

Частная инициатива в концессиях: международный опыт и перспективы становления в России



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА

VEGAS LEX

Поддержка исследования:

Москва 2015



Министерство экономического развития
Российской Федерации

Исследование подготовлено компанией VEGAS LEX и НП «Центр развития ГЧП» при поддержке Министерства экономического развития Российской Федерации с целью выявления проблем и перспективных направлений развития механизма частной инициативы заключения концессионных соглашений, предусмотренного в последних изменениях в концессионном законодательстве, установленных Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», и выработки предложений по его совершенствованию. Итогом исследования также являются предложения по разработке проекта постановления Правительства Российской Федерации об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения по инициативе частного лица.

Все права защищены.
© Центр развития ГЧП, 2015
© VEGAS LEX

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям.....	4
Резюме исследования.....	6
Цели, задачи, методология исследования.....	7
Концепция механизма частной инициативы и основные законодательные положения.....	9
Международный опыт заключения концессионных соглашений в порядке частной инициативы.....	10
Заключение концессионных соглашений в порядке частной инициативы в России.....	16
Порядок заключения концессионного соглашения по частной инициативе.....	17
Основные открытые вопросы.....	18
Содержание предложения о заключении концессионного соглашения в порядке частной инициативы.....	19
Введение двухэтапной процедуры рассмотрения предложения о заключении концессионного соглашения.....	21
Применение механизма пороговых значений: влияние стоимости проекта на процедуру рассмотрения предложения о заключении концессионного соглашения.....	23
Основания для отклонения предложения о заключении концессионного соглашения.....	24
Способ и размер финансового обеспечения обязательств инициатора по заключению концессионного соглашения на предложенных условиях.....	27
Квалификационные требования к инициатору.....	29
Установление преференций для инициатора и (или) компенсация его затрат в случае заключения концессионного соглашения с иным лицом.....	31
Требования к третьим лицам, подающим заявки о готовности к участию в конкурсе.....	33
Механизм частной инициативы: рекомендации органам власти субъектов РФ.....	34
Основные выводы исследования.....	35
Благодарности.....	36
Контактная информация.....	37

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ

Уважаемые читатели!

Вы держите в руках исследование «Частная инициатива в концессиях: международный опыт и перспективы становления в России», проведенное VEGAS LEX и НП «Центр развития ГЧП» при поддержке Министерства экономического развития РФ. Данное исследование — первая попытка оценить перспективы становления в России механизма заключения концессионных соглашений по инициативе отдельных лиц (далее — частная инициатива), который вступил в силу с мая 2015 года.

Концессионные соглашения прочно заняли нишу гарантированного и удобного инструмента реализации инфраструктурных проектов в России как на федеральном уровне, так на региональном и муниципальном уровнях. Концессионное законодательство не стоит на месте и развивается в соответствии с новыми вызовами и тенденциями.

В последние несколько лет законодательство о концессионных соглашениях пополнилось рядом механизмов, позволяющих значительно повысить эффективность реализации инфраструктурных проектов в России. Июльские поправки 2014 года, внесенные Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — 265-ФЗ), расширили инструментарий для реализации инфраструктурных проектов. Появилась возможность установления платы концедента вне зависимости от вида объекта концессионного соглашения, а также возможность заключения концессионных соглашений по инициативе потенциального концессионера (далее — инициатора).

Большинство поправок, внесенных в концессионное законодательство, направлены преимущественно на регулирование отношений в процессе реализации концессионного проекта, в то время как процессу подготовки проекта уделялось значительно меньше внимания. При разработке подходов к регулированию заключения концес-

2014 год ознаменовался увеличением числа реализуемых некапиталоемких концессионных проектов на региональном и местном уровнях.

На начало **2015** года общее количество концессионных проектов, находящихся на стадии эксплуатации — **372**, среди них **302** — на муниципальном уровне, **60** — на региональном и **4** — на федеральном. В 2015 году прогнозируется увеличение концессионных проектов за счет увеличения числа концессионных соглашений, заключаемых в отношении неэффективных предприятий коммунальной сферы, а также за счет ускорения процесса разработки и заключения концессионных соглашений на всех уровнях власти благодаря механизму частной инициативы.

сионного соглашения по частной инициативе одним из основополагающих принципов было создание механизма, удобного для применения на практике как частной, так и публичной сторонами (концессионером и концедентом).

Насколько подробно должен быть определен перечень документов, предоставляемых в рамках частной инициативы? Какая должна быть глубина их проработки, чтобы это не было обременительно для бизнеса, но при этом позволяло государственным органам принять взвешенное и обоснованное решение о необходимости реализации проекта? Необходимо ли предоставлять преимущества инициатору, понесшему затраты на разработку документации по проекту, — в случае объявления конкурса на право заключения концессионного соглашения? Каким образом механизм частной инициативы применяется в других странах? Какие есть преимущества и недостатки применяемых подходов?

Для того чтобы получить ответы на эти и многие другие вопросы, было проведено анкетирование представителей российского рынка инфраструктурных проектов и изучение международного опыта регулирования частной инициативы, а также фокус-группы с различными представителями рынка. Исследование позволило выявить основные пожелания представителей публичного и частного секторов, экспертного сообщества к разрабатываемым актам, а также ключевые риски, которые могут возникнуть при использовании механизма частной инициативы. Утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 300 Форма предложения о заключении концессионного соглашения включает в себя сведения, напрямую предусмотренные положениями Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — ФЗ «О концессионных соглашениях»). Результаты исследования будут использованы при дальнейшей доработке подзаконных нормативных правовых актов в связи с реализацией частной инициативы, а также при разработке поправок в ФЗ «О концессионных соглашениях».

Мы благодарим всех участников исследования и надеемся, что его результаты позволят ускорить процесс становления механизма заключения концессионных соглашений в порядке частной инициативы.

Настоящее исследование не является рекламным материалом, формой оказания юридических и иных консультационных услуг и не подлежит продаже.

РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

В ходе исследования частной инициативы заключения концессионных соглашений был проведен анализ мнений **42** участников рынка инфраструктурных и концессионных проектов на основании анкетирования, проведены **4** фокус-группы, а также проанализирован опыт **67** стран, где применяется механизм частной инициативы.

Исследование мнений участников рынка инфраструктурных и концессионных проектов выявило положительное отношение большинства респондентов к вводимому механизму частной инициативы.

Большинство участников исследования, представляющих как сторону концессионера, так и концедента, отметили значительный потенциал механизма частной инициативы в России.

▶ **57%**

Большинство участников исследования указали на необходимость дальнейшей регламентации процедуры частной инициативы. При этом респондентами отмечалась как необходимость закрепления процедуры на уровне подзаконных актов (постановление Правительства РФ, методические рекомендации), так и внесения отдельных изменений в ФЗ «О концессионных соглашениях».

▶ **85%**

Большинство респондентов высказали мнение, что утверждаемая Правительством РФ Форма предложения о заключении концессионного соглашения по инициативе частного лица должна содержать исчерпывающий перечень документов, необходимых для принятия взвешенного решения о целесообразности заключения концессионного соглашения на предлагаемых инициатором условиях.

▶ **79%**

Большинство участников исследования указали на необходимость предусматривать в рамках механизма частной инициативы компенсацию понесенных инициатором затрат в случае проведения концессионного конкурса. По мнению большинства респондентов, такая компенсация должна выплачиваться за счет средств победителя конкурса. Также рядом респондентов были высказаны предложения по внедрению иных мер поощрения инициаторов, таких как право «последнего слова», а также предоставление преференций при проведении конкурсного отбора.

