасности заключенных. Первоначально прямое вмешательство в управление ввели на 6 месяцев, затем срок был продлен, а в конечном итоге контракт был расторгнут, и тюрьма полностью перешла в управление государственного сектора⁶.
- **Банкротство компании Carillion, Великобритания:** в управлении компании по многочисленным контрактам (в том числе несколько PFI-проектов) находились различные объекты (больницы, школы, тюрьмы, транспортные объекты и т.п.); после банкротства правительство было вынуждено вмешаться, чтобы гарантировать предоставление государственных услуг, по многим контрактам поставщики были заменены, а предоставление услуг, создание объектов продолжилось или было перезапущено⁷.
- **Банкротство компании Metronet, Великобритания:** компания реализовывала проект государственно-частного партнерства в

⁴ См.: PF2: A User Guide, 2012 (URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c7472e5274a5255bcec2e/pf2_userguide.pdf, дата обращения – 18.01.2026) (Table 3, Chapter 18: Authority Step-in, P. 17).

⁵ См.: Guidance document 2024: Introduction to direct agreements for public-privet partnership project (URL: https://www.ebrd.com/content/dam/ebdr_dxp/assets/pdfs/legal-reform/infrastructure-and-natural-resources/public-private-partnerships-and-concessions/volume-1/vol1_chap11.pdf, дата обращения – 18.01.2026).

⁶ См., URL: https://www.gov.uk/government/news/ministry-of-justice-takes-over-running-of-hmp-birmingham?utm_source=chatgpt.com; <https://doingtime.co.uk/hmp-birmingham/hmp-birmingham-general-information/>; <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/hmp-birmingham-g4s-contract-government-public-control-a8849751.html> и др. (дата обращения - 18.01.2026).

⁷ Investigation into the government's handling of the collapse of Carillion (URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Investigation-into-the-governments-handling-of-the-collapse-of-Carillion.pdf>, дата обращения – 09.11.2025); см. также: URL: <https://www.reuters.com/article/us-carillion-restructuring/britains-carillion-collapses-after-banks-pull-the-plug-idUKKBN1F40P0/?edition-redirect=uk> и др. (дата обращения – 18.01.2025).

отношении метрополитена Лондона, однако своевременно модернизировать инфраструктуру не удалось, финансирование затрат возрастало, а кредиторы отказывались предоставлять дополнительные средства под возросшие затраты. В итоге в июле 2007 года Транспортное управление Лондона (TfL) взяло Metronet под внешнее прямое управление (администрирование), долговые обязательства компании пришлось погашать за счет бюджетных средств, а в конечном итоге две компании Metronet (Metronet Rail SSL для подземных линий и Metronet Rail BCV для четырех линий глубокого заложения) были преобразованы в дочерние компании, полностью принадлежащие Транспортному управлению Лондона (TfL)⁸.

- **Франчайзинг железнодорожной и трамвайной системы Мельбурна, Австралия:** в 2002 году одна из компаний-франчайзи – National Express Group Australia, – обладавшей франшизами по управлению и обслуживанию частью железнодорожной и трамвайной системы Мельбурна, потерпела финансовые трудности, которые побудили ее выйти из трех своих франшиз. В связи с чем правительство вынуждено было вмешаться в управление системой, назначив временного управляющего. В конечном итоге система управления железнодорожной и трамвайной системой Мельбурна была реструктурирована: предоставлено две франшизы разным компаниям («франшиза на поезда» и «франшиза на трамваи») с включением в соглашения о франчайзинге (franchise agreements) в том числе полномочий правительства по вмешательству (или назначению альтернативной замещающей стороны), в случае значительных существенных неисправимых нарушений, которые франчайзи либо не могут, либо не хотят устранять⁹.

⁸ См.: Claudia Reim, Challenges to Public Private Partnerships The Example of the London Underground PPPs, P. 8 – 13 (URL: https://www.libertas-institut.com/de/PDF/Claudia%20Reim_PPP_London_Underground_Aug-2009.pdf, дата обращения – 18.01.2026); Performance Brief: A summary of National Audit Office Reports on the Department for Transport 2007-08 / Briefing for the Transport Committee october 2008, P. 4, 6 – 8 (URL: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/01/oct08_transport_committee_briefing.pdf, дата обращения – 10.11.2025); Department for Transport: The failure of Metronet: Fourteenth Report of Session 2009–10 (URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubacc/390/390.pdf>, дата обращения – 10.11.2025); см. также URL: <https://www.railnews.co.uk/news/2007/12/14-tfl-new-year-takeover.html>; <https://www.theguardian.com/business/2007/sep/22/localgovernment.greaterlondonauthority>; <https://www.theguardian.com/world/2007/jul/19/transport.uk> и др. (дата обращения - 18.01.2026).

