



Евгения Зусман
руководитель практики ГЧП
и инфраструктуры,
юридическая фирма
Vegas Lex



Ирина Долгих
младший юрист практики ГЧП
и инфраструктуры,
юридическая фирма
Vegas Lex

ИНИЦИАТИВА ПООЩРЯЕМА

В последние годы отмечается увеличение числа инфраструктурных проектов, реализуемых по концессионной модели, что обусловлено наличием не только государственного интереса, но и интереса со стороны рынка в применении указанной модели. Однако, как показывает практика, несмотря на наличие интереса со стороны частных инвесторов, отсутствие возможности самостоятельно инициировать концессионный проект и реализовать его, не проходя долгого конкурсного отбора (если проект уникален и других потенциальных участников нет), являлось серьезным ограничителем развития рынка концессионных проектов. С мая 2015 года за счет вводимого механизма частной концессионной инициативы указанное ограничение будет снято. У бизнеса появится возможность самостоятельно инициировать и готовить концесси-

онные проекты в отношении интересующих его объектов инфраструктуры, а с государства снимется часть затрат на подготовку концессионного проекта. Так, например, проект концессионного соглашения будет готовить сам инициатор.

Несмотря на новизну указанного порядка для российской практики, за рубежом аналогичные механизмы успешно используются уже много лет, в частности в США, Австралии, Канаде, Италии, Чили, Южной Корее и многих других странах.

В нашей стране механизм частной концессионной инициативы был введен принятыми в июне 2014 года поправками к федеральному закону от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — закон о концессиях) и может применяться уже с мая 2015 года.

НОВАЯ VS. СТАНДАРТНАЯ ПРОЦЕДУРА

В настоящее время решение о заключении концессионного соглашения (путем проведения конкурса или с единственным концессионером) принимается государством. Для этого орган государственной власти должен предварительно разработать технические параметры проекта, организационно-правовую структуру, технико-экономическое обоснование и иные документы по проекту, которые затем ложатся в основу конкурсной документации (в случае проведения конкурса). Как правило, подготовка и согласование с ведомствами всех перечисленных документов занимает не менее полугода до момента принятия решения о реализации проекта. Очевидным недостатком такой процедуры для частного партнера является отсутствие учета интересов концессионера при подготовке предпроектной документации, в частности несбалансированность рисков сторон, зачастую препятствующая привлечению финансирования в проект на более выгодных условиях, а также длительность подготовки.

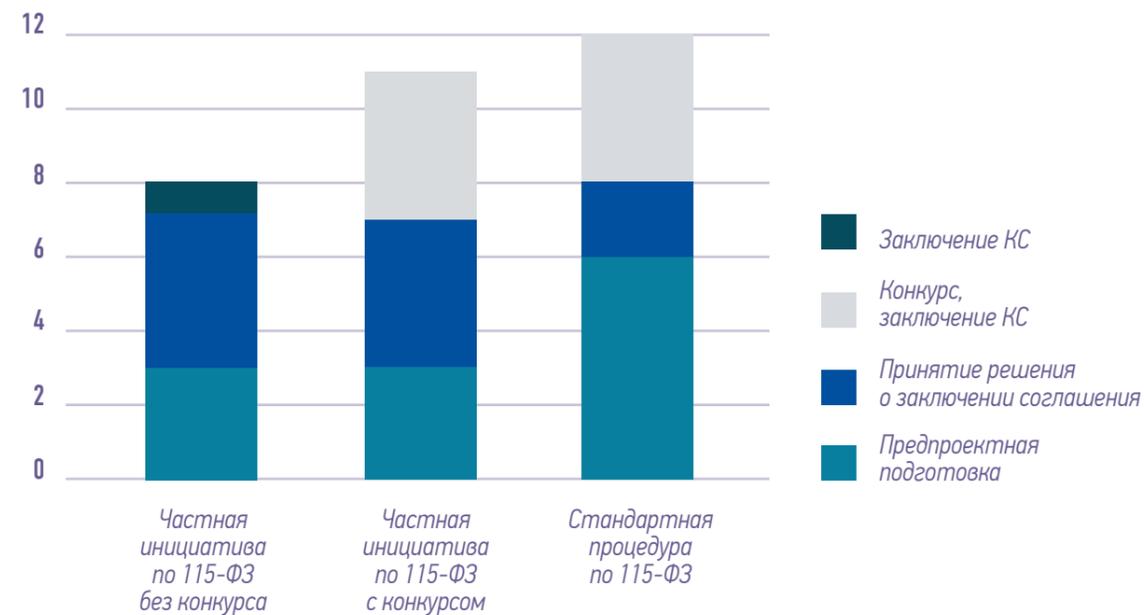
С мая 2015 года предынвестиционную проработку проекта может делать сам потенциальный концессионер. При этом опыт и ресурсы частного партнера позволят повысить качество подготовки проектов и учесть коммерческий интерес частного партнера уже на стадии проработки, а также повысить «банкуемость» проекта. Также с учетом появления частной концессионной инициативы количество иницируемых и прорабатываемых проектов может возрасти. В частности, предполагается увеличение рынка небольших ГЧП-проектов на муниципальном и региональном уровнях (например, создание систем фото- и видеофиксации в регионах и «интеллектуальных остановок» в крупных городах).

