



UNITY



ГЧП-СОВЕТНИК



КОНЦЕССИОННЫЙ КОНКУРС: АЛГОРИТМ, ПРАКТИКА, ДОКУМЕНТЫ



ЯНВАРЬ 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

1.	ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О ЗАКЛЮЧЕНИИ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ.	5
2.	УТВЕРЖДЕНИЕ КОНКУРСНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ	7
2.1.	Требования к заявителю	7
2.1.1.	Опыт реализации аналогичных проектов и (или) осуществления аналогичной деятельности	7
2.1.2.	Опыт финансирования аналогичных проектов.....	9
2.1.3.	Наличие финансовых ресурсов.....	10
2.1.4.	Наличие и квалификация трудовых ресурсов	10
2.1.5.	Подтверждение соответствия требованиям третьими лицами	11
2.2.	Критерии конкурса.....	11
2.3.	Подтверждающие документы и материалы.....	13
2.4.	Внесение задатка и (или) предоставление банковской гарантии	14
2.5.	Предоставление информации об объекте концессионного соглашения, доступа на него	15
2.6.	Дополнительные условия конкурсной документации.....	16
3.	ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ КОНКУРСНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ, РАЗЪЯСНЕНИЕ ЕЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ИЗМЕНЕНИЕ	17
4.	ОБЪЯВЛЕНИЕ КОНКУРСА И РОЛЬ КОНКУРСНОЙ КОМИССИИ	18
4.1.	Объявление конкурса	18
4.2.	Роль конкурсной комиссии	18
5.	ОПЕРАТОР ЭЛЕКТРОННОЙ ПЛОЩАДКИ. АККРЕДИТАЦИЯ	20
6.	ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ОТБОР	21
6.1.	Порядок представления заявок	21
6.2.	Порядок проведения предварительного отбора.....	22
6.3.	Признание конкурса несостоявшимся.....	23
7.	РАССМОТРЕНИЕ И ОЦЕНКА КОНКУРСНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ	25
7.1.	Порядок представления конкурсных предложений	25
7.2.	Порядок рассмотрения и оценки конкурсных предложений	25
7.3.	Признание конкурса несостоявшимся.....	27
8.	ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ КОНКУРСА	28
9.	ПЕРЕГОВОРЫ.....	29
10.	КОММЕРЧЕСКОЕ ЗАКРЫТИЕ.....	30
11.	ПОСЛЕДСТВИЯ НАРУШЕНИЯ КОНКУРСНЫХ ПРОЦЕДУР	31
11.1.	Обжалование действий организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии.....	31
11.2.	Привлечение уполномоченных лиц концедента к административной ответственности	31
11.3.	Оспаривание результатов конкурса и концессионного соглашения в суде	32
	Карта концессионного конкурса	33

Карта концессионного конкурса в случае поступления/соответствия требованиям менее двух заявок.....	34
Карта концессионного конкурса в случае поступления менее двух конкурсных предложений	35
Состав конкурсной документации	36
Существенные условия концессионного соглашения.....	38
Форма сообщения о проведении конкурса	42
Форма протокола проведения предварительного отбора.....	44
Комплект документов для признания конкурса несостоявшимся на стадии предварительного отбора	47
Форма протокола рассмотрения и оценки конкурсных предложений	58
Комплект документов для признания конкурса несостоявшимся на стадии рассмотрения и оценки конкурсных предложений	63
Форма протокола о результатах проведения конкурса.....	68
Форма сообщения о результатах проведения конкурса.....	71

О документе

В настоящем документе представлены практические рекомендации по проведению конкурса в целях заключения концессионного соглашения.

В рекомендациях можно найти подробный алгоритм действий, необходимых для подготовки и проведения конкурса. Указанный алгоритм подготовлен на основе положений законодательства и сложившейся правоприменительной практики.

Рекомендации также содержат шаблоны документов, оформление которых может потребоваться в рамках конкурсных процедур и разработка которых осуществляется конкурсной комиссией или концедентом. Документ не включает формы документов, направляемых оператором электронной площадки.

