

# Новое регулирование участия ФАС при изменении концессий: от разобщенности к единообразию



Мария Скрябина

Главный методолог

## Введение: новое регулирование порядка изменения существенных условий концессионных соглашений

2 мая 2026 года принят Федеральный закон № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 132-ФЗ), которым внесены ряд особенностей в части реализации концессионных проектов в сфере здравоохранения. Однако помимо прочего, законом внесены также изменения в часть 3.8 статьи 13 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессионных соглашениях), **регламентирующую порядок изменения существенных условий концессионных соглашений (далее – КС) по согласованию с антимонопольным органом**. Поправки затрагивают общее регулирование, применимое для всех объектов соглашений<sup>1</sup>, и вступают в силу с 1 сентября 2026 года.

На первый взгляд, внесенные правки в ч. 3.8 ст. 13 носят юридико-технический характер и не формируют новых правил. Однако главный правовой эффект заключается не столько в самом тексте изменений, сколько в том, что законодатель **наделил новую редакцию обратной силой в отношении всех ранее заключенных КС**. Тем самым достигнуто **единообразие** в правовом регулировании, которого рынку недоставало на протяжении нескольких лет. Вместе с тем остаются вопросы, требующие дальнейшего совершенствования законодательства.

В настоящей статье проведен анализ эволюции правового регулирования порядка изменения существенных условий КС, оценка изменений, внесенных Законом № 132-ФЗ, и предложены перспективные направления совершенствования.

## 1. Исторический контекст: эволюция ч. 3.8 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях

<sup>1</sup> Особенности изменения КС в отношении объектов ЖКХ, предусмотренных п. 11 ч. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях, регулируются гл. 4 указанного закона.

## 1.1. В поиске баланса или как появилась ч. 3.8 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях

Часть 3.8 статьи 13 Закона о концессионных соглашениях была введена с целью установления дополнительного публичного контроля за изменением существенных условий КС. Изначально норма об участии антимонопольного органа появилась в 2014 году <sup>2</sup> наряду с некоторыми значимыми для рынка ГЧП изменениями, которые существенно повлияли на количество реализуемых концессионных проектов и объем привлеченных инвестиций в инфраструктуру, например, тем же законом:

- ▶ закреплена возможность предоставления *платы концедента* по проектам в отношении всех объектов (не только автомобильных дорог);
- ▶ право на заключение *прямого соглашения* распространено на все объекты;
- ▶ регламентирована процедура *частной концессионной инициативы (ЧКИ)*;
- ▶ закреплена возможность изменения существенных условий КС *по требованию концессионера*.

Таким образом, с учетом появления возможности изменения существенных условий по требованию концессионера в случае, если реализация КС стала невозможной, например, *в результате возникновения обстоятельств непреодолимой силы или в случаях существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении КС*, необходимо было обеспечить с одной стороны возможность изменения во внесудебном порядке (по соглашению сторон) для обеспечения оперативного внесения изменений в КС, с другой стороны обеспечить контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и отсутствием нарушения конкуренции.

Первая редакция ч. 3.8. ст. 13 Закона о концессионных соглашениях предусматривала, что, если концедентом является субъект РФ или муниципальное образование, **изменение всех существенных условий КС осуществляется по согласованию с антимонопольным органом**. Данная норма становилась препятствием для сторон КС, например, в случае необходимости уточнения технико-экономических параметров объекта КС в результате завершения проектирования объекта (без изменения стоимости объекта).

Новое регулирование вступило в силу **1 февраля 2015 года и применялось к КС, заключенным после вступления в силу Закона № 265-ФЗ** <sup>3</sup>.

Отметим, что новый порядок был введен для внесудебного порядка изменения КС по соглашению сторон. При этом был установлен **закрытый** перечень оснований, при наличии которых ФАС вправе согласовать такие изменения (см. Постановление Правительства РФ от 24.04.2014 № 368 «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения» (далее – Постановление № 368).

