



Банк России

НОВАЦИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ РИСКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Доклад для общественных консультаций

Москва
2025



Резюме (1/3)

Механизм государственно-частного партнерства (ГЧП)¹ за последние несколько лет стал важным инструментом для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру. Банки активно кредитуют проекты, реализуемые в рамках концессионных соглашений и соглашений о ГЧП (далее вместе – Соглашение). Развитие механизма ГЧП в комбинации с растущей ролью банковского сектора в финансировании таких проектов требует пересмотра подходов к регулированию.

Сейчас при расчете нормативов достаточности капитала банки оценивают риски по кредитам на ГЧП-проекты исходя из риск-профиля заемщика и проекта. При этом не учитывается, что государство при определенных условиях возмещает банку убытки в случае расторжения Соглашения – обычно это обязательство закрепляется в прямом соглашении между сторонами.

Поэтому для ГЧП-проектов с прямыми соглашениями мы предлагаем использовать пониженные риск-веса, если соблюдается ряд условий:

- 1) публичной стороной выступает **государство или субъект Российской Федерации / муниципалитет с кредитным рейтингом не ниже «А»**. Высокая финансовая устойчивость публичной стороны поможет обеспечить своевременную выплату компенсации банку при реализации рисков, поскольку при заключении Соглашения потенциальный долг публичной стороны перед банком не заложен в бюджет;

¹ Государственно-частное партнерство – взаимодействие государства и частной стороны в различных формах, в рамках которых частный партнер (концессионер) обязуется создать и (или) реконструировать объекты инфраструктуры для государства (концедент).

К проектам ГЧП Банк России относит проекты, реализуемые в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».



Резюме (2/3)

2) прямое соглашение между публичной стороной, частной стороной и банком содержит следующие условия:

- банк должен иметь залог в виде прав по Соглашению и (или) 100% акций / долей в уставном капитале частной стороны;
- банк может инициировать расторжение Соглашения, если частная сторона недобросовестно исполняет свои обязательства;
- при расторжении Соглашения публичная сторона обязана полностью компенсировать банку невыплаченный кредит и проценты;
- публичная сторона обязана выплатить компенсацию напрямую банку или на специальные счета с целевым режимом расходования средств и контролем банка;
- прямое соглашение должно действовать, даже если Соглашение признано недействительным или незаключенным (полностью или частично);
- изменение условий Соглашения должно согласовываться с банком.

От кредитного рейтинга публичной стороны будет зависеть риск-вес по кредитам ГЧП-проектов, в которых она участвует:

- 20% – для Российской Федерации, субъектов и муниципалитетов с рейтингом «ААА»;
- 40% – для субъектов и муниципалитетов с рейтингом от «АА» до «АА+»;
- 60% – для субъектов и муниципалитетов с рейтингом от «А» до «АА-».

Резюме (3/3)

Для остальных кредитов ГЧП-проектов предлагается сохранить текущие риск-веса: 80–130% – для финализированного подхода; 50–250% – для подхода на основе внутренних рейтингов (ПВР). По таким кредитам риск в большей степени определяется риск-профилем заемщика и проекта.

Кроме того, необходимо предусмотреть, чтобы под новое регулирование не попадали проблемные ГЧП-проекты, по которым банки постоянно реструктурируют кредиты, не признавая финансовые трудности заемщика и не расторгая Соглашение. Для этого предлагается не рассчитывать риск-вес на основе кредитного рейтинга публичной стороны при реструктуризации ссуды:

- с удлинением срока кредита более чем на 50% от первоначального, или
- с прощением части долга/процентов, или
- с превышением показателя «Средневзвешенный срок до погашения кредита / срок кредита» значения 80%,

а также в случае дефолта заемщика.

Порядок расчета резервов по кредитам в рамках нового регулирования не изменится. Банки смогут использовать проектный (п. 4.10 Положения № 590-П¹) либо общий (гл. 3 Положения № 590-П) подход.