Документ не учитывает специальные правила проведения конкурса и заключения концессионного соглашения для концессионных проектов, реализуемых в отношении объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения. Документ также не содержит шаблона конкурсной документации. Указанные вопросы являются отдельными предметами для рассмотрения.

Как использовать документ?

Рекомендации могут быть полезны как организаторам концессионного конкурса, так и его потенциальным участникам в следующих случаях:

- для общего понимания порядка проведения конкурса;
- при подготовке конкурсной документации концессионного конкурса;
- для оценки соответствия документации и конкурсных процедур законодательству, в том числе для принятия решения об участии в конкурсе;
- в процессе участия в конкурсных процедурах как со стороны их организатора, так и со стороны участника;
- для поиска ответов на возникающие при подготовке и участии в конкурсе вопросы с учетом позиций, сложившихся в правоприменительной практике.

1. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О ЗАКЛЮЧЕНИИ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

По общему правилу, концессионное соглашение заключается по итогам конкурса¹. Конкурс проводится в соответствии с решением о заключении концессионного соглашения («**Решение**»)².

Решение – это правовой акт, утверждающий основные условия концессионного конкурса. Его принятие является первым этапом в рамках формального запуска проекта. В зависимости от уровня реализации проекта Решение принимается Правительством РФ, органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Информация, которая должна быть предусмотрена в Решении, может быть разделена на следующие группы³:

1. Существенные условия концессионного соглашения, определенные частью 1 статьи 10 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» («**Закон о концессиях**») и иными правовыми актами.

Такие условия должны быть предусмотрены Решением в обязательном порядке (см. Приложение 5). В Решении могут быть указаны иные условия, которые концедент считает существенными (например, существенные нарушения обязательств, особые обстоятельства, позволяющие требовать возмещения расходов, изменения или расторжения концессионного соглашения и т.д.);

2. Условия проведения конкурса:

- a) критерии конкурса;
- b) параметры критериев конкурса;
- c) вид конкурса (открытый конкурс или закрытый конкурс)
- d) информация о том, что конкурс проводится в электронной форме⁴;
- e) срок опубликования/размещения сообщения о проведении конкурса (для открытого конкурса);
- f) перечень лиц, которым направляются приглашения принять участие в конкурсе (для закрытого конкурса);
- g) срок направления сообщения о проведении конкурса с приглашением принять участие (для закрытого конкурса);
- h) срок размещения в разделе открытой части электронной площадки, доступ к которому имеет неограниченный круг лиц и в котором концедентом размещаются необходимые документы и материалы при проведении конкурса в электронной форме, сообщения о проведении конкурса;
- i) порядок и сроки утверждения конкурсной документации;

3. Уполномоченные органы:

- a) для утверждения конкурсной документации и внесения в нее изменений;
- b) для создания конкурсной комиссии по проведению конкурса и утверждения ее персонального состава.

Конкурсная документация и состав конкурсной комиссии могут быть утверждены непосредственно Решением. Однако наделение отдельного уполномоченного

¹ Часть 1 статьи 13 Закона о концессиях.

² Часть 2 статьи 22 Закона о концессиях.

³ Часть 2 статьи 22 Закона о концессиях.

⁴ Часть 2.5 статьи 22 Закона о концессиях.

органа упомянутыми функциями поможет избежать сложностей «технического» характера, например, упростить процедуру изменения состава конкурсной комиссии.

2. УТВЕРЖДЕНИЕ КОНКУРСНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Состав конкурсной документации определяется частью 1 статьи 23 Закона о концессиях (см. Приложение 4). При подготовке конкурсной документации необходимо уделить особое внимание следующим аспектам, которые напрямую влияют на соблюдение принципов прозрачности, объективности и недискриминации при проведении конкурса.

2.1. Требования к заявителю

Закон о концессиях не устанавливает закрытого перечня требований к заявителям, указывая лишь, что такие требования могут касаться квалификации, профессиональных и деловых качеств заявителей⁵. Предусмотренные конкурсной документацией требования не должны необоснованно ограничивать доступ к участию в конкурсе и (или) создавать преимущественные условия участия в конкурсе⁶.

