

**Информация¹ для инвесторов,
заинтересованных в реализации проектов
государственно-частного партнерства,
муниципально-частного партнерства и
концессионных соглашений на территории
Еврейской автономной области**

Биробиджан, 2020

¹ Информация содержит опорные моменты и может не отражать всех нюансов законодательства Российской Федерации. Подготовлена с учетом положений 224-ФЗ, 115-ФЗ, «Рекомендаций по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики» Министерства экономического развития Российской Федерации, данных РОСИНФРА

УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ И ТЕРМИНЫ

РФ – Российская Федерация

ГЧП/МЧП – государственно-частное партнерство / муниципально-частное партнерство

СГЧП/СМЧП – соглашение о государственно-частном партнерстве / соглашение о муниципально-частном партнерстве

КС – концессионное соглашение

115-ФЗ – Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

224-ФЗ – Федеральный закон 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»

Государственно-частное партнерство (муниципально-частное партнерство) – 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 государственно-частном партнерстве (соглашения о муниципально-частном партнерстве), в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти (органами местного самоуправления) доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Публичный партнер (публичная сторона) - субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Частный партнер (частная сторона) – российское юридическое лицо, с которым в соответствии с законодательством заключено соглашение.

НЕ МОГУТ являться частными партнерами, а также выступать на стороне частного партнера следующие юридические лица:

- ✓ государственные унитарные и муниципальные унитарные предприятия;
- ✓ 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).

Концессионное соглашение – соглашение, по которому одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и/или реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Концедент – субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления.

Концессионер – индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Механизм ГЧП основан на долгосрочном взаимодействии публичной и частной стороны в рамках заключенного СГЧП/СМЧП или КС, при котором частная сторона участвует не только в создании (проектировании, финансировании, строительстве или реконструкции) объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации и/или техническом обслуживании в интересах публичной стороны.

Несмотря на то, что ГЧП/МЧП и КС служат одной цели и в теории являются родственными механизмами, с юридической точки зрения, СГЧП/СМЧП и КС являются самостоятельными правовыми институтами, рассмотрение, заключение и реализация которых в РФ регулируется отдельными законами и разработанными на их основе федеральными, региональными и муниципальными нормативно-правовыми актами.

ГЧП объединяет два рода деятельности:

- ✓ инвестиции в объекты инфраструктуры;
- ✓ оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатация.

В общем случае в проекте ГЧП выделяются два этапа:

- ✓ «затратный этап», в течение которого частная и публичная стороны инвестируют денежные средства в объекты инфраструктуры (и иные объекты, связанные с функциями публичного сектора);
- ✓ «доходный этап», в течение которого происходит оказание услуг с помощью данных объектов, возврат инвестиций и получение прибыли.

Источником дохода по проекту ГЧП может быть как выручка от оказания услуг частным лицам, так и платежи из бюджета (в случае оказания услуг публичной стороной).

ГЧП имеет долгосрочный характер и договорное оформление. Долгосрочный характер реализации проектов ГЧП следует из необходимости возврата денежных средств, вложенных частной стороной. На практике, средний срок реализации проектов ГЧП составляет более 10 лет: при этом наиболее длительным является именно «доходный этап».

ГЧП предполагает разделение проектных рисков между публичной и частной сторонами. Под «рисками» понимаются возможные изменения показателей проекта, прежде всего связанные с доходами и расходами.

Разделение рисков является обязательным условием отношений ГЧП. Наибольшую сложность представляет поиск оптимального распределения рисков в зависимости от специфики проекта ГЧП (отрасль, тип соглашения, условия финансирования и иное). **Общее правило** – каждый риск по проекту несет та сторона, которая способна наилучшим образом им управлять.

ГЧП является более широким понятием в сравнении с КС. КС, как и многие другие взаимовыгодные формы взаимоотношений государства и бизнеса, является лишь «подвидом» ГЧП, одной из его **возможных форм**.