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цели настоящего исследования: подготовка предложений по закреплению и дальнейшему совершенствованию механизма заключения концессионных соглашений в порядке частной инициативы посредством:

1. Изучения и сопоставления международных практик реализации механизма частной инициативы в сфере государственно-частного партнерства (далее — ГЧП);
2. Проведения опросов и экспертных фокус-групп с участниками рынка инфраструктурных проектов в Российской Федерации;
3. Последующей выработки предложений по изменению концессионного законодательства и формирования нормативно-правовой базы, регламентирующей процесс инициирования, заключения и реализации концессионных соглашений в Российской Федерации в порядке частной инициативы.

В ходе исследования было проведено:

изучение зарубежных практик реализации частной инициативы заключения соглашений о ГЧП, в том числе концессионных соглашений

▶ в **67**
странах

фокус-группы **с участниками рынка концессионных проектов:** представителями инфраструктурных компаний, консультантов и финансирующих организаций

▶ **4**
фокус-группы

анкетирование представителей компаний (организаций) участников рынка в части предложений по совершенствованию механизма частной инициативы в Российской Федерации.

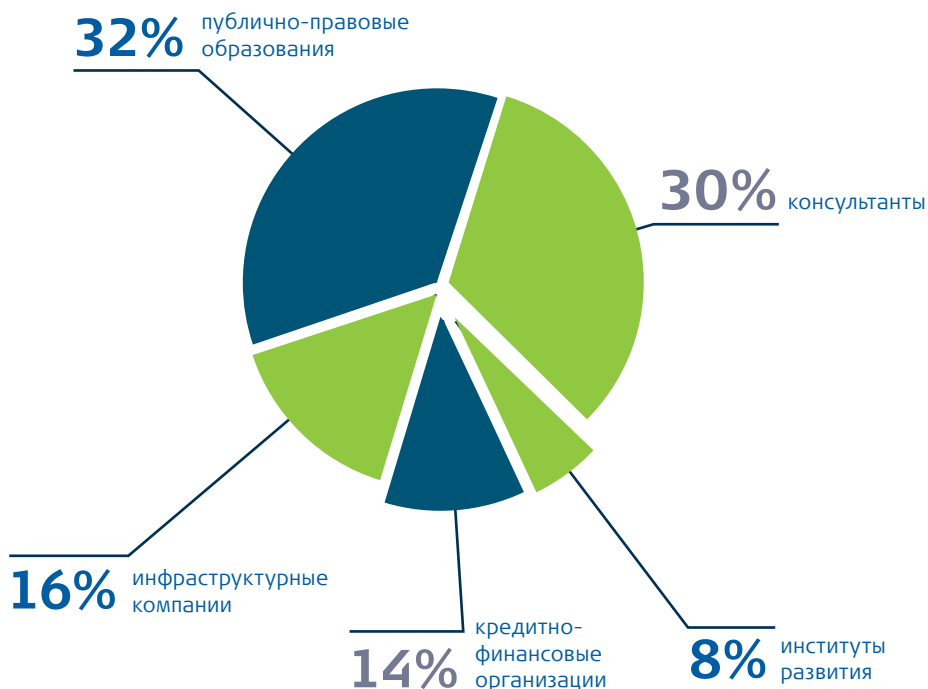
▶ **42**
компании
(организации)

Исследование проводилось в несколько этапов в период с сентября 2014 года по март 2015 года.

Задачи, решенные в рамках исследования:

- проанализирован опыт применения частной инициативы в международной практике;
- получено мнение российских участников рынка на предмет эффективности механизма для его последующего совершенствования;
- проведено сопоставление международной практики и российских условий развития механизма частной инициативы;
- выявлены пробелы законодательства, регулирующего механизм частной инициативы в Российской Федерации;
- предложены варианты решения открытых вопросов российского законодательства в области частной инициативы заключения концессионного соглашения.

Схема 1. Состав респондентов



КОНЦЕПЦИЯ МЕХАНИЗМА ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ И ОСНОВНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- 1.** Механизм частной инициативы (unsolicited proposal) в международной практике признается в качестве альтернативного способа выбора наилучшего частного партнера (концессионера), готового реализовать проект на единственно возможных или максимально выгодных условиях.
- 2.** В зарубежных странах основная идея этой концепции заключается в том, что частный инвестор предлагает государству уникальные и/или наиболее выгодные условия реализации инфраструктурного проекта. Государство рассматривает предложение инвестора и в случае принятия положительного решения заключает с ним соглашение без проведения конкурса или предоставляет инициатору конкурентное преимущество в случае проведения конкурса. Такой механизм сокращает сроки разработки проекта для государственного партнера, сроки проведения конкурсных процедур и экономит бюджетные средства на подготовку конкурсной документации и проведение конкурса.
- 3.** 265-ФЗ помимо прочего, регламентирует заключение концессионного соглашения в порядке частной инициативы.
- 4.** Рассматриваемыми поправками нормативно закреплена возможность и определены особенности заключения концессионного соглашения в порядке частной инициативы. Поправки в части механизма частной инициативы в Российской Федерации вступили в силу 1 мая 2015 года.
- 5.** Согласно принятым поправкам для инициирования заключения соглашения частное лицо направляет в высший исполнительный орган публично-правового образования, которому принадлежит или будет принадлежать право собственности на объект концессионного соглашения, предложение о заключении концессионного соглашения, форма которого утверждена Правительством РФ.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ПОРЯДКЕ ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Предпосылки

В большинстве стран, успешно реализующих проекты на основе ГЧП, концессия является одной из форм ГЧП. При проведении настоящего исследования учитывался опыт заключения как ГЧП-соглашений, так и концессионных соглашений.

Для описания международного опыта применения механизма частной инициативы были выделены страны, наиболее релевантные для целей исследования. Для этого были использованы следующие критерии отбора:

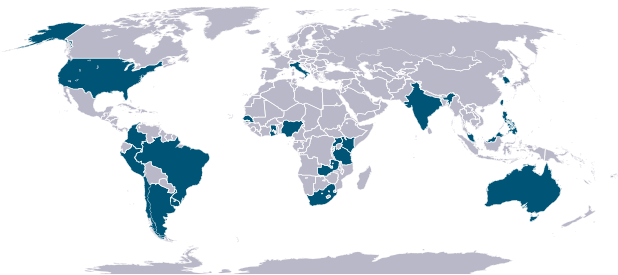
- наличие в стране механизма частной инициативы;
- наличие у страны опыта реализации проектов с использованием механизма частной инициативы заключения соглашений о ГЧП;
- использование для анализа стран с различными правовыми системами;
- использование для анализа опыта стран из разных географических регионов.

По итогам отбора был рассмотрен опыт **67** стран.

Страны, в которых отсутствует нормативное закрепление процесса рассмотрения предложений в порядке частной инициативы, детально не исследовались.

В настоящее время более двух десятков стран уже ввели нормативное регулирование частной инициативы.

На карте ниже выделены страны, применяющие на практике механизм частной инициативы заключения ГЧП-соглашений. В рамках исследования все государства, использующие механизм частной инициативы, были классифицированы на пять групп — в зависимости от особенностей регулирования механизма частной инициативы.



▶ Страны, применяющие на практике механизм частной инициативы заключения ГЧП-соглашений

1. Страны с бонусной системой — при проведении открытого конкурса предложение инициатора будет считаться победившим, если его стоимость превышает стоимость лучшего предложения не более чем на определенный процент, как правило, это 5 %.

2. Страны, применяющие «швейцарскую» систему, — инициатор проекта изначально не имеет преимуществ в виде бонуса, однако в случае поступления лучшего предложения от третьего лица инициатор имеет право заключить соглашение на таких же условиях.

3. Страны, применяющие смешанную систему, — если стоимость предложения инициатора превышает стоимость лучшего предложения не более чем на 5 %, то победителем конкурса признается инициатор, а если на 5–20 %, то оба участника имеют право изменить свои предложения, однако на данном этапе при оценке предложений бонус инициатора уже не учитывается.

4. Страны, в которых отсутствуют преференции для инициатора, — на законодательном уровне предусмотрена возможность частных инвесторов выступать с инициативой по заключению соглашений, однако при этом инициаторы не получают каких-либо преференций.

5. Страны, использующие индивидуальный подход, — в зависимости от решения уполномоченного органа соглашение о ГЧП может быть заключено путем проведения прямых переговоров с инициатором без конкурсных процедур.

В Швейцарии не существует механизма частной инициативы. Термин «швейцарская система» получил свое название из-за аналогии с правом населения Швейцарии оспаривать законы, принятые парламентом страны.

Схема 2. Сравнение систем частной инициативы по ключевым параметрам

	Бонусная система	«Швейцарская» система	Смешанная система	Система отсутствия преференций	Система индивидуального подхода
Двухэтапный порядок рассмотрения предложения частного инициатора	+	+	+		
Проведение конкурса	+	+	+	+	
Предоставление частному инициатору преференций на конкурсе	+		+		
Предоставление частному инициатору права последнего предложения		+	+		
Рассмотрение предложения частного инициатора в индивидуальном порядке					+
Возмещение расходов частного инициатора на подготовку предложения о заключении соглашения	+	+	+		
Проведение независимой экспертизы предложения частного инициатора (по запросу уполномоченного на рассмотрение органа)	+	+	+	+	+

Двухэтапный порядок рассмотрения предложения инициатора

Во многих случаях рассмотрение предложения инициатора осуществляется в два этапа.

1 этап

Уполномоченный орган проверяет:

- ▶ соответствие инициатора формальным требованиям, установленным нормативными правовыми актами, регулирующими частную инициативу
- ▶ наличие в предлагаемом к реализации проекте государственного интереса

2 этап

Детальное рассмотрение предложения инициатора уполномоченным органом

Проведение конкурса

В большинстве стран, использующих механизм частной инициативы, после одобрения предложения частного инициатора конкурсные процедуры на право заключения соглашения проводятся в обязательном порядке.

Предоставление инициатору бонуса

Конкурсной документацией на право заключения концессионного или ГЧП-соглашения устанавливается особый порядок оценки предложения инициатора проекта — определяется размер вычета из итоговой оценки стоимости проекта (бонус к оценке инициатора). При проведении открытого конкурса предложение инициатора будет считаться победившим, если его стоимость не превышает стоимости лучшего конкурсного предложения более чем на определенный процент (размер бонуса), как правило, это **5 %**. Размер бонуса зависит от суммы бюджетных инвестиций, запрашиваемых инициатором для реализации проекта. Подобная система поощрения инициаторов применяется в Чили и Южной Корее.

Предоставление поощрения инициатору ведет к тому, что к инициатору и иным участникам конкурса применяются разные критерии оценки конкурсных предложений, что потенциально может привести к снижению уровня прозрачности процедуры. Однако, во избежание подобных ситуаций, в конкурсную документацию включается условие о бонусе инициатору, и остальные участники, в свою очередь, заранее уведомлены об этом.

В Чили вне зависимости от того, кто выступает инициатором — частное или публичное лицо — концессионное соглашение заключается только после проведения конкурсных процедур. Однако, в целях поощрения активности частных лиц, Правительство предоставляет им ряд преференций. К ним относится бонус инициатора, позволяющий считать победителем конкурса лицо, которое выступило с частной инициативой, даже при наличии более выгодных предложений.

Предоставление инициатору права последнего предложения

В странах «швейцарской» системы, например в Италии, лицо, выступающее с частной инициативой, изначально не имеет преимуществ в виде бонуса, однако у него есть право изменить свое конкурсное предложение с тем, чтобы его условия превосходили условия лучшего конкурсного предложения.

Если инициатор воспользуется своим правом на последнее предложение, то концессионное соглашение будет заключено именно с ним. Однако для соблюдения требований антимонопольного законодательства был разработан механизм компенсации расходов, которые понес участник, предоставивший лучшее конкурсное предложение. Таким образом, инициатор, воспользовавшийся правом последнего предложения, возмещает участнику, изначально предоставившему лучшее предложение, расходы, которые он понес в связи с его подготовкой.

Как и при предоставлении бонуса, условие о праве последнего предложения инициатора также включается в конкурсную документацию.

Преимуществом права на изменение конкурсного предложения по сравнению с бонусной системой является применение единых стандартов и критериев оценки конкурсных предложений как инициатора, так и иных участников.

Предоставление инициатору последовательно бонуса и права изменения своего предложения

В ряде стран при рассмотрении двух равнозначных предложений преимущество будет отдано предложению инициатора.

Предложения будут считаться равнозначными даже в том случае, если стоимость предложения инициатора превышает стоимость лучшего предложения не более чем на **5 %**.

В случае если разница в стоимости между лучшим предложением и предложением инициатора составляет от **5 %** до **20 %**, данным участникам конкурса предлагается изменить свои предложения.

В Италии при рассмотрении предложения инициатора уполномоченным органом к нему предъявляется ряд обязательных требований (предквалификация предложений). Для заключения соглашения необходимо проведение конкурсных процедур.

Смешанная система предпочтений в Аргентине отличается от остальных именно тем, что здесь к инициатору применяются и бонус, и право на изменение предложения. Сначала предложение инициатора рассматривается с учетом бонуса, который был присвоен ему за разработку предложения. Но если размер бонуса не позволяет инициатору выиграть конкурс, то ему и участнику, сделавшему лучшее предложение, предоставляется право изменить свои предложения.

Рассмотрение предложения инициатора в индивидуальном порядке

Предложение может быть рассмотрено в ходе прямых переговоров с уполномоченным органом только при его уникальности.

При рассмотрении предложения инициатора, отвечающего требованиям уникальности, приоритет отдается защите интеллектуальной собственности, а в случае если Правительство решит, что предложение не соответствует требованиям уникальности, ГЧП-соглашение будет заключено в конкурсном порядке. Для заключения соглашения с инициатором путем проведения прямых переговоров должны быть соблюдены специальные требования, предъявляемые к предложению инициатора.

Возмещение расходов инициатора на подготовку предложения о заключении концессионного соглашения

В некоторых странах предусмотрена возможность компенсации финансовых затрат инициаторов на подготовку предложений о заключении концессионного соглашения.

Обязательным условием для компенсации являются одобрение предложения о заключении концессионного соглашения и проведение конкурсных процедур. Возмещение расходов инициатора на подготовку предложения о заключении концессионного соглашения осуществляется в случае, если концессионное соглашение по итогам конкурса было заключено с другим участником конкурса, представившим лучшее, чем инициатор, предложение. При этом расходы возмещает победитель конкурса.

В штате Новый Южный Уэльс, Австралия, предусмотрен особый порядок рассмотрения предложений о заключении ГЧП-соглашений, в соответствии с которым оценивается только предложение инициатора без запроса других предложений. И в случае успешного проведения всех стадий переговоров между Правительством и инициатором, соглашение о ГЧП заключается именно с инициатором. Данный подход обосновывается тем, что предложение инициатора обладает уникальностью и не может быть раскрыто другим участникам рынка.

Форма, размер и срок предоставления возмещения определяются в конкурсной документации. Таким образом, участники конкурса изначально проинформированы о том, что в случае заключения концессионного соглашения на победившем участнике будет лежать обязанность по уплате возмещения инициатору.

