

Допустимость прямых платежей от концедента кредиторам концессионера с точки зрения гражданского и бюджетного законодательства¹

Основные термины и сокращения

БК РФ – Бюджетный кодекс РФ.

ГК РФ – Гражданский кодекс РФ.

Закон о концессиях – Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

КС – концессионное соглашение.

ПС / прямое соглашение – соглашение по смыслу ч. 4 ст. 5 Закона о концессиях, заключаемое между концедентом, концессионером и кредиторами, которым определяются права и обязанности сторон (в том числе ответственность в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения концессионером своих обязательств перед концедентом и кредиторами).

Вступление

Для целей реализации КС, включая исполнение обязанностей концессионера по созданию объекта соглашения, концессионером, как правило, привлекается банковское финансирование. Банки, в свою очередь, заинтересованы в возврате предоставленного кредита. В концессионных проектах **платежи концедента зачастую представляют собой наиболее весомое «обеспечение» и гарантию возврата предоставленного заемного финансирования.**

Прежде всего к таким платежам концедента относится компенсация при прекращении КС, занимающая центральное место при дефолте по проекту, а на случай признания КС недействительным или незаключенным – реституционные или кондикционные требования концессионера, а также требования о возмещении убытков при нарушении заверений концедента, связанных с действительностью и заключенностью КС².

Иные платежи концедента (к которым относятся капитальный грант, плата концедента, выплата минимального гарантированного дохода (МГД), выплата дополнительных расходов при наступлении особых обстоятельств, выплата неустоек и возмещение убытков за нарушения концедентом исполнения обязанностей по КС, иные выплаты, осуществляемые в соответствии с отраслевым законодательством, например, субсидии на возмещение недополученных или выпадающих доходов³), как правило, выплачиваются в период штатной

¹ Данная статья аналогично применима к соглашениям о государственном (муниципальном) частном партнерстве.

² Такие убытки в связи с нарушением заверений концедента, связанных с действительностью и заключенностью КС, могут быть заранее оценены в КС размером компенсации при прекращении КС, который бы определялся в соответствии с условиями КС, если бы оно не было признано недействительным или незаключенным. Институт заранее оцененных убытков находит поддержку в судебной практике (см., напр.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 13.04.2023 № 307-ЭС22-18849 по делу № А56-32857/2021; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.06.2020 по делу № А47-11896/2019; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.09.2020 по делу № А40-249682/2019; Решение Арбитражного суда Самарской области от 11.02.2022 по делу № А55-34334/2021 и др.).

³ Применительно к последним выплатам в виде субсидий на возмещение недополученных или выпадающих доходов необходимо отметить, во-первых, что они не всегда будут осуществляться концедентом (напр., в муниципальных концессиях в сфере ЖКХ, когда концедентом выступает муниципальное образование, а недополученные или выпадающие доходы возмещаются самостоятельной третьей стороной КС – субъектом РФ); во-вторых, основанием для таких выплат

реализации проекта. Однако в отдельных случаях они также могут представлять интерес для банков (например, когда наступил дефолт по кредитному соглашению, но КС еще не прекращено; или, когда обязанность по таким выплатам наступила до прекращения КС, если они не учитываются в компенсации при прекращении КС).

Для наглядности представим всю палитру возможных платежей концедента:

Платежи концедента при дефолте по проекту	Платежи концедента при штатной реализации проекта
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Компенсация при прекращении; ▪ Реституционные или кондикционные требования концессионера; ▪ Убытки при нарушении заверений концедента 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Капитальный грант; ▪ Плата концедента; ▪ МГД; ▪ Выплата дополнительных расходов при наступлении особых обстоятельств; ▪ Выплата неустоек и возмещение убытков за нарушения концедентом исполнения обязанностей по КС; ▪ Иные выплаты, осуществляемые в соответствии с отраслевым законодательством, например, субсидии на возмещение недополученных или выпадающих доходов

Поскольку банк стороной КС не является, он не имеет прямого требования к концеденту о выплате платежей концедента в свой адрес. **В целях устранения данного препятствия на практике используют следующие гражданско-правовые механизмы:**

- 1) договор в пользу третьего лица (ст. 430 ГК РФ);
- 2) залог прав требований по КС (ч. 4 ст. 5 Закона о концессиях; ст.ст. 358.1 – 358.8 ГК РФ).

Применение гражданско-правового инструментария обусловлено тем, что КС является соглашением, порождающим гражданско-правовые обязательства сторон⁴. Наряду с этим платежи концедента являются бюджетными обязательствами⁵, выплата которых осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством (применительно к формам финансового участия концедента на это прямо указывается в ч. 6 ст. 10.1 Закона о концессиях), что предопределяет необходимость учета требований и ограничений бюджетного законодательства.

Гражданское регулирование в отношении прямых платежей концедента кредиторам

1. Договор в пользу третьего лица: механизм действия

Конструкция договора в пользу третьего лица предполагает, что исполнение должником своего обязательства осуществляется в пользу третьего лица, а не своего контрагента; при этом третье лицо имеет прямое право требовать исполнения в свою пользу напрямую от должника⁶. По общему правилу с момента выражения третьим лицом намерения воспользоваться своим правом по договору стороны не могут расторгать или изменять заключенный ими договор без согласия третьего лица⁷.

является специальное отраслевое законодательство, а не КС. В связи с указанным далее в рамках данной статьи при указании на платежи концедента мы не относим к ним такие выплаты.