Механизм реализации КС обладает менее широким диапазоном, чем механизм действия ГЧП. Применение КС, равно как и ГЧП, возможно при выполнении следующих условий:

- ✓ ясность правового режима ввиду наличия законодательства, регулирующего порядок заключения и выполнения КС и СГЧП;
- ✓ наличие определенной практики реализации КС на региональном уровне;
- ✓ возможность применения отдельных механизмов государственной поддержки и инструментов КС и СГЧП.

ГЧП и КС тесно связаны друг с другом, при этом ГЧП имеет более широкие возможности, нежели КС. Преимуществом ГЧП является то, что в нем риски, затраты и прибыль могут распределяться между обеими сторонами, а в КС все это несет концессионер. **Преимуществом ГЧП** также является возможность сохранения прав собственности на объект соглашения.

Важное отличие КС от ГЧП – более широкий круг участников на стороне как публичного, так и частного партнера. Так, нет ограничения по участию иностранных юридических лиц (такое ограничение введено в 224-ФЗ).

ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Обязательные:

- ✓ Предмет партнерства – привлечение инвестиций в создание/реконструкцию объектов инфраструктуры;
- ✓ Частный партнер создает объект и осуществляет его эксплуатацию и/или техническое обслуживание;
- ✓ Частный партнер полностью или частично финансирует создание объекта соглашения;
- ✓ Долгосрочный характер партнерства (более 3-х лет).

Необязательные:

- ✓ Возникновение права собственности на объект у частного партнера (224-ФЗ);
- ✓ Частный партнер осуществляет проектирование объекта соглашения;
- ✓ Публичный партнер обеспечивает частичное финансирование создания, технического обслуживания и/или эксплуатации.

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ

Соглашение ГЧП/МЧП

- ✓ Обязательное возникновение права собственности на объект соглашения у частного партнера на любом этапе в период реализации проекта. Сохранение данного права после действия соглашения возможно только если затраты частного партнера на создание объекта составили > 50% совокупных затрат с учетом стоимости переданного имущества;
- ✓ Возможность использования объекта соглашения в качестве залога для привлечения финансирования на реализацию соглашения (обязательное условие – прямое соглашение между финансирующей организацией и публичным партнером);

Концессии

- ✓ Право собственности на объект соглашения остается у концедента на всем жизненном цикле проекта (предусмотрено право приоритетного выкупа в случае приватизации);
- ✓ Возможность предусмотреть в соглашении гарантии минимальной доходности и компенсации затрат инвестора в случае возникновения различных событий;

<p>✓ Возможность осуществления частным партнером технического обслуживания объекта соглашения (ремонта, содержания) без обязательств по эксплуатации (целевому использованию), то есть оказания услуг потребителям.</p>	<p>✓ Возможность предусмотреть в соглашении компенсацию расходов на создание и/или эксплуатацию объекта со стороны концедента, в том числе включающую ожидаемую доходность и обслуживание займа по привлеченному финансированию;</p>
	<p>✓ Отсутствие рисков неисполнения концедентом своих расходных обязательств;</p>
	<p>✓ Обязательная эксплуатация объекта соглашения концессионером.</p>

СФЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Объекты, в отношении которых возможно заключение КС (115-ФЗ)

Объекты, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП/МЧП (224-ФЗ)

<ul style="list-style-type: none"> - объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; - железнодорожный транспорт; трубопроводный транспорт; морские и речные порты; морские и речные суда; - гидротехнические сооружения; - аэродромы; - 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; - объекты производства, первичной и/или последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции; - объекты информационных технологий, технические средства обеспечения функционирования объектов информационных технологий, центры обработки данных 	<ul style="list-style-type: none"> - транспорт общего пользования, за исключением метрополитена; - воздушные суда, аэропорты; - частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса; - гидротехнические сооружения, стационарные плавучие платформы, искусственные острова;
<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; 	