⁹ Franchising Melbourne’s train and tram system // Auditor General Victoria, 2005, P. 37 – 47, 122 – 124 (URL: <https://ppp.worldbank.org/library/franchising-melbourne-s-train-and-tram-system>, дата обращения – 18.01.2026).

Российская перспектива

На российском рынке ГЧП-проектов данный институт прямого управления (вмешательства) публичной стороны встречается пока нечасто. Далее рассмотрим его применительно к российским реалиям на примере концессий.

Как следует из приведенных выше положений о данном институте, под прямым управлением концедента может пониматься полное отстранение концессионера от эксплуатации объекта КС¹⁰ и передача его под управление и контроль концедента / подконтрольного концеденту лица, либо направление концессионеру / привлеченным им третьим лицам обязательных указаний, связанных с использованием (эксплуатацией) объекта КС: в случаях нарушения концессионером условий КС либо в случае необходимости использования объекта в стратегически значимых целях при возникновении чрезвычайных ситуаций, военных действий и иной необходимости, вызванной интересами обеспечения безопасности, участия в спасательных операциях или исполнения публичной функции.

Актуальные сферы реализации проектов для step-in

Данный институт потенциально может быть **актуальным для проектов практически во всех сферах**, но прежде всего в таких как: автомобильные дороги; объекты железнодорожного транспорта; морские и речные порты; аэродромы, а также объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов; объекты, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных сил РФ; тепло- и водоснабжение; здравоохранение; объекты космической инфраструктуры и космические объекты.

¹⁰ Здесь и далее: КС – концессионное соглашение.

Анализ соответствия положений о step-in законодательству о концессионных соглашениях и актуальность института

Объект КС принадлежит на праве собственности концеденту и для целей исполнения КС предоставляется концессионеру на правах владения и пользования¹¹. Концессионер не только обязан не прекращать (не приостанавливать) осуществление деятельности, предусмотренной КС, без согласия концедента¹², но и вправе исполнять КС своими силами и (или) с привлечением других лиц, оставаясь ответственным за их действия как за свои собственные¹³ (иными словами – по своему усмотрению в соответствии с требованиями законодательства и КС).

Из указанного следует, что права владения и пользования объектом КС, включая возможность его использования (эксплуатации), представляют для концессионера определенную ценность, что в особенности актуально для случаев, когда источником окупаемости проекта является получаемый концессионером доход от использования (эксплуатации) объекта КС. При этом концедент, по общему правилу, не может самостоятельно вмешиваться в процесс использования (эксплуатации) концессионером объекта КС.

В предусмотренных законом случаях допускается использование (эксплуатация) объекта КС на основе прямого управления публичными органами. Например:

- **при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации**, а также при установлении уровня реагирования для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в качестве мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций может определяться *порядок использования* транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного *имущества*

¹¹ Ч. 1 ст. 3 Закона о концессиях.

¹² П. 3 ч. 2 ст. 8 Закона о концессиях.

¹³ П.п. 1, 2 ч. 1 ст. 8 Закона о концессиях.

органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций¹⁴;

- **при введении военного положения** на соответствующей территории могут применяться такие меры как введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды; ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра¹⁵;
- государственные и муниципальные органы также уполномочены перехватывать управление автомобильными дорогами **для нужд гражданской обороны, мобилизационной подготовки и ликвидации последствий ЧС**; кроме того, государство может приостанавливать использование платных дорог **при отсутствии бесплатного объезда, а также при введении военного или чрезвычайного положения и при природных или техногенных ЧС**¹⁶.

Такие случаи, как правило, учитываются в ГЧП-проектах в качестве особых обстоятельств, обстоятельств непреодолимой силы и такое административное вмешательство в использование (эксплуатацию) объекта КС будет выступать последствием наступления соответствующего обстоятельства.