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 265-ФЗ).

<sup>3</sup> Письмо ФАС России от 30.09.2015 № АЦ/52961/15 «О согласовании антимонопольным органом внесения изменений в концессионное соглашение»; Решение Арбитражного суда Пермского края от 14.12.2016 по делу № А50-19644/16.

Установленные правила изменения существенных условий по согласованию антимонопольным органом были призваны установить прозрачную процедуру изменений КС в целях исключения нарушения прав третьих лиц, а также ограничения конкуренции. При этом наличие указанных правил дачи согласий, одновременно с перечнем оснований для такого согласования ни в коем случае не могут рассматриваться как ограничение права сторон воспользоваться **процедурой судебного изменения КС** при наличии соответствующих оснований (например, ст. 450, 451 ГК РФ)<sup>4</sup>. Судебная практика по данному вопросу формировалась противоречиво и встречались судебные решения, где суд (ошибочно, по нашему мнению) отказывал во внесении изменений в КС в судебном порядке в связи с отсутствием оснований, предусмотренных Постановлением № 368<sup>5</sup>. Такое толкование, на наш взгляд, приводило к смешению регулирования двух разных порядков внесения изменений в КС – судебного и внесудебного<sup>6</sup>.

Так в соответствии с ч. 4 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях КС по требованию стороны соглашения может быть изменено решением суда по основаниям, предусмотренным ГК РФ. Среди таких оснований ГК РФ предусматривает изменение договора при существенном нарушении договора другой стороной, а также в иных случаях, предусмотренных ГК РФ, другими законами или *договором*. Потребовать изменения существенных условий КС в судебном порядке возможно не только при существенном изменении обстоятельств согласно ст. 451 ГК РФ, но также в иных случаях, прямо предусмотренных КС.

Среди оснований для согласования антимонопольного органа во внесудебном порядке – обстоятельства непреодолимой силы, вступление в силу новых нормативных правовых актов и пр. Перечень, хоть и имеет закрытый характер, неоднократно корректировался при выявлении объективных потребностей с учетом различных макроэкономических изменений и по мере накопления практики реализации проектов.

Например, в связи с существенным ростом цен на строительные ресурсы по сравнению со сметной документацией в 2021 году, в Постановление № 368 (подпункт «к»<sup>7</sup>) было внесено соответствующее основание для согласования изменения объема финансового участия концедента, но не более чем на 30 процентов (по аналогии с проектами государственного заказа)<sup>8</sup>. Впоследствии данный пункт «к» был заменен на «существенное изменение обстоятельств, из которых стороны соглашения исходили при его заключении».

---

<sup>4</sup> Суд проверяет наличие или отсутствие оснований для внесения изменений, предусмотренных ГК РФ, а также самостоятельно оценивает соблюдение прав третьих лиц и отсутствие нарушения конкуренции в рамках предмета судебной деятельности.

<sup>5</sup> См. например, Решение Арбитражного суда Вологодской области от 01.06.2015 по делу № А13-12622/2014.

<sup>6</sup> Необходимо разделять следующие ситуации: 1) необоснованный отказ антимонопольного органа 2) обоснованный отказ в связи с отсутствием оснований, предусмотренных Постановлением № 368. Во втором случае отсутствует целесообразность в оспаривании решения УФАС, стороны вправе направлять требования по основаниям, предусмотренным ГК РФ (при наличии).

<sup>7</sup> Подпункт «к» введен Постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 № 2594 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

<sup>8</sup> За исключением проектов в отношении создания объектов, предусмотренных п. 10, 11, 17, 20 ч. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях.

Пример демонстрирует гибкость регулятора и готовность обеспечивать необходимые условия для сохранения стабильности реализуемых проектов и защиты привлекаемых долгосрочных инвестиций.