Стоит отметить, что, несмотря на возможность частного партнера выступить с инициативой, порядок заключения такого концессионного соглашения по-прежнему основан на нормах законодательства о защите конкуренции. Согласно закону о концессиях, до заключения концессионного соглашения в порядке частной концессионной инициативы концедент обязан опубликовать извещение и дождаться истечения периода, когда потенциальные участники изъявят желание принять участие в конкурсе на предложенных инициатором и согласованных концедентом условиях. Только в случае отсутствия желающих заключить соглашение на предложенных условиях оно может быть заключено с инициатором без конкурса. В ином случае при наличии заявок о готовности к участию в конкур-

С МАЯ
2015 ГОДА
ПРЕДЫНВЕСТИЦИОННУЮ
ПРОРАБОТКУ ПРОЕКТА
МОЖЕТ ДЕЛАТЬ
САМ
ПОТЕНЦИАЛЬНЫЙ
КОНЦЕССИОНЕР



СРАВНЕНИЕ ДЛИТЕЛЬНОСТИ ПРОЦЕДУР ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ (В МЕС.)



**СРОКИ
ЗАПУСКА КОНЦЕССИОННЫХ
ПРОЕКТОВ
В ПОРЯДКЕ ЧАСТНОЙ
КОНЦЕССИОННОЙ
ИНИЦИАТИВЫ
ПРИ УСЛОВИИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ
СОГЛАШЕНИЯ
БЕЗ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА
СОКРАТЯТСЯ ПРИМЕРНО
В ПОЛТОРА РАЗА**

се на заключение концессионного соглашения оно заключается на конкурсной основе в порядке, установленном законом о концессиях.

Еще одним немаловажным как для бизнеса, так и для государства преимуществом применения механизма частной концессионной инициативы является сокращение сроков проведения конкурсных процедур и заключения соглашения. На диаграмме представлено экспертное сравнение длительности процедуры в рамках новой и стандартной процедуры, исходя из положений концессионного закона и практики реализации концессионных проектов.

Как показывает диаграмма, сроки запуска концессионных проектов в порядке частной концессионной инициативы при условии заключения соглашения без проведения конкурса сократятся примерно в полтора раза. В случае если конкурс все же состоится, разница по срокам незначительна. Снизится также стоимость подготовки проектов для государства (концедента) за счет перенесения большей части расходов по предынвестиционной проработке проекта на инициатора.

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Несмотря на очевидные преимущества вводимого механизма, в окончательном виде частная концессионная инициатива будет оформлена только после дополнительного принятия подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих, в частности, форму предложения о заключении концессионного соглашения. Кроме того, в рамках подзаконного регулирования могут быть также конкретизированы требования, предъявляемые к инициаторам и предоставляемым ими документам, особенности проведения конкурсных процедур в рамках частной концессионной инициативы и т. д.

ТРЕБОВАНИЯ К ИНИЦИАТОРАМ

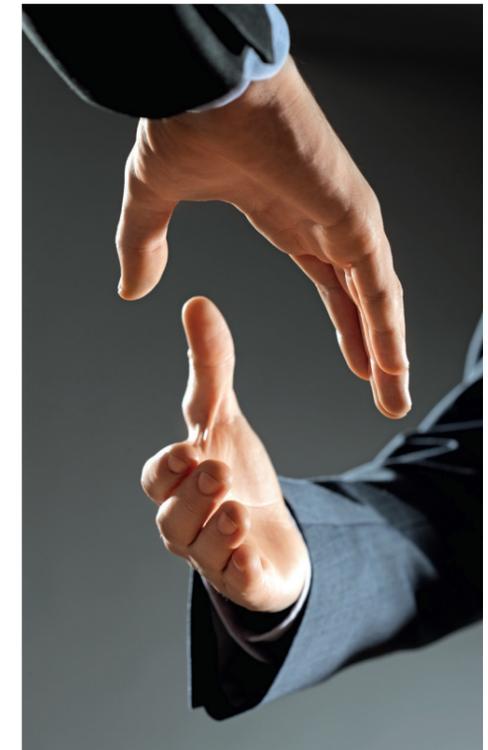
В настоящее время в отношении лиц, выступающих с частной концессионной инициативой, установлены требования, обычно предъявляемые к участникам конкурсов, например, отсутствие решения о ликвидации, банкротстве, задолженности по налогам и сборам и т. д. Однако отсутствуют квалификационные требования, как правило предъявляемые к участникам концессионного конкурса на этапе конкурсного отбора. С учетом сложности, комплексности, а также необходимости создавать и эксплуатировать государственное имущество в рамках концессионных проектов установление квалификационных требований позволит максимально обеспечить интересы государства при реализации проектов. Указанный вопрос может быть урегулирован в дальнейшем на подзаконном уровне.