Однако **введение прямого управления концедента объектом КС может быть востребованным не только в случаях, когда законом допускается определение порядка использования имущества административными методами управления**. Так, (I) могут быть пограничные случаи, когда соответствующий режим на территории функционирования объекта КС не вводится или не может быть введен (например, обстоятельство непреодолимой силы природного или техногенного характера, при котором введение соответствующих режимов согласно законодательству о

¹⁴ Пп. «в» п. 10 ст. 4.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

¹⁵ Пп.пп. 2, 11 п. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении».

¹⁶ Ч. 4 ст. 7, п.п. 16, 20 ст. 11, п. 9 ст. 12, п. 9 ст. 13, ч.ч. 2, 3 ст. 42 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

чрезвычайных ситуациях не предполагается), либо, (2) когда необходимость вмешательства концедента в использование (эксплуатацию) объекта КС появляется в связи с нарушением концессионером условий и требований использования (эксплуатации) объекта КС (в целях обеспечения бесперебойной эксплуатации объекта КС в рамках исполнения публичной функции по предоставлению соответствующих услуг населению и необходимой инфраструктуры).

В таких случаях в КС также, как правило, имеются соответствующие действенные механизмы:

- 1) для случаев, когда основания для административного вмешательства концедента в использование (эксплуатацию) объекта КС отсутствуют, но возникшие обстоятельства требуют прямого управления концедента – в КС могут быть предусмотрены соответствующие особые обстоятельства, обстоятельства непреодолимой силы, а при длительности их действия также основание для досрочного прекращения КС по не зависящим от сторон обстоятельствам¹⁷;
- 2) для случаев нарушения концессионером условий и требований эксплуатации объекта КС – в КС и законодательстве предусматриваются меры ответственности (возмещение убытков, неустоек; в зависимости от специфики сферы деятельности может предусматриваться также соответствующая административная ответственность), а также основания для досрочного прекращения КС¹⁸.

Таким образом, представляется, что при необходимости введения прямого управления концедента имеются соответствующие действенные механизмы, предусмотренные законодательством и (или) учтенные в КС. Однако **в полной мере прямое управление может перейти к концеденту не сразу, а по истечении определенного времени.** Так, для административного вмешательства потребуется соблюдение предусмотренных законодательством административных процедур; для

¹⁷ Примечательно, что в практике реализации ГЧП-проектов является довольно распространенным такое особое обстоятельство как поступление от концедента указаний по исполнению концессионером КС, в том числе в части эксплуатации объекта КС, если такие указания выходят за рамки принятого концессионером на себя объема обязательств по КС и ведут к увеличению расходов концессионера на исполнение КС.

¹⁸ Напр., п.п. 2, 4, 5 ч. 2 ст. 15 Закона о концессиях.

исполнения концессионером указаний концедента в связи с возникновением обстоятельств, не допускающих административного вмешательства, потребуется соблюдение предусмотренной КС процедуры признания особого обстоятельства и последствий его наступления, включая согласование дополнительных расходов концессионера, подлежащих возмещению в рамках механизма особых обстоятельств; меры ответственности за нарушение концессионером условий и требований эксплуатации объекта КС могут не оказать на него должного воздействия, а досрочное прекращение КС не только приведет к завершению реализации ГЧП-проекта, но и потребует соблюдения досудебного порядка урегулирования спора и рассмотрения соответствующих требований в суде, а также выплаты концедентом компенсации при прекращении в полном объеме, что может быть не в его интересах, особенно в случаях, когда окупаемость проекта построена на принципах самоокупаемости (получения концессионером выручки (дохода) от эксплуатации объекта соглашения) и (или) в условиях ограниченности ресурсного обеспечения для выплаты такой компенсации.

В целях сохранения действия ГЧП-проекта, а также устранения такого временного лага в КС изначально могут быть включены положения о введении прямого управления концедента при возникновении указанных обстоятельств (**договорное регулирование**). При этом введение такого прямого управления концедента в зависимости от обстоятельств может быть обусловлено только направлением концессионеру предварительного (с непродолжительным сроком) или даже последующим уведомлением концессионера; однако, если обстоятельство вызвано неисполнением или ненадлежащим исполнением концессионером обязанностей по КС, введение прямого управления концедента должно осуществляться после предоставления концессионеру срока на устранение нарушений.