## 1.2. Упрощение регулирования для сторон при изменении КС

Почти 10 лет положения ч. 3.8 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях оставались неизменными и применялись участниками рынка ГЧП. В рамках практического применения данной нормы сложности возникали с определением условий, которые являются существенными и соответственно требуют согласования с антимонопольным органом в случае изменения.

Несмотря на то, что ч. 1 ст. 10 Закона о концессионных соглашениях содержит исчерпывающий перечень условий, поименованных в качестве существенных, оставался открытым и вызывающим сомнения ряд вопросов по применению нормы. В частности, являются ли существенными условия о финансовом участии концедента<sup>9</sup>, которые формально не были отнесены к перечню существенных в связи с опциональностью (не обязательностью) такого участия. Равно также какие условия считаются существенными в случае заключения КС в порядке частной инициативы, с учетом того, что согласно п.1 ст. 432 ГК РФ существенными признаются все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

На практике можно было встретить совершенно противоположные позиции, как признающие формальный подход и отрицающие существенность условий об объеме бюджетного участия, также позицию о том, что существенными будут все условия ЧКИ вплоть до реквизитов сторон КС.

Эту проблематику и дискуссию разрешил Федеральный закон от 10.07.2023 № 296-ФЗ (далее – Закон № 296-ФЗ), которым были внесены изменения в Закон о концессионных соглашениях. Закон № 296-ФЗ вступил в силу с **1 октября 2023 года**.

Указанным законом была изменена редакция ч. 3.8 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях, в рамках которой было закреплено что:

1. существенными для целей согласования с ФАС являются условия, прямо предусмотренные ч. 1 ст. 10 Закона о концессионных соглашениях (наряду с отнесением размера финансового участия и (или) порядка его определения к существенным условиям КС (при наличии));

---

<sup>9</sup> Ч. 13 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях (в ред. до 01.10.2023) «Концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Размер принимаемых концедентом на себя расходов, а также размер, порядок и условия предоставления концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий должны быть указаны в решении о заключении концессионного соглашения, в конкурсной документации, в концессионном соглашении. Решение о выплате платы концедента по концессионному соглашению может быть принято в случае, если установление платы концедента по концессионному соглашению определено в качестве критериев конкурса».

- согласованию подлежат также изменения условий КС, определенных на основании конкурсного предложения концессионера по критериям конкурса.

При этом было установлено общее исключение, что такое **согласование не требуется, если изменения не влияют на финансовое участие концедента** – на формы финансового участия, на общий размер денежных обязательств концедента и сроки осуществления такого участия (перенос на более ранний срок).

Таким образом, законодатель существенно сократил перечень случаев, которые потребуют согласования антимонопольного органа при внесении изменений, сохранив при этом контроль за наиболее чувствительным вопросом – размером бюджетных расходов концедента.

### 1.3. Период разобщенности: три категории концессионных соглашений

Несмотря на внесенную Законом № 296-ФЗ ясность по предмету согласования, на повестке встал вопрос о применении новой редакции ч. 3.8 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях к КС, заключенным до 1 октября 2023 года. Ч. 5 ст. 4 Закона № 296-ФЗ устанавливала, что положения Закона о концессионных соглашениях в редакции указанного закона **не применяются к КС, заключенным до дня его вступления в силу**. В то же время в цивилистических умах формировались гипотезы, что новые правила распространяются на дополнительные соглашения к старым КС, учитывая, что они заключаются после вступления в силу Закона № 296-ФЗ и к ним должны применяться обязательные положения закона, действующие на дату заключения такого дополнительного соглашения. У сторон соглашений также возникало желание применять указанное толкование ч. 5 ст. 4 Закона № 296-ФЗ, так как новое регулирование существенно сократило случаи, когда требуется согласование антимонопольного органа, оставив в фокусе внимания наиболее значимые условия – бюджетные обязательства.

Федеральная антимонопольная служба в письме от 02.11.2023 № ГМ/91382/23 разъяснила, что новые правила согласования **не распространяются на КС, заключенные до 1 октября 2023 года**.