Проведение независимой экспертизы предложения инициатора

В ряде стран уполномоченные органы публично-правовых образований могут запрашивать у инициатора предоставление дополнительных данных — например, результатов технического исследования, проведенного независимым экспертом.

Независимый эксперт должен быть признан на государственном уровне, что подтверждается наличием государственных наград и премий, а также обладать опытом в подготовке экспертных заключений по аналогичным проектам.

В Аргентине если инициатор не входит в число двух участников, сделавших лучшие конкурсные предложения, то он имеет право на компенсацию затрат на подготовку предложения. Возмещение осуществляется за счет победившего участника конкурса в размере 1 % от стоимости конкурсного предложения инициатора.

В штате Флорида (США) уполномоченный орган выбирает способ проведения независимой экспертизы по своему усмотрению: самостоятельно или с привлечением внешних экспертов. Также стоит отметить, что бремя расходов на оплату экспертизы ложится на инициатора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В ПОРЯДКЕ ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РОССИИ

В соответствии с поправками, внесенными 265-ФЗ, концессионное соглашение может быть заключено в порядке частной инициативы:

1. Лицо, заинтересованное в реализации концессионного проекта, представляет в уполномоченный орган публично-правового образования предложение о заключении концессионного соглашения и проект концессионного соглашения.
2. Уполномоченный орган в течение 30 дней рассматривает предложение и принимает решение о возможности заключения концессионного соглашения или об отказе в заключении концессионного соглашения.

Концессионное соглашение может быть заключено:

- на предложенных условиях;
 - на иных (измененных) условиях.
3. При положительном решении уполномоченного органа предложение о заключении концессионного соглашения доводится до общественного сведения в течение **10** дней.
 4. Если в **45**-дневный срок поступают заявки от третьих лиц о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения, то полученные заявки размещаются в сети интернет на сайте torgi.gov.ru, а концессионер в дальнейшем определяется в соответствии с процедурой концессионного конкурса.
 5. При отсутствии заявок о готовности к участию в конкурсе концессионное соглашение может быть заключено на согласованных с инициатором условиях без проведения конкурса.

В данном случае решение о заключении соглашения принимается в течение 30 дней.

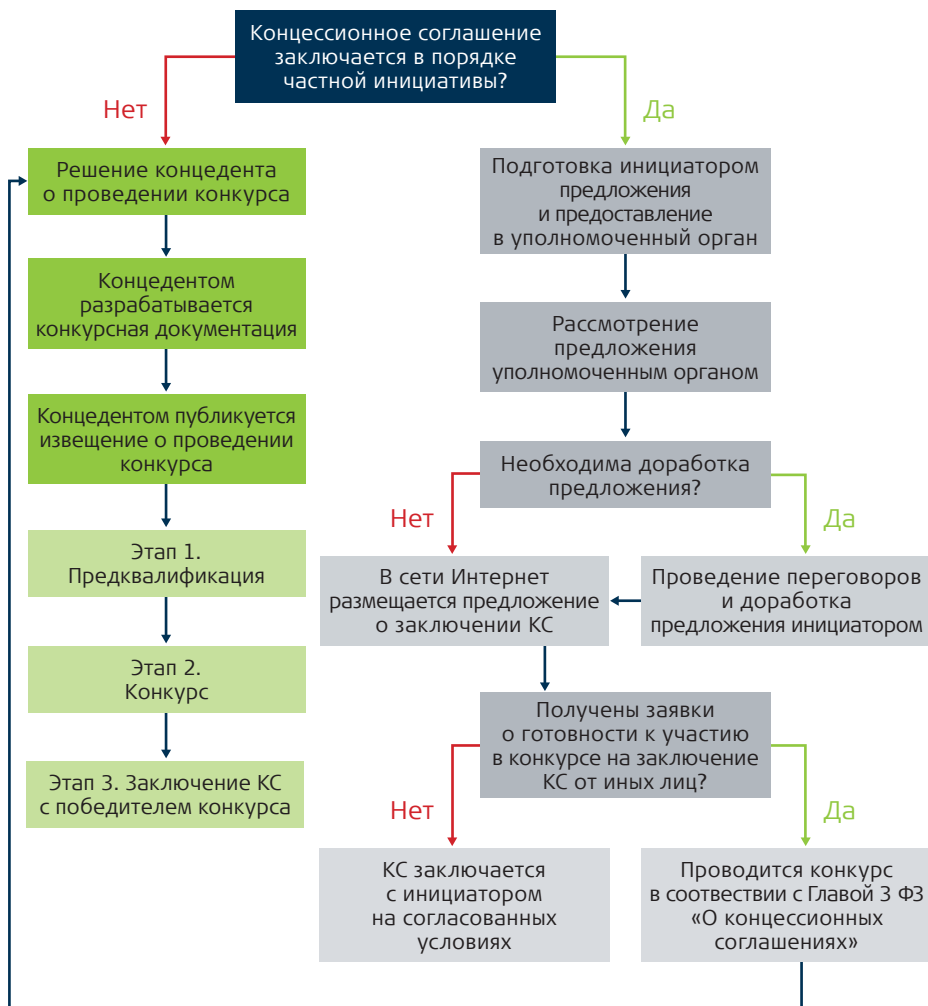
При принятии положительного решения в отношении инициатора ему в течение 5 рабочих дней направляется проект концессионного соглашения, который должен быть подписан в срок, не превышающий один месяц.

К инициатору предъявляются следующие требования:

1. отсутствие решения о ликвидации юридического лица — инициатора;
2. отсутствие решения суда о возбуждении производства по делу о банкротстве в отношении инициатора;
3. отсутствие недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам.

Изменение условий концессионного соглашения осуществляется посредством проведения переговоров инициатора с уполномоченным органом. После этого уполномоченный орган рассматривает измененное концессионное соглашение в течение 3 дней и принимает решение о согласовании/несогласовании измененного проекта концессионного соглашения.

ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ ПО ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЕ



ОСНОВНЫЕ ОТКРЫТЫЕ ВОПРОСЫ

В ходе настоящего исследования выявлены открытые вопросы, требующие отдельной проработки.

Комплексный анализ результатов анкетирования и обсуждений показал, что механизм частной инициативы заключения концессионных соглашений пока отличается недостаточной эффективностью и нуждается в дополнительной регламентации в основном за счет принятия дополнительных нормативных правовых актов и внесения изменений в ФЗ «О концессионных соглашениях».

Следующие вопросы требуют уточнения на законодательном и подзаконном уровне:

- 1.** Конкретизация и расширение формы предложения о заключении концессионного соглашения в порядке частной инициативы;
- 2.** Возможность двухэтапной процедуры рассмотрения предложения о заключении концессионного соглашения;
- 3.** Применение механизма пороговых значений¹: влияние стоимости проекта на процедуру рассмотрения предложения о заключении концессионного соглашения;
- 4.** Основания для отклонения предложения о заключении концессионного соглашения;
- 5.** Способ и размер финансового обеспечения обязательств инициатора по заключению концессионного соглашения на предложенных условиях;
- 6.** Квалификационные требования к инициатору;
- 7.** Установление преференций для инициатора и (или) компенсация его затрат в случае заключения концессионного соглашения с иным лицом;
- 8.** Требования к третьим лицам, подающим заявки о готовности к участию в конкурсе.

¹ Механизм пороговых значений (англ. threshold) – установление определенного набора рассматриваемых при предложении документов в зависимости от стоимости (сроков, объема инвестиций или других существенных значений) проекта.

СОДЕРЖАНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ЗАКЛЮЧЕНИИ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ В ПОРЯДКЕ ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Открытый вопрос: конкретизация и расширение формы предложения о заключении концессионного соглашения в порядке частной инициативы.

