

ЗАКОН

О ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ:

руководство по применению

Специальное издание
к Международному инвестиционному
форуму «Сочи-2015»

Данное руководство подготовлено Минэкономразвития России и Центром развития ГЧП специально к международному инвестиционному форуму «Сочи-2015» в целях обеспечения методического содействия субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в применении норм принятого федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В настоящем руководстве раскрыто понятие государственно-частного партнерства в Российской Федерации, приведены обязательные и необязательные признаки данного экономического института, его ключевые отличия от иных форм взаимодействия частного и публичного сектора, приведен перечень и описание основных положений принятого федерального закона, проведен сравнительный анализ специфики применения соглашения государственно-частного партнерства и концессионного соглашения, а также даны рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по дальнейшему формированию необходимой нормативно-правовой базы и иных институциональных условий в сфере государственно-частного партнерства.

Все права защищены.
© Ассоциация «Центр развития ГЧП»

УДК 334.021.1
ББК 65.1

ISBN 978-5-9905603-3-8



ОГЛАВЛЕНИЕ

1. СУЩНОСТЬ, ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ГЧП В РОССИИ	2
Обязательные признаки ГЧП	4
Организационно-правовые формы ГЧП	7
2. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ ГЧП В РОССИИ	9
3. ЗАКОН О ГЧП: АКТУАЛЬНОСТЬ ПРИНЯТИЯ, ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И НОВЕЛЛЫ, СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ	12
Основные положения и новеллы закона о ГЧП	14
Сравнительный анализ закона о концессиях и закона о ГЧП	24
4. РЕКОМЕНДАЦИИ СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ ПО ФОРМИРОВАНИЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ И ИНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП	28
Направление № 1 – нормативно-правовое обеспечение взаимодействия органов власти при разработке и реализации проектов ГЧП, МЧП	28
Направление № 2 – планирование развития инфраструктуры и учет механизмов ГЧП в документах целеполагания	30
Направление № 3 – организация системы государственного управления проектами ГЧП, МЧП, в том числе концессионными	31
Направление № 4 – стимулирование инвесторов к реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП	34

*Субъекты РФ на обложке данной брошюры окрашены в цвет в соответствии с Рейтингом регионов по уровню развития ГЧП за 2014-2015 гг.

 регионы-лидеры по уровню развития государственно-частного партнерства;	 регионы с низким уровнем развития государственно-частного партнерства;
 регионы с высоким уровнем развития государственно-частного партнерства;	 регионы с очень низким развитием государственно-частного партнерства
 регионы со средним уровнем развития государственно-частного партнерства;	

1. СУЩНОСТЬ, ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ И ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ГЧП В РОССИИ

Государственно-частное

партнерство (далее – ГЧП) – один из способов развития общественной инфраструктуры, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона (бизнес) участвует не только в создании (проектировании, финансировании, строительстве/реконструкции) объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации¹ и/или техническом обслуживании в интересах публичной стороны.

То есть ГЧП позволяет публичному партнеру:

- › полностью или частично переложить на частного партнера обязательства по финансированию создания объекта инфраструктуры;
- › разделить или полностью передать частному партнеру

риски удорожания строительства, качества проведенных строительных работ, несоблюдения сроков ввода объекта в эксплуатацию, качества технического обслуживания, риски выручки и пр.

В Российской Федерации законодательство о ГЧП на федеральном уровне состоит из:

- › 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» (далее – закон о ГЧП);
- › федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – закон о концессионных соглашениях)².

¹ Здесь и далее под эксплуатацией понимается использование объекта соглашения в целях осуществления частным партнером/концессионером деятельности, предусмотренной таким соглашением, по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг в порядке и на условиях, которые определены соглашением.

² В соответствии со ст. 2 закона о ГЧП

» В законе о ГЧП дается следующее определение государственно-частного партнерства: *юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера с одной стороны и частного партнера с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП, заключенного в соответствии с настоящим федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.*

Основным критериям ГЧП, приведенным в вышеуказанном определении, соответствует также и концессионная форма реализации инфраструктурных проектов, однако с юридической точки зрения соглашения о ГЧП и концессионные соглашения являются самостоятельными

правовыми институтами, рассмотрение, заключение и реализация которых регулируются отдельными законами.

Здесь и далее концессионные соглашения будут рассматриваться как одна из организационно-правовых форм ГЧП.



Рис. 1. Развитие форм взаимодействия государства и бизнеса при реализации инфраструктурных проектов

Обязательные признаки ГЧП

Независимо от организационно-правовой формы ГЧП должно удовлетворять следующим обязательным критериям:

- › долгосрочный характер партнерства (более 3 лет);
- › распределение рисков и ответственности между партнерами за счет привлечения частного партнера не только к созданию объекта, но и к его последующей эксплуатации и/или техническому обслуживанию;
- › полное или частичное финансирование создания объекта общественной инфраструктуры частным партнером.

Долгосрочный характер и договорное оформление партнерства

В среднем по статистике концессионные соглашения в России заключаются на срок 13,1 года³, соглашения о ГЧП, МЧП не могут быть заключены на срок менее 3 лет. Долгосрочный характер проектов ГЧП следует из необходимости возврата вложенных частных инвестиций и комплексности таких проектов.

В связи с долгосрочным характером партнерства и необходимостью формализации всех существенных условий на инвестиционном и эксплуатационном этапах сложность договорных отношений для проектов ГЧП выше, чем для государственного заказа или иных видов правоотношений государства и бизнеса. Это приводит к более высокой стоимости подготовительных, предпроектных работ по проектам ГЧП и занимает значительно больше времени на этапе согласования между публичным и частным партнером.

Распределение рисков и ответственности между партнерами в проектах ГЧП

Риски в инфраструктурных проектах – это вероятные изменения показателей проекта, влияющие на доходы и расходы сторон по проекту. Распределение рисков – обязательное условие структурирования отношений частного и публичного партнера в проектах ГЧП и наибольшая сложность при подготовке проекта ГЧП возникает как раз при поиске оптимального распределения рисков.