<ul style="list-style-type: none"> - мосты, путепроводы, тоннели; - объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов; - метрополитен и другой транспорт общего пользования; - здания, строения и сооружения, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных сил Российской Федерации, объекты производственной и инженерной инфраструктур таких зданий, строений и сооружений 	<ul style="list-style-type: none"> - подводные и подземные технические сооружения, переходы; - линии и иные линейные объекты связи и коммуникации; - мелиоративные системы; - объекты охотничьей инфраструктуры; - имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и/или осуществления иной деятельности в сфере промышленности
--	---

ПРЕИМУЩЕСТВА ПРОЕКТОВ ГЧП

Для публичной стороны

✓ Возможность привлечь частного инвестора к финансированию создания объекта позволяет реализовывать инфраструктурные проекты даже в условиях отсутствия достаточного объема бюджетных средств без увеличения долговой нагрузки в текущем периоде;

✓ Возможность приобретать не объект, а услугу за счет платежей, привязанных к объему и качеству ее оказания, что также способствует развитию конкуренции на рынке социально значимых услуг;

✓ Привлечение дополнительных финансовых ресурсов. Передача финансовых обязательств по привлечению средств на реализацию инфраструктурных проектов в частный сектор – одно из главных преимуществ ГЧП;

✓ Возможность переложить расходы по тех. обслуживанию и/или эксплуатации на частного партнера, а также использовать его компетенции и ресурсы для оказания социально-значимых услуг;

✓ Снижение рисков по проекту. Передача части рисков по проекту частному партнеру как стороне, способной справиться с ними с меньшими затратами и/или с лучшим результатом, чем публичная сторона.

Для частной стороны

✓ Возможность софинансирования проекта публичной стороной, получения дополнительных гарантий (в том числе гарантии минимальной доходности);

✓ Возможность получения заемных средств под государственные гарантии;

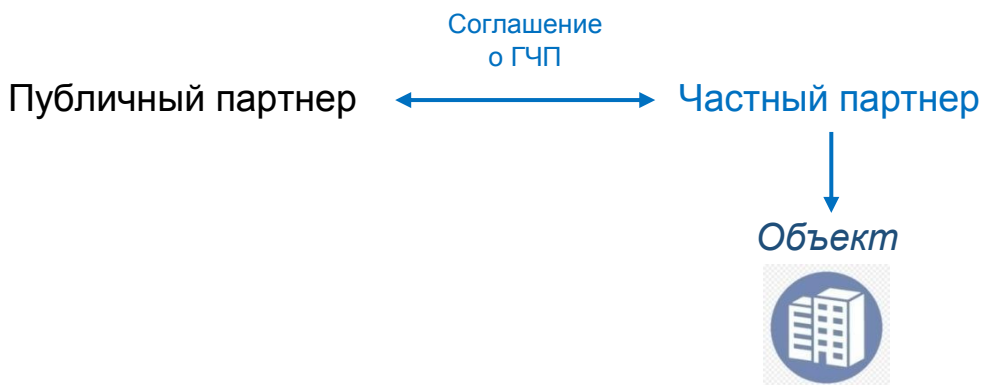
✓ В случае частной инициативы для инвестора существует возможность самостоятельно проработать структуру проекта и предложить проект соглашения, сократить срок заключения соглашения;

✓ Расширение сферы деятельности за счет секторов, традиционно занимаемых государством;

✓ Распределение рисков между публичной и частной стороной.

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА СОГЛАСНО ЗАКОНОДАТЕЛЬНО УСТАНОВЛЕННОМУ ОПРЕДЕЛЕНИЮ

Соглашение о ГЧП/МЧП (224-ФЗ)