⁴ Ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 3 Закона о концессиях.

⁵ Ст. 6 БК РФ (термины «бюджетные обязательства», «расходные обязательства»).

⁶ П. 1 ст. 430 ГК РФ.

⁷ П. 2 ст. 430 ГК РФ.

Применительно к КС данный механизм позволяет предусматривать право прямого требования к концеденту со стороны банка об исполнении в его пользу платежей концедента. **Использование банком данного права (предъявление концеденту такого требования) предполагает выплату платежей концедента напрямую в адрес банка, минуя концессионера.** Одновременно с этим банку предоставляется защитный механизм от изменения или расторжения КС без его согласия.

Несложно заметить, что ст. 430 ГК РФ содержит лишь общие положения о механизме действия договора в пользу третьего лица. При этом мотивы и цели заключения договора в пользу третьего лица могут быть разными, но они всегда связаны с наличием определенных отношений между кредитором и третьим лицом. Такие отношения могут иметь различные основания (напр., родственные, корпоративные и деловые связи, партнерские отношения, взаимосвязанные договоры). Самой нормой данные отношения кредитора и третьего лица не учитываются и базово они не «вшиваются» в программу договора в пользу третьего лица.

Соответственно, применение ст. 430 ГК РФ путем включения условий о договоре в пользу третьего лица в КС согласно ее буквальному содержанию предоставляло бы банку весь объем прав требований по КС, которыми он мог бы воспользоваться в любой момент реализации проекта и независимо от своих внутренних отношений по кредитованию с концессионером, а также наделяло бы банк широким контролем за изменением и расторжением КС.

Вместе с тем **заключение КС в пользу третьего лица – банка – обусловлено наличием отношений по кредитованию с концессионером.** Сам механизм договора в пользу третьего лица в таком случае призван обеспечить возможность реализации банком прямого требования к концеденту в случае дефолта по кредитному соглашению и (или) проекту в целом. Из этого вытекает следующее:

- в период исправной реализации проекта и погашения кредита у банка отсутствует интерес в получении прямого исполнения от концедента;
- интерес банка при дефолте состоит в получении денежных средств в размере задолженности по кредитному соглашению (включая тело долга, проценты, комиссии, неустойки (пени, штрафы)).

В свою очередь платежи концедента могут включать в себя помимо сумм задолженности⁸ концессионера перед банком также сумму задолженности по привлеченному собственному финансированию (акционерные или облигационные займы), покрытие расходов на текущую операционную деятельность. В связи с чем ни концессионер, ни концедент не заинтересованы в том, чтобы банк притянул на всю сумму платежей концедента. Возможно, что отдельные требования к концессионеру (в том числе в рамках привлеченного собственного финансирования) будут субординированы по отношению к требованиям банка к концессионеру в соответствии с межкредиторским соглашением⁹. Однако после полного погашения задолженности перед банком из кредитного соглашения оставшиеся суммы платежей концедента должны причитаться и перечисляться концессионеру.

⁸ Закон о концессиях при определении целевого назначения платежей концедента оперирует понятием «расходы на создание и (или) реконструкцию», а не долговыми обязательствами концессионера перед кредиторами (банком, участниками (акционерами), держателями облигаций). Для целей данной статьи мы принимаем за данность, что все привлеченные средства, направленные на создание и эксплуатацию объекта КС, а также их обслуживание относятся к «расходам на создание и (или) эксплуатацию», поэтому указанные особенности используемой терминологии не имеют значения.

⁹ Ст. 309.1 ГК РФ.

Указанное, а также ряд иных общих вопросов, связанных механизмом договора в пользу третьего лица¹⁰, приводит к тому, что **имплементация в КС положений о договоре в пользу третьего лица – банка – требует уточнений и «донастройки» по сравнению с общими правилами, заложенными в ст. 430 ГК РФ**. Поскольку, как указывалось выше, данная норма содержит лишь общие правила безотносительно специфики, связанной с мотивами и целями заключения договора в пользу третьего лица, а также со структурой взаимоотношений сторон, **детализация применения механизма договора в пользу третьего лица не только возможна, но и необходима в самом договоре**¹¹.

На практике механизм договора в пользу третьего лица – банка – в КС закрепляется общим образом с отсылкой к реализации данного права в порядке и на условиях, предусмотренных в прямом соглашении (сторонами прямого соглашения являются уже как концедент с концессионером, так и банк). При этом действие данного механизма может не распространяться на отдельные платежи концедента (напр., на капитальный грант) или распространяться только на конкретные платежи концедента (напр., только на компенсацию при прекращении КС). В прямом соглашении предусматриваются уже иные процедурные особенности по реализации данного права, в частности, в каких случаях банк вправе направить требование концеденту о прямой выплате в свою пользу, в каком размере и как он определяется (рассчитывается), порядок изменения и прекращения КС, включая необходимость получения согласования банка на такие действия и случаи, когда оно не требуется и т.п..

Таким образом, **конструкция договора в пользу третьего лица позволяет наделять банк возможностью требовать прямого исполнения платежей концедента в свою пользу, а также контролировать изменение и досрочное прекращение КС. Особенности, случаи и порядок реализации данного права необходимо детально регламентировать в КС и ПС**.