❖ *В упомянутом выше Руководстве по договорным положениям о ГЧП также отмечается, что зачастую в законодательствах стран предусматриваются полномочия публичного субъекта для прямого управления (вмешательства) при возникновении чрезвычайных ситуаций*

или иных обстоятельств, угрожающих безопасности, но **несмотря на это хорошей практикой является обеспечение публичного субъекта необходимыми договорными возможностями для введения прямого управления** (вмешательства) в отношении всей или затрагиваемой части ГЧП-проекта, независимо от причин такого вмешательства (урегулированных законодательством); кроме того, стороны также заинтересованы в урегулировании последствий такого вмешательства, в частности, применительно к условиям об ответственности и компенсации затрат (хотя в некоторых юрисдикциях данные аспекты также будут регулироваться применимым законодательством)¹⁹.

Противоречит ли установление договорной возможности введения концедентом прямого управления законодательству о концессионных соглашениях, имея в виду, что конструкция КС обязательно предполагает осуществление использования (эксплуатации) объекта КС именно концессионером? По нашему мнению, **нет, поскольку речь идет об экстраординарных случаях, когда требуется обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, – что является одной из целей Закона о концессиях**²⁰. К таким экстраординарным случаям, например, можно отнести: чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, эпидемии (требующие, например, перепрофилирования объекта соглашения), заражение атмосферного воздуха, почвы, водных объектов, военные действия, гражданские волнения, существенное нарушение концессионером обязательств по КС, приводящее к угрозе приостановки предоставления населению жизнеобеспечивающих или иных значимых для жизнедеятельности услуг (тепло- и водоснабжение, оказание медицинских услуг, пассажирские перевозки, обеспечение функционирования транспортных артерий (магистралей) и хабов и т.п.).

➤ *Пример.* Ранее в российской практике реализации отдельных концессионных проектов в КС включались положения о введении

¹⁹ См.: Guidance on PPP Contractual Provisions (2019), P. 77 – 78 (URL: https://ppp.worldbank.org/library/guidance-ppp-contractual-provisions-2019?utm_source=chatgpt.com, дата обращения – 18.01.2026).

²⁰ Ч. 1 ст. 1 Закона о концессиях.

прямого управления концедента, которые предусматривали следующее регулирование:

- конcedesent вправе приостановить осуществление концессионером прав по КС полностью или частично и ввести собственное прямое управление (осуществление прав и обязанностей концессионера по эксплуатации объекта КС, либо направление концессионеру или привлеченным им третьим лицам обязательных указаний) в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, военных действий, обстоятельств непреодолимой силы, нарушений концессионером условий и требований эксплуатации объекта КС;
- введение прямого управления признается особым обстоятельством, за исключением случаев, когда такое обстоятельство было вызвано действиями (бездействием) концессионера или привлеченных им третьих лиц;
- предусматриваются последствия введения прямого управления, в том числе освобождение концессионера от ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение КС, за исключением случаев, когда это было вызвано виновными действиями (бездействием) концессионера или привлеченных им третьих лиц;
- предусматриваются соответствующие основания для досрочного прекращения КС как по основаниям, относящимся к концессионеру, так и по независящим от сторон основаниям в связи с наступлением особого обстоятельства или обстоятельства непреодолимой силы.

Структурирование положений о прямом управлении в КС

Последствия и влияние введения прямого управления концедента должны зависеть от основания для его введения:

По независящим от концессионера причинам	При нарушении концессионером условий и требований эксплуатации объекта КС
<ul style="list-style-type: none">• права и обязанности концессионера в части эксплуатации объекта КС осуществляются концедентом с отстранением концессионера либо осуществляются концессионером с учетом указаний концедента;• возможность применения механизма особых обстоятельств (включая выплату дополнительных расходов), обстоятельств непреодолимой силы;• возмещение концессионеру дополнительных затрат, связанных с введением прямого управления концедента (включая затрат по оказанию активного содействия, мобилизации дополнительных людских и материальных ресурсов и т.п.), а также убытков, в том числе недополученных доходов (если такие затраты и убытки не возмещены в составе дополнительных расходов);• освобождение концессионера от ответственности;• возможность досрочного прекращения КС по независящим от сторон основаниям	<ul style="list-style-type: none">• права и обязанности концессионера в части эксплуатации объекта КС осуществляются концедентом с отстранением концессионера (направление концессионеру обязательных указаний в этом случае представляется нерелевантным), при этом концессионеру предварительно должен быть предоставлен срок для устранения нарушений;• неприменение механизма особых обстоятельств, обстоятельств непреодолимой силы;• привлечение концессионера к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение КС (включая возможность взыскания концедентом с концессионера убытков, связанных с введением прямого управления, в том числе по мобилизации людских и материальных ресурсов, привлечение контрагентов – исполнителей по государственному (муниципальному) контракту и т.п.);• возможность досрочного прекращения КС по основаниям, относящимся к концессионеру