На данный момент ФЗ «О концессионных соглашениях» установлено следующее содержание предложения о заключении концессионного соглашения:

- проект концессионного соглашения, содержащий все существенные условия, которые перечислены в ст. 10 ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- сведения в соответствии с формой предложения о заключении концессионного соглашения по частной инициативе.

Форма предложения утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения».

Форма содержит следующие ключевые положения:

1. Сведения о соответствии заявителя установленным требованиям, в т. ч.:

- об отсутствии решения о ликвидации заявителя;
- об отсутствии определения суда о возбуждении производства по делу о банкротстве;
- об отсутствии недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты РФ;
- о наличии средств или возможности их получения в размере не менее **5 %** объема заявленных средств для инвестиций.

2. Сведения, подтверждающие соответствие инициативы заявителя программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, государственным программам субъектов РФ (за исключением объектов ЖКХ), в т. ч.:

- наименование органа, осуществляющего полномочия собственника в отношении имущества, являющегося объектом концессионного соглашения;
- имущество, являющееся объектом концессионного соглашения, и его существенные характеристики;
- адрес объекта концессионного соглашения;
- наличие/отсутствие проектно-сметной документации;

- срок передачи концедентом концессионеру объекта концессионного соглашения и иного имущества;
- технико-экономические характеристики объекта концессионного соглашения;
- описание актуальности, целей и задач проекта;
- сметная стоимость реализации проекта;
- информация об использовании инновационных технологий при реализации проекта.

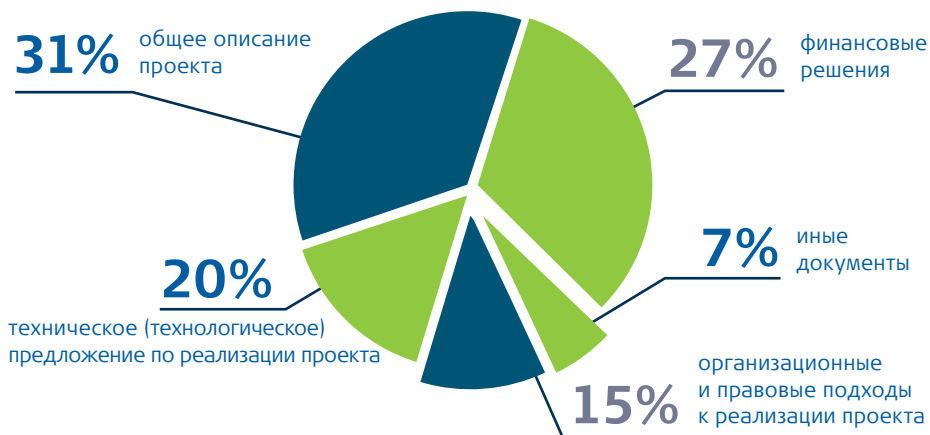
Наиболее проработанными документами, по мнению респондентов, должны быть:

1. Концепция реализации проекта;
2. Общее описание проекта;
3. Основные условия концессионного соглашения;
4. Проект концессионного соглашения;
5. Описание технико-экономических показателей реализации проекта;
6. Финансовая модель реализации проекта с пояснительной запиской и матрицей рисков.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Целесообразно продолжить работу по конкретизации формы предложения о заключении концессионного соглашения.

Схема 3. Анализ мнений респондентов по вопросу состава документов, которые должны быть представлены с предложением о заключении концессионного соглашения



ВВЕДЕНИЕ ДВУХЭТАПНОЙ ПРОЦЕДУРЫ РАССМОТРЕНИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ЗАКЛЮЧЕНИИ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

Открытый вопрос: целесообразность внедрения двухэтапной подачи предложения о заключении концессионного соглашения в порядке частной инициативы.

Двухэтапность позволит как представителям частного сектора, так и публично-правовым образованиям не нести чрезмерные затраты до принятия решения о целесообразности реализации такого проекта и при этом получить полную информацию о проекте на втором этапе.

Дифференциация на 2 этапа — экспертное предложение:

Первый этап: предоставление инициатором только самого предложения (с информацией об инициаторе), концепции (паспорта) концессионного проекта и проекта концессионного соглашения — для определения целесообразности реализации проекта и общей компетенции инициатора.

Второй этап: предоставление бизнес-плана, финансовой модели проекта с пояснительной запиской, ТЭО, матрицы рисков — для более детального изучения рентабельности проекта и социально-экономического эффекта.

Как следствие — введение дополнительных сроков для принятия решения публичным партнером о рассмотрении предложения частной инициативы заключения концессионного соглашения на первом (втором) этапе.

Однако **46 %** экспертов настаивают на том, что не следует дифференцировать процедуру подачи предложения о заключении концессионного соглашения на два этапа и формализовывать в связи с этим дополнительный срок рассмотрения, поскольку это может растянуть процесс подачи предложения о заключении концессионного соглашения.

При этом ряд участников фокус-групп отметили, что инициатор и так имеет возможность проводить предварительные переговоры с уполномоченными государственными (муниципальными) органами, что прямо предусмотрено п. 4.12 ст. 37 ФЗ «О концессионных соглашениях»².

² П. 4.12. ст. 37: Лицо, выступающее с инициативой заключения концессионного соглашения, вправе проводить с органом, уполномоченным Правительством РФ, либо субъектом РФ, либо муниципальным образованием на рассмотрение предложения о заключении концессионного соглашения, переговоры, связанные с подготовкой проекта концессионного соглашения, до направления предложения о заключении концессионного соглашения.

При этом было указано, что в случае принятия решения о дифференциации процедуры подачи предложения лучше предусмотреть срок принятия решения концедентом по первому этапу не более 15 рабочих дней и два варианта принятия решения (отклонить и принять).

ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ:

«Разделение стадии подачи предложения на два этапа позволит снизить риски частного инвестора, связанные с подготовкой проекта, в том числе риск потери денежных средств, в случае отсутствия необходимости реализации проекта со стороны публичного партнера».

ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ КОНСАЛТИНГОВОЙ КОМПАНИИ:

«Нет необходимости в разделении подачи предложения на 2 этапа, поскольку в законопроекте предусматривается возможность осуществления переговоров, в том числе и до подачи предложения о заключении концессионного соглашения. По большому счету инициатору и публичному партнеру никто не мешает договориться о концепции проекта до этапа подачи предложения. Единственным существенным ограничением в этом случае представляется предоставление инициатору необходимой информации для формирования своего предложения. Такой доступ публичный партнер должен обеспечить».

ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Нецелесообразно отдельно регламентировать процесс переговоров и обсуждения концепции иницируемого проекта до подачи предложения в соответствии с утвержденной формой, так как инициатор и без того имеет такую возможность в соответствии с концессионным законодательством. Однако при этом считаем необходимым установить на законодательном или подзаконном уровне более четкие требования по предоставлению инициатору информации о потенциальном объекте концессионного соглашения и публикации такой информации в открытых источниках.

ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМА ПОРОГОВЫХ ЗНАЧЕНИЙ: ВЛИЯНИЕ СТОИМОСТИ ПРОЕКТА НА ПРОЦЕДУРУ РАССМОТРЕНИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ЗАКЛЮЧЕНИИ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

Открытый вопрос: существует ли необходимость в установлении градации проектов по их стоимости и сложности разработки.

Экспертная позиция: возможны два варианта деления проектов на группы в зависимости от их стоимости:



В зависимости от отнесения проекта к той или иной группе можно устанавливать:

- различные сроки их рассмотрения (сокращенные сроки для малых проектов и дополнительные для крупных);
- различный качественный состав предоставляемых документов (для крупных проектов требуется более детализированная информация);
- дополнительные квалификационные требования в случае, если проект является капиталоемким.