На практике сформировалось несколько направлений, по которым концеденты выстраивают стратегию отбора. Как правило, если принимается решение о включении в конкурсную документацию дополнительных требований к заявителю, то к ним относят требования к (1) опыту реализации инвестиционных проектов и (или) осуществления аналогичной деятельности в отрасли, к которой относится объект концессионного соглашения, (2) к опыту финансирования таких проектов, (3) наличию у заявителя достаточных финансовых ресурсов, (4) наличию и квалификации трудовых ресурсов.

На уровне антимонопольных органов и судов единая позиция сформирована не по всем перечисленным требованиям. Одно и то же требование может быть оценено, как ограничивающее конкуренцию, либо напротив – как позволяющее отобрать участника конкурса, способного реализовать проект. Спорным также является вопрос о возможности подтверждения соответствия требованиям третьими лицами, связанными с заявителем. Поэтому вопрос о возможности использования тех или иных требований для предварительного отбора должен решаться с учетом всех рисков и особенностей, характерных для конкретного проекта. Ниже мы приводим возможные подходы в правоприменительной практике к обозначенным выше требованиям.

2.1.1. Опыт реализации аналогичных проектов и (или) осуществления аналогичной деятельности

В отношении использования такого требования предварительного отбора в судебной и антимонопольной практике встречаются разные позиции.

Например, антимонопольный орган посчитал нарушающим конкуренцию установление в рамках конкурса на право заключения концессии в отношении объекта обращения с ТКО требования к заявителям о наличии опыта создания и эксплуатации объекта обращения с ТКО с конкретными техническими характеристиками (мощностью объекта), однако суд встал на сторону организатора конкурса, указав, что такие требования обусловлены потребностями в выявлении лица, имеющего реальный опыт в создании и эксплуатации объектов обращения с ТКО, являющихся предметом концессионного соглашения, в целях выявления риска неисполнения концессионного соглашения на более ранних этапах⁷.

Стоит отметить, при оценке наличия в действиях организатора торгов нарушения конкуренции суд в том числе принял во внимание, что в целях расширения возможности доступа лиц к участию в конкурсе в конкурсной документации было установлено, что квалификацию и опыт можно подтвердить участнику не только лично, но и с помощью привлеченного лица.

⁵ Пункт 3 части 1 статьи 23 Закона о концессиях.

⁶ Часть 3 статьи 23 Закона о концессиях.

⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 24.06.2025 по делу № А40-125540/2024.

В рамках другого дела, напротив, при оценке условий конкурсной документации по концессионному проекту в отношении объектов электропередачи антимонопольный орган подтвердил, что установление требования о наличии опыта в осуществлении деятельности по передаче электрической энергии при отсутствии негативных изменений финансового состояния (наличие убытка и его увеличение) за последние два года, подтвержденного бухгалтерским балансом за последний отчетный период, является обоснованным, и суд поддержал выводы антимонопольного органа⁸. Установление требований о наличии опыта осуществления аналогичной деятельности, по мнению судов, также не противоречит Закону о концессиях и может быть обусловлено потребностями концедента в выявлении лица, имеющего реальный опыт при выполнении работ, схожих с предметом концессионного соглашения, в целях выявления риска неисполнения соглашения на более ранних этапах⁹.

Например, в рамках спора в отношении конкурса на право заключения концессии в отношении системы фотовидеофиксации («ФВФ») в Волгоградской области суд посчитал обоснованными требования, согласно которым заявитель должен¹⁰:

- 1) являться уполномоченным лицом предприятия-изготовителя оборудования на обеспечение гарантийного и послегарантийного обслуживания;
- 2) иметь опыт по гарантийному и послегарантийному обслуживанию оборудования.

При этом суд принял во внимание следующее:

- в рамках концессионного соглашения планировалась передача концедентом концессионеру в составе иного имущества оборудования указанного производителя, следовательно, для выполнения условий концессии концессионер обязан использовать данное оборудование, а именно осуществлять его эксплуатацию, обслуживание, ремонт, улучшать его технические характеристики в рамках исполнения соглашения;
- заявитель жалобы не представил доказательств отсутствия у него объективной возможности соответствия требованиям, предъявляемым к участникам конкурса, заключить договор с заводом-изготовителем, сертифицированным сервисным центром / специалистом, либо иным законным способом обеспечить соответствие указанным конкурсной документацией требованиям.

Вместе с тем в каждом случае следует оценивать обоснованность включения соответствующего требования и релевантность требуемого опыта конкретному проекту, так как установление неоправданно строгих или излишних требований может быть расценено судом как нарушение принципа равноправия и отсутствия необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам конкурса.

Например, суд поддержал позицию антимонопольного органа о том, что являются нарушающими конкуренцию требования к заявителям в рамках конкурса в отношении системы ФВФ в Удмуртской Республике¹¹ о наличии опыта в создании и эксплуатации стационарных автоматических комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения в количестве не менее 20 комплексов за последние три года.

Однако необходимо отметить, что в данном случае в конкурсной документации было указано, что участник также должен был подтвердить наличие опыта в производстве оборудования, входящего в состав комплексов ФВФ, посредством предоставления копий технической документации на оборудование, зарегистрированной на имя участника. Таким образом, антимонопольные и судебные органы сделали вывод, что участником конкурса могли быть лишь производители комплексов ФВФ.

⁸ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22.07.2024 по делу № А73-16151/2023.

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 19.08.2021 № 306-ЭС21-13442 по делу № А12-14563/2020.

¹⁰ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.04.2021 по делу № А12-14563/2020, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.04.2021 по делу № А12-9113/2020.

¹¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.04.2016 по делу № А71-7057/2015.

Также суд посчитал, что данная ситуация предусматривает допуск участников существующих на рынке не менее 3 лет и поставивших не менее 20 комплексов, исключая при этом, организации, находящиеся на рынке менее 3 лет, и имеющие опыт создания меньшего количества комплексов, но способных на высоком уровне выполнить рассматриваемые работы.

Вместе с тем, на наш взгляд данное решение не создает повышенных рисков в установлении требования к заявителю о наличии опыта реализации аналогичных проектов, поскольку такая позиция суда носит единичный характер и была вынесена значительное время назад (более 10 лет).

Учитывая неоднозначность позиций судебных органов, рекомендуем при использовании таких требований отдельно оценивать уровень потенциального риска для каждого конкретного проекта.

2.1.2. Опыт финансирования аналогичных проектов

Аналогично предыдущему вопросу мнения судебных органов в отношении легитимности данного требования до недавнего времени расходились.

В некоторых случаях суды придерживались позиции, согласно которой наличие или отсутствие у заявителей опыта финансирования проектов по строительству (реконструкции) объектов инфраструктуры не характеризует квалификацию, профессиональные и деловые качества претендентов на участие в конкурсе. При этом суды указывают, что в целях обеспечения реализации концессионером за счет собственных или привлеченных средств создания (реконструкции) объекта соглашения применяются иные механизмы¹², а именно предоставление обеспечения. В связи с этим требование о наличии у заявителей опыта финансирования влечет необоснованное ограничение круга претендентов на участие в конкурсе.

Подтверждая данный тезис, в 2018 году Верховный суд РФ отказал в передаче в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного суда РФ дела, в ходе рассмотрения которого апелляционный и кассационный суды признали, что содержащееся в конкурсной документации требование к опыту финансирования у заявителя ограничивает конкуренцию и не отвечает целям конкурсного отбора¹³.

Однако в более поздних решениях встречается иной подход. Например, при проведении концессионного конкурса в рамках проекта в отношении системы ФВФ в Астраханской области антимонопольный орган посчитал, что установление требования к участникам конкурса об опыте финансирования создания аналогичных объектов и об отсутствии у участников негативного изменения их финансового состояния за последние три года является чрезмерным и нарушает конкуренцию, однако суды (в том числе Верховный суд РФ) пришли к выводу, что в рассматриваемом случае, исходя из особенностей закупки, установленное требование не противоречит Закону о концессиях, характеризует качества участника, в том числе его квалификацию и профессионализм, обусловлено потребностями заказчика в выявлении лица, имеющего реальный опыт финансирования и привлечения денежных средств при выполнении работ, схожих с предметом концессионного соглашения, и его устойчивого финансового положения¹⁴.