Необходимо отметить, что **когда встает вопрос о введении прямого управления в связи с нарушениями концессионера** в целях обеспечения публичной функции по предоставлению соответствующих услуг населению, необходимой инфраструктуры, исполнение которой ставится под угрозу, или в целях предотвращения иных угроз жизненно важным ценностям (жизни, здоровью, экологии, безопасности и т.п.), то, **во-первых**, требуется разрешение вопроса о существенности таких нарушений, **во-вторых**, концессионер может быть не согласен в принципе с наличием с его стороны нарушений, приводящих к угрозе неисполнения концедентом своей публичной функции, иным угрозам, – что также потребует отдельного самостоятельного разрешения спора в порядке досудебного урегулирования и (или) в суде, по сути, предваряющего разрешение спора в рамках привлечения концессионера к ответственности и (или) досрочного прекращения КС. Соответственно, образовавшийся временно лаг, о котором говорилось выше, может только увеличиться. Потенциально возможно предусмотреть в КС превентивное введение прямого управления по требованию концедента, когда еще только по его мнению концессионер совершил существенное нарушение, приводящее к угрозе неисполнения концедентом своей публичной функции, иным угрозам, а уже в дальнейшем разрешать спор. Однако в таком случае могут быть существенным образом нарушены интересы концессионера и такие условия, по нашему мнению, не будут обеспечивать баланс интересов сторон. Тем не менее, как отмечалось выше, в международной практике введение прямого управления концедента допускается также и в случае нарушений концессионера (с предварительным предоставлением ему срока на устранение нарушений). Вероятно, **в таких случаях речь должна идти об очевидных и явных существенных нарушениях со стороны концессионера**, влекущие возникновение соответствующих угроз. Однако в целях устранения каких-либо сомнений, **рекомендуется в КС прямо оговаривать такие нарушения с указанием конкретных показателей**, при недостижении/необеспечении которых однозначно можно будет констатировать наличие нарушения, влекущего угрозу неисполнения концедентом своей публичной функции, **и (или) признаков**, при наличии которых однозначно можно будет констатировать нарушение

концессионера, влекущего угрозу жизненно важным ценностям, публичным и общественным интересам.

Формулирование условий КС о прямом управлении концедента потребует отдельной тщательной проработки, учитывающей сложность реализации механики введения и отмены прямого управления, а также возможные дополнительные издержки. В частности, помимо условий, отмеченных выше (а именно: случаи для введения прямого управления, уведомительный порядок введения прямого управления, продолжительность прямого управления, взаимодействие сторон, в том числе оказание содействия, в период прямого управления, зоны ответственности сторон, порядок и случаи компенсации затрат/убытков, управление проектными соглашениями (субконтрактами), порядок отмены прямого управления), необходимо также определить **порядок передачи и учета имущества; распределение зон ответственности и несения риска целостности и сохранности имущества в период прямого управления.** Также могут возникать и **иные организационные вопросы**, которые сторонам необходимо будет решить в непродолжительное время после введения концедентом прямого управления (включая изыскание концедентом ресурсов, в том числе трудовых, для обеспечения прямого управления; разрешение концессионером вопросов со своими контрагентами, штатом работников и т.п.), – в связи с чем их также необходимо учитывать при определении последствий введения прямого управления (в частности, при определении затрат/убытков, подлежащих компенсации в связи с введением прямого управления, которое потенциально может повлечь простой либо ответственность концессионера за досрочное прекращение договоров с контрагентами).

Выводы

Механизм прямого управления концедента может служить **рабочим инструментом** для реагирования на экстраординарные обстоятельства и предотвращения угроз публичным функциям, но он требует **предварительной договорной настройки**, иначе фактически использовать его в момент кризиса будет невозможно.