Также в случае применения механизма пороговых значений для частной инициативы необходимо отражать основные условия в форме предложения о заключении концессионного соглашения и отдельно проработывать вопрос, связанный со сроками, количеством документов и квалификационными требованиями применительно к градации проектов.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Необходима дальнейшая проработка вопроса об установлении отдельного перечня документов и пороговых значений для инвестиционных проектов в зависимости от их масштаба и стоимости.

ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТКЛОНЕНИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ЗАКЛЮЧЕНИИ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

Открытый вопрос: список оснований для отказа инициатору при подаче предложения о заключении концессионного соглашения нуждается в детализации.

На данный момент законодательно закреплен следующий перечень оснований для отказа:

- 1.** Деятельность лиц, выступивших с инициативой заключения концессионного соглашения, с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения не допускается в соответствии с федеральным законом, законом субъекта РФ или муниципальным правовым актом;
- 2.** Объект концессионного соглашения изъят из оборота или ограничен в обороте;
- 3.** У публично-правового образования отсутствуют права собственности на объект концессионного соглашения;
- 4.** Объект концессионного соглашения является несвободным от прав третьих лиц, за исключением случая, предусмотренного ч. 4 ст. 3 ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- 5.** Создание и (или) реконструкция объекта концессионного соглашения не соответствуют программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, государственным программам РФ, субъектов РФ — муниципальным программам или в случае, если объектами концессионного соглашения выступают объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, не соответствующие утвержденным схемам теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения;
- 6.** У публично-правового образования отсутствует ресурсное обеспечение для заключения и исполнения концессионного соглашения на предложенных условиях;
- 7.** Объект концессионного соглашения не требует реконструкции, или создание объекта концессионного соглашения не требуется;
- 8.** Иные основания для отказа, установленные федеральными законами.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Несмотря на то, что перечень оснований для отказа должен быть максимально широким, предлагается детализировать ряд оснований для отклонения в частности: п. 2, п. 3. п. 5, п. 6, п. 7.

ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ КОНСАЛТИНГОВОЙ КОМПАНИИ:

«ПОЛОЖЕНИЕ, КАСАЮЩЕЕСЯ ОТСУТСТВИЯ У ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ, МОЖЕТ ШИРОКО ТОЛКОВАТЬСЯ И ДОЛЖНО БЫТЬ КОНКРЕТИЗИРОВАНО. ТАК, НАПРИМЕР, ОТСУТСТВИЕ ТРУДОВОГО РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ, НА НАШ ВЗГЛЯД, НЕ ДОЛЖНО ПРИМЕНЯТЬСЯ В КАЧЕСТВЕ ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТКАЗА, ПОСКОЛЬКУ КАДРЫ ОРГАНА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ЗАНИМАЮЩЕГОСЯ ВОПРОСАМИ ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ, МОГУТ ПРОЙТИ В ОБЯЗАТЕЛЬНОМ ПОРЯДКЕ КУРСЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ».

ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ФИНАНСИРУЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ:

«СРЕДИ ОСНОВАНИЙ ЕСТЬ ПОЛОЖЕНИЕ О ТОМ, ЧТО «СОЗДАНИЕ ОБЪЕКТА НЕ ТРЕБУЕТСЯ», ОДНАКО ТАКОЕ ОСНОВАНИЕ БЕЗ УКАЗАНИЯ КОНКРЕТНЫХ ПРИЧИН, ПОЧЕМУ ТАКОЕ СОЗДАНИЕ НЕ ТРЕБУЕТСЯ, НЕЛЬЗЯ СЧИТАТЬ ОТВЕЧАЮЩИМ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ИНТЕРЕСОВ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ».

ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ЧАСТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРНОЙ КОМПАНИИ:

(ОСНОВАНИЕМ ДЛЯ ОТКЛОНЕНИЯ МОЖЕТ ЯВЛЯТЬСЯ) «НЕСООТВЕТСТВИЕ СОЗДАНИЯ ОБЪЕКТА ПРОГРАММАМ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ, ГОСУДАРСТВЕННЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ ПРОГРАММАМ (ТАКОЕ НЕСООТВЕТСТВИЕ МОЖЕТ БЫТЬ УСТРАНЕНО, ПОСКОЛЬКУ ОНО В ОСНОВНОМ ПРЕПЯТСТВУЕТ ПОЛУЧЕНИЮ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ)».

ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРНОЙ КОМПАНИИ:

«ПРЕДУСМОТРЕНО ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ОТКАЗА В СЛУЧАЕ, ЕСЛИ ОБЪЕКТ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ ОГРАНИЧЕН В ОБОРОТЕ. ОБЪЕКТЫ СИСТЕМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ ОГРАНИЧЕНЫ В ОБОРОТЕ В СООТВЕТСТВИИ СО СТ. 9 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 07.12.2011 № 416-ФЗ «О ВОДОСНАБЖЕНИИ И ВОДООТВЕДЕНИИ». ТАКИМ ОБРАЗОМ, ПЕРЕДАЧА ТАКОГО РОДА ОБЪЕКТОВ И СИСТЕМ НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНА В РАМКАХ МЕХАНИЗМА ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ. ПОЛАГАЕМ, ЧТО УКАЗАННЫЙ ПУНКТ ТРЕБУЕТ УТОЧНЕНИЯ».

ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Нуждаются в уточнении формулировка такого основания для отказа в заключении концессионного соглашения, как «объекты теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения не соответствуют схемам теплоснабжения, схемам водоснабжения и водоотведения». Утвержденные в настоящее время схемы водоснабжения и водоотведения в силу особенностей заключения муниципальных контрактов на их разработку (определение подрядчика по минимальной цене), как правило, не отличаются качеством исполнения. Кроме того, законодательство о водоснабжении и водоотведении предусматривает их актуализацию, в том числе по результатам проведенного технического обследования. С учетом изложенного предлагаем указанное основание для отказа исключить.

СПОСОБ И РАЗМЕР ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ИНИЦИАТОРА ПО ЗАКЛЮЧЕНИЮ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ НА ПРЕДЛОЖЕННЫХ УСЛОВИЯХ

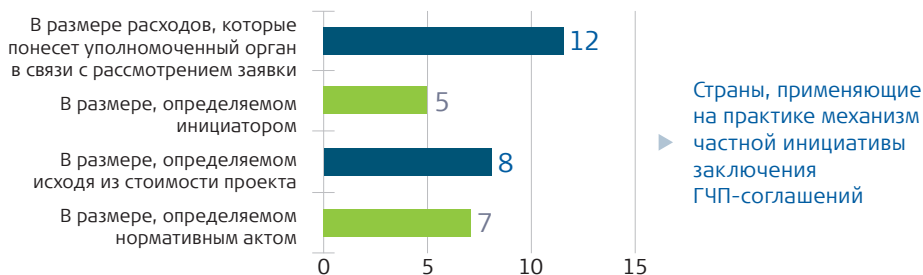
Открытый вопрос: в случае подачи предложения о заключении концессионного соглашения в порядке частной инициативы возникает риск невыполнения потенциальным концессионером своих обязательств по заключению концессионного соглашения на предложенных условиях после прохождения всех процедур.

Схема 4. Анализ мнений респондентов относительно обеспечения обязательств потенциального концессионера



По мнению респондентов, наиболее перспективным способом финансового обеспечения выступает банковская гарантия. Данная обеспечительная мера позволяет на начальном этапе отсеять недобросовестных представителей бизнеса. Банковская гарантия является наиболее прозрачным и простым способом обеспечения обязательств как инициатора, так и третьих лиц, подающих заявку о возможности участия в конкурсе.