Настоящий доклад носит консультативный характер и подготовлен с целью обсуждения с банками концепции регулирования кредитования концессионных соглашений. В конце представлен список вопросов. Ответы на них, а также замечания и предложения просим направлять до 16 июля 2025 года включительно на электронный адрес surveys_DBRA@cbr.ru.

¹ Положение Банка России от 28.06.2017 № 590-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности».

Государственно-частное партнерство – важный финансовый механизм создания инфраструктуры

Рынок ГЧП в России начался с дорожных концессий. Это определило текущую структуру проектного портфеля – наибольший опыт компании накопили именно в этой отрасли

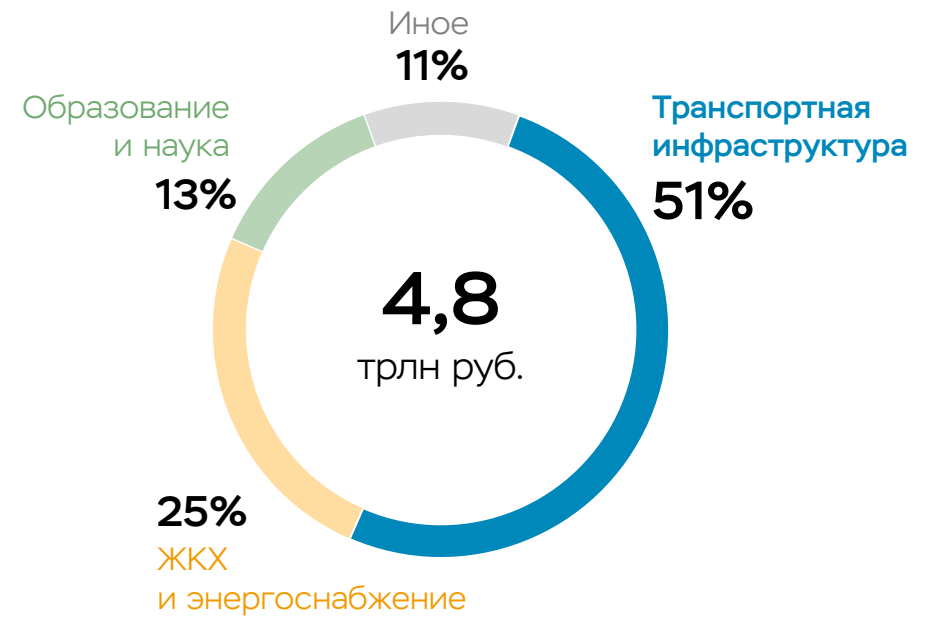
Закон о концессиях появился в 2005 году, а в 2006 году уже были представлены на конкурс две первые концессии – дорога в аэропорт «Шереметьево» и дорога в обход Одинцово

Внебюджетные инвестиции – ключевой источник финансирования ГЧП-проектов



Источник: данные Ассоциации инфраструктурных инвесторов и кредиторов.

На транспортную инфраструктуру приходится наибольший объем заключенных соглашений