В другом деле антимонопольный орган признал требование о наличии опыта финансирования проектов и отсутствия негативного изменения финансового состояния участника за последний два года обоснованным. Суд поддержал антимонопольный орган, указав, что включение такого требования является дополнительной гарантией наряду с

¹² Решение Арбитражного суда города Москвы от 08.06.2017 по делу № А40-23141/17. Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.09.2017 данное решение отменено. Суд в том числе не согласился с выводами Арбитражного суда города Москвы о неправомерности установления в конкурсной документации требования к опыту финансирования аналогичных проектов.

¹³ Определение Верховного Суда РФ N 303-КГ18-4925 от 15.05.2018 по делу N А51-26651/2016.

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 17.09.2018 № 305-КГ18-14204 по делу № А40-204433/2016.

установленными конкурсной документацией способами обеспечения исполнения обязательств, способное подтвердить финансовое состояние заявителя¹⁵.

2.1.3. Наличие финансовых ресурсов

В ряде случаев в конкурсной документации в качестве требования предусматривается необходимость подтвердить наличие финансовых ресурсов или возможность их получения. Практика по данному вопросу также противоречива.

Некоторые антимонопольные органы квалифицировали такое требование как недопустимое, так как оно не относится к техническим, качественным, функциональным или каким-либо иным характеристикам выполняемых работ и влечет за собой нарушение принципа равноправия и отсутствия необоснованных ограничений конкуренции в отношении участников конкурса, влияя на их количество¹⁶.

В другом случае антимонопольный орган, наоборот, указал, что действующее законодательство не содержит исчерпывающего перечня требований, предъявляемых к участникам конкурса. Устанавливаемые требования (в том числе к наличию финансирования) распространяются на всех участников конкурса, и потому не создают неравные условия для хозяйствующих субъектов и не ограничивают их право на осуществление предпринимательской деятельности¹⁷.

Неоднозначные выводы встречаются и в судебной практике. Например, в рамках спора о конкурсе в отношении системы ФВФ в Удмуртской Республике¹⁸ суд признал необоснованным наличие требования о необходимости подтвердить финансовую состоятельность, представив в составе заявки доказательства наличия среднегодового оборота, эквивалентного не менее 50 000 000 руб. в год за последние два года. В другом же деле суд указал¹⁹, что квалификационные требования (в том числе к финансовой состоятельности), установленные в конкурсной документации, соответствуют законодательству и позволяют привлечь к участию в конкурсе широкий круг добросовестных, высокопрофессиональных инвесторов.

2.1.4. Наличие и квалификация трудовых ресурсов

В качестве требования к потенциальным участникам на практике также устанавливается необходимость наличия в штате определенного количества сотрудников, имеющих квалификацию в сфере реализации проекта (например, наличие высшего профессионального образования по определенному профилю) и (или) опыт участия в аналогичных проектах.

Суды не отрицают возможность использования данного требования, однако указывают, что отсутствие конкретизации требования может не позволить установить необходимость представления участниками информации, например, о наличии именно аттестованных специалистов. Это влечет нарушение прав не только реальных, но и потенциальных заявителей²⁰.

¹⁵ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22.07.2024 по делу № А73-16151/2023.

¹⁶ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.04.2016 по делу № А71-7057/2015, Решение УФАС по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре № 193-ж от 27.02.2017.

¹⁷ Решение УФАС по Самарской области № 32-11968-16/7 от 08.02.2016.

¹⁸ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.04.2016 по делу № А71-7057/2015.

¹⁹ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.08.2021 № 17АП-9987/2021-АК по делу № А60-3246/2021.

²⁰ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.06.2010 по делу № А60-1523/2010.