Предполагается, что размер банковской гарантии определяется экспертами в соответствии с размером расходов, которые понесет уполномоченный орган.



ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ КОНСАЛТИНГОВОЙ КОМПАНИИ:

«Банковская гарантия является более предпочтительным механизмом с точки зрения инициатора, т. к. позволяет не «замораживать» значительный объем средств инициатора в течение срока рассмотрения и оценки частной инициативы».

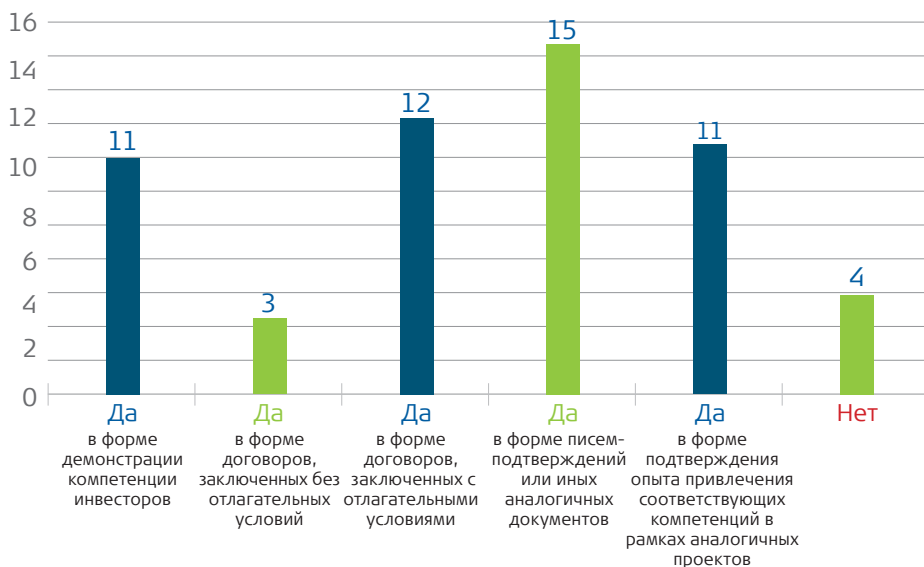
ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Считаем целесообразным законодательно установить, что инициатор обязан предоставлять обеспечение после принятия решения о целесообразности заключения инициированного концессионного соглашения уполномоченным органом, но до публикации его условий на сайте torgi.gov.ru. В таком случае официальное решение уполномоченного органа о целесообразности заключения концессионного соглашения на соответствующих условиях будет являться основанием для предоставления инициатором банковской гарантии.

КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ИНИЦИАТОРУ

Открытый вопрос: отсутствуют квалификационные требования к инициатору заключения концессионного соглашения, обычно предъявляемые на этапе конкурсного отбора на право заключения концессионного соглашения.

Схема 5. Мнение респондентов о способе подтверждения квалификации инициатора



Некоторые участники экспертного обсуждения предлагают ввести квалификационные требования к инициатору, в частности подтверждение опыта работы в отрасли или реализации аналогичных проектов.

По мнению большинства экспертов (**62 %**), не стоит устанавливать подтверждение квалификации потенциального концессионера в качестве обязательного требования, так как в этом случае значительно уменьшается число представителей частного сектора, имеющих право выйти с предложением реализации проекта по частной инициативе.

В случае создания специальной проектной компании для реализации проекта предлагается устанавливать возможность запрашивать у акционеров подтверждение квалификации.

В перспективе подтверждение квалификации можно заменить готовностью участия в финансировании проекта в объеме не менее **20 %** от стоимости реализации проекта.

**ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ЧАСТНОЙ
ИНФРАСТРУКТУРНОЙ КОМПАНИИ:**

«ТРЕБОВАНИЯ ДОЛЖНЫ БЫТЬ СТАНДАРТНЫМИ, АНАЛОГИЧНЫЕ ТЕМ, ЧТО
ПРЕДЪЯВЛЯЮТСЯ В ХОДЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ОТБОРА УЧАСТНИКОВ КОНКУРСА».

**ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
ФИНАНСИРУЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ:**

«ИНИЦИАТОРЫ МОГУТ ПОДТВЕРЖДАТЬ КВАЛИФИКАЦИЮ ЛЮБЫМИ ИЗ УКАЗАННЫХ
СПОСОБОВ».

**ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
КОНСАЛТИНГОВОЙ КОМПАНИИ:**

«СТОИТ ОТМЕТИТЬ, ЧТО ТРЕБОВАНИЕ ПО НАЛИЧИЮ ОПЫТА ЗАКЛЮЧЕНИЯ
КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ БУДЕТ ЯВЛЯТЬСЯ НЕОБОСНОВАННЫМ И БУДЕТ
ПРЕПЯТСТВОВАТЬ ВЫХОДУ В КАЧЕСТВЕ ИНИЦИАТОРОВ НОВЫХ УЧАСТНИКОВ».

ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Нецелесообразно законодательно устанавливать требования к квалификации инициатора, так как такая формализация может ограничить конкуренцию и уменьшить интерес к механизму частной инициативы.

УСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕФЕРЕНЦИЙ ДЛЯ ИНИЦИАТОРА И (ИЛИ) КОМПЕНСАЦИЯ ЕГО ЗАТРАТ В СЛУЧАЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ С ИНЫМ ЛИЦОМ

Открытый вопрос: в настоящее время законодательно не установлены ни преференции для инициатора, в случае конкурсного отбора, ни порядок компенсации затрат на подготовку предложения (в случае если по итогам конкурса было заключено концессионное соглашение не с инициатором), что повышает риски инициатора и снижает привлекательность механизма частной инициативы.

По результатам анализа мнений респондентов **85 %** опрошенных высказались за возмещение расходов инициатора за счет победившего участника.

Схема 6. Предложения респондентов по установлению преференций для инициаторов



Большинство опрошенных поддержали установление преференций в виде права последнего предложения, что соответствует «швейцарской» системе. Однако эксперты указали на то, что пока российское законодательство пока не позволяет устанавливать подобные преференции при проведении конкурсных процедур.

По результатам фокус-групп сформулировано предложение формализовать возмещение расходов за счет победившего в конкурсе участника, а сумму возмещения фиксировать в конкурсной документации и включать в общую стоимость проекта.

В связи с высокой стоимостью независимой экспертизы для оценки расходов, понесенных инициатором при подготовке предложения, возможно установление процентной шкалы.

Размер возмещения, по мнению экспертов, следует установить в диапазоне **1-5 %** от стоимости проекта. При этом, в случае градации проектов по стоимости, для крупных проектов установить процент возмещения расходов равный **1 %**, для средних проектов — **3 %**, а для малых проектов — **5 %**.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Считаем целесообразным дополнительно проработать вопрос о возможности компенсации затрат инициатора на подготовку предложения о заключении концессионного соглашения по инициативе частного лица в случае, если по итогам конкурса было заключено концессионное соглашение не с инициатором. В частности, требуется установить уровень нормативных правовых актов, в которые требуется вносить изменения в связи с таким положением, а также возможность их внесения в части соблюдения требований законодательства о защите конкуренции.

ТРЕБОВАНИЯ К ТРЕТЬИМ ЛИЦАМ, ПОДАЮЩИМ ЗАЯВКИ О ГОТОВНОСТИ К УЧАСТИЮ В КОНКУРСЕ

Открытый вопрос: заявка о готовности участия в конкурсе не подразумевает жестких ограничений для участников конкурса, в связи с чем возникает риск злоупотребления правом участия в конкурсе, что влечет за собой финансовые и временные издержки государственного партнера.