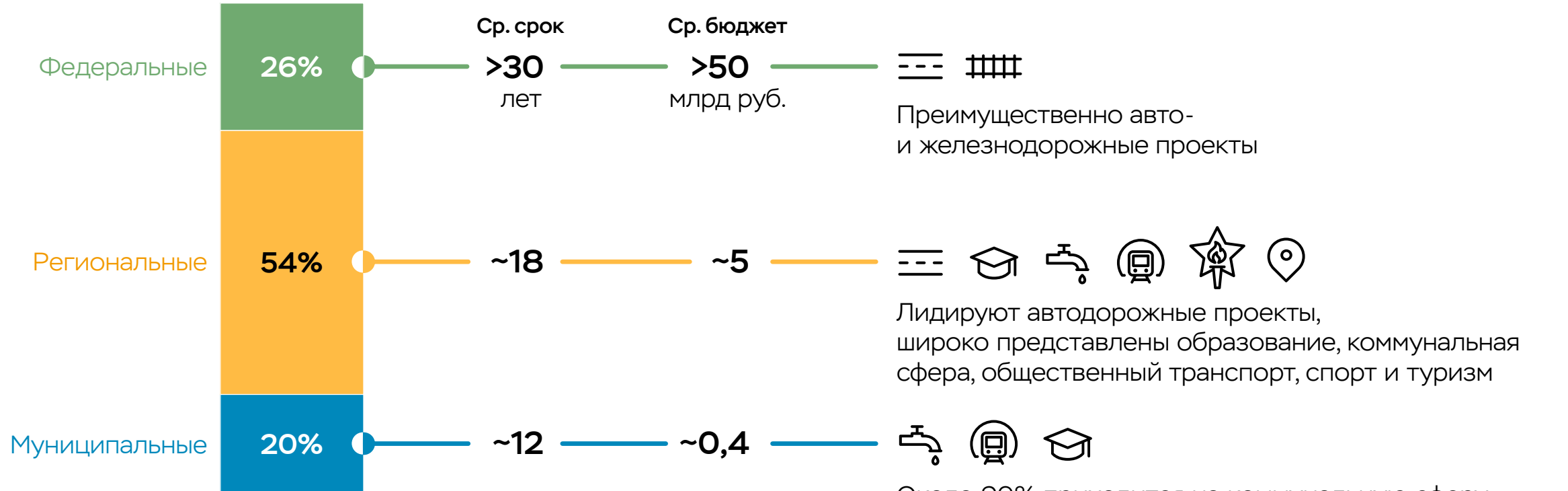




Наибольший объем проектов реализуется на региональном уровне, но самые крупные проекты – федеральные

Объем проектного портфеля¹

4,8 трлн руб.

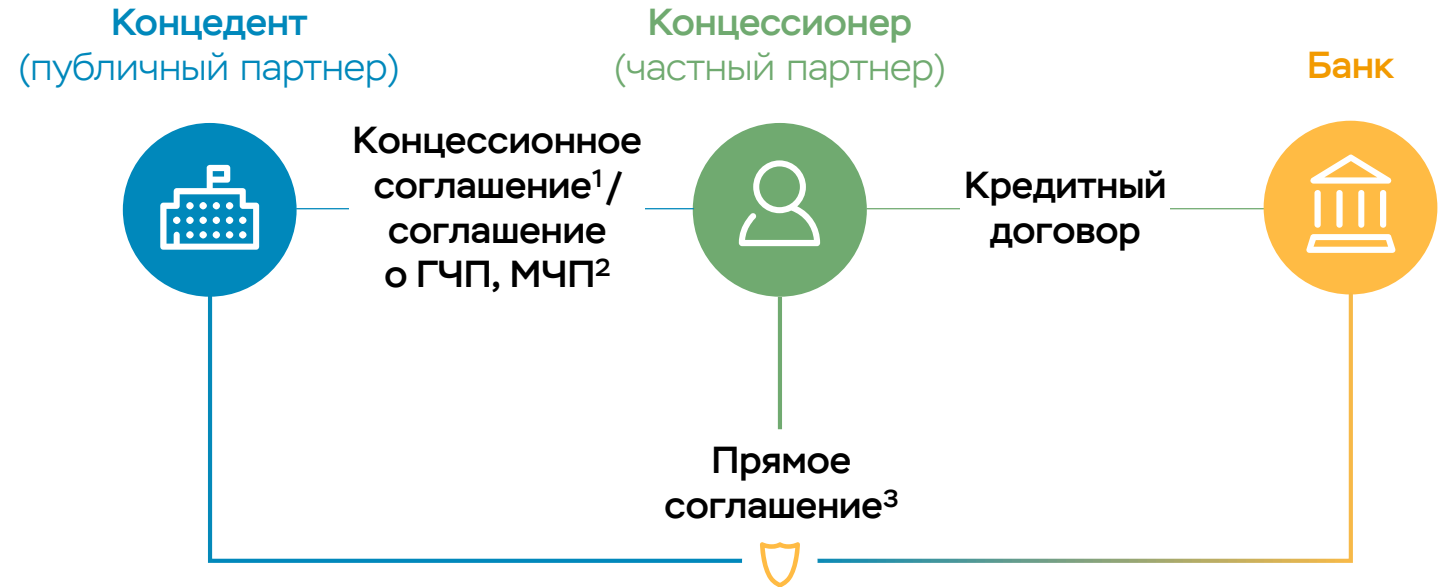


¹ На основе данных Минэкономразвития России по реализуемым и законченным концессиям на конец 2023 года.