II. Залог прав (требований) по КС: механизм действия

Залог прав (требований) концессионера по КС допускается в соответствии с ч. 4 ст. 5 Закона о концессиях, если для исполнения своих обязательств концессионером привлекаются средства кредиторов.

В залог могут быть переданы все или часть прав (требований) по КС, существующие или будущие права (требования) из существующего или будущего обязательства по КС¹². В соответствии с п. 1 ст. 358.5 ГК РФ залог права возникает с момента заключения договора залога, а при залоге будущего права с момента возникновения этого права. Исходя из приведенных норм предметом залога могут быть не только существующие, но и будущие

¹⁰ В частности, вопросы, связанные с возможностью зачета или прощения долга третьим лицом в отношениях с должником, а также влиянием таких действий (сделок) на отношения с кредитором, который во взаимоотношениях с третьим лицом может являться должником (см.: Договорное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 420 - 453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Карапетов // М-Логос. 2020 (пункт 1.12 комментария к ст. 430 ГК РФ).

¹¹ См.: Договорное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 420 - 453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Карапетов // М-Логос. 2020 (пункты 1.4.2, 2.2 комментария к ст. 430 ГК РФ).

¹² В соответствии с п.п. 1 – 4 ст. 358.1 ГК РФ предметом залога могут быть (1) имущественные права (требования), вытекающие из обязательства залогодателя, (2) право, которое возникнет в будущем из существующего или будущего обязательства, (3) несколько требований, вытекающих из договора или иного обязательства, (4) совокупность прав (требований), каждое из которых вытекает из самостоятельного обязательства, в том числе совокупность будущих прав, а также совокупность существующих и будущих прав.

права (требования), возникновение которых зависит от наступления определенных условий¹³ (например, особых обстоятельств, влекущих возникновение дополнительных расходов; или досрочное прекращение КС, с которым связывается возникновение обязательства по выплате компенсации при прекращении; или нарушение концедентом обязательств по КС, порождающее ответственность концедента в виде возмещения убытков и (или) уплаты неустойки (пени, штрафа)).

При данном механизме **возможность банка требовать выплаты платежей концедента напрямую в свою пользу обеспечивается двумя способами**, предусмотренными гражданским законодательством, регулирующим залог обязательственных прав (требований):

- 1) обращение взыскания на предмет залога и реализация заложенного права¹⁴;
- 2) требование об исполнении обязательства напрямую в адрес залогодержателя¹⁵.

Обращение взыскания на предмет залога осуществляться в судебном или во внесудебном порядке¹⁶ (в договоре залога целесообразно предусматривать оба способа обращения взыскания альтернативно по выбору залогодержателя¹⁷). **Реализация заложенного имущества (прав (требований))**, по общему правилу, осуществляется на торгах¹⁸, однако по соглашению сторон реализация предмета залога может осуществляться: при судебном порядке обращения взыскания – путем перевода заложенного права на залогодержателя по решению суда; при внесудебном порядке обращения взыскания – путем уступки заложенного права залогодержателю или указанному им третьему лицу, осуществляемой залогодателем добровольно или по требованию залогодержателя на основании решения суда или исполнительной надписи нотариуса¹⁹ (в договоре залога целесообразно предусмотреть все возможные способы реализации предмета залога альтернативно по выбору залогодержателя). **В результате перевода (уступки) права на залогодержателя (банк) он приобретает прямое требование к должнику (концеденту), который обязан осуществить исполнение надлежащему лицу²⁰.**

Наряду с обращением взыскания и реализацией предмета залога залогодержателю после возникновения оснований для обращения взыскания на предмет залога (дефолта по кредиту) предоставляется **право прямого требования к должнику** (концеденту) об исполнении в свою пользу обязанности перед залогодателем (концессионером) в пределах

¹³ См.: Договорное и обязательственное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 307 - 453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Карапетов // М-Логос. 2017 (комментарий к ст. 358.1 ГК РФ).

¹⁴ Ст.ст. 348 – 350.2, 358.8 ГК РФ.

¹⁵ П. 3 ст. 358.6 ГК РФ.

¹⁶ П. 1 ст. 349 ГК РФ.

¹⁷ Если договором залога предусмотрен только внесудебный порядок обращения взыскания залогодержатель не лишен возможности обращения взыскания в судебном порядке. Однако в этом случае, по общему правилу, расходы на такое судебное обращение взыскания несет залогодержатель (абз. 2 п. 1 ст. 349 ГК РФ). Вместе с тем как разъяснено Верховным Судом РФ, если стороны договора о залоге предусмотрели возможность как судебного, так и внесудебного обращения взыскания на предмет залога, распределение дополнительных и судебных расходов осуществляется по общим правилам распределения судебных расходов в соответствии с процессуальным законодательством (абз. 3 п. 64 Постановления Пленума ВС РФ от 27.06.2023 № 23 «О применении судами правил о залоге вещей»).

¹⁸ П. 1 ст. 350, п. 1 ст. 350.1, п. 1 ст. 358.8 ГК РФ.

¹⁹ П.п. 2, 3 ст. 358.8 ГК РФ. Для обращения взыскания и реализации предмета залога на основании исполнительной надписи нотариуса договор залога должен быть нотариально удостоверен (п. 6 ст. 349 ГК РФ).

²⁰ Ст.ст. 312, 358.4, 385 ГК РФ.