ТРЕБОВАНИЯ К ПРЕДЛОЖЕНИЮ

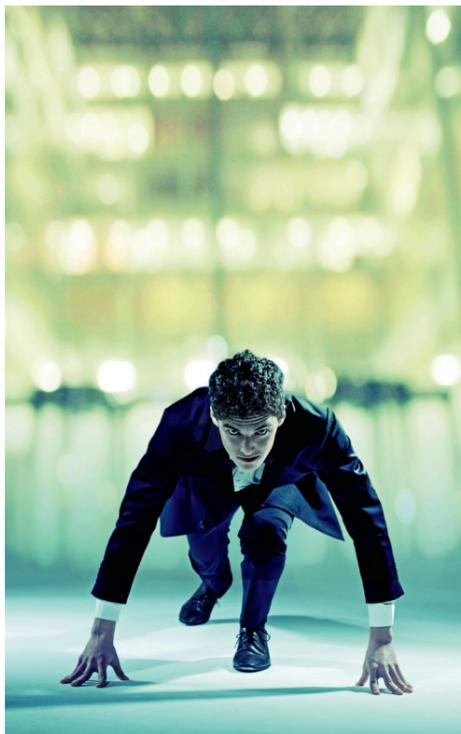
Новая процедура заключения концессионного соглашения предусматривает представление инициатором предложения о заключении концессионного соглашения, содержащего в том числе:

- проект концессионного соглашения, содержащий все существенные условия, перечисленные в ст. 10 закона о концессиях;
- документы, подтверждающие соответствие инициатора требованиям, обычно предъявляемым к участникам конкурсов, и наличие финансовых средств или возможности их получения в размере не менее 5% от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций.

Сама форма предложения будет утверждаться правительством Российской Федерации. В случае если она не будет утверждена до момента начала применения



**САМА
ФОРМА ПРЕДЛОЖЕНИЯ
О ЗАКЛЮЧЕНИИ
КОНЦЕССИОННОГО
СОГЛАШЕНИЯ
БУДЕТ УТВЕРЖДАТЬСЯ
ПРАВИТЕЛЬСТВОМ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**



ТЕКУЩИЙ
ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ
МЕХАНИЗМА
ЧАСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ
НЕ ПРЕДУСМАТРИВАЕТ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
КОНКУРСА
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
ИНИЦИАТОРУ КАКИХ-ЛИБО
ПРЕИМУЩЕСТВ

механизма частной концессионной инициативы, инициатор будет вправе представить предложение, включив в него только указанные выше документы, а также на свое усмотрение дополнив его иной информацией.

Стоит отметить, что, на наш взгляд, перечень документов, представляемых инициатором, должен быть закрытым, максимально детализированным и не содержать требований, ограничивающих права инициаторов по сравнению с участниками концессионных конкурсов. В большинстве стран, успешно применяющих рассматриваемый порядок, в число представляемых инициатором документов входят: технико-экономическое обоснование, смета расходов на реализацию проектов, объем необходимых государственных инвестиций. Одним из требующих детализации вопросов является вопрос о том, как в случае необходимости наличия государственного софинансирования по проекту инициатор обосновывает возможность предоставления такого софинансирования, форму предоставления софинансирования, источники и т. п. И должен ли будет инициатор самостоятельно прорабатывать данные вопросы или будет достаточно указания на необходимость государственного финансирования.

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСНЫХ ПРОЦЕДУР

С одной стороны, введение частной концессионной инициативы может привести к дополнительному привлечению частных инвестиций в инфраструктуру и к экономии бюджетных средств на подготовку проектов. С другой стороны, у инициатора проекта не будет гарантий, что именно с ним будет заключено соглашение и что проект в принципе будет поддержан, так как уполномоченные органы обладают перечнем оснований для отказа в заключении концессионного соглашения по частной инициативе. Между тем указанный вопрос является решающим для инициаторов проекта. В этой связи актуален вопрос о компенсации затрат частного партнера в случае, если он не стал победителем конкурса (и соглашение не заключено с ним без конкурса), а также о возможности предоставления бонусов инициатору проекта при проведении конкурса. В зарубежных странах есть примеры как компенсации затрат инициатора, так и предоставления бонуса.