Около 90% приходится на коммунальную сферу и общественный транспорт, немного на образование



Прямые соглашения между концедентом (публичным партнером) и банком страхуют кредиторов от несостоятельных концессионеров (частных партнеров), поэтому стали рыночным стандартом



Прямое соглашение защищает интересы кредитора, делая концедента (публичную сторону) ответственным за возврат кредита банку. Например, когда концессионер (частная сторона) оказывается несостоятельным или при расторжении концессионного соглашения / соглашения о ГЧП, МЧП

¹ **Концессионное соглашение** – договор о создании и (или) реконструкции объекта инфраструктуры для государства по Федеральному закону № 115-ФЗ.

² **Соглашение о ГЧП, МЧП (СГЧП)** – договор о создании и (или) реконструкции объекта инфраструктуры для государства по Федеральному закону № 224-ФЗ.

³ **Прямое соглашение** – соглашение между концедентом, концессионером и кредитором, в котором определяются их права и обязанности, в том числе ответственность в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения концессионером своих обязательств перед концедентом и кредитором.

Сейчас при расчете нормативов ГЧП-проекты относятся к проектному финансированию, где не учитывается регресс на публичную сторону

Финализированный подход¹

Инвестиционная фаза

Риск-вес 100%

для проектов на базе ВЭБ.РФ

130%

для всех остальных проектов

Эксплуатационная фаза

80%

высокий уровень кредитоспособности²

100%

достаточный или удовлетворительный уровень кредитоспособности²

130%

слабый уровень кредитоспособности²

ПВР

Риск-вес определяется по критериям для специализированного кредитования (отдельной категории для ГЧП-проектов нет, поэтому используется проектное финансирование)²

Инвестиционная и эксплуатационная фазы

50–250%

в зависимости от уровня кредитоспособности³ и срока до погашения кредита

¹ Подп. 3.3.4.3 Инструкции Банка России от 29.11.2019 № 199-И «Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией».

² П. 3.6 Положения Банка России от 02.11.2024 № 845-П «О порядке расчета величины кредитного риска банками с применением банковских методик управления кредитным риском и моделей количественной оценки кредитного риска».

³ Раздел I приложения 5 к Положению № 845-П. Уровень кредитоспособности определяется по 29 критериям проектного финансирования, некоторые из которых неприменимы к концессионным соглашениям.



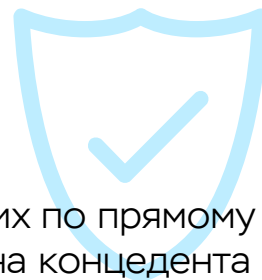
Новое регулирование будет учитывать регресс на концедента

Проблема



При заключении прямого соглашения **риски дефолта по кредиту фактически берет на себя концедент**, однако риск-веса этого не учитывают

Решение



Для кредитов, имеющих по прямому соглашению регресс на концедента с высоким кредитным рейтингом, **снижать риск-вес с учетом надежности концедента вне зависимости от того, как эти кредиты учитываются сейчас (по финподходу или ПБР)**

Для прочих кредитов риски продолжают учитываться по текущим правилам (в соответствии с финподходом или ПБР)

с. 9

Обращаем внимание!

1

Решение будет распространяться лишь на **прямые соглашения, позволяющие перенести риски невозврата кредита на концедента**, то есть соответствующие критериям Банка России

с. 10

2

Механизм будет работать только **для надежных концедентов**

с. 9



Как будет рассчитываться риск-вес



¹ Хотя бы от одного кредитного рейтингового агентства.