суммы долга перед залогодержателем, обеспеченной залогом²¹. В этом случае **залогодержатель приобретает полноценное самостоятельное право требования в том числе по суду** исполнения должником в свой адрес, при этом в таком случае залогодержатель **не становится кредитором и не приобретает само право**, что входило бы в противоречие с порядком обращения взыскания и реализации предмета залога (ст. 358.8 ГК РФ), однако он **наделяется полномочиями кредитора**²².

В обоих случаях предполагается возникновение дефолта залогодателя по основному обязательству (дефолт по кредиту)²³.

Механизм реализации своих залоговых прав, включая порядок и способы обращения взыскания на предмет залога, возможность и порядок направления должнику (концеденту) требования об исполнении обязательства напрямую в адрес залогодержателя (или указанного им третьего лица), регулируется договором залога прав (требований), заключаемым между концессионером и банком.

В то же время в целях сохранения и (или) поддержания реализации концессионного проекта отдельные **особенности реализации банком своих залоговых прав могут предусматриваться в прямом соглашении** (в частности, как правило, предусматриваются определенные согласительные процедуры, направленные на выработку способов и согласование плана действий по устранению нарушений концессионером или по его замене на другого концессионера). При этом представляется, что исполнение или неисполнение сторонами обязанностей по прямому соглашению **не влияет на реализацию банком залоговых прав по договору залога** (если самим договором залога не предусмотрено иное). Иными словами, если, например, банк при наличии оснований (дефолт концессионера по кредиту) начнет процедуру обращения взыскания на предмет залога или предъявит концеденту требование об исполнении денежного обязательства напрямую в свой адрес в соответствии с договором залога без соблюдения согласительных процедур,

²¹ П. 3 ст. 358.6 ГК РФ.

²² См., напр.: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.12.2023 по делу № А04-190/2022; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.09.2022 по делу № А43-54772/2019; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.11.2023 по делу № А09-907/2021; постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.08.2025 по делу № А40-222799/2017.

²³ Необходимо отметить, что в п. 1 ст. 358.6 ГК РФ предусматривается диспозитивная норма, позволяющая сторонам договора залога определить в нем, что исполнение должником должно осуществляться в адрес залогодержателя или указанного им лица, даже в отсутствие дефолта по основному обязательству. Между тем такое условие в договоре залога не заменяет кредитора в обязательстве, право (требование) по которому заложено, и не делает договор, из которого такое обязательство возникло, договором в пользу третьего лица (ст. 430 ГК РФ). При таком условии и уведомлении должника залогодержатель становится управомоченным лицом на принятие исполнения (ст.ст. 312, 313 ГК РФ), но не приобретает самостоятельного права требовать исполнения от должника по суду (см.: постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.03.2016 по делу № А06-7076/2015; Договорное и обязательственное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 307 - 453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Карапетов // М-Логос. 2017 (пункт 1.2 комментария к ст. 358.6 ГК РФ); Договорное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 420 - 453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Карапетов // М-Логос. 2020 (пункт 1.15.1 комментария к ст. 430 ГК РФ)). Как ранее отмечалось, при финансировании концессионных проектов банки не имеют интереса в получении прямого исполнения от концедента, если КС и кредитное соглашение исправно исполняются и не возникает дефолта. Поэтому рассмотренные условия по п. 1 ст. 358.6 ГК РФ об исполнении должником (концедентом) в адрес залогодержателя (банка) или указанного им третьего лица, как правило, также предусматриваются в договоре залога и в прямом соглашении, но с оговоркой, что такое исполнение осуществляется при дефолте. В этот момент уже срабатывает самостоятельное прямое требование к должнику (концеденту) в соответствии с п. 3 ст. 358.6 ГК РФ.

предусмотренных прямым соглашением, то такие действия будут правомерными, а банк в таком случае может лишь нести ответственность перед сторонами прямого соглашения за его несоблюдение.

Таким образом, залог прав требований по КС обеспечивает банку возможность требовать от концедента выплат напрямую в свою пользу при наличии оснований для обращения взыскания на предмет залога (дефолте по кредиту).

Бюджетное регулирование в отношении прямых платежей концедента кредиторам

1. Общее бюджетное регулирование

Первоначально на основе указанного выше необходимо подчеркнуть две вещи:

- 1) Законом о концессиях допускается залог прав (требований) по КС, а также не исключается применение гражданско-правовой конструкции договора в пользу третьего лица;
- 2) в результате залога прав (требований) по КС банку могут перейти требования концессионера к концеденту по выплате платежей концедента, либо банк сможет напрямую направлять требование о выплате платежей концедента в свою пользу без уступки (к данному результату приведет также конструкция договора в пользу третьего лица). Иными словами, банк получит прямое требование к концеденту о выплате платежей концедента, а концедент, в свою очередь, обязан будет произвести такую прямую выплату банку.

Бюджетным законодательством не предусматривается положений, принципиально препятствующих применению указанных механизмов, в результате которых исполнение обязанностей концедента по выплате платежей концедента будет производиться напрямую в адрес банка.