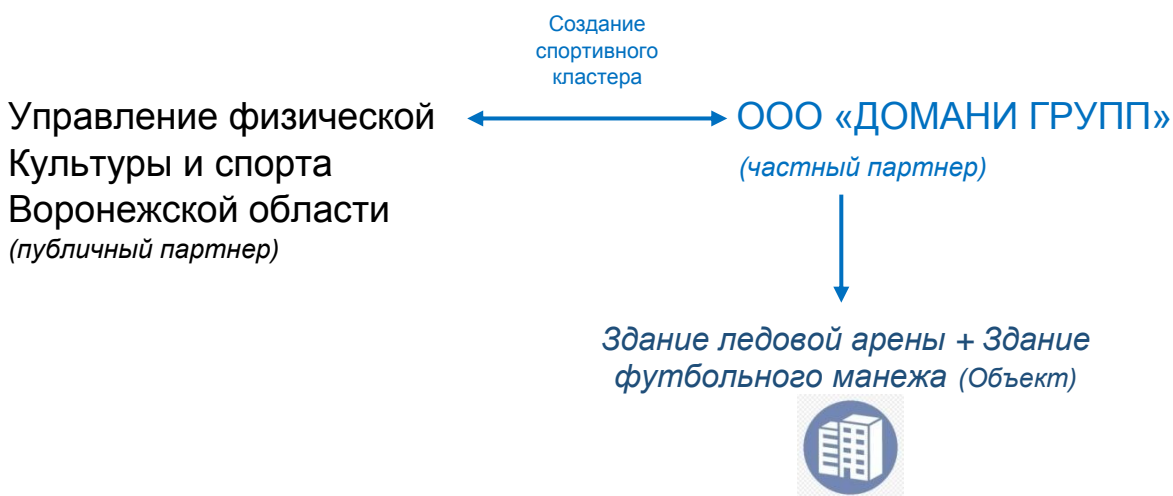
Обязанности **публичного партнера**:

- ✓ Предоставление частному партнеру имущества в собственность или владение и пользование в рамках СГЧП
- ✓ Предоставление гос. поддержки в соответствии с СГЧП
- ✓ Предоставление льгот и преимуществ в рамках СГЧП

Обязанности **частного партнера**:

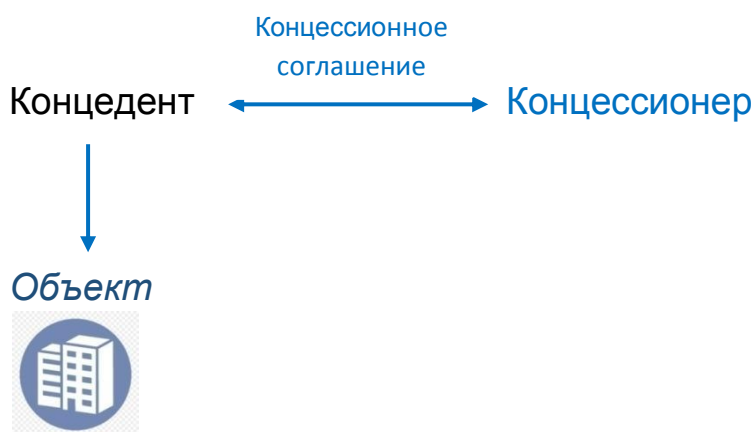
- ✓ Создание / реконструкция объекта СГЧП
- ✓ Возможность передачи объекта соглашения в частную собственность²
- ✓ Возможно только тех. обслуживание объекта СГЧП (без оказания услуг)

Пример реализующегося СГЧП:



² Обязательное возникновение права собственности на объект соглашения у частного партнера на любом этапе в период реализации проекта, но сохранение данного права после окончания действия соглашения возможно только если затраты частного партнера на создание объекта были > 50% совокупных затрат с учетом стоимости переданного имущества

Концессия (115-ФЗ)