Заключение соглашений, удовлетворяющих условиям Банка России, – ключевой фактор, определяющий регресс на публичную сторону



1

Концедент **должен** в полном объеме **компенсировать** кредитору невыплаченный кредит и проценты при расторжении концессионного соглашения / СГЧП

2

Предусмотрено **право** финансирующей организации **инициировать расторжение концессионного соглашения / СГЧП** при неисполнении или ненадлежащем исполнении заемщиком своих обязательств перед кредитором

3

Предусмотрена обязанность концедента осуществлять **выплату компенсации** при досрочном прекращении концессионного соглашения / СГЧП **напрямую** кредитору или на **специальные счета** с целевым режимом расходования средств и контролем кредитора

4

Предусмотрено **обеспечение** исполнения обязательств концессионера по договору, включая:

- 1) **зalog прав** по концессионному соглашению / СГЧП, в том числе залог прав на получение компенсации при расторжении и (или)
- 2) **зalog 100% доли(-ей) / акций** в уставном капитале концессионера в пользу кредитора

5

Прямое соглашение не перестает действовать, даже если концессионное соглашение / СГЧП признано недействительным или незаключенным (полностью или частично)

6

Изменение условий концессионного соглашения / СГЧП **должно согласовываться** с банком

В новом подходе риск-веса снизятся для качественных проектов

Субъект	Риск-вес на кредитное (прямое) требование к субъекту	Действующий риск-вес на концессионные кредиты, кредиты СГЧП/МЧП	Предлагаемый риск-вес
Российская Федерация	0%	Финподход 80–130% ПВР 50–250%	20%
Регион/муниципалитет с рейтингом «AAA»	20%		20%
от «AA» до «AA+»	20%		40%
от «A» до «AA-»	50%		60%
от «BBB-» до «A-»	80%		Финподход 80–130% ПВР 50–250%
ниже «BB+» или без рейтинга ¹	100% ²		

с. 9

¹ При отсутствии кредитного рейтинга риск-вес будет определяться с учетом долговой нагрузки по методике Минфина России.

² Согласно новой редакции Инструкции № 199-И, которая вступит в силу в 3 кв. 2025.

Наибольшее снижение риск-веса произойдет по ГЧП-проектам РФ и субъектов с высоким рейтингом¹

Концедент – РФ или субъект/муниципалитет с рейтингом «ААА»

Риск-вес: 20%

- Российская Федерация
- Москва
- Московская область
- Санкт-Петербург
- Ленинградская область
- Республика Татарстан
- ХМАО – Югра
- Тюменская область
- ЯНАО

Концедент – субъект/муниципалитет с рейтингом «АА», «АА+»

40%

- Краснодарский край (АА+)
- Красноярский край (АА+)
- Башкортостан (АА+)
- Новосибирская область (АА)
- Челябинская область (АА)
- Липецкая область (АА)
- Самарская область (АА)

Концедент – субъект/муниципалитет с рейтингом «А», «А+», «АА-»

60%

- Белгородская область (АА-)
- Оренбургская область (АА-)
- Свердловская область (АА-)
- Тульская область (А+)
- Нижегородская область (А+)
- Ставропольский край (А+)
- Камчатский край (А+)
- Пермский край (А+)
- Якутия (А+)
- Курская область (А+)
- Калининградская область (А+)
- Алтайский край (А+)
- Калужская область (А+)
- Тверская область (А+)
- Уфа (А+)
- Красноярск (А+)
- Краснодар (А+)
- Сочи (А+)
- Амурская область (А)
- Хабаровский край (А)
- Ярославская область (А)
- Чувашская Республика (А)
- Республика Коми (А)
- Нижний Новгород (А)

¹ Данные приведены по состоянию на 03.06.2025.