Текущий порядок реализации механизма частной инициативы не предусматривает при проведении конкурса предоставления инициатору каких-либо преимуществ. Всемирный банк, обобщая опыт зарубежных стран по этому вопросу, выделяет три категории стран, в ос-

нове классификации которых лежит тот или иной стимулирующий механизм:

- *Бонусная система.* Суть данной системы заключается в том, что 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%. Бонус зависит от объема бюджетных инвестиций, необходимых для реализации проекта. Чем больше бюджетных средств требуется для реализации проекта, тем меньше бонус, предоставляемый инициатору. Такая система применяется в Чили и Южной Корее.
- *Швейцарская система.* В соответствии с данным подходом при проведении открытого конкурса инициатор проекта изначально не имеет преимуществ в виде бонуса, однако в случае поступления лучшего предложения от иного участника инициатор имеет право заключить соглашение на таких же условиях. Подобный механизм используется в Италии и на Филиппинах.
- *Смешанная система.* Инициаторам проектов последовательно предоставляется сначала бонус, а затем право последнего предложения. Если стоимость предложения инициатора превышает стоимость лучшего предложения не более чем на 5%, то победителем конкурса признается инициатор, а если стоимость предложения инициатора превышает стоимость лучшего предложения на 5–20%, то оба участника имеют право изменить свои предложения. Однако на данном этапе при оценке предложенный бонус инициатора уже не учитывается. Такая система применяется в Аргентине и ЮАР.

Любой из указанных выше механизмов может быть в дальнейшем адаптирован и к российскому порядку заключения соглашений в рамках частной концессионной инициативы.

Порядок возмещения инициатору расходов, в случае если по итогам конкурса концессионное соглашение будет заключено с другим лицом, также является важным и не урегулированным в настоящее время вопросом. Зарубежный опыт показывает, что, как правило, если концессионное соглашение заключается не с инициатором, то расходы, понесенные им на разработку предложения, компенсируются за счет победителя конкурса. Действующее концессионное



ПОРЯДОК
ВОЗМЕЩЕНИЯ ИНИЦИАТОРУ
РАСХОДОВ, В СЛУЧАЕ
ЕСЛИ ПО ИТОГАМ КОНКУРСА
КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ
БУДЕТ ЗАКЛЮЧЕНО С ДРУГИМ ЛИЦОМ,
ТАКЖЕ ЯВЛЯЕТСЯ ВАЖНЫМ
И НЕ УРЕГУЛИРОВАННЫМ
В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ
ВОПРОСОМ

В ЧИЛИ
ОЦЕНКА ЗАТРАТ
ИНИЦИАТОРА ПРОИЗВОДИТСЯ
НА ОСНОВЕ
СРЕДНЕРЫНОЧНЫХ ЦЕН
НА УСЛУГИ,
ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ
ПРИ ПОДГОТОВКЕ
ПРЕДЛОЖЕНИЯ



законодательство не содержит запрета на компенсацию инициатору расходов. В то же время применение такого механизма сейчас в российской практике маловероятно. Вместе с тем стоит отметить, что в зарубежных странах соблюдение принципов защиты конкуренции достигается в данном случае путем изначальной фиксации в конкурсной документации объема компенсации затрат заявителя на подготовку проекта. Сложность состоит в определении объема затрат заявителя. Обычно в некоторых странах это фиксированный процент от стоимости предложения, например, в Аргентине он составляет 1 % от стоимости конкурсного предложения инициатора. В Чили оценка затрат инициатора производится на основе среднерыночных цен на услуги, использованные при подготовке предложения. В Италии компенсация производится в соответствии с расчетом, произведенным инициатором и включенным в бизнес-план, составляющий часть предложения о заключении концессионного соглашения. В сумму возмещения входит как стоимость работ по подготовке предложения о заключении концессионного соглашения, так и стоимость самого предложения с учетом стоимости прав на результаты интеллектуальной деятельности.

Таким образом, несмотря на наличие ряда открытых вопросов, в целом можно отметить переход концессионной формы государственно-частного партнерства на качественно новый уровень за счет введения механизма частной концессионной инициативы. Время покажет, насколько данный механизм окажется востребованным инвесторами и приведет ли он к значительному росту количества концессионных проектов и повышению качества их подготовки. ■