В результате эволюции законодательного регулирования на 1 октября 2023 года сложилась следующая правовая картина и категории КС:

- ▶ **Первая категория** – КС, заключенные **до 1 февраля 2015 года** (до вступления в силу ч. 3.8 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях): изменения таких КС не требовали согласования с ФАС в принципе.
- ▶ **Вторая категория** – КС, заключенные **с 1 февраля 2015 до 1 октября 2023 года**<sup>10</sup> (до вступления в силу Закона № 296-ФЗ и новой редакции ч. 3.8

<sup>10</sup> Переходная группа: КС, заключенные после 1 октября 2023, но к которым применяется регулирование на дату объявления конкурса, на дату размещения ЧКИ на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов. Процедура заключения по таким КС завершается по правилам, которые действовали на день объявления конкурса или размещения ЧКИ (см. ч. 3 и 4 ст. 4 Закона № 296-ФЗ).

ст. 13): изменение всех существенных условий подлежали согласованию с ФАС.

- ▶ **Третья категория** – КС, заключенные после 1 октября 2023 года (после вступления в силу Закона № 296-ФЗ и новой редакции ч. 3.8 ст. 13): согласованию с ФАС подлежали только изменения существенных условий, затрагивающие финансовое участие концедента.

Такая разнородность регулирования создавала правовую противоречивость действующего законодательства и неравенство условий для концессионеров в зависимости от даты заключения КС.

## 2. Что изменил Закон № 132-ФЗ?

### 2.1. Новая редакция с 1 сентября 2026 года

Закон № 132-ФЗ изложил часть 3.8 статьи 13 Закона о концессионных соглашениях в следующей редакции:

*«В случае, если концедентом по концессионному соглашению является субъект Российской Федерации или муниципальное образование, изменение условий концессионного соглашения, определенных на основании конкурсного предложения концессионера по критериям конкурса, и изменение существенных условий концессионного соглашения, указанных в части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, если такие изменения приведут к изменению условий финансового участия концедента в части используемых в концессионном соглашении форм финансового участия концедента и (или) общего размера денежных обязательств концедента в рамках финансового участия концедента и (или) переноса сроков осуществления финансового участия концедента на более ранний срок, осуществляются по согласованию с антимонопольным органом».*

По своему юридическому смыслу новая редакция полностью соответствует редакции, установленной Законом № 296-ФЗ: согласованию подлежат только те условия, которые влекут изменение финансового участия концедента.

### 2.2. Ключевое нововведение: обратная сила

Для участников рынка ГЧП интерес представляет порядок применения новой нормы. Закон № 132-ФЗ содержит принципиально важное положение:

*«Действие положений части 3.8 статьи 13 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (в редакции настоящего Федерального закона) распространяется на концессионные соглашения, заключенные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона».*

Таким образом, новая редакция ч. 3.8 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях распространяется на все КС независимо от даты их заключения и покрывает все 3 категории соглашений.

Исключением являются КС, заключенные без проведения конкурса с концессионером, определенным решением Правительства РФ в соответствии с ч. 1 ст. 37 Закона о концессионных соглашениях (ч. 3.8.-1 ст. 13). Данная норма была внесена Законом № 296-ФЗ и имеет обратную силу (применяется ко всем ранее заключенным КС в указанном порядке). К таким КС не применяют требования о необходимости согласования с антимонопольным органом изменений существенных условий.