По мнению представителей рынка концессионных проектов, следует предусмотреть предоставление обеспечения (например, в виде банковской гарантии) заявителем на стадии подачи заявок о готовности с учетом следующего:

- субъектом предоставления обеспечения является заявитель, при этом в дальнейшем в качестве участника конкурса может выступать иное лицо, состоящее в правовой связи с таким заявителем (например, на уровне аффилированности / группы лиц);
- обеспечиваемое обязательство в данном случае — дальнейшее участие в конкурсе (подача конкурсной заявки/предложения).

Риск злоупотребления правом участия в конкурсе характерен для стадии становления инфраструктурного рынка. Опыт развитых инфраструктурных рынков (Австралия и др.) не предусматривает предоставления обеспечения. В этой связи эксперты отмечают, что существование риска подобных злоупотреблений, несомненно, усложняет реализацию частной инициативы, но такой риск не должен препятствовать ее введению. Для его предотвращения должны вноситься законодательные изменения.

ЭКСПЕРТНЫЙ КОММЕНТАРИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ КОНСАЛТИНГОВОЙ КОМПАНИИ:

«П. 4.9. 265-ФЗ создает возможности для злоупотреблений со стороны третьих лиц, которые не планируют реально участвовать в конкурсе на право заключения концессионного соглашения, но при этом по каким-либо причинам пытаются затянуть заключение концессионного соглашения с инициатором».

ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Считаем целесообразным законодательно установить, что лица, предъявляющие заявки о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения, обязаны предоставлять обеспечение заявки на участие в конкурсе в виде банковской гарантии.

МЕХАНИЗМ ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ: РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНАМ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

В развитие п. 4.4. ст. 37 ФЗ «О концессионных соглашениях» публично-правовым образованиям в регионах Российской Федерации рекомендуется определить органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные рассматривать от имени субъектов Российской Федерации, муниципальных образований предложения о заключении концессионных соглашений, направленные в адрес органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в чьей собственности находится объект соглашения.

Также важной является задача закрепления порядка межведомственного взаимодействия при рассмотрении частной инициативы, если она носит межведомственный характер.

Еще одна ключевая особенность — повышение компетентности специалистов органов исполнительной власти и муниципальных образований в части рассмотрения предложения о заключении концессионного соглашения и объективности оценки. Для этого важно предусмотреть комплекс образовательных мероприятий, направленных на разъяснение положений законодательства и отработку практики оценки предложений инициаторов.

Таким образом, предлагается следующая последовательность действий на региональном уровне:

- 1 Определение уполномоченных органов на уровне субъекта РФ и муниципальных образований для рассмотрения предложения о заключении концессионного соглашения в порядке частной инициативы;
- 2 Закрепление порядка взаимодействия органов исполнительной власти в случае, если предложение о заключении концессионного соглашения носит межведомственный характер;
- 3 Подготовка и проведение образовательных мероприятий, способствующих повышению уровня компетентности специалистов по оценке предложений инициатора.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

По результатам проведенного исследования установлено, что большинство респондентов положительно оценивают введение механизма частной инициативы в России.

С учетом того что и в 2015 году концессионное соглашение останется главной реализуемой в стране формой ГЧП (особенно на региональном и муниципальном уровнях), интерес к механизму частной инициативы достаточно высок.

Механизм заключения концессионных соглашений в рамках частной инициативы представляется перспективным всем опрошенным группам участников рынка: органам государственной власти, государственным учреждениям, кредитно-финансовым организациям, консалтинговым компаниям и частным инфраструктурным компаниям. **57 %** опрошенных респондентов отметили, что механизм частной инициативы представляет интерес как для частного, так и для публичного партнеров.

Существующая регламентация механизма частной инициативы требует дальнейшего совершенствования путем принятия подзаконных нормативно-правовых актов и внесения изменений в ФЗ «О концессионных соглашениях». Такой точки зрения придерживаются **85 %** опрошенных респондентов.

Утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 300 форма предложения о заключении концессионного соглашения в рамках частной инициативы уточняет положения ФЗ «О концессионных соглашениях» в части подачи необходимых документов для инициации заключения концессионного соглашения. В то же время указанный документ по-прежнему не дает ответов на ряд вопросов: каким образом подтверждается соответствие инициативы программным документам? Как инициатору самостоятельно определить срок передачи концедентом концессионеру объекта концессионного соглашения и (или) иного имущества, если объект создается с нуля? Или же как определить, какой орган будет осуществлять полномочия собственника в отношении вида имущества, являющегося объектом концессионного соглашения? В то же время форма содержит указание на ряд сведений, позволяющих уполномоченному органу принять решение о целесообразности реализации проекта: например, технико-экономические характеристики объекта концессионного соглашения, описание целей и задач предполагаемого проекта и т. п. Также участниками исследования предложено рассмотреть возможность внесения изменений в действующее концессионное законодательство, предусматривающих механизм компенсации затрат инициатора в случае объявления концессионного конкурса. Большинство респондентов считает, что установление механизма компенсации затрат инициатора соответствует лучшим зарубежным практикам.

БЛАГОДАРНОСТИ

Авторы благодарят за содействие в организации экспертного обсуждения и проведении анкетирования Минэкономразвития России, а также участников анкетирования:

Федеральные органы государственной власти:

- Минтранс России
- Федеральное дорожное агентство

Публично-правовые образования

- г. Москва
- г. Санкт-Петербург
- Нижегородская область
- Амурская область
- Мурманская область
- Новосибирская область
- Республика Татарстан
- Хабаровский край

Инфраструктурные компании

- ГК «Росводоканал»
- ОАО «РКС-менеджмент»
- ГК «Автодор»
- ООО «Автодор-Инвест»
- ФГУП «Спорт-ИН»
- ГК «Мортон»
- ОАО «Евразийский»
- ООО «Новопорт»
- МО «Спасение»
- ООО «Инвитро»

Институты развития и финансово-кредитные организации

- ОАО «Сбербанк России»
- ОАО «ВТБ Капитал»
- ГК «Внешэкономбанк»
- ОАО «Газпромбанк»
- Федеральный центр проектного финансирования «Внешэкономбанка»
- ОАО «Банк Москвы»
- Европейский банк реконструкции и развития
- Евразийский банк развития
- УК «Сберинвест»
- ЗАО «Алор-инвест»

Компании-консультанты

- EY
- PWC Russia
- KPMG
- «Мотт Макдоналд Лтд».
- Clifford Chance
- Herbert Smith
- Hannes Snellman
- Beiten Burkhart
- «Марк Приор»
- Юридическая фирма ЮСТ
- АБ «Качкин и партнеры»
- НЭО «Центр»
- Art de Lex
- АНО «Институт проблем естественных монополий»
- «ЛексАр»
- «Инфралекс»

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

VEGAS LEX

Практика ГЧП и Инфраструктуры. VEGAS LEX

Тел.: +7 (495) 933-08-00

Факс: +7 (495) 933-08-02

www.vegaslex.ru

vegaslex@vegaslex.ru



**ЦЕНТР РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА**

Проектная команда НП «Центр развития государственно-частного партнерства»

Тел.: +7 (495) 988-77-07

Факс: +7 (945) 988-77-07

www.pppcenter.ru

common@pppcenter.ru

VEGAS LEX

Практика ГЧП и Инфраструктуры.
VEGAS LEX

Тел.: +7 (495) 933-08-00
Факс: +7 (495) 933-08-02

www.vegaslex.ru
vegaslex@vegaslex.ru



Проектная команда НП «Центр развития
государственно-частного партнерства»

Тел.: +7 (495) 988-77-07
Факс: +7 (945) 988-77-07

www.pppcenter.ru
common@pppcenter.ru