Подтверждением этому служат:

- 1) **позиция Минфина России²⁴**, согласно которой, в случае если КС предусматривает передачу концессионером в залог прав по КС в соответствии с ч. 4 ст. 5 Закона о концессиях, в КС в соответствии с п. 6.3 ч. 1 ст. 10 Закона о концессиях также подлежат включению положения, определяющие обязательства концедента по выплате суммы возмещения расходов концессионера **напрямую кредитору** в случаях, предусмотренных прямым соглашением (при его заключении);
- 2) **рекомендации Минэкономразвития России²⁵**, согласно которым прямым соглашением могут быть предусмотрены в том числе **обязательства публичной стороны возместить непогашенную перед финансирующей организацией задолженность** частной стороны (включая сумму долга и проценты) в случае ее дефолта, а также установлены **случаи уступки частной стороной в пользу кредиторов права получения платежей от публичной стороны;**
- 3) **примеры** нормативного закрепления необходимости включения в КС обязанности концедента выплатить определенные платежи концедента напрямую банку. Так, в соответствии с Требованиями к КС в отношении создания (реконструкции) и осуществления деятельности с использованием

²⁴ Письмо Минфина России от 16.01.2025 № 02-13-09/2976.

²⁵ Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов. Москва, 2023. С. 33. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fcf9b0d/metodic_2023.pdf (дата обращения 23.02.2026).

(эксплуатацией) одного или более объектов образования²⁶ КС должно содержать в соответствии с п. 6.3 ч. 1 ст. 10 Закона о концессиях обязанность концедента выплатить концессионеру или в случаях, предусмотренных прямым соглашением (при его заключении), **напрямую кредитору** с учетом соблюдения предусмотренного бюджетным законодательством РФ порядка суммы возмещения в случае досрочного прекращения КС;

- 4) **доклад Центрального Банка России²⁷**, в котором предлагается использовать пониженные риск-веса банка (*Risk-Weighted Assets, RWA*), если соблюдается ряд условий, среди которых принятие концедентом (публичной стороной) на себя риска дефолта по кредиту, в том числе наличие в прямом соглашении обязанности публичной стороны полностью компенсировать невыплаченный кредит и проценты **напрямую банку** или на специальные счета с целевым режимом расходования средств и контролем банка. В данном докладе также отмечается, что **прямые соглашения стали рыночным стандартом**, страхуя и защищая кредиторов от несостоятельных концессионеров (частных партнеров), возлагая ответственность за возврат кредита банку на концедента (публичную сторону).

В данных примерах акцент делается на компенсации при прекращении КС, порядок выплаты которой является существенным условием КС²⁸, после возникновения дефолта по проекту и (или) кредитному соглашению. Однако представляется, что прямые выплаты банку, в том числе в результате реализации залоговых прав (требований) по КС, возможны не только в отношении компенсации при прекращении КС, но и применительно к иным платежам концедента. Допустимость прямых выплат банку не предопределена существенным условием о порядке выплаты компенсации при прекращении КС, поскольку первоочередно в их основе лежит обеспечение в виде залога прав (требований) по КС, а также конструкция договора в пользу третьего лица. В этом смысле наиболее близкими к истине оказываются приведенные выше рекомендации Минэкономразвития России, выраженные более общим образом, в частности, по отношению к приведенной выше позиции Минфина России.

Здесь можно было бы ставить точку. Однако несмотря на указанное, отдельные положения и институты бюджетного законодательства требуют более пристального внимания, поскольку потенциально они могут быть истолкованы в качестве препятствий для прямых выплат банку, создавая тем самым возможные специальные ограничения в отношении допустимости таких прямых выплат банку. Так ли это?

²⁶ Пп. «а» п. 3.13 Приложения 2 к Приложению 27 к Государственной программе РФ «Развитие образования», утв. Постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования"».

²⁷ Доклад для общественных консультаций «Новации в регулировании рисков финансирования государственно-частного партнерства» // Банк России. Москва. 2025 (опубликован на официальном сайте Банка России – 10 июня 2025 года), URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/177185/Consultation_Paper_10062025.pdf (дата обращения – 05.04.2026).

²⁸ П. 6.3 ч. 1 ст. 10 Закона о концессиях.

II. Специальные «ограничения» бюджетного законодательства

Во-первых, целевое назначение. Бюджетным законодательством предусматривается принцип целевого характера использования бюджетных средств, обеспечиваемого получателем бюджетных средств^{29,30}.

Нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы РФ и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным правовыми актами, договорами (соглашениями), в том числе регулирующих порядок и условия предоставления средств из бюджета³¹. За нецелевое использование (расходование) бюджетных средств предусматривается административная и уголовная ответственность³².

Соответственно, правомерно задаться вопросом, является ли целевым расходованием выплата платежей концедента напрямую в адрес банка?

Ответ на этот вопрос положительный. Сама по себе прямая выплата платежей концедента банку целевому назначению использования бюджетных средств не противоречит. Права (требования) концессионера в отношении платежей концедента **возникают на основании КС**, при этом прямая выплата платежей концедента банку **прекращает соответствующую обязанность концедента перед концессионером** путем надлежащего исполнения надлежащему лицу³³ или в результате уступки (перехода) права (требования) банку или указанному им третьему лицу³⁴.

Другое дело, что объем таких прав (требований), то есть конкретный размер платежей концедента, может оказаться небесспорным с точки зрения подтверждения использования заявленного к выплате размера целевому назначению в рамках исполнения КС, в том числе если такие платежи осуществляются напрямую в адрес банка (в результате уступки (перевода) или прямого требования банка без уступки). Например, для выплаты капитального гранта, платы концедента и компенсации при прекращении КС потребуются подтвердить понесенные на создание и (или) эксплуатацию объекта КС фактически понесенные расходы; для выплаты дополнительных расходов в связи с наступлением особых обстоятельств – фактически понесенные дополнительные расходы в связи с таким особым обстоятельством; для выплаты МГД – размер недополученных доходов и т.д.