### 2.3. Оценка изменений: достигнуто единообразие

С принятием Закона № 132-ФЗ правовой режим изменения КС унифицирован. Независимо от того, когда было заключено КС и к какой из категорий, приведенных в разделе 1.2 настоящей статьи, относится – сегодня действует единый подход: изменение существенных условий КС, включая технико-экономические показатели объекта такого соглашения, не требует согласования с антимонопольным органом в том случае, если такие изменения не приведут к изменению условий финансового участия концедента. Отсутствие необходимости предварительного согласования дополнительного соглашения с антимонопольным органом не означает, что стороны вправе вносить любые изменения в существенные условия КС без каких-либо ограничений. В случае если в результате внесения изменений будут существенно сокращены обязательства концессионера (например, снижен объем частных инвестиций в объект КС без изменения финансового участия концедента) такое дополнительное соглашение может быть рассмотрено как нарушающее конкуренцию. ФАС вправе в рамках своей деятельности выдавать предписания о прекращении нарушений в адрес концедента, а также заявлять требования в суд о признании недействительными полностью или частично договоров, не соответствующих антимонопольному законодательству.

Данные изменения – это безусловный шаг вперед с точки зрения правовой определенности и унификации регулирования. Разрозненные категории КС, подчинявшиеся разным правилам, устранены. Минэкономразвития России удалось навести порядок в этой сфере.

С другой стороны, для концессионных соглашений первой категории (заключенных до появления ч. 3.8 ст. 13) новые правила означают **ужесточение режима**: теперь при изменении условий финансового участия концедента потребуется согласование с ФАС, тогда как ранее такая обязанность отсутствовала. Однако, как представляется, стремление к единообразию и правовой определенности оправдывает такое ограничение, тем более что законом установлен разумный баланс: согласованию подлежат только изменения, затрагивающие финансовое участие концедента, тогда как иные изменения могут вноситься без участия антимонопольного органа.

Отдельно стоит оценить влияние Закона № 132-ФЗ на дополнительные соглашения, ранее заключенные по КС первой категории. По нашему мнению, несмотря на распространение положений ч. 3.8 ст. 13 на КС, заключенных до 1 февраля 2015 года, ранее заключенные дополнительные соглашения

являются действительными. Положения Закона № 132-ФЗ распространяются на такие КС, но регулируют порядок заключения дополнительных соглашений к КС после вступления в силу указанного закона на будущее (после 1 сентября 2026 года). «Ставить под сомнение договор, заключенный до появления таких новых императивных требований, в силу п. 2 ст. 422 ГК РФ нельзя»<sup>11</sup>.

Можно констатировать: тренд на прозрачность правового регулирования и снижение административных барьеров, заложенный Законом № 296-ФЗ, сохранен и распространен на все концессионные соглашения. Это позитивный сигнал для рынка.

### 3. Открытые вопросы: рефинансирование и снижение финансового участия концедента

#### 3.1. Модель двухэтапного финансирования ВЭБ.РФ

ВЭБ.РФ совместно с АНО «Национальный центр РАЗВИВАЙ.РФ» разработал и опубликовал методику о применении модели государственно-частного взаимодействия по долгосрочному финансированию концессионных проектов с привлечением средств рынка ценных бумаг за счет размещения облигаций (далее – [Модель](#))<sup>12</sup>. Модель предполагает привлечение проектного финансирования на этапе создания или реконструкции объекта концессионного соглашения с последующим рефинансированием с использованием концессионных облигаций на этапе эксплуатации.

Одной из целей применения данной модели и осуществления рефинансирования является **оптимизация расходов концессионера на обслуживание заемного финансирования** и, как следствие, снижение общего размера финансового участия концедента (в случае, если оно предусмотрено соглашением).

#### 3.2. Сдерживающий фактор: требование согласования с ФАС

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона о концессионных соглашениях условия о размере финансового участия концедента и (или) порядке его определения являются существенными условиями КС. Согласно ч. 3.8 ст. 13 (в действующей редакции и в будущей редакции Закона № 132-ФЗ), **любое изменение размера финансового участия подпадает под процедуру согласования антимонопольного органа** (с ограниченным перечнем оснований для получения согласия).