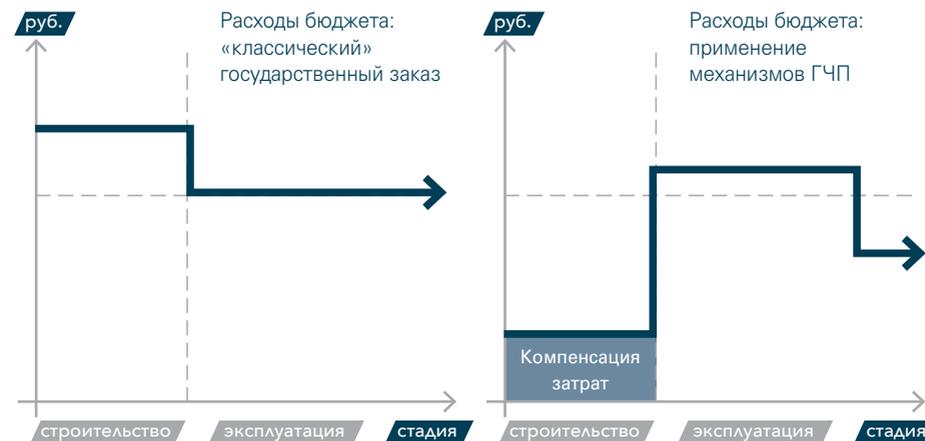


Рис. 2. Графики финансирования инфраструктурного проекта публичным партнером (из средств бюджета)

Полное или частичное финансирование создания объекта общественной инфраструктуры частным партнером

Основным отличием ГЧП от государственного заказа является обязательное финансирование создания объекта частным партнером/концессионером, при этом публичный партнер/концедент вправе компенсировать часть затрат, понесенных на создание объекта

соглашения, а также осуществлять полное или частичное финансирование затрат, связанных с эксплуатацией и/или техническим обслуживанием объекта соглашения. На рис. 2 представлены графики финансирования инфраструктурного проекта публичным партнером (из средств бюджета) в случае «классического» государственного заказа и в случае реализации с использованием механизмов ГЧП с частичной компенсацией из средств бюджета затрат, связанных с созданием объекта.

Исходя из рассмотренных обязательных признаков государственно-частного партнерства

можно выделить следующие основные преимущества применения механизмов ГЧП (см. таблицу 1):

Таблица 1. Преимущества ГЧП

Преимущества ГЧП для публичного сектора	Преимущества ГЧП для инвестора
Возможность привлечь частного инвестора к финансированию создания объекта позволяет реализовывать инфраструктурные проекты даже в условиях отсутствия бюджетных средств, по сути, «в рассрочку» без увеличения долговой нагрузки	Возможность переложить часть рисков выручки на публичного партнера (применение: минимальной гарантии доходности, платы за доступность и других механизмов гарантии возвратности)
Возможность объединения в рамках одного проекта различных этапов (проектирование, строительство и эксплуатация) позволяет повысить качество создаваемого объекта и снизить риски завышения стоимости строительства и эксплуатации	Возможность инвестировать в долгосрочный проект с фиксированной доходностью под гарантии/обязательства государства
Возможность приобретать не объект, а услугу с выплатами, привязанными к объему и качеству ее оказания, что также способствует развитию конкуренции на рынке социально значимых услуг	Возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и/или применения различных решений, снижающих затраты

Организационно-правовые формы ГЧП

Реализовать инфраструктурный проект в Российской Федерации можно способами, схематично отраженными на рис. 3:

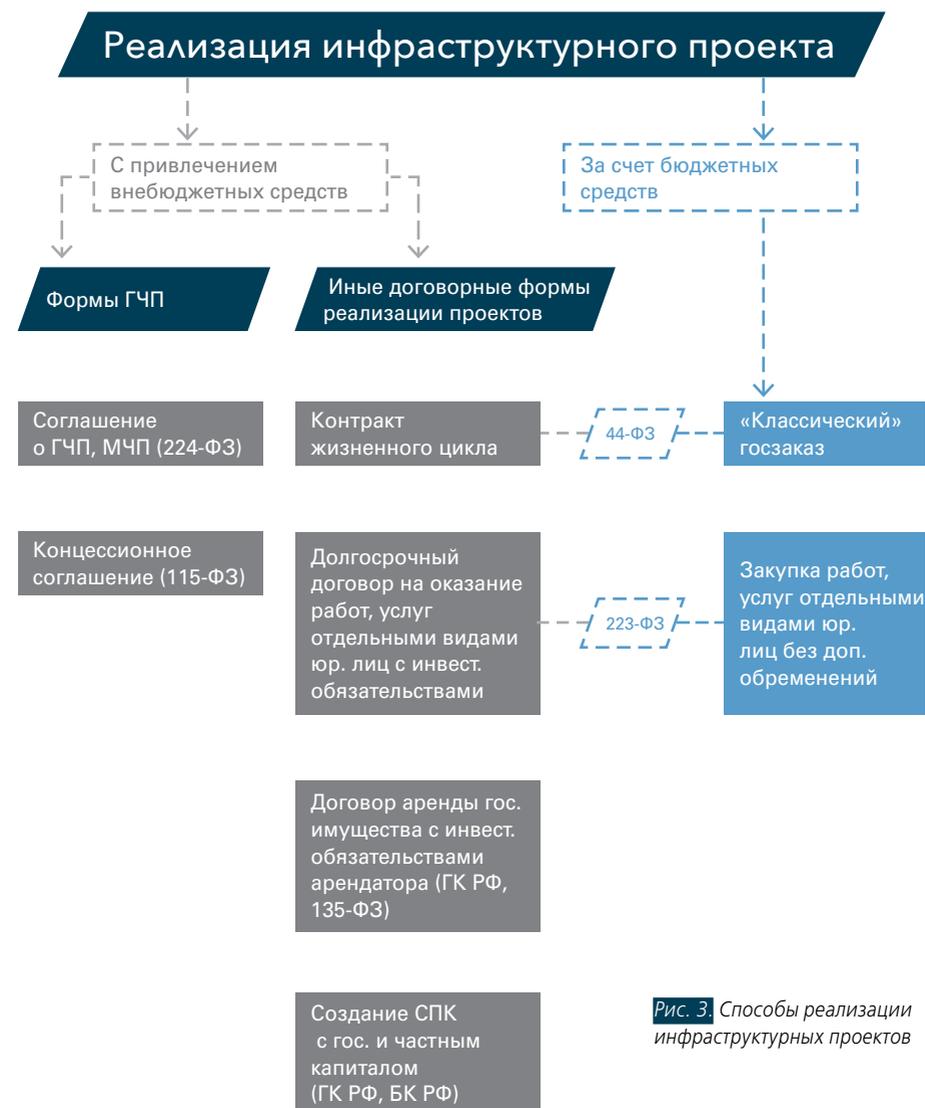


Рис. 3. Способы реализации инфраструктурных проектов

Таким образом, рекомендуется использовать следующую классификацию форм реализации

инфраструктурных проектов с государственным или муниципальным участием (см. таблицу 2):

Таблица 2.