Данные вопросы относятся уже к определению объема уступаемых (переводимых) прав (требований) или к обоснованности объема предъявленного банком прямого требования. При этом **«подтвержденные» размеры платежей концедента могут выплачиваться напрямую банку без нарушения целевого назначения бюджетных средств.**

²⁹ Под получателем бюджетных средств понимается орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено БК РФ (ст. 6 БК РФ, термин «получатель бюджетных средств»).

³⁰ Ст.ст. 28, 38, пп. 3 п. 1 ст. 162 БК РФ.

³¹ П. 1 ст. 306.4 БК РФ. См. также, напр.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.08.2025 по делу № А78-10587/2024.

³² Ст. 15.14 Кодекса об административных правонарушениях; ст. 285.1 Уголовного кодекса РФ.

³³ Ст.ст. 312, 358.4, п. 3 ст. 358.6, ст. 385, п. 1 ст. 408, п. 1 ст. 430 ГК РФ.

³⁴ Ст.ст. 358.4, 358.8, 382, 385 ГК РФ.

Во-вторых, казначейское сопровождение. В определенных случаях средства, выплачиваемые концедентом концессионеру, подлежат казначейскому сопровождению³⁵. В случаях казначейского сопровождения средств по концессионным проектам оно, как правило, затрагивает средства капитального гранта, хотя и не исключается, что иные платежи концедента также могут попадать под казначейское сопровождение. Далее рассмотрим наиболее распространённую для концессионных проектов ситуацию, при которой казначейское сопровождение осуществляется территориальными органами Федерального казначейства. **Казначейское сопровождение предполагает осуществление расчетов с использованием режима лицевого счета**³⁶, а также осуществление **санкционирования операций** со средствами участников казначейского сопровождения³⁷. Так, операции с целевыми средствами участника казначейского сопровождения осуществляются в порядке, установленном Федеральным казначейством, на казначейском счете и проводятся после осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования расходов³⁸. В свою очередь, в рамках санкционирования операций территориальные органы Федерального казначейства проверяют направления расходования целевых средств на соответствие Порядку санкционирования и при несоответствии отказывают в санкционировании операции³⁹.

Минфин России отдельно подчеркивает, что операции с целевыми средствами по концессионному соглашению, а также по контрактам (договорам), заключаемым в рамках исполнения указанного соглашения, **осуществляются на лицевых счетах в соответствии с Порядком санкционирования**⁴⁰.

В нынешнем **бюджетном законодательстве, в том числе в действующей редакции Порядка санкционирования, отсутствуют механизмы, позволяющие получить исполнение по выплате средств, подлежащих казначейскому сопровождению**, по уступленному (переведенному) праву (требованию) или по прямому требованию банка без уступки.

С указанным синхронизируется позиция Минфина России⁴¹, который применительно к государственным (муниципальным) контрактам первоначально констатирует, что *нормами БК РФ уступка требования (цессия) и финансирование под уступку денежного требования по оплате денежного обязательства, возникающего из государственного (муниципального) контракта, не предусмотрены*, а затем на основе отдельных положений бюджетного законодательства об исполнении бюджета по расходам, в том числе о казначейском сопровождении и о контроле за использованием бюджетных средств, приходит к выводу, что *в отличие от гражданского законодательства бюджетное законодательство РФ не допускает возможность выплаты средств из бюджета лицу, не являющемуся стороной*

³⁵ Глава 24.4 БК РФ.

³⁶ П. 7.1 ст. 220.1, п. 3 ст. 242.23 БК РФ, п. 6, Раздел II Правил казначейского сопровождения, осуществляемого Федеральным казначейством, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» (**далее – Правила казначейского сопровождения**).

³⁷ П. 4 ст. 242.23 БК РФ. Санкционирование операций осуществляется в соответствии с Порядком осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения, утв. Приказ Минфина России от 17.12.2021 № 214н «Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций со средствами участников казначейского сопровождения» (**далее – Порядок санкционирования**).

³⁸ П.п. 3, 4 Правил казначейского сопровождения.

³⁹ Абз. 2 п. 8 Порядка санкционирования.

⁴⁰ Письмо Минфина России от 07.03.2025 № 02-12-06/22678.

⁴¹ Письмо Минфина России от 10.06.2020 № 09-04-06/50348 «Об осуществлении государственным заказчиком оплаты по договору цессии».

государственного (муниципального) контракта, иного договора, заключенного получателем бюджетных средств, поскольку отсутствуют нормы о перемене лица в силу уступки права требования.

Представляется, что данная позиция Минфина России **в части обоснования, связанного с казначейским сопровождением**, аналогично применима к концессиям в отношении платежей концедента, подлежащих казначейскому сопровождению.

Помимо этого, также может быть поставлен вопрос о том, **находятся ли вообще остатки денежных средств на лицевом счете участника казначейского сопровождения (концессионера) в залоге у банка?**

Согласно сформировавшейся судебной практике, исполнение должником требования залогодателю на его обычный банковский счет, не являющийся залоговым счетом, не приводит к трансформации залога обязательственных прав (требований) к должнику в залог прав (требований) к кредитной организации, в которой открыт банковский счет, на который было осуществлено исполнение должником (иными словами, залог денежных средств на таком банковском счете не образуется)⁴².