Как разъяснило Минэкономразвития России в Письме от 26.10.2023 № Д22и-34555, изменение условий КС осуществляется по согласованию

<sup>11</sup> См. подробнее п.2.1 «Введение после заключения договора императивных норм, противоречащих согласованным в договоре условиям или устанавливающим требования к порядку заключения или форме договора», Договорное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 420 - 453 Гражданского кодекса Российской Федерации / А.К. Байрамкулов, О.А. Беляева, А.А. Громов и др.; отв. ред. А.Г. Карапетов. Москва: М-Логос

<sup>12</sup> [Ответы на вопросы по Модели долгосрочного финансирования концессионных проектов.](#)

с антимонопольным органом, даже если такие изменения приведут к **снижению объема финансового участия концедента.**

Таким образом, любое изменение размера финансового участия концедента – как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения – может быть внесено исключительно по согласованию с ФАС и только при наличии оснований, предусмотренных Постановлением № 368, что затрудняет заключение дополнительных соглашений, направленных на снижение размера финансового участия концедента.

### 3.3. Предложение: исключить снижение размера финансового участия из предмета согласования

По нашему мнению, указанное регулирование является **сдерживающим фактором для осуществления рефинансирования** по проектам при наличии благоприятных условий на рынке, в том числе для применения модели двухэтапного финансирования.

В случае если сторонами КС принимается совместное решение об осуществлении рефинансирования, приводящего к снижению расходов концессионера, возможность изменения размера финансового участия концедента в сторону уменьшения не должна быть ограничена. Такое изменение регулирования не нарушает публичные интересы, не создает рисков для конкуренции и не ущемляет права третьих лиц. Напротив, оно способствует более эффективному исполнению КС сторонами и оптимизации бюджетных расходов.

С учетом изложенного представляется целесообразным следующим шагом доработать положения ч. 3.8 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях, **исключив случаи снижения размера финансового участия концедента из числа изменений, подлежащих согласованию с антимонопольным органом.**

Ч. 3.8 ст. 13 в ред. Закона № 132-ФЗ	Предлагаемая редакция
<p>«3.8. В случае, если концедентом по концессионному соглашению является субъект Российской Федерации или муниципальное образование, изменение условий концессионного соглашения, определенных на основании конкурсного предложения концессионера по критериям конкурса, и изменение существенных условий концессионного соглашения, указанных в части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, если такие изменения приведут к изменению условий финансового участия концедента в части используемых в концессионном соглашении форм финансового участия концедента и (или)</p>	<p>«3.8. В случае, если концедентом по концессионному соглашению является субъект Российской Федерации или муниципальное образование, изменение условий концессионного соглашения, определенных на основании конкурсного предложения концессионера по критериям конкурса, и изменение существенных условий концессионного соглашения, указанных в части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, если такие изменения приведут к изменению условий финансового участия концедента в части используемых в концессионном соглашении форм финансового участия концедента и (или)</p>

к изменению общего размера денежных обязательств концедента в рамках финансового участия концедента и (или) переносу сроков осуществления финансового участия концедента на более ранний срок, осуществляются по согласованию с антимонопольным органом.»

к увеличению общего размера денежных обязательств концедента в рамках финансового участия концедента и (или) переносу сроков осуществления финансового участия концедента на более ранний срок, осуществляются по согласованию с антимонопольным органом.»

## Заключение

Принятие Закона № 132-ФЗ – важный этап в развитии правового регулирования КС. Унификация правил согласования изменений с антимонопольным органом и распространение их на все КС независимо от даты заключения позволили устранить правовую неопределенность и создать равные условия для всех участников рынка.

Вместе с тем потенциал для совершенствования законодательства не исчерпан. Согласование с ФАС снижения размера финансового участия концедента при рефинансировании концессионных проектов представляется избыточным. Исключение указанного случая из сферы действия ч. 3.8 ст. 13 позволит создать условия для осуществления сторонами рефинансирования, **оптимизации своих расходов, в том числе бюджетных, что в конечном счете будет способствовать повышению эффективности концессионных проектов в целом.**