Ключевые практические выводы:

1. **Прямое управление необходимо закладывать в КС заранее.**

Закон даёт возможность административного вмешательства только в ограниченных случаях (ЧС, военное положение и т.п.). Все остальные ситуации – нарушения концессионера, угрозы качеству услуг, аварийные риски без формального режима ЧС – могут быть урегулированы только договором.

2. **Определяющим фактором является скорость реагирования.**

Стандартные механизмы (особые обстоятельства, ответственность, досрочное прекращение) создают существенный временной лаг и в кризисной ситуации могут не позволить обеспечить непрерывность публичной услуги. Договорный step-in позволяет сократить сроки реагирования до необходимого минимума.

3. **Условия о step-in должны быть максимально конкретизированы.**

Чтобы избежать споров о «существенности нарушения», в КС необходимо прямо прописывать:

- перечень ситуаций/триггеров;
- измеримые параметры (показатели качества, объёма, безопасности);
- признаки угроз публичной функции.

Это снижает риск оспаривания и блокировки ввода прямого управления.

4. **Нужно заранее урегулировать последствия для сторон.**

В КС должны быть определены:

- порядок передачи операционного контроля;
- распределение расходов и убытков в зависимости от основания step-in;
- ответственность концессионера при виновных нарушениях;
- компенсации при независимых обстоятельствах;
- порядок взаимодействия с субподрядчиками и управлением активами.

Без этих положений реализация step-in на практике будет затруднена.

5. **Step-in – инструмент сохранения проекта, а не его завершения.**

В правильно настроенной конструкции прямое управление позволяет:

- поддержать непрерывность оказания услуг;
- предотвратить досрочное прекращение КС и связанные с ним расходы бюджета;
- обеспечить защиту публичных интересов при минимальном вмешательстве.

Поэтому step-in следует рассматривать не как санкцию, а как механизм обеспечения устойчивости проекта.

6. **Институт особенно актуален для проектов с высокой критичностью инфраструктуры.**

Для транспорта, коммунальной инфраструктуры, медицины, портов, космических объектов и иных сегментов с повышенными рисками непрерывности step-in должен быть стандартным элементом КС.

Об авторах исследования



Денис КАЧКИН

Управляющий партнер

Руководитель практики по инфраструктуре и ГЧП

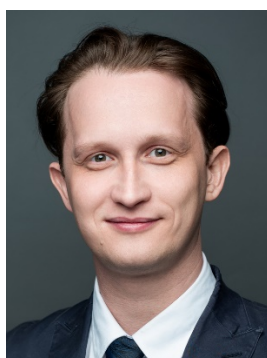
+7 911 297 09 63

denis.kachkin@kachkin.ru

Денис обладает значительным практическим опытом сопровождения проектов в сфере ГЧП и инвестиций, а также консультирования публично-правовых образований по вопросам законодотворчества в сфере ГЧП.

Среди клиентов Дениса: ВЭБ.РФ, Сбербанк, Газпромбанк, ВТБ Инфраструктурный холдинг, Совкомбанк, Дом.РФ, Корпорация Туризм.РФ, Автобан, Трансмашхолдинг, ВИС, ПИК, Главстрой, К1, органы исполнительной власти субъектов РФ и другие. Денис глубоко погружен в процессы совершенствования законодательства о ГЧП и концессиях уже более 15 лет.

В настоящий момент Денис возглавляет направление ГЧП и инфраструктуры в Торгово-промышленной Палате РФ, является экспертом Счетной палаты РФ, членом Экспертного совета Ассоциации инфраструктурных инвесторов и кредиторов, членом Общественного совета при Министерстве транспорта РФ и участником ряда других значимых для рынка ГЧП комиссий и структур.



Алексей ГЛОТОВ

Юрист практики по инфраструктуре и ГЧП

+7 812 602 02 25

aleksey.glotov@kachkin.ru

Алексей специализируется в сфере ГЧП, в частности, занимается подготовкой правового обоснования форм реализации инфраструктурных проектов, выявлением проектных рисков и разработкой рекомендаций по их оптимальному снижению, сопровождением проектного финансирования с участием банков и государственных корпораций.

Алексей участвовал в ряде крупных проектов в сфере транспортной и социальной инфраструктуры, проектах по обращению с ТКО, IT-проектах в интересах ключевых клиентов компании.