Организационно-правовые формы	Правовое регулирование
Формы государственно-частного партнерства (согласно нормативному определению)	
Концессионное соглашение	Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Соглашение о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве	Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве...» (до 01.01.2016 в рамках регионального законодательства)
Иные договорные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры	
Контракт жизненного цикла	Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг...»
Договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора	Гражданский кодекс РФ, федеральный закон №135-ФЗ «О защите конкуренции», региональные правовые акты
Долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя	Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и положения о закупках соответствующих юридических лиц
Корпоративные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры	
Создание СПК с государственным и частным капиталом для создания и управления объектами общественной инфраструктуры	Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ (ст. 80)

2. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ ГЧП В РОССИИ⁴

В настоящее время на территории Российской Федерации на разных стадиях разработки и реализации находятся 1285 проектов ГЧП, среди которых преобладающее число – концессионные соглашения (см. рис. 4).

В течение 2014-2015 годов общее количество проектов ГЧП увеличилось более чем в 10 раз, что в первую очередь объясняется развитием законодательства о ГЧП и заинтересованностью публичных партнеров в применении

данного механизма для развития и модернизации инфраструктуры.

Тем не менее большинство проектов, которые находятся сейчас на стадии запуска, – муниципальные проекты в коммунальной сфере (см. рис. 5).

Количество проектов ГЧП в разрезе по отраслям реализации:

- › объекты по производству, передаче и распределению тепловой и электрической энергии – 473;
- › централизованные системы горячего водоснабжения,

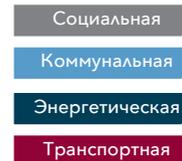
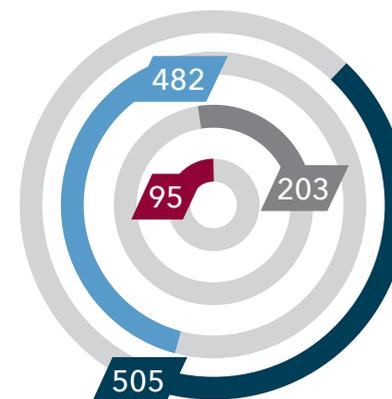


Рис. 5. Количество проектов ГЧП в разрезе по сферам реализации

- холодного водоснабжения и (или) водоотведения – 434;
- › автомобильные дороги, а также объекты дорожной инфраструктуры и сервиса – 71;
- › объекты здравоохранения – 63;
- › объекты социального обслуживания населения – 46;
- › объекты переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов – 40;
- › объекты образования – 36;
- › объекты тепло-, газо- и энергоснабжения – 32;
- › объекты физической культуры и спорта – 26;

- › объекты отдыха и туризма – 17;
- › системы фото- и видеофиксации – 16;
- › объекты культуры – 9;
- › объекты благоустройства – 8;
- › аэродромы, авиационная инфраструктура, объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов – 6;
- › объекты культурного наследия – 6;
- › метрополитен и другой транспорт общего пользования – 1;
- › морские и речные порты и сопряженная с ними инженерная инфраструктура – 1.



Рис. 4. Количество проектов ГЧП в разрезе по формам реализации



Рис. 6. Количество проектов ГЧП в разрезе по этапам реализации

⁴ По состоянию на 15.09.2015.

3. ЗАКОН О ГЧП: АКТУАЛЬНОСТЬ ПРИНЯТИЯ, ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И НОВЕЛЛЫ, СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

С 1 января 2016 года вступает в силу федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Принятие закона о ГЧП вместе с усовершенствованным концессионным законодательством создает эффективный инструмент привлечения частного сектора к развитию публичной инфраструктуры.

Предусмотренная законом о ГЧП новелла – возможность возникновения частной собственности на публичную инфраструктуру – позволяет использовать новые, эффективные и сбалансированные модели ГЧП в российской правоприменительной практике, учитывающие, с одной стороны, государственный интерес, с другой – потребность бизнеса в различных механизмах государственной поддержки.

реализации закона о ГЧП введено достаточно четкое регламентирование процессов инициирования, разработки, оценки, принятия решения о реализации, определения частного партнера для реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства.

Определен перечень публичной инфраструктуры, которая может являться объектом соглашения о государственно-частном партнерстве. Данный перечень охватывает практически все отрасли: от социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры до энергетики и мелиоративных систем (объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений и соглашений о ГЧП приведены в табл. 3). При этом предусмотрено, что инвестор сможет подать заявку на создание объекта по собственной инициативе, не дожидаясь предложения со стороны публичного партнера.

В целях обеспечения практической

Объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений (115-ФЗ)	Объекты, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП (224-ФЗ)
<ul style="list-style-type: none"> › объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; › транспорт общественного назначения (кроме метрополитена); › железнодорожный транспорт; › трубопроводный транспорт; › морские и речные порты, морские и речные суда; › гидротехнические сооружения; › аэродромы и сопутствующая инфраструктура аэропортов; › объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта, туризма, санаторно-курортного лечения; › объекты обращения с твердыми коммунальными отходами; › объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений; › объекты, предназначенные для благоустройства территорий; › объекты социального обслуживания населения 	
<ul style="list-style-type: none"> › объекты централизованных систем водоснабжения, водоотведения; › объекты очистки сточных вод; › объекты по производству, передаче и распределению тепловой энергии › объекты тепло-, газо-, электроснабжения; › федеральные, региональные и местные автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса; › мосты, путепроводы, тоннели; › метрополитен; › объекты единой системы организации воздушного движения 	<ul style="list-style-type: none"> › воздушные суда; › частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса; › стационарные и плавучие платформы, искусственные острова; › подводные и подземные технические сооружения, переходы; › линии и иные линейные объекты связи и коммуникации; › мелиоративные системы

Также законом о ГЧП предусмотрена возможность софинансирования проектов из бюджетных источников. Более того, законодателем гарантирована неизменность правил игры на весь период действия соглашения и предусмотрена возможность пересмотра условий соглашения в случае изменения макроэкономических условий

и законодательства, напрямую затрагивающих проект (налоги, льготы и т. д.).

Таким образом, федеральный закон призван стать не просто рамочным документом, определяющим понятийную базу и общие правила, а инструментом решения инфраструктурных проблем России и в первую очередь ее регионов.

Основные положения и новеллы закона о ГЧП

Обязательные элементы соглашения о ГЧП, МЧП

В соответствии с федеральным законом форма ГЧП, МЧП определяется в соглашении о ГЧП, МЧП посредством включения в него и определения последовательности реализации 4 обязательных элементов соглашения:

- › создание (строительство и/или реконструкция) объекта соглашения частным партнером;
- › осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;
- › осуществление частным партнером эксплуатации и/или технического обслуживания объекта соглашения;
- › возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения.