Возможно ли применить указанную позицию по аналогии в отношении отражения показателей по поступлению денежных средств на лицевой счет участника казначейского сопровождения (концессионера)⁴³? Ответ на этот вопрос, по всей видимости, зависит от того, в какой момент финансовое (денежное) обязательство концедента будет считаться исполненным, в случаях, когда соответствующий платеж подлежит казначейскому сопровождению с использованием лицевого счета.

Представляется, что поступление денежных средств на лицевой счет участника казначейского сопровождения (концессионера) может признаваться надлежащим исполнением концедентом своих финансовых (денежных) обязанностей. Так, на средства участника казначейского сопровождения, находящиеся на лицевых счетах, допускается обращение взыскания с учетом особенностей, предусмотренных бюджетным законодательством⁴⁴. Например, в одном из дел⁴⁵ концедент обратился в суд с иском об обращении взыскания на денежные средства, находящиеся на лицевом счете, которые были на него внесены концедентом в рамках исполнения своих обязательств по КС, признанного ничтожной сделкой. Также в отдельных КС предусматриваются условия о том, что в случае осуществления казначейского сопровождения платежей концедента поступление денежных средств на лицевой счет концессионера является надлежащим исполнением обязанностей по оплате⁴⁶.

В таком случае указанная выше аналогия видится допустимой. Соответственно, выходит, что **после исполнения концедентом своей обязанности по выплате платежей концедента путем перечисления денежных средств на лицевой счет концессионера, такие денежные средства не находятся в залоге как следствие залога прав**

⁴² См.: Определение Верховного Суда РФ от 17.10.2016 № 305-ЭС16-7885 по делу № А40-57347/2015.

⁴³ См.: п. 71 Порядка открытия лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства участникам казначейского сопровождения, утв. Приказ Казначейства России от 22.12.2021 № 44н «Об утверждении Порядка открытия лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства участникам казначейского сопровождения».

⁴⁴ Ст. 242.6-1 БК РФ.

⁴⁵ Решение Арбитражного суда Приморского края от 28.10.2025 по делу № А51-9120/2025.

⁴⁶ См., напр.: пп. (а) п. 38.2 КС в отношении финансирования, создания и эксплуатации на платной основе широтной магистрали скоростного движения в Санкт-Петербурге (URL: [https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/22000208050000000006_1/\(lotInfo:docs\)?fromRec=false#lotInfoSection-docs](https://torgi.gov.ru/new/public/lots/lot/22000208050000000006_1/(lotInfo:docs)?fromRec=false#lotInfoSection-docs), дата обращения – 24.02.2026).

(требований) по КС, а требование к концеденту в соответствующей части прекращается и уже не входит в предмет залога.

При этом **перечисление средств с лицевого счета на залоговый счет в банке невозможен ввиду особенностей порядка казначейского сопровождения**. Так, по общему правилу при санкционировании целевых расходов территориальный орган Федерального казначейства не принимает к исполнению распоряжения участника казначейского сопровождения на перечисление целевых средств на счета, открытые участнику казначейского сопровождения в банке, за исключением прямо указанных в Порядке санкционирования случаев, – например, допускается перевод на банковский счет в случае, если средства перечисляются для оплаты фактически поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг лицом, не являющимся участником казначейского сопровождения, или для возмещения произведенных ранее расходов по оплате фактически поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг⁴⁷.

В свою очередь **до момента перечисления концедентом денежных средств на лицевой счет концессионера реализация банком своих залоговых прав и (или) прав третьего лица** в отношении требований к концеденту по выплате денежных средств, подлежащих казначейскому сопровождению, также **оказывается затруднительной**, поскольку, как указывалось выше, в рамках казначейского сопровождения **расчеты осуществляются с использованием лицевых счетов**.

С учетом указанного, **казначейское сопровождение платежей концедента фактически накладывает ограничения на возможность реализации банком своих залоговых прав или своих прав как третьего лица, в пользу которого в определенных случаях должно производиться исполнение финансовых (денежных) обязанностей концедента**.

В-третьих, санкционирование выплат в адрес третьего лица. В п. 20 ст. 241 БК РФ предусматривается перечень исключений, когда допускается санкционирование выплат в адрес третьего лица⁴⁸. Данное положение может быть истолковано как предусматривающее исчерпывающий перечень исключений для санкционирования оплаты в адрес третьего лица. При этом исключений для санкционирования оплаты в адрес финансирующей организации по КС не предусмотрено. Из чего **может быть сделан вывод, что бюджетным**

⁴⁷ Пп. «а» п. 20 Порядка санкционирования.

⁴⁸ П. 20 ст. 241 БК РФ дословно звучит следующим образом:

В случае оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения государственного (муниципального) контракта в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», денежного обязательства, возникшего на основании государственного (муниципального) контракта, допускается санкционирование оплаты такого денежного обязательства:

1) на счет, определенный арбитражным управляющим, в случае признания несостоятельным (банкротом) физического, юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществивших поставку товара, выполнение работы, оказание услуги (исполнение отдельного этапа исполнения государственного (муниципального) контракта);

2) на счет юридического лица, являющегося правопреемником реорганизованного юридического лица, в случае правопреемства поставщика (подрядчика, исполнителя) по государственному (муниципальному) контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения;

3) лицу, являющемуся наследником, в соответствии с гражданским законодательством в случае смерти физического лица, осуществившего поставку товара, выполнение работы, оказание услуги (исполнение отдельного этапа исполнения государственного (муниципального) контракта), и закрытия счета, указанного в государственном (муниципальном) контракте.