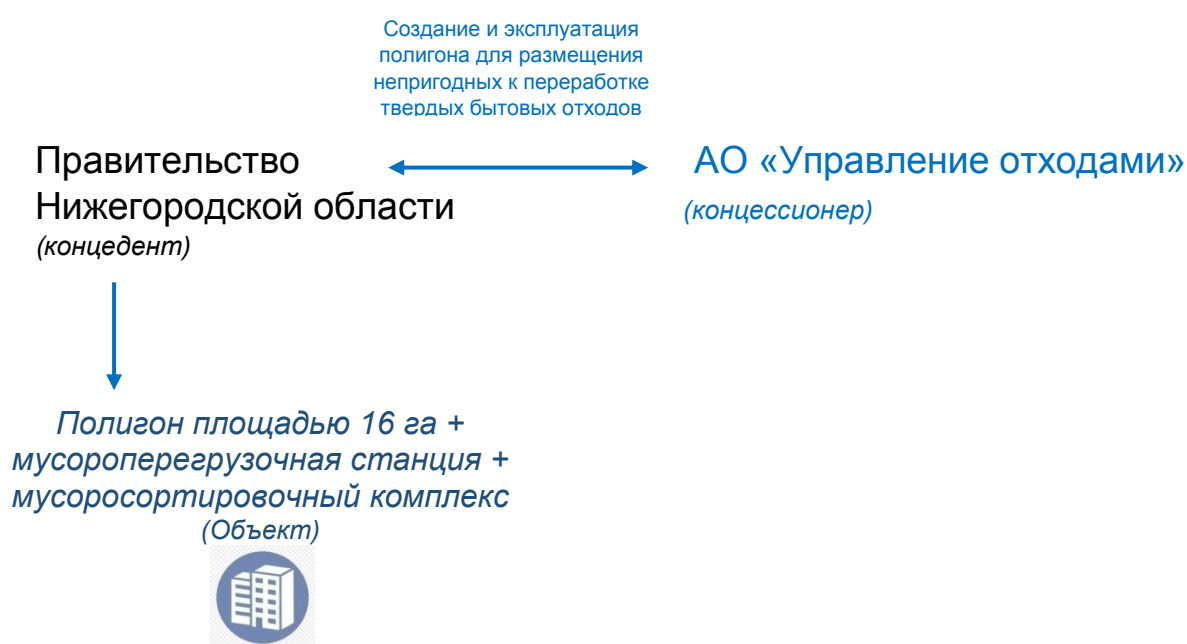
Обязанности **концедента**:

- ✓ Заключение с концессионером договора аренды земельного участка, на котором располагается объект КС
- ✓ Предоставление концессионеру права владения и пользования объектом КС на срок, установленный КС
- ✓ Обязательство принять объект КС в собственность

Обязанности **концессионера**:

- ✓ Создание / реконструкция объекта КС
- ✓ Передача объекта КС в гос. собственность
- ✓ Эксплуатация объекта КС (целевая эксплуатация и техническое обслуживание одновременно)

Пример реализующегося КС:



ЭТАПЫ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА ПРОЕКТА

Инициирование и разработка проекта	Оценка и согласование проекта	Принятие решения о реализации проекта
<p>Цель: Всестороннее описание проекта и определение его оптимальных параметров при заданных ограничениях</p> <p><i>Осуществляется инициатором (публичной или частной стороной)</i></p>	<p>Цель: Оценка целесообразности реализации проекта на предлагаемых условиях и учет позиции всех потенциальных участников проекта</p> <p><i>Осуществляется Уполномоченным органом</i></p>	<p>Цель: Утверждение существенных условий проекта и параметров конкурсного отбора, запуск конкурсной процедуры</p> <p><i>Осуществляется публичной стороной</i></p>
<p>Основные шаги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - разработка и согласование концепции; - анализ исходных технических данных; - оценка потенциального спроса на объект; - разработка правовой и финансовой модели; - проведение сценарного анализа; - тестирование проекта по рынку; - определение оптимальных технико-экономических параметров проекта и утверждение правовой модели 	<p>Основные шаги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - первичное согласование со всеми заинтересованными органами; - проведение оценки эффективности и обоснование сравнительного преимущества проекта; - итоговое тестирование проекта по рынку; - определение всех существенных условий проекта 	<p>Основные шаги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - разработка проекта нормативно-правового акта о реализации проекта ГЧП или о заключении КС; - согласование и принятие нормативно-правового акта, который определяет существенные условия, запускает конкурс и определяет иные организационные мероприятия
<p>Примерные сроки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сроки разработки не ограничены - сроки рассмотрения в случае частной инициативы: 224-ФЗ – 90 дней, 115-ФЗ – 30 дней 	<p>Примерные сроки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 224-ФЗ: до 90 дней; - 115-ФЗ: не ограничено, в среднем 3-4 мес. 	<p>Примерные сроки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 224-ФЗ: до 90 дней; - 115-ФЗ: не ограничено, в среднем 3-4 мес.