Также по воле сторон соглашение может включать в себя следующие необязательные элементы:

- › проектирование частным партнером объекта соглашения;
- › осуществление частным партнером полного или частичного финансирования эксплуатации и/или технического обслуживания объекта соглашения;
- › обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и/или технического обслуживания;
- › наличие у частного партнера обязательства по последующей передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера.

Последний из приведенных выше элементов является обязательным, если совокупные затраты публичного партнера на создание объекта будут выше, чем затраты частного партнера.

Объекты соглашения о ГЧП, МЧП

В рамках одного соглашения о ГЧП, МЧП возможно объединение различных видов объектов из закрытого перечня, приведенного в законе о ГЧП (см. табл. 3).

В случае реконструкции предусмотрено, что объект соглашения должен находиться в собственности публичного партнера на момент заключения соглашения о ГЧП, МЧП, при этом на момент его передачи он должен быть свободным от прав третьих лиц, в том числе от прав хозяйственного ведения и оперативного управления.

Стороны соглашения о ГЧП, МЧП

Сторонами соглашения о ГЧП, МЧП являются публичный партнер и частный партнер.

Частный партнер – российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение о ГЧП, МЧП.

В целях предотвращения случаев реализации проектов «государственно-государственного партнерства» частными партнерами в соглашениях о ГЧП не могут быть:

- › ГУПы и МУПы;
- › государственные и муниципальные учреждения;
- › публично-правовые компании и иные юридические лица, хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства,

созданные или находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, их дочерние хозяйственные общества;

- › некоммерческие организации в форме фондов, созданные вышеперечисленными лицами, Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями.

В законе также установлены требования к частному партнеру (ч. 8, ст. 5).

Публичный партнер –

Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование. От лица публичного партнера может выступать правительство Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления.

Публичный партнер может передать отдельные права и обязанности органам власти и юридическим лицам.

Возможно привлекать к реализации проекта третьих лиц по согласованию с публичным партнером на этапе заключения соглашения.

Уполномоченные органы в сфере государственно-частного партнерства (далее – уполномоченные органы)

Федеральным законом предусматривается обязательное определение уполномоченных органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Ключевые полномочия данных органов:

- › проведение оценки эффективности проектов ГЧП, МЧП (за исключением уполномоченных органов местного самоуправления);
- › согласование публичным партнером конкурсной документации для проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП, МЧП;
- › обеспечение межведомственной координации деятельности при реализации соглашений о ГЧП, МЧП;
- › осуществление мониторинга реализации соглашений о ГЧП, МЧП;
- › ведение реестра заключенных соглашений о ГЧП, МЧП.

Устанавливается открытый перечень полномочий уполномоченных органов, который может быть расширен федеральными и региональными законами, нормативными правовыми актами правительства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Данная норма направлена в первую очередь на формирование эффективной системы управления сферой ГЧП и на накопление компетенций в сфере ГЧП в соответствующих органах власти.

Стоит отметить, что оценку эффективности проектов МЧП проводит региональный уполномоченный орган.

Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе направить проект ГЧП в федеральный уполномоченный орган (Министерство экономического развития Российской Федерации) для проведения оценки эффективности и обоснования его сравнительного преимущества.

Этапы рассмотрения проекта ГЧП, МЧП

Рассмотрение проекта ГЧП, МЧП включает в себя 3 этапа:

1. Рассмотрение предложения о реализации проекта публичным партнером – данный этап является актуальным в случае разработки проекта частным партнером.
2. Рассмотрение предложения о реализации проекта ГЧП, МЧП уполномоченным органом в целях оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества.
3. Принятие решения о реализации проекта ГЧП, МЧП.



Рис. 7. Порядок рассмотрения проекта ГЧП

Схема рассмотрения проекта ГЧП приведена на рис. 7.

Схема рассмотрения проекта МЧП приведена на рис. 8.



- 1** предложение о реализации проекта МЧП
- 2** заключение об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе
- 3** проект решения о реализации, заключение и иные необходимые материалы
- 4** проект решения о реализации, заключение и иные необходимые материалы

Рис. 8. Порядок рассмотрения проекта МЧП

Инициатива бизнеса при разработке проекта ГЧП, МЧП

Разработку предложения о реализации проекта ГЧП, МЧП может обеспечить как публичный партнер, так

и частный партнер. Порядок «частной инициативы» при разработке проектов государственно-частного партнерства приведен на рис. 9, 10, 11.



Рис. 9. Первый этап рассмотрения «частной инициативы» – рассмотрение публичным партнером

Существенным отличием данного порядка от механизма частной концессионной инициативы является необходимость уже на этапе подачи предложения представить публичному партнеру выданную инициатору банковскую гарантию для целей обеспечения заключения соглашения с инициатором проекта в соответствии с ч. 9 ст. 10 федерального закона в объеме не менее чем 5% объема прогнозируемого финансирования проекта.

Предусмотренный в законе о ГЧП механизм частной инициативы является, по сути, альтернативным

классическому конкурсу способом выбора частного партнера для реализации проекта. При этом данный механизм имеет следующие преимущества:

- › сокращается процедура отбора частного партнера в случае, если нет других заинтересованных;
- › у частного партнера есть легитимный способ предложить публичному партнеру проект ГЧП на своих условиях;
- › возможность переложить затраты на разработку проекта ГЧП на частного партнера – инициатора.



Рис. 10. Второй этап рассмотрения «частной инициативы» – оценка эффективности проекта уполномоченным органом (полностью соответствует порядку оценки проекта, инициированного публичным партнёром)

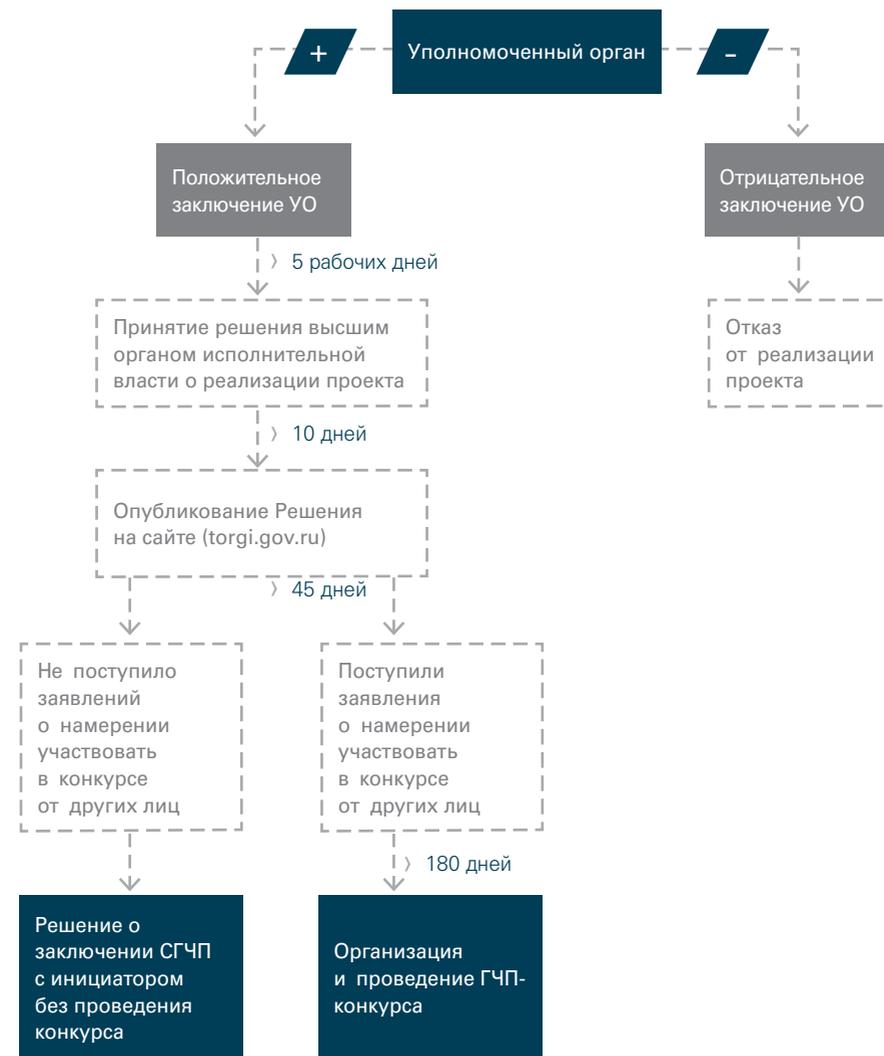


Рис. 11. Третий этап рассмотрения «частной инициативы» – принятие решения о реализации проекта и его опубликование

Эффективность проекта ГЧП, МЧП и его сравнительное преимущество – обязательное условие для принятия решения о реализации соответствующего проекта

Оценка эффективности проекта ГЧП, МЧП проводится уполномоченным органом на основании следующих критериев:

- › финансовая эффективность;
- › социально-экономический эффект от реализации проекта ГЧП, МЧП, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в документах стратегического планирования.

Сравнительное преимущество проекта ГЧП, МЧП определяется уполномоченным органом на основании соотношения чистых дисконтированных расходов бюджетных средств и объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта ГЧП, МЧП и при реализации госконтракта, муниципального контракта.

Утверждение уполномоченным органом положительного заключения по проекту является обязательным условием для реализации проекта ГЧП, МЧП.

Обязательная оценка эффективности и обоснования сравнительного преимущества направлена в первую очередь на выбор оптимальной формы реализации инфраструктурного проекта (ГЧП или госзаказ) на этапе принятия решения и повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Четкая регламентация порядка проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП, МЧП

Процесс отбора частного партнера детально регламентирован федеральным законом.

Конкурсная документация должна быть согласована уполномоченным органом.

Конкурс на право заключения соглашения о ГЧП, МЧП проводится публичным партнером в срок, не превышающий 180 дней после принятия решения о реализации проекта, и состоит из следующих этапов:

- › размещение сообщения о проведении конкурса;
- › представление заявок на участие в конкурсе;
- › вскрытие конвертов с заявками на участие в конкурсе;
- › проведение предварительного отбора участников конкурса (необязательный этап);
- › представление конкурсных предложений;
- › вскрытие конвертов с конкурсными предложениями;
- › рассмотрение, оценка конкурсных предложений и определение победителя конкурса;
- › подписание протокола о результатах проведения конкурса, размещение сообщения о результатах проведения конкурса и уведомление участников конкурса о результатах.

Веса коэффициентов критериев конкурса могут устанавливаться с учетом специфики каждого проекта

Суммарный вес при определении значимости критериев конкурса должен равняться единице, при этом максимально возможные значения определены следующим образом:

- › технические критерии $\leq 0,5$;
- › финансово-экономические критерии $\leq 0,8$;
- › юридические критерии $\leq 0,5$.

Данное положение федерального закона позволяет более гибко определять победителя конкурса в случае создания нового объекта, поскольку возрастает значимость технического критерия (архитектурно-планировочные решения и т. д). В концессионном законодательстве, например, вес технического критерия ограничен (0,2), что вызывает серьезные споры у участников рынка.

Совместные конкурсы

Допускается возможность двум и более публичным партнерам провести единый совместный конкурс для выбора одного инвестора. При этом по итогам конкурса каждым публичным партнером заключается отдельное соглашение о ГЧП, МЧП с победителем конкурса. Таким образом, законодателем декларируется принцип «единства конкурсов и множественности соглашений» и устраняется неопределенность о количестве заключаемых соглашений, которая в настоящее время имеет место в концессионном законодательстве.

Предоставление земельного участка

Федеральным законом предусмотрено, что необходимый земельный участок, находящийся в собственности публичного партнера и свободный от обременений, а также прав третьих лиц, без торгов предоставляется частному партнеру публичным партнером на основании договора аренды на срок соглашения о ГЧП, МЧП. Соответствующие изменения были также внесены в Земельный кодекс РФ и в Лесной кодекс РФ.

Дальнейшая регламентация правоотношений в сфере ГЧП, МЧП

Законопроектом предусматривается последующая регламентация на федеральном уровне (до 1 января 2016 года) следующих ключевых вопросов:

- › форма и требования к сведениям, которые должны содержаться в предложении о реализации проекта ГЧП, МЧП;
- › порядок рассмотрения предложения о реализации проекта ГЧП, МЧП публичным партнером;
- › порядок проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта ГЧП, МЧП и его рассмотрения на наличие сравнительного преимущества;
- › порядок проведения переговоров в процессе подготовки и рассмотрения предложения о реализации проекта ГЧП, МЧП;

- › порядок направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о ГЧП, МЧП;
- › порядок проведения предварительного отбора участников конкурса на право заключения соглашения о ГЧП, МЧП;
- › порядок осуществления публичным партнером контроля над исполнением соглашения о ГЧП, МЧП;
- › порядок мониторинга реализации соглашений о ГЧП.

Региональные нормативные правовые акты, а также муниципальные правовые акты в сфере ГЧП, МЧП подлежат приведению в соответствие с федеральным законом до 1 июля 2016 года.

Соглашения о ГЧП, МЧП, заключенные до 1 января 2016 года, действуют до окончания срока их действия на тех условиях, на которых они были заключены.

Сравнительный анализ закона о концессиях и закона о ГЧП

Укрупненная схема взаимоотношения сторон при реализации соглашения о ГЧП приведена на рис. 12.

Сравнительный анализ норм и положений закона о ГЧП и закона о концессионных соглашениях приведен в табл. 4.

- земельный участок
- объекты недвижимости
- возмещение расходов

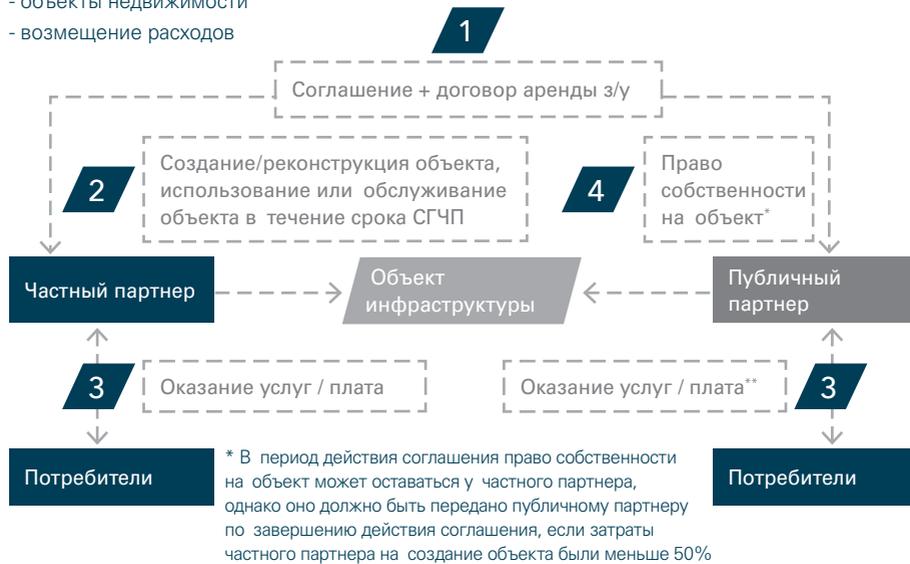


Рис. 12. Укрупненная схема взаимоотношения сторон при реализации соглашения о ГЧП

Параметр сравнения	Закон о концессионных соглашениях (115-ФЗ)	Закон о ГЧП (224-ФЗ)
Право частной собственности на объект соглашения	Возникает исключительно у концедента (публичной стороны). Объект соглашения может быть выкуплен концессионером в случае включения в приоритетную программу приватизации после завершения срока действия соглашения	Возникает у частного партнера. Объект должен быть передан в собственность публичного партнера в случае, если капитальные инвестиции публичной стороны в его создание превышают 50% от общей стоимости создания объекта
Минимальный срок действия соглашения	Не установлен	3 года
Объекты соглашения	Установлен закрытый перечень объектов	
Частный партнер (концессионер)	Российское или иностранное юридическое лицо или действующая без образования юридического лица группа лиц (консорциум) по договору простого товарищества	Российское или иностранное юридическое лицо, доля контроля государства в котором не может быть более 50%
Публичный партнер (концедент)	<ul style="list-style-type: none"> › Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления 	<ul style="list-style-type: none"> › Российская Федерация, субъект Российской Федерации либо муниципальное образование, от имени которых выступают соответственно правительство Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти; › высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации; › глава муниципального образования или иной орган местного самоуправления, уполномоченный в соответствии с уставом муниципального образования

Параметр сравнения	Закон о концессионных соглашениях (115-ФЗ)	Закон о ГЧП (224-ФЗ)
Могут выступать на стороне публичного партнера (концедента)	Органы и юридические лица, в том числе государственная компания «Российские автомобильные дороги», а также государственные бюджетные учреждения, государственные или муниципальные унитарные предприятия (по отдельным видам объектов)	Органы и юридические лица, указанные в законе о ГЧП, в том числе бюджетные учреждения и унитарные предприятия (по всем видам объектов; по отдельным правам и обязанностям, перечень которых устанавливается правительством Российской Федерации)
Специальное отраслевое регулирование	В отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения или водоотведения	Не установлено
Частная инициатива	Предусмотрена (продолжительность процедуры рассмотрения ~ до 150 дней)	Предусмотрена (продолжительность процедуры рассмотрения ~ до 400 дней)
Уполномоченные органы в сфере действия закона	Напрямую не предусмотрены	Напрямую предусмотрены на федеральном, региональном и местном уровнях
Оценка эффективности и сравнительного преимущества реализации проектов	Не предусмотрена	Предусмотрена и проводится уполномоченным органом (если проект муниципального уровня – региональным уполномоченным органом) в срок, не превышающий 180 дней
Предложение о реализации проекта	Предусмотрено только в случае частной инициативы	Предусмотрено и в случае частной инициативы и в случае, если инициатор орган государственной власти
Конкурс	Двухэтапный (предварительный отбор и оценка конкурсных предложений) детально регламентированный	
Форма соглашений	Установлены примерные формы соглашения	Отсутствует

4. РЕКОМЕНДАЦИИ СУБЪЕКТАМ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ ПО ФОРМИРОВАНИЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ И ИНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП

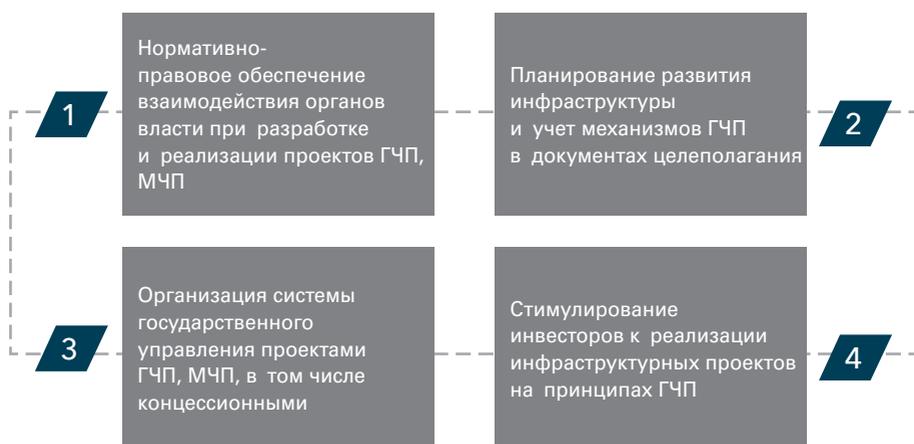


Рис. 14. Основные направления формирования условий для эффективной реализации проектов ГЧП, МЧП на региональном и муниципальном уровне

Направление № 1 – нормативно-правовое обеспечение взаимодействия органов власти при разработке и реализации проектов ГЧП, МЧП

В соответствии с федеральным законом законодательство о ГЧП, МЧП включает в себя в том числе нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Исходя из требований закона о ГЧП, а также на основании анализа лучших региональных и муниципальных практик регулирования сферы ГЧП, МЧП рекомендуется:

Рекомендация № 1: до 1 июля 2016 года привести в соответствие с законом о ГЧП нормативно-правовую базу субъекта РФ/муниципального образования.

Базовым элементом региональной нормативно-правовой базы в сфере ГЧП, МЧП является закон субъекта Российской Федерации «Об участии ... в соглашениях о государственно-частном партнерстве...» (далее – региональный закон о ГЧП). Стоит отметить, что принятие соответствующих региональных законов о ГЧП является правом, а не обязанностью субъектов Российской Федерации. Правоотношения в сфере ГЧП, МЧП на первоначальном этапе целесообразно регламентировать исключительно на подзаконном уровне, а законодательный акт в таком случае будет являться не «первым нормотворческим шагом», а результатом правоприменительной практики, которая сложится в дальнейшем.

Рекомендация № 2: принять нормативно-правовые акты, регламентирующие межведомственное взаимодействие органов власти на различных этапах рассмотрения и реализации проектов ГЧП, в том числе концессионных.

Основополагающим полномочием высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере ГЧП, МЧП является принятие решения

о реализации проекта ГЧП. При этом перечень полномочий регионального «правительства» является открытым и может быть расширен нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Поэтому одной из важнейших задач региональной нормативно-правовой базы в сфере ГЧП, МЧП является детализация и дополнение соответствующих полномочий.

Также в качестве первоочередных мероприятий по разработке региональных нормативных правовых актов, представляется целесообразным:

1. Утверждение порядка принятия высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о реализации проекта ГЧП. Учитывая, что федеральный закон предоставляет региону право направить проект ГЧП на оценку его эффективности и сравнительного преимущества в федеральный уполномоченный орган, механизм реализации данного права также целесообразно определить в рамках принятия решения о реализации проекта ГЧП.
2. Регламентация порядка разработки проекта ГЧП регионального уровня публичным партнером.

Целесообразно предусмотреть в данных актах единую логику для проектов ГЧП, реализуемых как посредством заключения соглашений о ГЧП, так и посредством заключения концессионных соглашений.

Основное полномочие муниципального уровня в сфере МЧП, подлежащее регламентации, – принятие главой муниципального образования решения о реализации проекта МЧП.

На муниципальном уровне также могут быть дополнительно регламентированы:

- › порядок разработки проекта МЧП органами местного самоуправления;
- › порядок принятия решения о реализации проекта МЧП;
- › порядок взаимодействия органов местного самоуправления при реализации проекта.

Рекомендация № 3:
принять нормативно-правовые акты, необходимые для обеспечения

Направление № 2 – планирование развития инфраструктуры и учет механизмов ГЧП в документах целеполагания

Рекомендация № 4:
реализовать комплекс мер, направленный на учет механизмов государственно-частного партнерства в документах целеполагания, в том числе:

- › интеграция ГЧП, в том числе реализуемого посредством заключения концессионных соглашений, как инструмента социально-экономического развития, в документы целеполагания;
- › корректировка действующих или разрабатываемых документов целеполагания в части учета

эффективного бюджетного участия в проектах ГЧП, МЧП, в том числе в концессионных.

К таким документам можно отнести:

- › порядок предоставления субсидий из регионального бюджета муниципальным образованиям для исполнения своих расходных обязательств по концессионным и ГЧП-соглашениям
- › правила принятия решений о заключении соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Принятие последнего документа актуально как для регионального, так и для местного уровня.

специфики развития и применения ГЧП, в том числе реализуемого посредством заключения концессионных соглашений;

- › корректировка инвестиционной стратегии субъекта в части учета специфики механизмов ГЧП (введение адресного раздела о ГЧП) или разработка отдельной концепции развития механизмов ГЧП и применения концессионных соглашений в субъекте РФ (возможно в виде составной части стратегии социально-экономического развития или плана реализации такой стратегии).

Рекомендация № 5:
реализовать комплекс мер, направленный на организацию системы учета механизмов ГЧП, в том числе концессионных, при разработке и реализации государственных и муниципальных программ.

В том числе к таким мероприятиям можно отнести:

- › корректировку порядка разработки и реализации государственных/муниципальных

программ и иных документов планирования/программирования в целях учета возможности и целесообразности применения механизмов ГЧП (в том числе концессионных соглашений) на этапе их формирования;

- › интеграцию ГЧП как формы реализации инфраструктурных проектов в действующие и корректируемые документы планирования и программирования.

Направление № 3 – организация системы государственного управления проектами ГЧП, МЧП, в том числе концессионными

Рекомендация № 6:
до 1 января 2016 года определить уполномоченный орган в сфере ГЧП, МЧП.

При этом в соответствии с законом о ГЧП список полномочий уполномоченного органа является открытым и может быть расширен как на региональном, так и на местном уровне.

В обязательном порядке в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации также должна быть регламентирована реализация полномочий регионального уполномоченного органа в сфере ГЧП, МЧП, в том числе:

- › обеспечение межведомственной координации деятельности региональных органов исполнительной власти при реализации соглашения о ГЧП;

- › оценка эффективности и сравнительного преимущества проектов ГЧП, МЧП;
- › согласование конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашений о ГЧП;
- › осуществление мониторинга реализации соглашений о ГЧП, МЧП;
- › содействие в защите прав и законных интересов сторон соглашения о ГЧП;
- › ведение реестра заключенных соглашений о ГЧП, МЧП;
- › обеспечение открытости и доступности информации о заключенных соглашениях о ГЧП;
- › представление в определенный правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти результатов мониторинга реализации соглашений о ГЧП, МЧП.

Для определения уполномоченного органа местного самоуправления в сфере МЧП необходимо внести соответствующие изменения в устав муниципального образования.

Основными полномочиями уполномоченного органа местного самоуправления в сфере МЧП являются в том числе:

- › координация процесса реализации проектов МЧП;
- › согласование публичным партнером конкурсной документации на право заключения соглашения о МЧП;
- › мониторинг реализации и ведение реестра заключенных соглашений о МЧП.

Данные перечни полномочий в сфере МЧП муниципального уполномоченного органа являются открытыми и могут быть расширены и определены уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.

Рекомендация № 7:
создать межведомственный совещательно-консультативный орган при высшем исполнительном органе власти, функционал которого будет направлен на:

- › формирование государственной политики в сфере ГЧП (в том числе концессионных соглашений), осуществление экспертного сопровождения проектов ГЧП;
- › предварительное рассмотрение и оценка целесообразности реализации проектов ГЧП

и концессионных проектов на этапе их инициирования и последующей разработки.

Рекомендация № 8:
создать структуру (отдельное юридическое лицо), непосредственно осуществляющую организацию (обеспечение) процесса подготовки и сопровождения проектов ГЧП, в том числе концессионных, или наделить соответствующими полномочиями существующее акционерное общество, НКО с участием субъекта РФ или государственного учреждения.

Рекомендация № 9:
внести изменения в нормативно-правовую базу с целью наделения полномочиями по подготовке и проведению (обеспечению) конкурсного отбора частных партнеров (концессионеров) единого органа для проведения всех конкурсов по проектам ГЧП и концессионным соглашениям субъекта на единой площадке (по аналогии с земельными и имущественными торгами)

Рекомендация № 10:
организовать системный подход к обучению региональных и муниципальных служащих и специалистов в целях формирования проектной команды субъекта РФ для эффективной реализации проектов ГЧП и концессионных проектов.

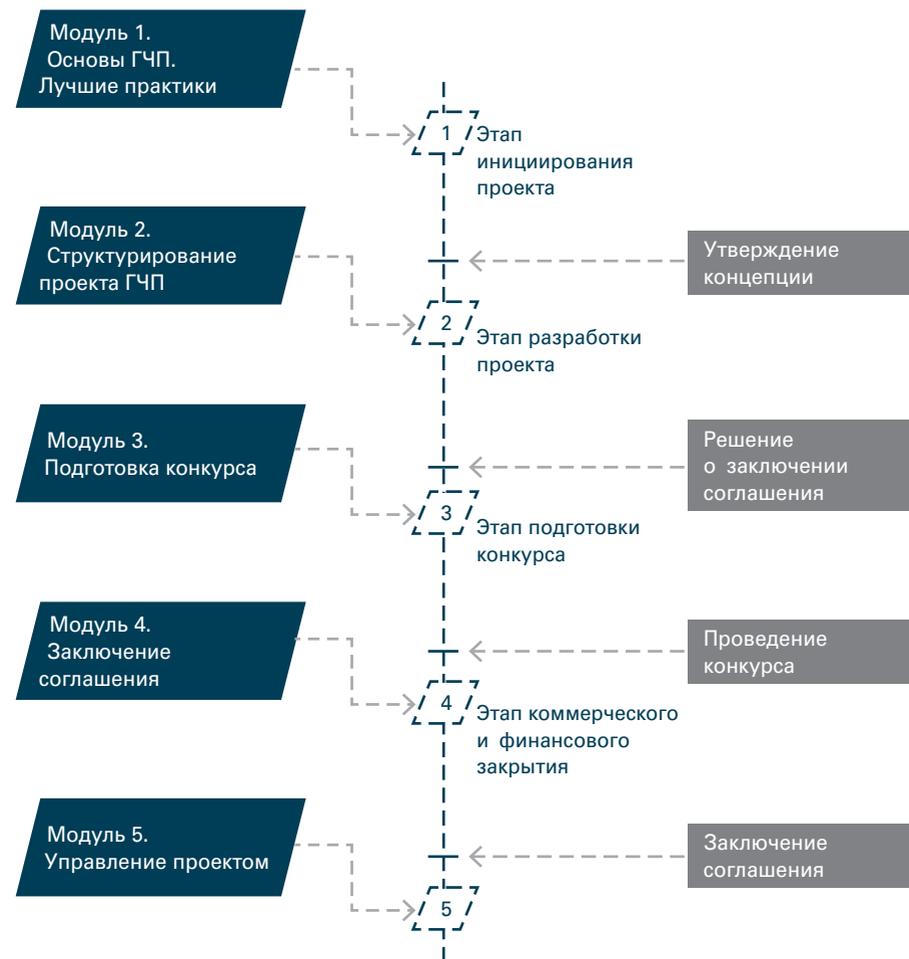


Рис. 15. Общая концепция организации образовательного процесса для формирования проектной команды в сфере ГЧП

Направление № 4 – стимулирование инвесторов к реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП

Рекомендация № 11: разработка и предоставление налоговых льгот концессионерам и частным партнерам

Субъект Российской Федерации или муниципальное образование может в рамках своих компетенций предоставить налоговые льготы как всем концессионерам и частным партнерам, так и реализующим проекты в определенных наиболее приоритетных отраслях инфраструктуры.

Льготы могут быть предоставлены по следующим видам налогов:

- › по налогу на имущество на период действия концессионного/ГЧП-соглашения, создаваемого по такому концессионному/ГЧП-соглашению;
- › по налогу на прибыль концессионера/частного партнера при вводе объекта в эксплуатацию в рамках ставки, подлежащей зачислению в бюджет субъекта;
- › по транспортному налогу.

Наиболее распространенной региональной практикой налогового стимулирования частных партнеров/концессионеров является предоставление нулевой процентной ставки по налогу на имущество на период действия соглашения, создаваемого по такому соглашению.

Рекомендация № 12: использовать неналоговые меры стимулирования и поддержки частных партнеров/концессионеров

К таким мерам, например, можно отнести:

- › льготное или безвозмездное подключение к коммунальным сетям;
- › субсидирование процентной ставки по займам;
- › методическое и организационное содействие при инициировании, разработке и реализации проектов (помощь в составлении заявки и структурировании проекта, помощь в поиске финансирования и пр.);
- › использование иных мер поддержки.

Рекомендация № 13: запуск специализированного информационного ресурса в сфере ГЧП (запуск отдельного раздела на инвестиционном портале) и обеспечение максимальной открытости информации о потребностях в инфраструктуре и планах по реализации проектов ГЧП

Реализация данной рекомендации возможна посредством:

- › регулярного формирования и публикации в открытых источниках перечня объектов, в отношении

которых планируется заключение соглашений о ГЧП и концессионных соглашений, а также объектов, в отношении которых реализация проектов ГЧП целесообразна по оценкам публичной стороны;

- › осуществления комплексного информационного сопровождения сферы ГЧП публично-правового образования с использованием всех имеющихся в наличии медиа ресурсов, особенно порталов в сети интернет.