! По ГЧП-проектам субъектов с рейтингом ниже инвесткласса или без рейтинга и ГЧП-проектам без качественного прямого соглашения риск-веса не изменятся



Регулирование резервов пока не меняется: поддержка государства может быть учтена

Проектный подход

(п. 4.10 Положения № 590-П)

Размер расчетного резерва определяется **исходя из уровня кредитоспособности заемщика** на основе критериев для специализированного кредитования, предусмотренных Положением № 845-П:

Высокий уровень	1–5%
Достаточный	5–10%
Удовлетворительный	10–35%
Слабый	35–100%

Общий подход

(гл. 3 Положения № 590-П)

Размер расчетного резерва определяется **исходя из финансового положения заемщика, качества обслуживания долга, а также всей имеющейся информации о заемщике:**

Стандартные ссуды (I к.к.)	0%
Нестандартные (II к.к.)	1–20%
Сомнительные (III к.к.)	21–50%
Проблемные (IV к.к.)	51–100%
Безнадежные (V к.к.)	100%



Финансовое положение заемщика оценивается на основании методики, разработанной кредитной организацией самостоятельно (п. 3.2 Положения № 590-П)

При оценке финансового положения заемщика – вновь созданной проектной компании – возможно учитывать проект, который она реализует: его бюджет, бизнес-план, прогнозные денежные потоки, поддержку государства (п. 3.2 и приложение 2 Положения № 590-П)

Для ссуд, предоставленных на основе федеральных законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ, не действует требование о создании повышенных резервов даже при длительной (более года) отсрочке платежей по основному долгу и (или) процентам (п. 3.18 Положения № 590-П)



Чтобы по проектам не затягивались сроки, вводятся ограничения по реструктуризациям кредитов

Проблема



Существует риск **постоянных реструктуризаций потенциально проблемных кредитов** (в частности, будут удлиняться сроки погашения). При этом банки не будут расторгать концессионные соглашения / СГЧП, СМЧП

Сейчас

При реструктуризации банк **не обязан** ухудшать риск-вес

Планируется

Риск-вес будет рассчитываться без учета поддержки со стороны концедента при выполнении любого из условий:

1

реструктуризация кредита:

- с удлинением срока кредита >50% от первоначального или
- с прощением части долга / процентов или
- с увеличением показателя «Средневзвешенный срок до погашения кредита / срок кредита» до >80%

2

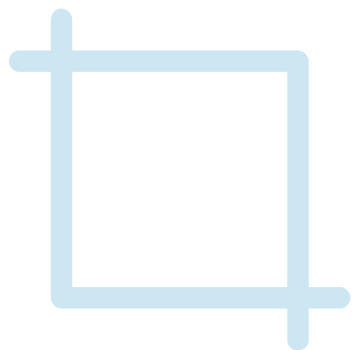
дефолт



Меняются правила расчета нормативов концентрации в рамках ГЧП-проектов

Сейчас

Нормативы концентрации (Н6/Н21) **вне зависимости от наличия регресса** на публичную сторону **считаются на заемщика (концессионера)**



Предлагается

При наличии регресса обязательств на публичную сторону нормативы концентрации (Н6/Н21) **будут считаться на публичную сторону¹,**
а при отсутствии регресса – на заемщика (концессионера)

¹ Применимо только к субъектам и муниципалитетам Российской Федерации.



Внедрение нового
регулирования
окажет на сектор
значительный
положительный
эффект



95%+
подпадут под новое
регулирование



Вопросы для обсуждения

1. Считаете ли вы предложенные условия для применения пониженных риск-весов к кредитам ГЧП-проектов избыточными? Почему?
2. Какие условия прямого соглашения необходимо добавить/исключить? Почему?
3. Как вы считаете, должен ли Банк России учитывать качество проекта при определении риск-веса, если публичной стороной является субъект без рейтинга или с низким рейтингом? Почему?
4. Как вы считаете, какие еще нужны качественные и (или) количественные показатели для определения риска проекта? Почему?
5. Согласны ли вы с предложенными ограничениями при реструктуризации кредита? Если нет, то почему?
6. Какие механизмы можно предусмотреть в регулировании, чтобы снизить риски затягивания сроков по ГЧП-проектам для банков?



Банк России

Настоящий материал подготовлен Департаментом банковского регулирования и аналитики. Ответы на вопросы, поставленные в докладе, а также замечания и предложения к нему просим направлять до 16 июля 2025 года включительно на адрес surveys_DBRA@cbr.ru.

Адрес: 107016, Москва, ул. Неглинная, 12, к. В
Официальный сайт Банка России: www.cbr.ru

© Центральный банк Российской Федерации, 2025