законодательством не предусматривается возможности прямых выплат банку по КС, в том числе в порядке реализации им своих залоговых прав и (или) прав третьего лица.

Вместе с тем **указанный вывод, по нашему мнению, никак не следует из приведенного положения ввиду следующего:**

- норма п. 20 ст. 241 БК РФ, введенная в 2021 году, относится только к оплате по государственному (муниципальному) контракту и положений, позволяющих распространить ее действие на отношения, связанные с оплатой по КС, в БК РФ не содержится;
- предусмотренные данной нормой исключения, по всей видимости, вызваны специфичным толкованием законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд, согласно которому: (1) оплата по государственному (муниципальному) контракту производится *непосредственно* поставщику (подрядчику, исполнителю), а возможность оплаты третьему лицу законодательством не предусмотрена; (2) ввиду запрета перемены поставщика (подрядчика, исполнителя) по государственному (муниципальному) контракту, за исключением случая реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения, *уступка (цессия) требования оплаты также не допускается*, за исключением случаев, прямо указанных в п. 20 ст. 241 БК РФ⁴⁹.

Примечательно, что в 2017 году Верховный Суд РФ подтвердил допустимость уступки поставщиком (подрядчиком, исполнителем) права требования к заказчику исполнения денежного обязательства по государственному (муниципальному) контракту, поскольку в результате подписания договора цессии не производится замена стороны договора – поставщика (подрядчика, исполнителя), а лишь переходит право требования уплаты начисленной задолженности⁵⁰. Впрочем, в последующем в законодательство были внесены точечные уточнения⁵¹, которые позволили вернуться к постановке вопроса о запрете уступки права требования оплаты по государственному (муниципальному) контракту. Хотя, на наш взгляд, данные уточнения не оказывают принципиального влияния на возможность уступки права требования оплаты по государственному (муниципальному) контракту, для целей данной статьи остановимся на констатации того, что этот вопрос характерен только для отношений по государственному (муниципальному) контракту.

Соответственно, **положения п. 20 ст. 241 БК РФ необходимо воспринимать в системном единстве с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд, как направленные на устранение возможных сомнений относительно возможности перехода права требования и, соответственно, оплаты по государственному (муниципальному) контракту третьему лицу в отдельных случаях.** Данные положения **не должны толковаться расширительно как предусматривающие исчерпывающий перечень**

⁴⁹ П. 2 ч. 1 ст. 94, ч. 5 ст. 95 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». См. также: Письма Минфина России от 01.08.2024 № 24-06-09/71877, от 15.08.2024 № 24-08-06/76561, от 27.12.2024 № 02-11-08/133011.

⁵⁰ П. 17 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017).

⁵¹ В 2021 году п. 2 ч. 1 ст. 94 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» был скорректирован следующим образом (путем добавления выделенных слов): «...оплату заказчиком **поставщику (подрядчику, исполнителю)** поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта...».

исключений для санкционирования оплаты в адрес третьего лица **во всех возможных формах взаимоотношений частных лиц с публичным субъектом.**

В ином случае, в частности, нивелировалась бы ценность обеспечения в виде залога прав требований по КС, предоставляемого концессионером банку, в случае привлечения банковского финансирования, который, как уже неоднократно отмечалось, прямо допускается в соответствии с ч. 4 ст. 5 Закона о концессиях. Поэтому при ответе на вопрос о возможности прямых выплат банку по КС Минфином России справедливо игнорируются положения п. 20 ст. 241 БК РФ, на которых акцентируется отдельное внимание в вопросе⁵².

III. Рекомендации по уточнению / корректировкам бюджетного законодательства, устраняющие сомнения о возможности прямых выплат кредиторам

Исходя из приведенного выше анализа можно заключить, что действующее бюджетное законодательство в целом не содержит ограничений применительно к прямым выплатам банку в рамках КС в порядке реализации им своих залоговых прав и (или) прав третьего лица. Вместе с тем возможность прямых выплат банку фактически ограничивается в отношении платежей концедента, подлежащих казначейскому сопровождению. Также не исключается специфичное толкование п. 20 ст. 241 БК РФ, которое приводит к блокировке допустимости прямых выплат платежей концедента банку, в том числе в порядке реализации им своих залоговых прав по КС и (или) прав третьего лица.

В целях устранения возможных сомнений относительно допустимости прямых выплат банку по КС, в том числе в порядке реализации им своих залоговых прав и (или) прав третьего лица, **может быть предложено дополнить ст. 241 БК РФ исключением, предусматривающим возможность санкционирования операций по выплате платежей концедента напрямую финансирующей организации по КС в порядке, предусмотренном КС, прямым соглашением и обеспечительной документацией (договором залога прав по КС).**

Данное изменение не решит вопрос применительно к платежам концедента, подлежащим казначейскому сопровождению. Для данного случая в целях обеспечения возможности прямых выплат банку по КС, как представляется, потребуются комплексные поправки в БК РФ и подзаконное регулирование. В рамках данной статьи мы не беремся сформировать исчерпывающий перечень таких возможных поправок.

⁵² Письмо Минфина России от 16.01.2025 № 02-13-09/2976.