Подготовка и проведение конкурса	Коммерческое и финансовое закрытие	Реализация проекта
<p>Цель: Отбор частного партнера, соответствующего всем установленным требованиям и предложившего лучшие условия реализации проекта</p> <p><i>Осуществляется публичной стороной</i></p>	<p>Цель: Утверждение итоговой версии соглашения, с учетом интересов всех сторон, а также подписание иных необходимых договоров, в том числе кредитных</p> <p><i>Осуществляется публичной и частной сторонами (в случае необходимости + кредитная организация)</i></p>	<p>Цель: Контроль за ходом реализации проекта и соблюдением частным партнером условий соглашения</p> <p><i>Осуществляется публичной стороной и Уполномоченным органом</i></p>
<p>Основные шаги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - подготовка объекта (-ов) для заключения соглашения по итогам конкурса; - внесение необходимых изменений в документы стратегического планирования; - формирование конкурсной комиссии; - разработка конкурсной документации; - проведение предквалификационного и конкурсного отбора 	<p>Основные шаги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - проведение переговоров для итогового согласования текста соглашения, в том числе особых обстоятельств; - коммерческое закрытие (подписание соглашения и подрядных договоров); - финансовое закрытие (подписание кредитных договоров) 	<p>Основные шаги:</p> <ul style="list-style-type: none"> - контроль проектирования и/или строительства объекта; - контроль за техническим обслуживанием и/или эксплуатацией объекта; - приемка объекта по итогам реализации соглашения, в том числе возврат объекта в казну собственности (если применимо)
<p>Примерные сроки: от 50 до 180 дней</p>	<p>Примерные сроки: от нескольких дней до полугода</p>	<p>Примерные сроки: в соответствии со сроками действия соглашения</p>

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Нормативно-правовые акты федерального уровня

Федеральный закон 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»

Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2015 № 1309 «Об утверждении правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительных преимуществ»

Постановление Правительства Российской Федерации от 04.12.2015 № 1322 «Об утверждении правил проведения предварительного отбора участников конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве»

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.12.2015 № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства»

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.12.2015 № 1387 «О порядке направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве»

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.12.2015 № 1388 «Об утверждении правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства»

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве»

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества»

Нормативно-правовые акты регионального уровня

Постановление правительства Еврейской автономной области от 18.11.2015 № 514-пп «Об утверждении порядка принятия решений о заключении концессионных соглашений от имени Еврейской автономной области на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств»

Постановление правительства Еврейской автономной области от 20.01.2017 № 7-пп «О порядке формирования и утверждения перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений»

Постановление правительства Еврейской автономной области от 05.09.2018 № 336-пп «Об утверждении порядка взаимодействия при разработке и рассмотрения предложений о реализации проектов государственно-частного партнерства, принятии решений о реализации проектов государственно-частного партнерства»

Нормативно-правовые акты муниципального уровня

Постановление муниципального образования «Биробиджанский муниципальный район» Еврейской автономной области от 20.04.2016 № 354 «Об утверждении перечня муниципального имущества муниципального образования «Биробиджанский муниципальный район», в отношении которого планируется заключение концессионных соглашений»

Решение Городской думы муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области от 27.10.2016 № 328 «Об утверждении перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений»

Постановление муниципального образования «Смидовичский муниципальный район» Еврейской автономной области от 25.01.2017 № 17 «Об утверждении перечня объектов, находящихся в муниципальной собственности Смидовичского муниципального района, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений»