

РЕКОМЕНДАЦИИ

по использованию механизма муниципально-частного партнерства для решения задач местного самоуправления

Введение

Одним из важнейших факторов развития муниципалитетов является то, насколько частный бизнес может и желает осуществлять взаимовыгодное сотрудничество с муниципальными властями.

Этим характеризуется не только степень доверия бизнеса к местной власти. Этим характеризуется вовлеченность и включенность бизнеса в муниципальную хозяйственную повестку, его близость к местному сообществу и общность с ним. Этим также характеризуется то, насколько муниципалитет не как сегодняшняя власть, а как гражданско-правовая единица, как долговременный контрагент, способен соблюдать свои обязательства, и насколько существующая законодательная база требует выполнения таких обязательств.

Одним из наиболее явных проявлений такого сотрудничества и одновременно очень точным его индикатором служит то, насколько активно в том или ином муниципалитете реализуется институт муниципально-частного партнерства (далее – также МЧП).

Рекомендации по использованию механизма муниципально-частного партнерства для решения задач местного самоуправления (далее Рекомендации) разрабатываются с целями формирования единых и эффективных подходов к выработке решений в этой важной для развития местного самоуправления сфере, а также тиражирования опыта МЧП и использования его в более широком масштабе.

Для реализации указанных целей Рекомендации:

- описывают и анализируют успешный опыт государств – участников СНГ, а также международную практику в сфере муниципально-частного партнерства, перспективы достижения определенных правовых последствий его реализации;
- позволяют принять решение о необходимости и целесообразности дальнейшего развития (совершенствования) национального правового регулирования в рассматриваемой сфере, если изложенная практика и представленные рекомендации отвечают национальным интересам, современному этапу развития общества и принятым подходам/приоритетам конкретного государства-участника СНГ;
- предлагают в целях гармонизации законодательств государств – участников СНГ и дальнейшего развития модельного законодательства соответствующий понятийный аппарат;
- учитывают современные «вызовы» и тренды, в частности усиление экономического значения городов и развитие городских агломераций, новых «нормальностей» в «постковидный» период и угроз новых эпидемий, а значит –

приоритеты заблаговременной подготовки и реализации мер противодействия им, в том числе с использованием механизмов муниципально-частного партнерства и т.д.;

- раскрывают муниципально-частное партнерство не просто как актуальное направление совершенствования местного самоуправления, но как проверенный, зарекомендовавший себя на примере многих государств необходимый механизм для формирования новых конкурентных преимуществ муниципалитетов на базе имеющихся ресурсов развития, под которыми понимаются не только земля, имущество, инвестиции и финансы, но и технологии, знания, кадры и т.д.

- раскрывают муниципально-частное партнерство как успешный механизм достижения лучших параметров качества жизни, которые позволили бы муниципалитетам¹ государств – участников СНГ уверенно конкурировать за человеческий капитал и, в целом, за ресурсы развития;

- создают предпосылки для участия в муниципально-частном партнерстве хозяйствующих субъектов, зарегистрированных в иных, вне страны местонахождения муниципалитета, государствах – участниках СНГ, что позволяет более эффективно достигать целей развития государств Содружества.

Разработка Рекомендаций позволяет решить следующие задачи:

- дать правовую и экономическую оценку применения и определить наиболее эффективные формы муниципально-частного партнерства для его развития в государствах – участниках СНГ;

- предложить механизмы реализации проектов муниципально-частного партнерства на основе анализа лучших практик и международного опыта;

- привести примеры и проанализировать взаимосвязь между инвестиционной деятельностью муниципальных образований и реализацией проектов муниципально-частного партнерства;

- способствовать формированию единой нормативной основы для муниципалитетов государств – участников СНГ, которая позволила бы привлекать частные инвестиции в создание муниципальной инфраструктуры и оказание муниципальных услуг в настолько широком объеме, насколько это позволяет национальное законодательство, и насколько это отвечает целям социально-экономического развития муниципальных территорий в государствах – участниках СНГ;

- рассмотреть возможные перспективы использования муниципально-частного партнерства для развития местного самоуправления с учетом существующих механизмов и их возможного совершенствования, опираясь на разносторонний опыт.

¹ Термины «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, находящихся в муниципальной собственности организаций и объектов, а также в иных случаях, касающихся осуществления местного самоуправления.

1. Понятийный аппарат

С целью сохранения преемственности и взаимосвязи модельного законодательства МПА СНГ при введении понятийного аппарата муниципально-частного партнерства целесообразно применение следующих понятий, аналогичных введенным модельным законом «О публично-частном партнерстве» (от 28.11.2014г.):

– *муниципально-частное партнерство* – юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении ресурсов (денежных средств и иного имущества, профессиональных и иных знаний, опыта, навыков и умений) и распределении рисков (в том числе рисков финансирования, строительства, обеспечения доступности или спроса в отношении объекта муниципально-частного партнерства или соответствующих муниципальных услуг и связанных с ними рисков) взаимовыгодное сотрудничество муниципалитета и частного партнера в целях решения государственных, муниципальных и иных общественно значимых задач, находящихся в сфере ответственности муниципалитета;

– *проект муниципально-частного партнерства* – проект, реализуемый муниципалитетом и частным партнером, предполагающий вложение инвестиций в любой форме в целях решения государственных, муниципальных и иных общественно значимых задач, в частности проект в области проектно-конструкторских работ, сооружения, развития и эксплуатации новых объектов инфраструктуры или реконструкции, модернизации, расширения, иного улучшения и (или) эксплуатации действующих объектов инфраструктуры или иной проект, с помощью которого муниципалитет в лице соответствующих органов власти получает возможность в большем объеме и (или) более качественно выполнить возложенные на него действующим законодательством обязанности;

– *объекты муниципально-частного партнерства* – находящиеся в собственности муниципалитета, либо в сфере его интереса и контроля и являющиеся объектом соглашения о муниципально-частном партнерстве недвижимые вещи, движимые вещи, иное имущество, включая имущественные права, несколько указанных объектов, связанных между собой, а также результаты работ и оказание услуг;

– *соглашение о муниципально-частном партнерстве* – гражданско-правовой договор, устанавливающий условия осуществления проекта муниципально-частного партнерства;

– *прямое соглашение* – соглашение муниципалитета, частного партнера и одной или нескольких финансирующих организаций и (или) иных лиц, привлеченных частным партнером в целях реализации проекта муниципально-частного партнерства, определяющее условия их взаимодействия в связи с осуществлением проекта муниципально-частного партнерства;

– *улучшение объекта муниципально-частного партнерства* – мероприятия по реконструкции и (или) переустройству объекта муниципально-частного партнерства или его отдельных частей на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально

устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменению технологического или функционального назначения объекта муниципально-частного партнерства или его отдельных частей и (или) иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта муниципально-частного партнерства или его отдельных частей;

– *плата частного партнера* – плата, вносимая муниципалитету частным партнером в соответствии с соглашением о муниципально-частном партнерстве в период использования (эксплуатации) объекта муниципально-частного партнерства;

– *плата за доступность объекта* – плата, вносимая муниципалитетом частному партнеру в соответствии с соглашением о муниципально-частном партнерстве в период использования (эксплуатации) и (или) обслуживания объекта муниципально-частного партнерства частным партнером;

– *компания муниципально-частного партнерства* – созданная для реализации проекта муниципально-частного партнерства коммерческая организация корпоративного типа с участием частного партнера и муниципалитета.

В рамках настоящих рекомендаций определены цели, задачи и принципы муниципально-частного партнерства, а также его субъекты и формы.

1.1. Цели муниципально-частного партнерства

– объединение муниципальных и частных материальных, финансовых, интеллектуальных и иных ресурсов на взаимовыгодной основе для решения вопросов, отнесенных законодательством соответствующей страны к полномочиям муниципалитета;

– повышение доступности и улучшение качества муниципальных услуг в совокупности с уменьшением бюджетных издержек на их предоставление.

1.2. Задачи муниципально-частного партнерства.

– привлечение частных инвестиций в экономику и социальную сферу муниципалитета;

– повышение эффективности и снижение стоимости оказания муниципальных услуг для бюджета и потребителей за счет применения новых технологий и практик оказания таких услуг;

– повышение эффективности использования имущества, принадлежащего муниципалитету, или переданного ему для решения вопросов, отнесенных к его полномочиям;

– реализация проектов, финансирование которых исключительно за счет бюджетных средств нецелесообразно;

– создание легальных рабочих мест;

– формирование новой налогооблагаемой базы в муниципалитете;

– расширение практики вовлечения некоммерческих организаций и иных институтов гражданского общества в деятельность по оказанию муниципальных услуг.

1.3. Принципы муниципально-частного партнерства

- открытость и доступность информации о муниципально-частном партнерстве, за исключением сведений, составляющих охраняемую законом тайну;
- обеспечение конкуренции;
- отсутствие дискриминации, равноправие сторон партнерства и равенство их перед законом;
- добросовестное исполнение сторонами партнерства своих обязательств;
- справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами партнерства;
- свобода партнерства;
- равный доступ к партнерству в качестве частного партнера хозяйствующих субъектов из любых государств – участников СНГ в случаях, если участие иностранного партнера не запрещено национальным законодательством.

1.4. Субъекты муниципально-частного партнерства

Ключевыми субъектами муниципально-частного партнерства являются публичный партнер и частный партнер.

В качестве публичного партнера выступает муниципалитет в лице его органов управления, сформированных и наделенных полномочиями в соответствии с внутренним законодательством государства – участника СНГ.

В качестве частного партнера выступает юридическое лицо (коммерческая или некоммерческая организация) за исключением юридических лиц, находящихся под контролем государства, его субъектов или муниципалитетов. В случае, если это не запрещено национальным законодательством, в качестве частного партнера может выступать юридическое лицо, происходящее из иного государства Содружества.

В ряде стран, участвовать в муниципально-частном партнерстве в качестве третьего лица или гаранта исполнения обязательств могут также государственные (национальные и региональные) органы власти в той части, в которой они уполномочены национальным законодательством.

1.5. Формы муниципально-частного партнерства

Муниципально-частное партнерство реализуется в формах, предусмотренных в национальном законодательстве государства – участника СНГ.

Формы муниципально-частного партнерства группируются по следующим единым направлениям:

- муниципально-частное партнерство, реализуемое на основе соглашения о создании и последующей эксплуатации социально-значимого инфраструктурного объекта;
- концессия;
- муниципально-частное партнерство на основе отношений аренды муниципального имущества;
- инвестиционный договор;
- участие в капитале;
- соглашение об инфраструктурном обеспечении районов жилой застройки.

2. Муниципально-частное партнерство. История и современность.

Проводимые в государствах СНГ экономические преобразования привели к кардинальным структурным преобразованиям как в экономиках страны в целом, так и в отдельных их отраслях. При этом многие отрасли испытывают острый дефицит инвестиций для реализации необходимых проектов по развитию и модернизации инфраструктурных объектов, а также недостаток эффективных управленческих ресурсов и технологий в рыночных условиях.

Муниципально-частное партнерство как разновидность публично частного партнерства наиболее пригодная для решения многочисленных задач модернизации инфраструктуры муниципалитетов является одним из наиболее эффективных механизмов решения данной проблемы, поскольку любое, даже самое крупное предприятие, находится на территории конкретного муниципального образования, встроено в городскую среду и функционирует в ней.

Термин «муниципально-частное партнерство» получил официальный статус в России, после принятия Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ГЧП (МЧП) согласно Закону – это 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 и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Также к муниципально-частному партнерству в России принято относить заключенные между муниципалитетом и частным партнером концессионные соглашения. Регулирование отношений в рамках концессионных соглашений осуществляется Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

В связи с тем, что в российском законодательстве и практике правоприменения институт муниципально-частного партнерства в наибольшей степени раскрыт и воплощен в жизнь, в интересах гармонизации национальных законодательств и дальнейшего развития модельной законодательной базы возможно определить муниципально-частное партнерство как юридически оформленное сотрудничество муниципалитета и частного партнера, направленное на совместное и взаимовыгодное решение вопросов местного значения.

Основные признаки, характерные для проектов МЧП, и преимущества механизма МЧП вне зависимости от специфики их национального регулирования отражены в таблицах 1 и 2 соответственно.

Таблица 1

Признаки муниципально-частного партнерства

1.	Долгосрочный характер партнерства (для МЧП не менее 3 лет)	Долгосрочный характер проектов в сфере МЧП следует из необходимости возврата частных инвестиций и комплексного характера таких проектов.
2.	Распределение рисков и ответственности между партнерами за счет привлечения частного инвестора не только к созданию объекта, но и к его последующей эксплуатации и (или) техническому обслуживанию	Риски в инфраструктурных проектах – это вероятные изменения показателей проекта, влияющие на доходы и расходы сторон по проекту. Распределение рисков – это обязательное условие структурирования отношений частной и публичной сторон в проектах МЧП. Наибольшая сложность при подготовке проекта МЧП возникает как раз при поиске оптимального распределения рисков.
3.	Полное или частичное финансирование создания объекта общественной инфраструктуры частной стороной	Основным отличием МЧП от муниципального заказа является обязательное финансирование создания объекта частным партнером (концессионером), при этом публичный партнер (концедент) вправе компенсировать часть затрат, понесенных на создание объекта соглашения, а также осуществлять полное или частичное финансирование затрат, связанных с эксплуатацией и (или) техническим обслуживанием объекта соглашения.

Таблица 2

Преимущества механизма МЧП

	Для муниципалитета	Для частного партнера
1.	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	Закрепление условий взаимодействия с публичной стороной в рамках долгосрочного соглашения
2.	Возможность объединения в рамках одного проекта различных этапов (проектирование, строительство и эксплуатация)	Возможность получения земельного участка, лесного участка, водного участка и (или) участка (иных водных,

		лесных и пр.) без процедуры торгов для целей реализации МЧП
3.	Возможность приобретать не объект, а услугу за счет платежей, привязанных к объему и качеству ее оказания, что способствует развитию конкуренции на рынке социально значимых услуг	Возможность софинансирования проекта публичной стороной, получения дополнительных гарантий (в т.ч. - обеспечение муниципалитетом минимальной доходности функционирования объекта или оказания услуги)
4.	Возможность использовать ресурсы и компетенции частного партнера (концессионера) для оказания социально значимых услуг, повышения их качества и удовлетворенности потребителей, привлечения новых технологий	Возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и/или применения различных решений, снижающих затраты на этапе создания и эксплуатации
5.	Передача части рисков по проекту частному партнеру (концессионеру)	Передача части рисков по проекту муниципальному партнеру (концеденту)
6.	Снижение присутствия государства и муниципалитета в экономике	Закрепление в сферах деятельности, традиционно занимаемых государством и муниципалитетом
7.	В случае частной инициативы – возможность переложить затраты, связанные с разработкой проекта, на частного инициатора проекта и сократить срок отбора инвестора, а также повысить эффективность управления имущественным комплексом	В случае частной инициативы – возможность самостоятельно проработать структуру проекта и предложить проект соглашения, сократить срок заключения соглашения

3. Институт муниципально-частного партнерства

Национальными законодательствами и системами подзаконных актов к муниципально-частному партнерству могут относиться различные типы взаимодействия муниципалитетов и частных компаний, такие как:

- соглашения о муниципально-частном партнерстве;
- концессионные соглашения;
- контракты жизненного цикла;
- совместное участие муниципалитета и частной компании в юридическом лице;
- аренда муниципального имущества или муниципальных земель с инвестиционными обязательствами;
- соглашения о комплексном освоении территорий и т.п.

При этом МЧП чаще всего рассматривается как инструмент совершенствования использования муниципальной собственности, а результатом муниципально-частного партнерства является устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования.

В этой связи важной задачей устойчивого развития муниципально-частного партнерства является его учет при стратегическом планировании социально-экономического развития муниципальных образований, что позволит сформировать прочную ресурсную и институциональную базу для достижения приоритетных хозяйственных и социальных целей.

Это возможно только за счет использования регионами и муниципалитетами модели стратегического планирования, включающей в себя особую институциональную компоненту. В данном случае речь идет о долговременном видении перспектив МЧП, отвечающих условиям и приоритетам развития каждого региона и муниципалитета, и о целенаправленных усилиях по формированию на местах правовой, экономической, кадровой и информационной базы партнерских отношений в хозяйственном и социальном развитии территории.

Необходимо учитывать, что муниципально-частное партнерство – это не самостоятельный объект государственной политики, а лишь один из инструментов развития общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных источников, и, следовательно, учет механизмов МЧП в документах планирования представляется необходимым исключительно в связке с целями, задачами и приоритетами развития инфраструктуры муниципалитета в целом. В этой связи система документов планирования в сфере МЧП является не самостоятельной и обособленной группой документов, а составной частью системы документов стратегического планирования муниципального образования, в том числе, в сфере развития инфраструктуры.

В целях создания благоприятной среды для развития общественной инфраструктуры с использованием механизмов МЧП необходимо проводить внутренний аудит и корректировку документов стратегического планирования муниципалитета на предмет учета показателей развития общественной инфраструктуры и использования для этого механизмов МЧП.

Любые разработки в области стратегического планирования должны опираться на систему прогнозов. В связи с этим необходимо учитывать в документах прогнозирования разделы, посвященные показателям развития общественной инфраструктуры и учета инфраструктурной обеспеченности муниципалитета.

Ключевой документ целеполагания муниципалитета – стратегия социально-экономического развития, в которой определены стратегические цели, задачи, приоритеты, научно обоснованный и сбалансированный сценарий социально-экономического развития, а также пути и механизмы достижения поставленных целей.

В стратегии социально-экономического развития необходимо закреплять конкретные целевые показатели развития общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств, в том числе – с использованием механизмов МЧП, а также целевые ориентиры по развитию сферы МЧП в целом (возможно в рамках отдельного раздела Стратегии СЭР). Также имеется необходимость в закреплении конкретных мероприятий по применению и развитию механизмов МЧП и показателей по привлечению внебюджетных средств в документах планирования / программирования муниципалитетов.

4. Экономические предпосылки МЧП.

По прогнозам, к 2025 году 600 крупнейших городов мира будут формировать около 60 % мирового ВВП. Такая концентрация экономической активности создает высокий спрос на современные инфраструктурные объекты в различных сферах. Для удовлетворения мировых потребностей в городской инфраструктуре необходимо \$4,5–5,4 трлн инвестиций в год. С развитием умных городов требуемые вложения будут лишь возрастать.

К наиболее перспективным инструментам финансирования создания и реконструкции городской инфраструктуры, в первую очередь на международном уровне, относятся: револьверные фонды, муниципальные облигации; зеленые, бессрочные и социальные облигации; механизмы привлечения средств институциональных инвесторов; краудфандинг; механизмы перехвата прироста стоимости.

Безусловно, подобные инструменты, применяемые в основном в зарубежных странах, нельзя отнести к классическим формам привлечения внебюджетных инвестиций на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Однако их применение позволяет привлечь финансирование в проекты ГЧП/МЧП.

В целом по вопросам реализации частных инфраструктурных инициатив и форм их реализации до настоящего времени однозначная трактовка отсутствует. Так, например, в странах группы «двадцатки» (G20) взгляды на частные инфраструктурные инициативы кардинально различаются – от полного неприятия до стимулирования и поддержки.

Согласно докладу о развитии сферы ГЧП в странах группы «двадцатки» (G20), подготовленному ВЭБ.РФ совместно с Минфином России и Национальным Центром ГЧП, 18 стран располагают национальными инфраструктурными фондами, 16 стран имеют специализированные институты развития инфраструктуры. И лишь 7 стран имеют отдельное законодательное регулирование в части ГЧП проектов. Лишь 3 страны используют механизмы «минимального гарантированного дохода» для предоставления дополнительных гарантий частному инвестору. При этом в странах G20 широко используются два платежных механизма реализации ГЧП проектов – «плата за доступность» и «плата потребителя». В социальных инфраструктурных проектах в большинстве случаев используется «плата за доступность».

На условия и направления развития современной городской инфраструктуры влияет множество факторов. Среди них — совершенствование технологий, ускорение урбанизации, рост экологических и климатических рисков, изменение предпочтений и образа жизни населения. В 2020 году в связи с пандемией COVID-19 в этот перечень вошел учет требований эпидемиологической безопасности.

В связи с этим наиболее актуальны следующие тренды: комплексный подход к развитию городской инфраструктуры с учетом Целей устойчивого развития ООН и Принципов качественных инфраструктурных инвестиций G20; внедрение передовых цифровых технологий в рамках концепции «умный город»; социально-ориентированный подход к созданию и эксплуатации

инфраструктурных объектов. В России учет актуальных мировых трендов в этой сфере создает возможности для решения главных проблем российских городов, таких как низкая экономическая активность городской экономики и емкость местных рынков труда; недостаточное предложение и качество услуг инфраструктуры (прежде всего, социальной); неудовлетворительное экологическое состояние городов.

Сегодня в городах в мире проживает 3,5 млрд человек, а к 2030 году этот показатель увеличится до 5 млрд человек. Однако зачастую градостроительная политика не поспевает за стремительными темпами урбанизации, что порождает множество проблем, включая рост преступности и бедности, ухудшение экологической обстановки и здоровья населения, нарушение работы объектов транспортной и коммунально-энергетической инфраструктуры.

Решить эти проблемы возможно с помощью внедрения подходов комплексного и устойчивого развития городов, которые предполагают, что развитие города должно происходить при одновременном учете различных экономических, экологических и социальных факторов; жители должны быть обеспечены необходимой инфраструктурой и комфортной городской средой; городские территории должны быть логистически связаны между собой, а объекты — удобны для маломобильных жителей; объекты городского хозяйства должны отвечать современным требованиям энергоэффективности и безопасности, особое внимание должно уделяться управлению ТКО; жители и заинтересованные стороны должны иметь возможность участвовать в решении значимых вопросов на местном и общегородском уровнях.

На международном уровне указанные подходы отражены в 11-й цели устойчивого развития ООН «Устойчивые города и населенные пункты», а также в Принципах качественных инфраструктурных инвестиций G20. С 2014 года страны-члены ЕС реализуют комплекс мероприятий в сфере региональной политики, одно из направлений которого — обеспечение устойчивого развития городов. На эти цели до 2027 года будет выделено 6 % ресурсов Европейского фонда регионального развития. Страны АСЕАН с 2018 года реализуют стратегию устойчивой урбанизации, которая заключается в создании городской инфраструктуры с применением передовых технологий, отвечающих современным подходам к градостроительству и учитывающих будущие потребности населения.

5. Нормативное регулирование, формы и механизмы МЧП.

Практика государств – участников СНГ

5.1. Азербайджанская Республика.

В Азербайджане не принят отдельный закон, регулирующий государственно частное и муниципально-частное партнерство. Нормативная база в этой сфере носит фрагментированный характер. Соответствующие нормы содержатся как в общегражданских, так и в отраслевых нормативно-правовых актах. Формально закрепленного определения МЧП в законодательстве нет. Отсутствуют отдельные законы о ГЧП, МЧП или о концессиях.

Наиболее близким к тематике МЧП можно считать понятие из Закона Азербайджанской Республики «О реализации инвестиционных проектов, связанных со строительством и инфраструктурными объектами, на основе специального финансирования»: Модель «создание-управление-передача» – возмещение инвестору инвестиционных расходов (в том числе доходов, подлежащих получению), связанных со строительством и инфраструктурными объектами, указанными в статье 3.1 Закона, путем приобретения потребителями или уполномоченным органом произведенных им товаров и услуг в соответствии с договором. Однако в данном случае речь идет скорее о конкретной модели публично-частного партнерства, нежели об институте в целом.

Конституция Азербайджанской Республики, предусматривая независимость муниципалитетов при осуществлении своих полномочий, в то же время устанавливает, что государство осуществляет контроль за деятельностью муниципалитетов и в отдельных, установленных законом, случаях муниципалитеты обязаны представлять отчеты о своей деятельности высшему законодательному органу Азербайджана – Милли Меджлису Азербайджанской Республики.

Законодательство еще больше конкретизирует полномочия муниципалитетов в экономической сфере, отводя им задачу урегулирования вопросов, не предусмотренных в осуществляемых государством программах экономического развития, или создания своих программ в виде дополнения к государственным программам. При этом, осуществляя местные программы экономического развития, муниципалитеты не имеют права вмешиваться в осуществление государственными органами своих полномочий (ст. 5 Закона «О статусе муниципалитетов»). Одновременно с этим предусматривается административный контроль соответствующих государственных органов за деятельностью муниципалитетов, муниципальных органов и их должностных лиц (ст. 52 Закона «О статусе муниципалитетов»).

Таким образом, несмотря на то, что муниципалитеты Азербайджана декларативно обладают независимостью, имеют собственность, и могут в соответствии с законом координировать участие юридических и физических лиц в комплексном социально-экономическом развитии муниципальной территории (ст. 36 закона «О статусе муниципалитетов»), фактически возможно говорить скорее о государственно-частном партнерстве в рамках полномочий исполнительных органов, поскольку самостоятельное участие муниципалитетов в подобного рода программах практически исключено.

В то же время, правила определения сроков реализации инвесторами инвестиционных проектов в отношении объектов строительства и инфраструктуры, требования к инвесторам в зависимости от видов строительства и объектов инфраструктуры, спецификации и условий договоров, а также способы определения стоимости товаров и услуг, которые будут производиться за счет инвестиций, были утверждены Указом Президента Азербайджанской Республики от 7 декабря 2016г.

Позднее, Решением Коллегии Министерства Финансов № Q-06 от 22 мая 2017 года, была утверждена «Методика расчета размера содействия сотрудничеству и гарантийные обязательства по контракту, заключенному в рамках модели

«Строительство-Эксплуатация-Передача». Таким образом, именно эти нормативные документы составляют нормативную базу при реализации проектов ГЧП на основе модели «BOT (Build—Operate—Transfer) Строительство-Управление-Передача».

В стратегических дорожных картах, утвержденных Президентом Азербайджанской Республики, а также в концептуальных документах, направленных на социально-экономическое развитие Азербайджана, поставлена цель повышения роли частного сектора в экономическом развитии через механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП). В связи с этим, в целях обеспечения систематической деятельности в области продвижения и поддержки проектов государственно-частного партнерства, в структуре Агентства по развитию малого и среднего бизнеса Азербайджанской Республики создан Центр развития государственно-частного партнерства.

5.2. Республика Армения

Правовая доктрина Армении под ГЧП понимает программу, включающую основанные на договоре о ГЧП (в том числе концессионном договоре) взаимоотношения сотрудничества между публичным партнером и частным партнером, соответствующие установленным нормам закона.

В соответствии с Конституцией Армении и Законом Армении «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления обладают самостоятельностью в решении вопросов общинного (местного) значения, имеют собственный бюджет и имущество. Закон определяет достаточно широкий перечень доходных статей для муниципалитетов. Кроме того, устанавливается обязательное субсидирование исполнения задач, делегированных муниципалитету государством. Это во многом определяет финансовую самостоятельность муниципальных властей Армении.

Вместе с тем, понимая важность вовлечения частных лиц в работу по реализации государственных программ и проектов, в 2019 году в Армении был принят закон «О государственно частном партнерстве». Он вступил в силу с 1 января 2020 года. Данный Закон устанавливает правовые рамки регулирования государственно-частного партнерства (ГЧП), включая правила и процедуры, связанные с разработкой и реализацией программ государственно-частного партнерства (программы ГЧП), институциональные рамки управления, применимые критерии и другие вопросы, связанные с ГЧП. В указанном Законе, в частности, определяется, что публичным партнером может выступать орган местного самоуправления.

Таким образом, в Республике Армения существует одноуровневая модель ГЧП, без выделения муниципального сегмента. В рамках данного закона специальный орган определяет направления и разрабатывает программы ГЧП. Учитывая существенные льготы и поддержку со стороны государства для частных партнеров, высокую общенациональную важность проектов ГЧП (чаще всего связанных с энергетикой и водоснабжением), законодатель четко урегулировал вопрос о необходимости для частных партнеров соответствовать определенным критериям, а также предусмотрел конкурсный отбор частных партнеров.

Основными видами партнерства в сфере ГЧП в Армении являются доверительное управление, аренда (лизинг), концессия, приватизация объектов и передача активов, софинансирование проектов по развитию инфраструктуры. Вместе с тем, в соответствии с законодательством, выбор формы ГЧП зависит от программных целей проекта ГЧП, показателей внутренней ставки экономической доходности (EIRR), внутренней ставки финансовой доходности (FIRR), соотношения цены и качества, иных показателей. Процедура отбора частного партнера проходит по правилам Закона Республики Армения «О закупках».

В качестве примеров возможно привести проекты в транспортной сфере, а именно: передача в 2007 г. Правительством Армении гюмрийского аэропорта «Ширак» в концессионное управление компании «Армения – Международные аэропорты», а также заключенный в 2008 г. концессионный договор между ОАО «Российские железные дороги» и Республикой Армения о передаче государственного ЗАО «Армянская железная дорога» в управление ЗАО «Южно-Кавказская железная дорога».

5.3. Республика Беларусь

В соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» Государственно-частное партнерство – это модель долгосрочного сотрудничества государства и бизнеса, позволяющая реализовывать проекты в отношении объекта инфраструктуры.

Местное самоуправление республики фактически является частью единой системы государственного управления. Так, Советы депутатов являются основным звеном системы местного самоуправления и, одновременно, представительными государственными органами (ст. 9 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). По сути это представительный орган соответствующей административно-территориальной единицы республики. Исполнительные и распорядительные органы всех уровней (исполкомы, местные администрации) также являются государственными органами (ст. 38 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Законодательство Беларуси предусматривает также органы территориального общественного самоуправления, однако они либо действуют по типовому положению, утвержденному Советом депутатов, либо являются некоммерческой организацией, но в любом случае орган территориального общественного самоуправления подотчетен в своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету.

Таким образом, правовая система Республики Беларусь предусматривает наличие органов местного самоуправления, но включает их в единую высокоцентрализованную систему органов государственной власти.

Порядок подготовки, рассмотрения и оценки предложений о реализации проектов ГЧП, а также порядок организации и проведения конкурса по выбору частного партнера утверждены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 6 июля 2016 г. № 532 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 года «О государственно-частном партнерстве».

Установленные законодательством процедуры, в частности, предусматривают:

- разработку государственным либо частным инициатором концепции, ее согласование государственными органами, оценку Центром ГЧП, рассмотрение и одобрение Межведомственным инфраструктурным координационным советом (МИКС);

- подготовку технико-экономического обоснования (ТЭО) с параллельной разработкой проекта соглашения о ГЧП, включая определение условий привлечения частного партнера для реализации проекта ГЧП, выявление и проведение оценки рисков, распределение их между государственным и частным партнерами;

- оценку ТЭО соответствующими государственными органами и Центром ГЧП;

- подготовку проекта решения о реализации проекта ГЧП в соответствии со статьей 16 Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» (далее – решение о реализации проекта ГЧП), его согласование;

- рассмотрение ТЭО и других материалов МИКС и одобрение им проекта ГЧП;

- разработку конкурсной документации (после принятия решения о реализации проекта ГЧП), ее проверка Центром ГЧП, согласование с государственными органами и одобрение МИКС;

- проведение конкурса по выбору частного партнера для заключения соглашения о ГЧП;

- заключение соглашения о ГЧП между государственным и частным партнерами.

В случае если инициатором проекта выступает не государственный орган, а частный инициатор, то предложение первоначально подлежит рассмотрению у заинтересованного органа, и только после одобрения им предложенных концепции и ТЭО вступает в силу общая процедура в части его оценки и рассмотрения государственными органами, Центром ГЧП и МИКС.

Требования к концепции проекта ГЧП, ТЭО, конкурсной документации, а также методика оценки предложений о реализации проектов ГЧП установлены Постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 27 июля 2016 г. № 49 «О проектах государственно-частного партнерства».

Основной моделью в предлагаемых на сегодняшний день к реализации проектов ГЧП является «Проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация», по истечению срока действия соглашения созданное имущество должно быть передано государственному партнеру, таких как:

- «Строительство магистральной автодороги в г.Гомеле, с учетом строительства моста через реку Сож и пяти путепроводов»;

- «Строительство Бешенковичской ГЭС на реке Западная Двина в Витебской области»;

- «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области».

5.4. Республика Казахстан

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве» Государственно-частное партнерство определено, как форма сотрудничества между государственным партнером и частным партнером, соответствующая признакам, определенным настоящим Законом.

Из анализа указанного закона можно вывести более емкое определение ГЧП Казахстана: Государственно-частное партнерство – форма сотрудничества между государственным партнером и частным партнером путем заключения специального договора ГЧП на среднесрочный или долгосрочный срок (от пяти до тридцати лет в зависимости от особенностей проекта), предусматривающего совместное участие государственного партнера и частного партнера в реализации проекта ГЧП, объединение их ресурсов и осуществление инвестиций частным партнером.

Конституция республики содержит следующую формулировку – «Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории». А местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан. Местный представительный орган (маслихат) не обладает правами юридического лица (ст. 5 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»).

Республика Казахстан, а также ее административно-территориальные единицы, выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений (Гражданский кодекс Республики Казахстан). В рамках работы по совершенствованию законодательной и институциональной базы был принят в 2015 году Закон «О государственно-частном партнерстве», во многом расширивший возможности ГЧП в сравнении с действующим с 2006 года Закона «О Концессиях». Если раньше по Закону о концессиях возможно было только строительство или реконструкция объектов, теперь можно перевести на механизм ГЧП функционирующие объекты путем доверительного управления, аренды, сервисного контракта. В целом законодательство республики предусматривает следующие способы осуществления ГЧП:

1. Институциональное государственно-частное партнерство, реализуемое компанией государственно-частного партнерства в соответствии с договором государственно-частного партнерства. Институциональное ГЧП - это специально созданное юридическое лицо в виде товарищества с ограниченной ответственностью или акционерного общества. Данное юридическое лицо создается специально для осуществления и завершения конкретного проекта. В отличие от контрактных видов ГЧП, все действия по самому проекту осуществляются от имени вновь созданного юридического лица, в том числе привлечение финансирования, строительство, эксплуатация, предоставление залогового обеспечения, генерирование денежного потока и пр.

2. Контрактное государственно-частное партнерство, реализуемое посредством заключения договора государственно-частного партнерства, в том числе в следующих видах:

- 1) концессии;
- 2) доверительного управления государственным имуществом;
- 3) имущественного найма (аренды) государственного имущества;
- 4) лизинга;
- 5) договоров, заключаемых на разработку технологии, изготовление опытного образца, опытно-промышленное испытание и мелкосерийное производство;
- 6) контракта жизненного цикла;
- 7) сервисного контракта;
- 8) иных договоров, соответствующих признакам государственно-частного партнерства.

По состоянию на 1 декабря 2021 года на территории Республики Казахстана реализуются 876 Договоров ГЧП, из них: 864 – местные проекты. При этом практически все проекты реализуются в форме сервисных контрактов, договоров доверительного управления имуществом и имущественного найма, иных договоров с признаками ГЧП.

5.5. Кыргызская Республика

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике» государственно-частное партнерство – долгосрочное (до 50 лет) взаимодействие государственного и частного партнеров по вопросам привлечения государственным партнером частного партнера к проектированию, финансированию, строительству, восстановлению, реконструкции объектов, а также по управлению существующими или вновь создаваемыми объектами, в том числе инфраструктурными.

Законодательство Кыргызстана отделяет местное самоуправление от органов государственной власти, наделяя его самостоятельной ролью в осуществлении публичной власти. Таким образом, органы местного самоуправления имеют достаточную степень самостоятельности, хотя и обязаны работать в тесном взаимодействии с органами государственной власти (ст. 3 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»).

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике» государственно-частное партнерство – долгосрочное (до 50 лет) взаимодействие государственного и частного партнеров по вопросам привлечения государственным партнером частного партнера к проектированию, финансированию, строительству, восстановлению, реконструкции объектов, а также по управлению существующими или вновь создаваемыми объектами, в том числе инфраструктурными.

При этом закон определяет государственного партнера не только в лице государственных органов исполнительной власти, но и в лице исполнительных органов местного самоуправления, государственных и муниципальных

предприятий. Таким образом указанный закон в полной мере регулирует сферы, как ГЧП так и МЧП.

Участие частного партнера в проектах ГЧП может быть в различных формах в зависимости от вида инфраструктурного объекта или инфраструктурных услуг, их отраслевой принадлежности, цели проекта ГЧП и договоренностей сторон соглашения о ГЧП. Инструкции по применению форм участия частного партнера в проектах ГЧП (или моделей ГЧП) разрабатываются и утверждаются уполномоченным государственным органом (ст. 6 Закона Киргизской Республики «О государственно-частном партнерстве в Киргизской Республике»).

Наиболее распространенными формами ГЧП в Кыргызстане являются:

1. Контракты как договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности.

2. Аренда в ее традиционной форме (договоры аренды) и в форме лизинга.

3. Концессия (концессионное соглашение)

4. Соглашения о разделе продукции.

5. Совместные предприятия, или участие в капитале.

Соглашение по первому в республике проекту (2017г.) ГЧП касалось организации гемодиализных услуг в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад. Проект был запущен в 2018 г.

Также в 2018 г. были подписаны соглашение о реконструкции кинотеатра «Кызыл Кыргызстан» (Бишкек).

В апреле 2020 г. Мэрией Бишкека было подписано соглашение о внедрении единой системы электронного билетирования на общественном транспорте г. Бишкек (стоимость проекта 2 млн. доллара США, проект на стадии реализации). В 2022 г. в стадии проработки находятся проекты муниципально-частного партнерства в сфере организации дорожного движения (организации муниципальных парковок), дошкольного образования, спорта и иных социальных сфер города Бишкек.

5.6. Республика Молдова

В соответствии со ст. 2 Закона Республики Молдова «О частно-государственном партнерстве» частно-государственное партнерство определено, как договор, заключенный между государственным и частным партнерами на длительный период времени для осуществления деятельности публичного интереса, основанный на способности каждого партнера распоряжаться соответствующим образом ресурсами, рисками и доходами.

Публичное управление в административно-территориальных единицах Молдовы основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения (ст. 109 Конституции Республики Молдова).

Органы местного публичного управления обладают автономией в принятии решений, организационной, управленческой и финансовой автономией, а

также правом на инициативу во всем, что касается управления местными публичными делами, осуществляя свою власть в пределах подведомственной территории в соответствии с законом (ст. 3 Закона Республики Молдова «О местном публичном управлении»).

Основными договорными формами осуществления частно-государственного партнерства являются:

- a) договор подряда/договор об оказании услуг;
- b) договор доверительного управления;
- c) договор имущественного найма/аренды;
- d) концессионный договор;
- e) договор коммерческого общества или простого товарищества.

f) иные не запрещенные посредством сочетания форм, установленных пунктами a)–e). (ст. 18 Закона Республики Молдова «О частно-государственном партнерстве»).

По состоянию на 01.01.2022 в структуре проектов ГЧП Республики Молдова на проекты ГЧП местного значения приходится 14 %. Проекты в сфере ГЧП реализуются в Молдове преимущественно в форме концессионных соглашений.

Наиболее крупными проектами в истории развития ГЧП в Республике Молдова являются заключенное в 2013 году концессионное соглашение в отношении Международного аэропорта, а также передача в концессию сроком на 25 лет в 2018 году под реконструкцию в соответствии с европейскими стандартами автовокзалов и автостанций Молдовы.

По мнению Агентства публичной собственности, Концессия в отношении автовокзалов и автостанций Молдовы стала одним из самых эффективных решений в вопросе их модернизации.

5.7. Российская Федерация

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи, а также могут быть наделены государственными полномочиями.

Основными законами, составляющими правовую основу государственно-частного партнерства в России, являются Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

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, заключенных в соответствии с Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества (ст. 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Российское законодательство предусматривает следующие модели ГЧП и МЧП:

1) ВТО (Build, Transfer, Operate) – Соглашение, при котором частный партнер осуществляет строительство или реконструкцию объекта и передается государству сразу после строительства. Частный партнер обслуживает объект в течение срока действия соглашения и получает доход от эксплуатации (контракт жизненного цикла).

2) BOT/ DBOT (Build, Operate, Transfer/ Design, Build, Operate, Transfer) – Соглашение, при котором частный партнер осуществляет строительство/реконструкцию или проектирование и строительство/реконструкцию объекта, получает объект в собственность, осуществляет эксплуатацию объекта и получает доход от его эксплуатации, а затем, по окончании срока соглашения, передает объект публичному партнеру.

3) BOO/ DBOO (Build, Own, Operate/ Design, Build, Own, Operate) – Соглашение, при котором частный партнер осуществляет строительство/реконструкцию или проектирование и строительство/реконструкцию объекта, осуществляет эксплуатацию объекта в течение согласованного с публичной стороной срока и получает доход от эксплуатации, сохраняя право собственности по истечении срока соглашения.

4) BOOT/ DBOOT (Build, Own, Operate, Transfer/ Design, Build, Own, Operate, Transfer) – Соглашение, при котором частный партнер осуществляет строительство/реконструкцию или проектирование и строительство/реконструкцию объекта, осуществляет эксплуатацию объекта в течение согласованного с публичной стороной срока и получает доход от эксплуатации, а затем передает объект публичному партнеру.

5) DBFO/ PFI (Design, Build, Finance, Operate/ Private Finance Initiative) – Соглашение, при котором частный партнер осуществляет проектирование и строительство/реконструкцию объекта, а затем объект передается публичному партнеру за вознаграждение.

Кроме того, в российской правовой науке принято отдельно выделять корпоративные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры (такие как создание СПК с государственным и частным капиталом для создания и управления объектами общественной инфраструктуры) и договорные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры, имеющие отдельные признаки государственно-частного партнерства:

– контракт жизненного цикла;

– договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора;

– долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя в интересах юридического лица с государственным участием.

Существующая в Российской Федерации нормативная правовая база позволяет реализовывать проекты МЧП в рамках большинства используемых форм, которые условно можно разделить на три группы:

1. Концессии.

2. Муниципально-частное партнерство.

3. Квази-МЧП (контракты жизненного цикла по 44-ФЗ, инвестиционные соглашения, аренда с инвестиционными обязательствами и другие формы «неклассического» МЧП.

По итогам проведенных в 2020 г. АНО «Национальный центр ГЧП» исследований установлено, что 73 % проектов, связанных с развитием городской инфраструктуры, реализуется в рамках классических форм ГЧП/МЧП — концессионных соглашений (115-ФЗ) и соглашений о ГЧП/МЧП (224-ФЗ и региональное законодательство), 27 % проектов реализуется в различных формах квази-ГЧП. На концессионные соглашения приходится 42 % от общего объема инвестиций городских проектов, на соглашения о ГЧП/МЧП — 16%, на квази-ГЧП/МЧП — 43.

Среди форм квази-МЧП наиболее распространенными по числу проектов являются договоры аренды с инвестиционными обязательствами и энергосервисные контракты. Другие формы квази-МЧП (например, соглашение о сотрудничестве, инвестиционный договор, контракт жизненного цикла (КЖЦ), корпоративная форма партнерства) используются для структурирования проектов достаточно редко. Проекты, структурированные в форме энергосервисных контрактов и КЖЦ, реализуются без прямого участия бюджетных средств.

Рынок инвестиций в развитие городской инфраструктуры характеризуется наличием относительно некапиталоемких проектов в коммунально-энергетической и социальной сферах. На них приходится 86 % совокупного портфеля проектов с общим объемом инвестиций 952 млрд руб. Наиболее капиталоемкой сферой инфраструктуры является транспорт: на 82 проекта приходится 50 % общего объема инвестиций, при этом частные средства покрывают три четверти необходимого финансирования.

По количеству реализуемых проектов лидируют такие отрасли, как тепло-снабжение, водоснабжение и водоотведение, здравоохранение и санаторно-курортное лечение, культура, досуг, туризм и реставрация ОКН, обращение с ТКО. Проекты, реализуемые в этих отраслях, совокупно составляют 67% рынка. Наибольший объем общих инвестиций привлекается для реализации проектов автодорожной инфраструктуры, водоснабжения и водоотведения, городского общественного транспорта, авиационной инфраструктуры, теплоснабжения, здравоохранения и инфраструктуры по обращению с ТКО.

Большинство проектов, направленных на развитие городской инфраструктуры, реализуется на муниципальном уровне: 918 проектов с общим объемом

инвестиций более 517 млрд руб. Основной объем привлекаемых средств сконцентрирован в проектах регионального уровня, направленных на создание транспортной (53 проектов), социальной (156 проектов) и коммунально-энергетической (40 проектов) инфраструктуры.

Значительная часть проектов на основе МЧП в Российской Федерации, занимают проекты, направленные на цифровизацию тех или иных отраслей муниципального хозяйства. Вектор внедрения цифровых технологий в городское хозяйство на уровне субъектов РФ и муниципальных образований задает проект «Умный город», который реализуется с 2018 года в рамках национальных проектов «Жилье и городская среда» и «Цифровая экономика». Проект предполагает цифровизацию практически всех городских ресурсов и отраслей, а также поддержание стабильной социальной среды. В проекте принимают участие 209 городов, включая города с населением свыше 100 тыс. человек, административные центры.

Для оказания практической поддержки регионам и муниципалитетам запущен портал смарт-решений и технологий «Банк решений умного города». Реестр «Банка решений умного города» насчитывает 316 проектов, в рамках которых привлечено 96 млрд руб., из них 16 млрд руб. — внебюджетные инвестиции, в том числе привлеченные в рамках реализации ГЧП/МЧП-проектов.

Проекты ГЧП (МЧП) в социальной сфере в последние годы также демонстрировали устойчивый рост как в количественном отношении, так и по объему привлеченных инвестиций. В сфере социальной инфраструктуры реализуется 530 ГЧП/МЧП -проектов на сумму 394,2 млрд руб. Из них 345 проектов связаны с развитием городской инфраструктуры и в совокупности привлекают 315,6 млрд руб. инвестиций. Развитие социальной инфраструктуры происходит при активном применении типовых (коробочных) решений – концессионные соглашения и соглашения о МЧП, прежде всего, для создания школ и детских садов.

Также расширяется перечень объектов социальной инфраструктуры, в отношении которых на практике применяются механизмы ГЧП/МЧП. Например, в 2016 году был запущен первый ГЧП-проект в гериатрии.

5.8. Республика Таджикистан

Местные органы государственной власти Таджикистана состоят из представительных и исполнительных органов. Органом местной представительной власти в областях, городах и районах является Маджлис народных депутатов, которым руководит председатель (ст. 77 Конституции Республики Таджикистан). Представительную и исполнительную власть соответствующих административно-территориальных единиц возглавляет председатель. Председатель назначается Президентом Таджикистана, ответственен перед вышестоящим исполнительным органом и соответствующим Маджлисом народных депутатов (ст. 78 Конституции Республики Таджикистан).

Учитывая то, что Маджлис народных депутатов считается местным представительным органом государственной власти (ст. 1 конституционного закона Республики Таджикистан от 17 мая 2004 года №28 «О местных органах государственной власти») и может быть распущен парламентом Таджикистана, можно

заклучить, что реальное местное самоуправление существует только в поселках и селах и осуществляется Джамоатами. Полномочия органов местного самоуправления ограничены.

Основными актами, регулирующими ГЧП в Таджикистане, являются Законы Республики Таджикистан «О государственно-частном партнерстве», «О концессиях», «О недрах», «О государственных закупках товаров, работ и услуг».

Государственно-частное партнерство – сотрудничество государственных и частных партнёров в реализации проектов в сфере инфраструктуры и социальных услуг за определённый период, установленный соглашением о государственно-частном партнерстве (Закон Республики Таджикистан «О государственно-частном партнерстве»).

Правовая доктрина Таджикистана выделяет различные формы проявления ГЧП:

- государственно-частные предприятия;
- концессионные соглашения (договоры);
- соглашение о разделе продукции (СРП);
- контракты, предоставляемые государством частному сектору;
- арендные отношения;
- особые экономические зоны;
- проекты, где частным инвесторам предоставляются налоговые и таможенные льготы при использовании земель, инфраструктурой и др.

В 2002 году Правительство Республики Таджикистан совместно с Международной финансовой корпорацией и Сетью развития Ага Хана создали первое государственно-частное партнерство – «Памир Энерджи» на основе договора концессии до 2027 года по обеспечению ГБАО (Горно-Бадахшанской Автономной области) надёжным электричеством в течение всего года, включая зимнее время.

Еще одно концессионное соглашение было подписано с Innovative Road Solutions Ltd. На основе данного соглашения внедрен институционально-инновационный механизм платного управления и эксплуатации автодороги Душанбе-Чанак.

5.9. Республика Узбекистан

В Узбекистане местные органы власти также являются частью единой системы государственной власти. Система централизованная: хокимы (главы) различных административно-территориальных единиц, в зависимости от уровня, назначаются Президентом Узбекистана либо вышестоящими хокимами (ст. 102 Конституции Республики Узбекистан). Хоким области, района и города осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия и несет персональную ответственность за решения и действия руководимых им органов (ст. 103 Конституции Республики Узбекистан). Самоуправление, по сути, представлено только в поселках, кишлаках и аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов. Органом самоуправления является сход граждан, избирающих председателя (аксакала) (ст. 3, ст. 5, ст. 10 Закона Узбекистана «Об органах самоуправления граждан»).

Основным законом, регулирующим ГЧП в Узбекистане, является закон Республики Узбекистан «О государственно-частном партнерстве». В соответствии с ним государственно-частное партнерство – это юридически оформленное на определенный срок сотрудничество государственного партнера и частного партнера, основанное на объединении их ресурсов для реализации проекта государственно-частного партнерства.

К наиболее распространенным формам ГЧП в Узбекистане можно отнести:

- концессии;
- краткосрочные модели управления и эксплуатации;
- лизинг, аренда;
- контракт на внешнее управление;
- публично-частное предприятие;

5.10. Украина

Местное самоуправление в Украине – это гарантированное государством право и реальная способность территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка, города – самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины (ст. 2 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

Государственно-частное партнерство – сотрудничество между государством Украина, территориальными общинами в лице соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления (государственными партнерами) и юридическими лицами, кроме государственных и коммунальных предприятий, или физическими лицами – предпринимателями (частными партнерами), что осуществляется на основе договора в порядке, установленном настоящим Законом и другими законодательными актами, и отвечает признакам государственно-частного партнерства, определенным настоящим Законом (ст. 1 Закона Украины «О государственно-частном партнерстве»).

В рамках осуществления государственно-частного партнерства в соответствии с законодательством Украины существуют следующие формы ГЧП:

- концессия;
- управление имуществом (исключительно при условии указания в договоре, заключенном в рамках государственно-частного партнерства, инвестиционных обязательств частного партнера);
- договор о совместной деятельности;
- соглашения о разделе продукции;
- совместные предприятия как форма сотрудничества частного и публичного секторов (стоит учесть, что в правовой доктрине Украины данную форму не все считают формой ГЧП);
- другие договоры.

Договор, заключенный в рамках государственно-частного партнерства, может содержать элементы различных договоров (смешанный договор), условия

которых определяются в соответствии с гражданским законодательством Украины.

6. Сводный анализ общих подходов и лучшей практики из мирового опыта МЧП

В мировой практике существует множество форм и моделей публично-частного партнерства, однако единой классификации не существует. Анализ законодательства и правовой доктрины различных стран мира показывает, что каждое государство подходит к регулированию института публично-частного партнерства утилитарно. Рамки применения подобного рода отношений, как и их формы и модели, чаще всего зависят от конкретного проекта и поставленных задач.

В зависимости от обязанностей частного партнера в проекте можно выделить следующие основные модели публично-частного партнерства:

1) ВТО (Build-Transfer-Operate: «строительство, передача, эксплуатация»). Частный партнер строит объект, передает его в собственность публичного партнера и после этого эксплуатирует для покрытия издержек и получения прибыли.

2) BOT (Build-Operate-Transfer: «строительство, управление, передача»). Частный партнер строит объект, эксплуатирует его, неся риск случайной гибели на себе, и только после окончания срока договора передает публичной стороне. При этом право собственности все время остается у публичного партнера.

2.1) ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer: «реконструкция, управление, передача»). То же, что и BOT, но вместо строительства осуществляется реконструкция.

2.2) BOOT (Build-Own-Operate-Transfer: «строительство, собственность, эксплуатация, передача»). Частный партнер строит объект, обретает право собственности на него, эксплуатирует и после окончания срока договора передает публичной стороне.

2.3) BLOT (Build-Lease-Operate-Transfer: «строительство, аренда, эксплуатация, передача»). Частный партнер строит объект, эксплуатирует (с правом взимания платы с потребителей услуги) в течение срока аренды, внося арендную плату.

2.4) BOMT (Build-Operate-Maintain-Transfer: «строительство, эксплуатация, обслуживание, передача»). В данном случае одним из основных акцентов становится техническое обслуживание созданного объекта.

3) BOO (Build-Own-Operate: «строительство, владение, эксплуатация»). То же что и BOT, но право собственности по окончании срока договора остается у частного партнера.

4) BBO (Buy-Build-Operate: «приобретение, строительство, эксплуатация»). По сути, является приватизацией с дополнительными обязательствами для частного партнера по реконструкции или доработке объекта и дальнейшей эксплуатации в публичных интересах.

5) DBFO (Design-Build-Finance-Operate: «проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация»). Соглашение предусматривает, что частный партнер проводит разработку и строительство объекта за свой счет, с

дальнейшим правом эксплуатации. Чаще всего по окончании срока договора объект передается публичному партнеру.

6) DB (Design-Build: «проектирование, строительство»). Проектируется и строится объект, цель которого – удовлетворение публичных интересов (очистное сооружение, водопровод и т.д.).

7) O&M Contract (Operation & Management: «контракт на эксплуатацию и управление»).

8) LDO (Lease-Develop-Operate: «аренда, развитие, управление»). В данном случае частный партнер использует арендованный объект под обязательство по его модернизации в соответствии с условиями контракта.

9) Operation License («право на эксплуатацию»). Право на производство и предоставление общественной услуги, как правило, на определенный период.

10) Finance Only («участие в финансировании»).

В зависимости от прав частного партнера на объект можно выделить следующие основные модели публично-частного партнерства

1) Аренда.

2) Лизинг.

3) Обратный лизинг. Публичный партнер продает объект частному партнеру, а затем арендует его. Риск случайной гибели лежит на частном партнере.

4) Концессия (концессионное соглашение).

5) Строительный подряд.

Следующие две модели некоторые правовые доктрины считают не моделью публично-частного партнерства, а лишь соглашением, имеющим признаки ПЧП:

6) Контракты жизненного цикла.

7) Соглашения о разделе продукции.

6.1. Опыт США.

В США, как и в большинстве экономически развитых стран, активно функционирует институт публично-частного партнерства. Большая часть форм ГЧП и МЧП в США присутствует, в той или иной степени.

Но особого внимания заслуживает отдельная форма – Tax Increment Financing (TIF). Это модель, при которой частный партнер финансирует создание или реконструкцию объекта инфраструктуры за счет предполагаемого увеличения будущих налоговых доходов от улучшений на территории. При этом уполномоченные на то органы власти выделяют зону, включающую объект финансирования с прилегающими жилыми, коммерческими и иными территориями. Затем фиксируется уровень налогов на начало проекта и оценивается предполагаемый рост налоговых доходов от реализации проекта, который по завершении должен увеличить ценность недвижимости и земли в выделенной зоне. Все доходы или их часть от реализованного проекта, налоговые сверхдоходы или их часть с указанной зоны (tax increments), направляются из бюджета местной администрации в бюджет TIF-проекта вплоть до его окончания и используются для погашения первоначальных инвестиций в проект. При этом возможные сверхдоходы от иных налогов (с продаж из-за увеличенной цены недвижимости,

увеличенный НДС по причине роста числа рабочих мест и т.д.) уже считаются вторичными и не учитываются.

6.2. Великобритания.

Великобритания по праву считается государством с наиболее развитой институциональной инфраструктурой ГЧП, при этом в стране отсутствует специальное законодательство о ГЧП.

Для успешного привлечения частных капиталов и инвесторов была разработана особая форма ГЧП – «Частная финансовая инициатива» (PFI). Для реализации этой программы при правительстве были созданы специальные консультативные органы, на которые была возложена ответственность за подготовку проектов ГЧП. PFI используется только после досконального анализа, который должен гарантировать возможность применения PFI в конкретной сфере и/или для конкретного учреждения. При этом определяют, является ли оптимальным соотношение цены и качества, соответствует ли проект заявленной цели, удовлетворяет ли потребностям конечного потребителя. Проводится оценка всех рисков, доходов и расходов.

Сформирована Value for money (VfM) – методическая и информационная база оценки количественных и качественных критериев конкретных проектов по соотношению ценности и издержек. Если VfM в проекте с PFI выше, чем при иных формах реализации проекта, то он считается оправданным.

PFI применяется в различных сферах: дорожное строительство, образование, здравоохранение, полиция, суды. Это не обязательно строительство или реконструкция новых объектов, но и обслуживание в сфере высоких технологий, оказание услуг (например, разработка эксплуатация системы контроля за заключенными).

Каждый конкретный способ реализации PFI-проекта является индивидуальным и довольно сложным, хотя чаще всего имеет некоторые сходные черты: создается общество с ограниченной ответственностью с единственной целью – обеспечить проект соответствующей инфраструктурой, которая требуется проекту, и не участвующее в каких-либо других проектах. Финансирование обеспечивается по договору между акционерами и совместными предприятиями или в виде займа по кредитному соглашению. Согласившись обеспечивать услуги для предприятия госсектора по проектному соглашению, вышеуказанное общество с ограниченной ответственностью получает возможность нанимать другие компании на основе договоров субподряда. Таким образом, формируется сложная сеть договоров с иными компаниями, распределяющими между собой строительные, управленческие, эксплуатационные и другие обязанности.

6.3. Германия.

Интересным примером реализации МЧП является проект строительства, санации и эксплуатации школьных зданий в г. Оффенбахе (Хессен). Частному партнеру – предприятию Hochtief PPP Solutions – были переданы три школьных комплекса на 2500 учеников, включая спортивные и культурные сооружения. В соответствии с соглашением было построено и модернизировано 344 школьных здания. В течение следующих 25 лет предусмотрено право на эксплуатацию

указанных комплексов. Мероприятия по санации и модернизации зданий прошли без закрытия школ. Объединение в одном соглашении множества объектов обеспечило окупаемость проекта в течение 25 лет, что было бы невозможно при работе с каждым объектом по отдельности.

С 2006 года в г. Эссен (Северная Рейн–Вестфалия) работает один из наиболее показательных проектов в сфере здравоохранения. В соответствии с проектом для создания инновационного медицинского центра было подписано соглашение о финансировании, проектных и строительных работах, а также об обеспечении эксплуатации комплекса зданий в течение 15 лет. В качестве частного партнера проекта приняла участие совместная компания по управлению объектами недвижимости, созданная дочерней компанией концерна STRABAG и публичной медицинской компанией IBA (Ion Beam Applications). Новый медицинский центр с 2009 года принимает по 2200 пациентов ежегодно, что позволило улучшить доступ к высокотехнологичной помощи.

С 1 июля 2010 года объект был введен в эксплуатацию. Срок договора – 15 лет с момента введения объекта в действие. После истечения срока соглашения комплекс зданий медцентра будет передан в распоряжение университетской клиники Эссена. Данный проект был удостоен ряда наград, в частности, международного PFI Award 2006 (PPP-Deal of the Year 2006), немецкой премии за инновации в сфере ПЧП. Объем частных инвестиций составил 136 млн. евро.

6.4. Франция.

При оценке проектов ПЧП определяется эффективность и результативность расходования средств. Важное место отводится рекламе проектов. Однако, в связи с тем, что органы местного самоуправления в республике обладают высокой степенью независимости, создается ситуация, при которой национальное правительство не может требовать проводить оценку качества работы. Подобный подход создает дополнительные сложности и риски финансовых потерь в долгосрочной перспективе.

Это привело к достаточно активной критике института ГЧП во Франции в том виде, в каком он существует на настоящий момент. В частности, последние крупнейшие проекты – Дворец юстиции и Северный вокзал в Париже подвергаются критике в связи с тем, что долгосрочная окупаемость в значительной степени сократила поступления в бюджет.

Это создает риски недофинансирования или отказа от новых проектов. Кроме того, некоторые эксперты считают, что бюджет в итоге непомерно больше, чем в случае полноценных бюджетных трат, и теперь встает вопрос о целесообразности подобных проектов в дальнейшем.

Основной сферой внедрения государственно-частного партнерства в стране являются концессии на строительство автомагистралей и на водоснабжение.

6.5. Япония.

В последнее десятилетие в Японии наблюдается динамичный рост ГЧП в инфраструктурных проектах. Особого внимания заслуживает механизм инициативы частного финансирования (частная финансовая инициатива (PFI)).

Так, в городе Явата был реконструировано медучреждение, ставшее крупным медицинским центром префектурного уровня. Объект был увеличен в 1,8 раза, коренным образом изменив характер предоставляемых населению медицинских услуг. Была использована ВОТ схема с передачей прав частному партнеру на срок в 30 лет. Необходимо отметить, что в рамках медицинского учреждения обеспечивалось предоставление государственных медицинских услуг и вспомогательных услуг, оказываемых частным сектором, за счет чего, в том числе, погашались затраты частного партнера.

Аналогичный механизм применяется для организации функционирования публичных библиотек. Частный партнер обязан сохранить общественную значимость и полезность объекта, а обеспечение прибыльности своими силами крайне маловероятно (посещение публичных библиотек и выдача книг изначально носят бесплатный характер). Таким образом, государство вынуждено покрывать расходы частного партнера компенсационными выплатами. В Японии подошли к вопросу минимизации затрат путем создания многофункциональных центров, где мог бы разместиться центр здравоохранения, дом творчества молодежи, иные структуры. Передача подобного комплекса в управление частному партнеру позволяет найти множество источников дохода и в то же время удовлетворить общественный интерес.

Другой проблемой при работе с общественными библиотеками является незаинтересованность частного партнера в уровне посещаемости библиотеки, поскольку компенсационные выплаты он получает в любом случае. Принимая это во внимание, городские власти создали систему оценок ежегодного уровня посещения библиотеки и предусмотрели возможность увеличения размера компенсационных выплат оператору, если количество посетителей будет выше запланированного уровня.

6.6. Китай.

В Китае создан специальный центр «Китайский центр государственно-частного партнерства» (China Public Private Partnerships Center (CPPPC)). Он участвует в разработке стандартов ГЧП и их внедрении на практике, обеспечивает работу информационной платформы ГЧП, и взаимодействует по вопросам ГЧП с международными организациями.

Основными формами ГЧП в правовой доктрине Китая выделяют: приобретение услуг (buyingservice), концессию и совместное предприятие в форме акционерного общества. Вместе с тем надо учитывать, что ГЧП в Китае регулирует множество общих и специализированных нормативных актов, а дополнительную сложность в вопросах регулирования создают особые политические акты (Рекомендации по дальнейшему стимулированию частных инвестиций и содействию устойчивому и здоровому развитию экономики от 09.26.2017г., Мнение Главного управления Народного Правительства города центрального подчинения Пекина о реализации режима ГЧП в сфере публичной службы от 03.11.2015

№ 52), которые имеют формально рекомендательный характер, но на практике, в силу политического устройства КНР должны обязательно учитываться в работе по проектам ГЧП.

Еще одной особенностью китайского рынка является доминирование компаний с государственным участием на рынке ГЧП. Так, среди десяти крупнейших ГЧП проектов Китая, девять реализуются государственными компаниями.

6.7. Индия.

В Индии сформирована целая система институтов, отвечающих за развитие и обеспечение функционирования ГЧП, в результате чего было достаточно детально проработаны вопросы проектов ГЧП. Ведущим регулятором на рынке ГЧП в Индии является Секретариат по ГЧП и инфраструктуре. Это основной регулятивный орган, осуществляющий разработку типовой проектной документации, а также мониторинг прогресса проектов ГЧП по достижению ключевых показателей.

Стремясь больше интегрироваться в международную экономическую систему Индия активно привлекает иностранных инвесторов к участию в проектах ГЧП. Для прямых иностранных инвестиций в рамках развития дорожной сети предоставляется возможность 100% участия иностранного капитала. В настоящее время множество реализуемых проектов финансируется за счет объявления международных конкурсных торгов.

С целью увеличения привлекательности инфраструктурных инвестиций в Индии применяется ряд налоговых преференций. Так, доходы от инфраструктурных облигаций не облагаются налогами, а компании, основная деятельность которых сосредоточена в сфере развития инфраструктуры, получают налоговые каникулы сроком на 10 лет.

7. Рекомендации

Взаимодействие сторон в рамках МЧП строится на основании взаимовыгодной кооперации муниципальных и частных структур, создаваемых под определенные цели и опирающихся на соответствующие договоренности сторон. Как свидетельствует мировой опыт ГЧП и МЧП, мера конкретного участия публичного образования и частного бизнеса и условия их сочетания могут существенно различаться.

Для эффективного применения конкретных форм и схем реализации МЧП необходимо выполнить, как минимум, следующие условия:

1. Обеспечить постановку правильного (адекватного) управления процессом планирования, установления и реализации конкретных форм, схем и разновидностей МЧП в целом и управления информацией, связанной с этими вопросами, в особенности.
2. Учитывать и обосновывать социальную составляющую проекта МЧП.
3. Все процедуры установления и реализации любого конкретного проекта на условиях МЧП должны быть максимально прозрачными. Только так

можно добиться доверия населения и инвесторов, без которого реализация эффективного государственно-частного партнерства невозможна.

4. Для МЧП важно наличие полной, исчерпывающей и однозначной законодательной и иной нормативной правовой базы. Наличие нормативных пробелов или правовых коллизий в регулировании взаимодействия публичных структур и частных инвесторов в конкретной сфере по поводу конкретных предметов и объектов отношений, существенно значимых для осуществления партнерства, делает его риски трудноизмеримыми и, зачастую, запредельными, вследствие чего вряд ли возможно будет обеспечить необходимую инвестиционную привлекательность проекта и требуемую социально-экономическую эффективность его реализации.

7.1. Государственная политика и правовое регулирование в сфере МЧП

Анализ международной практики позволяет выделить ряд условий, выполнение которых определяет успехи в развитии МЧП в современной системе экономических отношений. Наиболее принципиальными являются:

- преодоление противоречий между общественными и частными интересами;
- создание институциональной среды ГЧП;
- сохранение ведущей роли государства в организации программ и проектов МЧП с одновременным использованием властью в этом партнерстве преимуществ, присущих приватизации муниципальных активов.

Институциональной основой государственного вмешательства в экономику служит выполнение государством функций по обеспечению прав собственности, созданию возможностей для свободной конкуренции и равного доступа всех экономических субъектов к общественным благам, а также по регулированию доступа к некоторым ресурсам. При этом главным критерием должен выступать общественный интерес, выраженный в некой интегральной форме, а не выгода отдельных субъектов хозяйственной деятельности. Другими словами, государственное вмешательство должно быть нацелено прежде всего на ликвидацию провалов рынка, которые выражаются, в частности, в монополии, в недостаточной прибыльности отдельных общественно необходимых видов деятельности, в структурных диспропорциях и т.п.

Можно выделить следующие основные вопросы нормативного регулирования МЧП:

1. Равенство интересов сторон и свобода выбора действий. Этот главный принцип рыночной экономики проявляется в МЧП в нескольких аспектах. Он подразумевает, во-первых, равенство всех экономических агентов в доступе к услугам, оказываемым частными компаниями в сфере общественных услуг, во-вторых, равенство всех частных компаний в праве заключения контрактов МЧП и, в-третьих, свободу партнеров выбирать формы и методы достижения целей, стоящих перед партнерством.

2. Стабильность контракта МЧП и одновременно возможности его изменения и адаптации. Контракт МЧП представляет собой сложный,

комплексный документ, рассчитанный, как правило, на длительные сроки реализации. В нем прописываются права и обязанности сторон, формы государственной поддержки, минимальная норма прибыли частного партнера. Эти и другие аналогичные по содержанию положения контракта должны быть стабильны в течение всего времени его исполнения. Вместе с тем, окружающая среда проекта постепенно меняется, соответственно может возникать необходимость в дополнении, конкретизации контракта применительно к новым условиям. Муниципальное образование должно иметь возможность в одностороннем порядке и без предварительных консультаций с частной компанией изменять условия договора и выдвигать требования, обусловленные наличием общественного интереса (общественной пользы или блага). При этом частная компания должна исполнять свои обязанности по договору в полном объеме и на соответствующем уровне, даже если она не согласна с органом власти. Но она может обжаловать принятое государством решение в судебном порядке. Во многих странах такие права публичных образований закреплены законодательно. Например, во Франции при наличии «общественной необходимости» и в интересах общества контракт ГЧП может прерываться государством в одностороннем порядке без существенных для него правовых последствий. В практике Европейского суда по правам человека в Страсбурге неоднократно поднимался вопрос о праве государства на ограничение права собственности, в том числе и в контрактах ГЧП. Данный вопрос возникал в делах об изъятии земельных участков для общественных нужд, налоговых и таможенных льготах и т.п. Общим выводом из этих слушаний стало следующее: государство может ограничивать право собственности исходя из общественных интересов, однако баланс частных и общественных интересов должен быть соблюден.

3. Ответственность за исполнение условий контракта. Частная компания – партнер муниципалитета должна предоставлять услуги экономическим агентам в полном соответствии с условиями контракта, причем ответственность за их выполнение должна быть выше, чем при соглашениях между частными фирмами, что определяется публично-правовым характером отношений МЧП. Частная компания не может иметь права приостанавливать свою работу в проектах МЧП, поскольку это скажется на широком круге третьих лиц, являющихся потребителями общественных благ или услуг. Все возникающие проблемы и трудности частная компания должна разрешать с муниципалитетом в упреждающем порядке, предвидя возможные риски.

4. Конкурентность на стадии проведения конкурса на подписание с муниципалитетом контракта МЧП. Конкуренция среди частных компаний за участие в проекте МЧП позволяет муниципалитету выбрать эффективного партнера и снизить затраты по проекту в целом.

5. Прозрачность и обратная связь. Гражданское общество, в интересах которого реализуются проекты МЧП, должно обладать доступом к полной информации о состоянии проекта, его финансовых, экономических и иные показателях, стандартах и качестве оказываемых услуг.

6. Невмешательство муниципалитета и государства в сферу ответственности частного партнера. После подписания контракта МЧП

муниципалитет и государство не имеет права вмешиваться в хозяйственно-административную деятельность частной компании – партнера, которая самостоятельно принимает все административно-хозяйственные, управленческие, кадровые и иные решения. Ей на праве собственности принадлежат производимая продукция и получаемая прибыль. Так, например, в Законе № 115-ФЗ говорится: «Продукция и доходы, полученные концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, являются собственностью концессионера, если концессионным соглашением не установлено иное» (п. 7 ст. 3). Данное положение справедливо и для других форм МЧП.

7. Стимулирование и гарантии. Муниципалитет имеет возможность реализовывать широкую систему стимулов по привлечению частных компаний к участию в проектах МЧП: софинансирование, дотации из бюджета, льготный режим налогообложения, гарантии по прибыльности, займам, поставкам, закупкам, снижение размера (отмена) концессионных платежей, арендной платы и т.п. В концепции муниципально-частного партнерства гарантии понимаются в широком смысле слова и не сводятся только к бюджетным. В российской практике прецедент таких гарантий создан Законом № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». В соответствии с ним: «Концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Размер принимаемых концедентом на себя расходов, а также размер, порядок и условия предоставления концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий должны быть указаны в решении о заключении концессионного соглашения, в конкурсной документации, в концессионном соглашении».

8. Возмездность. При прекращении действия контракта по инициативе муниципалитета частному партнеру должны быть возмещены сделанные им инвестиции и компенсирован недополученный доход, за исключением случаев нарушения с его стороны условий контракта.

9. Равноправное (недискриминационное) отношение к иностранным компаниям. Этот принцип воплощается в нормах по обеспечению недискриминационного режима допуска зарубежных компаний к конкурсам по проектам МЧП, их права свободного распоряжения чистой прибылью, полученной на объекте МЧП, в том числе права вывода чистой прибыли за границу. Так, в ст. 19 Федерального закона «О концессионных соглашениях» говорится: «Концессионерам, в том числе концессионерам – иностранным юридическим лицам, гарантируются равные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации, правовой режим деятельности, исключая применение мер дискриминационного характера и иных мер, препятствующих концессионерам свободно распоряжаться инвестициями и полученными в результате осуществления предусмотренной концессионным соглашением деятельности продукцией и доходами».

Особое внимание в вопросах регулирования МЧП должно уделяться мерам поддержки инфраструктурных проектов. Такие меры поддержки могут

оказываться как на региональном, так и на муниципальном уровне. Среди таких мер можно выделить установление налоговых преференций, в том числе снижение налоговой ставки по налогу на прибыль организаций, снижение или установление нулевой ставки по налогу на имущество, предоставление по льготной процентной ставки земельных участков в целях реализации проектов, обеспечение более доступного долгового финансирования, субсидирования процентных ставок по банковским кредитам, софинансирование проектов на стадии строительства и эксплуатации (капитальный грант, инвестиционные и эксплуатационные платежи).

К нефинансовым мерам поддержки можно отнести такие меры как «сопровождение» проектов на всех стадиях его реализации, предоставления гарантий со стороны регионов и муниципалитетов, обеспечение сбалансированности распределения рисков проектов и прозрачности конкурсных процедур.

Значительные коррективы в меры поддержки инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах МЧП, внес кризис 2020 года, вызванный распространением новой коронавирусной инфекции. Так, в марте 2020 г. Россия по примеру других стран ввела карантинные меры, что впоследствии привело к падению потребительского спроса до рекордно низких отметок, замедлению экономики и сокращению инфраструктурных инвестиций. Инвесторы приостановили запуск новых проектов, ожидая стабилизации экономической конъюнктуры; повысилась чувствительность проектов к валютным, инфляционным и другим рискам, включая риски исполнения особых обстоятельств в рамках соглашений.

В апреле–мае 2020 г. в группе риска оказалось более 300 реализуемых проектов и около 400 проектных инициатив. Больше остальных пострадали проекты в транспортной, социальной и коммунально-энергетической сферах.

В этой ситуации наиболее востребованными участниками инфраструктурного рынка мерами поддержки стали:

- упрощение порядка внесения изменений в заключенные соглашения; - предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на софинансирование новых МЧП-проектов (к примеру, в рамках специальной программы поддержки);

- применение налоговых мер поддержки по МЧП-проектам, в том числе возврат практики возмещения НДС по «бюджетному плечу» и введение коэффициентов ускоренной амортизации объектов МЧП;

- создание фонда выкупа долгов, субсидирование процентных ставок и запуск программы льготного рефинансирования МЧП-проектов;

- устранение «серых зон» действующего концессионного законодательства, законодательства о МЧП.

Для стимулирования экономик многие страны также запустили масштабные программы по поддержке инфраструктурных проектов и привлечению долгосрочных частных инвестиций. Содействие в реализации программ оказывают национальные и международные банки развития.

Китай запустил новую инфраструктурную программу, которая призвана повысить занятость и создать новые рабочие места, а также подготовить экономику страны к трансформации в соответствии с принципами устойчивого

развития и условиями Индустрии 4.0. Планируется охватить сетями 5G основные экономически активные территории страны, а также перейти к повсеместному использованию технологий искусственного интеллекта и Интернета вещей. Также в планах дальнейшее развитие высокоскоростных железнодорожных магистралей. Создание новой инфраструктуры профинансируют с помощью проектных облигаций и льготного кредитования, а также за счет частных инвесторов в рамках ГЧП-проектов. Согласно предварительным оценкам, совокупный объем инвестиций до 2025 года может составить от \$1,5 трлн. до \$2,5 трлн.

Германия делает ставку на инвестиции в низкоуглеродную экономику. В рамках принятого в июле 2020 г. пакета антикризисных мер €15 млрд будет вложено в развитие инфраструктуры электрического транспорта, включая расширение сети зарядных станций и поддержку производителей электромобилей. €7 млрд планируется направить на создание инфраструктуры водородной энергетики. €2,5 млрд пойдет на реализацию проектов в сфере цифровых технологий, и еще €2 млрд — на капитальный ремонт жилой и коммерческой недвижимости с учетом передовых стандартов энергоэффективности.

Франция объявила о запуске инвестиционной программы для восстановления экономики после пандемии. В рамках двухлетнего плана €30 млрд будут выделены на реализацию инфраструктурных проектов. Из них €12 млрд пойдут на развитие возобновляемой энергетики, в том числе водородной. €11 млрд будут инвестированы в инфраструктуру «зеленого» транспорта, включая развитие железных дорог, сети зарядных станций для электромобилей и велодорожек.

Одним из важных механизмов поддержки инфраструктурных проектов на международном уровне является предпроектное финансирование.

В мировой практике предпроектного финансирования можно выделить три основных финансовых инструмента: гранты, займы и венчурный капитал. Каждый из этих инструментов имеет свои особенности и подразумевает различные каналы финансирования. Одной из ключевых характеристик этих инструментов является возвратность. Займы в любом случае привязаны к заемщику и, как правило, предоставляются государством. В некоторых случаях займы предоставляются на беспроцентной основе, но на условии выплаты “success fee”. Гранты, в свою очередь, могут предоставляться как на безвозмездной, так и на возмездной основе. При этом с точки зрения долговой нагрузки они более гибки — зачастую возмещение гранта происходит за счет победителя конкурса.

Ряд организаций, финансирующих предпроектную подготовку, используют комбинированные системы финансирования, беря на себя риск нереализации проекта. При таком подходе изначальное финансирование происходит в форме займа, но, если проект не достигает финансового закрытия, заем фактически конвертируется в безвозмездный грант.

В варианте с венчурным капиталом возвратность обеспечивается за счет выхода финансирующей организации из проектной компании на определенном этапе (как правило, после финансового закрытия).

Вышеописанные инструменты реализуются в трех основных формах, таких как целевой заем, техническая помощь и специализированная предпроектная поддержка.

Механизм целевых займов на предпроектную подготовку применяется банками развития, в большинстве случаев, в крупных проектах с большой долей государственных капитальных вложений. Интересным примером является механизм, разработанный Всемирным банком — кредитный аванс на предпроектную подготовку. В рамках финансирования Всемирным банком капитальных затрат инфраструктурного проекта, в случае необходимости страна-заемщик имеет право запросить «аванс Целевые займы на предпроектную подготовку».

Традиционным механизмом поддержки предпроектной подготовки является техническая помощь. В многосторонних банках развития, как правило, она реализуется через специализированные фонды технической помощи. При этом в самых крупных банках — например, Всемирном банке — таких фондов может быть несколько (например, региональные). Более того, техническая помощь может также реализовываться и иными дочерними организациями в качестве второстепенной/условной функции. При этом стоит отметить, что предпроектная подготовка зачастую является лишь одним из направлений технической помощи. В зависимости от условий техническая помощь может предоставляться в виде займов или грантов.

Еще одним ключевым механизмом предоставления финансирования на предпроектную подготовку являются специализированные организации предпроектной поддержки. Такие организации, как правило, существуют в виде трастовых фондов и иногда акционерных компаний. Они являются гибким инструментом предпроектного финансирования — в первую очередь, в силу своей специализации. Деятельность таких организаций можно охарактеризовать в общих чертах по четырем параметрам: уровень проекта (муниципальный, национальный, наднациональный); фаза предпроектной подготовки (какие этапы покрывает финансирование); тип проекта (государственный контракт, ГЧП, частный коммерческий проект); реципиент (публичная или частная организация). Важным различием организаций предпроектной поддержки является их позиционирование — в первую очередь с точки зрения поддерживаемых фаз предпроектной поддержки. Интересной особенностью мировой практики является включение внепроектной работы — так называемой «enabling environment» фазы. Она предполагает поддержку в части развития правовой и институциональной среды, стимулирующей инфраструктурные инвестиции.

Российский опыт создания фондов поддержки можно представить следующим образом:

- российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) – финансирование подготовки проекта, участие в капитале (уставный капитал);
- федеральный центр проектного финансирования – финансирование подготовки проекта;
- фонд содействия реформированию ЖКХ – финансирование подготовки проекта, участие в капитале (гранты);
- фонд развития промышленности – участие в капитале (уставный капитал, кредиты/займы, гранты);
- корпорация МСП – кредиты / займы, гарантии, поручительства;

- Внешэкономбанк – финансирование подготовки проекта, участие в капитале (уставный капитал, кредиты/займы);
- фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона – участие в капитале (уставный капитал, кредиты/займы, облигации);
- российско-китайский инвестиционный фонд развития регионов – участие в капитале (уставный капитал).

7.2. Механизмы муниципально-частного партнерства

В разделе 6 настоящих рекомендаций были приведены основные механизмы публично-частного партнерства. В различных правовых системах данные формы могут называться по-разному и регулироваться различными способами. Многообразие форм МЧП возникло и существует для удовлетворения потребностей участников проектов МЧП – как частных инвесторов, так и представителей публичной власти, ввиду многообразия вариантов структурирования проектов.

Ранее было отмечено, что привлечение частных инвестиций в создание публичной инфраструктуры не ограничивается вышеприведенными формами взаимоотношений публичной и частной стороны и было указано на такие перспективные инструменты финансирования создания и реконструкции городской инфраструктуры, как револьверные фонды, муниципальные облигации; зеленые, бессрочные и социальные облигации; механизмы привлечения средств институциональных инвесторов; краудфандинг; механизмы перехвата прироста стоимости.

Сегодня, в условиях нестабильности глобальных процессов и кризисных явлений, инициаторы проектов все больше обращают внимание на новые финансовые и долговые инструменты и механизмы, ранее применявшиеся не столько к инфраструктуре, сколько к потребительским продуктами и обеспечению коммерческой деятельности компаний в целом:

1. Использование бессрочных облигаций для финансирования инфраструктурных проектов.

На мировом и национальных финансовых рынках наблюдается тенденция к диверсификации финансовых инструментов. Национальные правительства, органы местного самоуправления, государственные и транснациональные корпорации все активнее используют так называемые гибридные или квази-финансовые инструменты. Одним из основных квази-долговых инструментов на финансовом рынке являются бессрочные облигации. Бессрочные облигации могут использоваться как способ финансирования инфраструктурных проектов и инвестиционных программ. Купонные платежи могут быть фиксированными, переменными или привязанными к финансовым потокам соответствующих инфраструктурных проектов (к примеру, через показатель выручки).

Бессрочные облигации имеют как свои преимущества, так и недостатки, к числу которых можно отнести следующие:

Преимущества.

Сторона, которая извлекает наибольшую выгоду из такого рода соглашений, — это эмитент облигаций, поскольку выпуск бессрочных облигаций позволяет им привлекать деньги, не возвращая номинальную стоимость, так как эти

облигации не предусматривают обязательного погашения. Кроме того, это позволяет эмитенту привлекать облигации к своему дополнительному капиталу, как это делается в случае субординированных займов. Выгодность бессрочных облигаций для эмитентов объясняется возможностью привлечь таким способом дешевую ликвидность.

Бессрочные облигации (с некоторыми исключениями) являются передаваемыми ценными бумагами. Держатель облигации может продать ее на вторичном рынке в любое время.

Недостатки.

Бессрочные облигации имеют валютный риск в случаях, когда облигации выпущены в иностранной валюте. Держатели таких облигаций также могут столкнуться с риском невозможности продать имеющиеся у них бессрочные облигации, так как они торгуются только на ограниченном рынке (по крайней мере, в некоторых странах).

Отзывной характер бессрочных облигаций также является риском для держателя облигации, потому что эмитент воспользуется этим правом, если увидит возможность привлечь финансирование на более выгодных для него условиях (данный риск не применим к случаям, когда имеется согласованный график погашения).

В случае ускорения инфляции, чем дольше инвестор будет удерживать бессрочную облигацию, тем меньше будет сумма получаемых им купонных платежей.

Основной риск бессрочных облигаций связан с их природой. В случае, когда бессрочные облигации выпускаются финансовыми учреждениями (например, банками), они обычно содержат дополнительный риск, потому что эти облигации могут быть полностью или частично списаны, или конвертированы в акции по требованию регулирующего органа, если учреждение более не является жизнеспособным или проходит процедуру банкротства.

Для бессрочных облигаций существует высокий кредитный риск и риск дефолта.

Несмотря на указанные недостатки, практика по выпуску бессрочных облигаций как механизм в расширении инвестиционных возможностей была реализована во многих странах (Испания, Индонезия, США).

2. Помимо бессрочных облигаций, для финансирования городских проектов, направленных на достижение целей устойчивого развития, выпускаются специализированные облигации, прежде всего, зеленые и социальные. Их применение способствует развитию инфраструктуры в соответствии с международными стратегическими приоритетами и достижению социально значимых эффектов.

В перспективе ожидается, что рынок зеленых облигаций в России будет активно развиваться, особенно в случае наличия механизмов государственной поддержки (льгот, субсидий и налоговых стимулов) и снижения стоимости экологически чистых технологий. На фоне пандемии COVID-19 Правительство РФ заявило о намерениях способствовать устойчивому развитию и привлекать частные инвестиции в подобные проекты, для чего в ноябре 2020 года была создана

специальная межведомственная рабочая группа под руководством Минэкономразвития России для разработки плана внедрения мер господдержки зеленого финансирования.

Социальные облигации являются инструментом, позволяющим органам власти на основе соглашения с организатором проекта осуществлять в его адрес бюджетные выплаты только в случае достижения определенных социально значимых целей. Данный инструмент является не традиционной облигацией, а структурированным рискованным продуктом.

1. Для привлечения долгового финансирования городские власти могут выпускать собственные облигации. Это позволяет привлекать средства на любой срок и предоставляет большую свободу действий в сравнении с банковскими кредитами. Широкое распространение инструмент муниципальных облигаций получил в Индии, Китае, США и Франции.

2. Краудфандинг — форма коллективного вложения средств в целях поддержки проектов, при которой основным донором выступает физическое лицо. В инфраструктуре механизмы краудфандинга все чаще используются при реализации небольших проектов с высоким социальным значением, к примеру, как альтернатива посевному финансированию или для инвестиций в строительство «последней мили». В 2019 году в США инвестиционный краудфандинг привлек более \$ 17 млрд в реализацию инвестиционных проектов, включая \$ 600 млн инвестиций в развитие инфраструктуры. В 2017 году в Великобритании долевой краудфандинг принес в экономику страны £ 333 млн инвестиций. В настоящее время 12 % муниципалитетов Великобритании используют краудфандинговые механизмы для реализации инвестиционных проектов. Согласно прогнозам, мировой рынок краудфандинговых проектов достигнет объема в \$ 300 млрд к 2030 году.

Как показывает практика, наиболее востребованными для инвестиционного краудфандинга являются такие инфраструктурные и МЧП-проекты, которые имеют выраженное социальное значение и относительно низкие риски спроса и окупаемости. Как правило, это проекты в энергетической инфраструктуре, в сферах высоких технологий, экологии и обращения с отходами. Согласно данным исследования Университета Лидса, среди инфраструктурных проектов наибольшей поддержкой народного инвестора пользуются проекты в сфере возобновляемой энергетики.

Анализ зарубежной практики краудфандинга позволяет выделить соответствующие плюсы и минусы для его применения при реализации инфраструктурных проектов. Плюсы:

- возможность привлечения максимально широкого круга инвесторов в проект;
- получение поддержки широких слоев населения на ранних этапах реализации проекта;
- возможность естественного отбора наиболее перспективных проектов для публичной стороны (бюджетную поддержку получают лишь проекты, успешно осуществившие краудфандинговую кампанию);

– пригодность для проектов и проектных компаний, не имеющих доступа к банковскому финансированию.

Минусы:

– трудности принятия решений по проекту при долевом краудфандинге (урегулирование разногласий среди множества акционеров в небольших проектах);

– сложность выявления проектов, социально значимых и экономически жизнеспособных одновременно;

– эмпирически выявленное свойство платформ отдавать предпочтение проектам в густонаселенных пунктах с уровнем достатка выше среднего (к примеру, мегаполисы, крупные города), относительно слабая применимость для периферийных районов.

При принятии решения о применении краудфандинга, в том числе – в странах СНГ, для реализации инфраструктурных проектов необходимо:

– руководствоваться принципом наличия платформы для сбора и администрирования средств миноритарных инвесторов;

– разработать законодательные требования к деятельности краудфандинговых платформ и квалификации различных категорий инвесторов;

– обеспечить наличие специализированного фонда страхования вкладов для хеджирования инвестиционных рисков населения;

– учитывать текущую и перспективную платежеспособность населения;

– способствовать повышению финансовой грамотности и осведомленности населения о наличии соответствующих инвестиционных возможностей в инфраструктуре (к примеру, через осуществление информационных кампаний).

4. В зарубежной практике широкое распространение получили револьверные фонды. Механизм револьверного фонда подразумевает выдачу инвестиционного кредита на реализацию инфраструктурного проекта. Часть дополнительно вырученных или сэкономленных в результате реализации проекта средств возвращается в револьверный фонд, после чего направляется на реализацию новых проектов. Внедрение револьверных фондов обеспечивает контроль за использованием средств и позволяет ускорить административные процессы софинансирования инфраструктурных проектов. Так, к примеру, в США действует револьверный фонд, основанный на базе партнерства федерации и штатов для помощи муниципалитетам в обеспечении качественной водой. В рамках данного партнерства Агентство по защите окружающей среды (EPA) выделяет субвенции штатам США, которые затем выдаются городам. Штат софинансирует суммы 20% федерального гранта и может оказывать поддержку в виде займов, рефинансирования, покупки и гарантии муниципального долга, включая покупку муниципальных облигаций.

5. Механизм перехвата прироста стоимости подразумевает полное или частичное возвращение в городской бюджет ренты, которую дополнительно получает частный сектор в связи с повышением привлекательности местоположения при создании инфраструктурного объекта, построенного за счет бюджетных средств. За счет повышения эффективности использования земли перехват прироста стоимости оказывает существенные положительные социально-

экономические эффекты в виде активизации коммерческой деятельности, создания новых рабочих мест и повышения налоговых сборов.

Инструменты перехвата прироста стоимости активно применяются в зарубежной практике (в США, Канаде, Бразилии, странах ЕС). В России применение перехвата прироста стоимости чаще всего ограничивается налогами на землю и имущество (в частности, на недвижимость), которые рассчитываются на основе кадастровой стоимости.

6. Одним из перспективных источников финансирования инфраструктурных проектов являются институциональные инвесторы (негосударственные пенсионные и паевые инвестиционные фонды, а также страховые компании). Стоимость активов под их управлением по всему миру достигает \$100 трлн. При этом Основным механизмом участия институциональных инвесторов в долевом финансировании являются инфраструктурные фонды.

Общий объем активов под управлением российских институциональных инвесторов на конец 2019 года превысил 12,9 трлн.руб., из них на активы наиболее крупных инвесторов пришлось более 500 млрд руб. Общий потенциал институциональных инвесторов для вложения в инфраструктуру составляет до 2,3 трлн руб. Организация инфраструктурных фондов в России находится на начальном этапе. В 2020 году РФПИ совместно с Министерством финансов РФ объявил о запуске инфраструктурного фонда объемом до 600 млрд руб., нацеленного на реализацию низкорентабельных, но социально значимых проектов и привлечение частных инвесторов. При этом РФПИ также участвует в выполнении задач национальных проектов, включая проект «Жилье и городская среда».

7.3. Проекты муниципально-частного партнерства и их правовое обеспечение

Наиболее подробно понятие и содержание проектов муниципально-частного партнерства раскрыто в российском законодательстве. Понятие проекта ГЧП/МЧП закреплено в ст. 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Проект государственно-частного партнерства, проект муниципально-частного партнерства – проект, планируемый для реализации совместно публичным партнером и частным партнером на принципах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства

Обязательными элементами соглашения являются (224-ФЗ):

- 1) строительство и (или) реконструкция (далее также – создание) объекта соглашения частным партнером;
- 2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;
- 3) осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;

4) возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В соглашение в целях определения формы муниципально-частного партнерства могут быть также включены следующие элементы:

- 1) проектирование частным партнером объекта соглашения;
- 2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;
- 3) обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и (или) технического обслуживания;
- 4) наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения;
- 5) обеспечение публичным партнером эксплуатации объекта соглашения в случае, если частный партнер осуществляет только техническое обслуживание этого объекта соглашения.

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

Структурирование МЧП-проектов предполагает анализ исходных данных проекта и целей его участников, которые, в конечном счете, определяют правовую схему реализации проекта.

Как правило, структурирование любого инвестиционного проекта включает в себя три этапа.

Этап 1. Оценка рисков по проекту является первым шагом к его структурированию и разработке финансовой и правовой схемы проекта. Под рисками в целом понимаются вероятные изменения показателей проекта, связанные, прежде всего, с доходами и расходами на всех этапах его реализации. В связи с этим необходимо уже на этапе его структурирования распределить риски между публичной и частной сторонами. Сбалансированное распределение рисков позволяет минимизировать вероятность преждевременного завершения проекта и по сути определяет порядок действий и обязательств сторон при наступлении таких рисков. В частности, представляется целесообразным риски, связанные непосредственно с деятельностью частного инвестора (как, например, срыв сроков и превышение сметы на этапе строительства/реконструкции и др.) закрепить за частным инвестором, риски, находящиеся в сфере ответственности публичной стороны, закрепить за публичной стороной (например, предоставление земельных участков, увеличение затрат на эксплуатацию за счет увеличения налогов и т. д.). По общей практике конкретный риск передается той стороне, которая может им лучше управлять. При этом структура, объем и распределение рисков должны быть отражены в соглашении.

Этап 2. Анализ окружения проекта

На данном этапе осуществляется оценка информации по следующим основным направлениям:

- отраслевые особенности деятельности в рамках проекта;
- правовые статусы участников проекта (не только публичной и частной сторон, но и, например, текущего эксплуатанта) и имущества (непосредственно объекта инвестирования, а также земельных и иных участков, вовлекаемых в проект);
- финансовые условия проекта – особое внимание уделяется определению источников финансирования и проработке условий привлечения бюджетных и заемных средств.

Таким образом, в процессе анализа фиксируются изначальные условия проекта (отрасль, права на имущество до запуска проекта, его состояние и т.п.), запланированные результаты реализации проекта (конечные права на имущество, его технико-экономические и эксплуатационные показатели, экономический эффект) и возможные средства достижения этих результатов (финансирование, привлечение третьих лиц и т.д.).

Этап 3. Подготовка правовой схемы проекта

С учетом информации, проработанной на первом этапе, осуществляется выбор оптимальной правовой схемы реализации проекта.

Для оптимальной правовой схемы определяется:

- порядок взаимодействия участников проекта, их права и обязанности, в том числе по строительству/реконструкции и эксплуатации имущества;
- распределение права собственности, прав владения и пользования в отношении имущества в периметре проекта;
- порядок предоставления земельных и иных участков;
- финансовые обязательства сторон, гарантии возврата инвестиций частной стороны;
- специальные инструменты привлечения внешнего финансирования, обеспечительные механизмы (прямое соглашение и др.);
- особенности изменения и прекращения соглашений в рамках проекта, включая порядок возмещения расходов частной стороны.

Важным моментом является также выбор способа заключения соглашения в рамках оптимальной правовой схемы.

Результатом структурирования является описание оптимальной правовой модели с учетом условий конкретного проекта.

Оценка эффективности проекта проводится перед определением его сравнительного преимущества.

В рамках оценки эффективности определяется:

- 1) финансовая эффективность проекта;
- 2) социально-экономический эффект от реализации проекта, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования.

Если по итогам оценки проект признан эффективным по каждому из указанных критериев, определяется его сравнительное преимущество на основании соотношения следующих показателей:

1) чистые дисконтированные расходы средств местного бюджета при реализации проекта МЧП и чистые дисконтированные расходы при реализации муниципального контракта;

2) объем принимаемых муниципалитетом обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта МЧП и объем принимаемых муниципалитетом обязательств при реализации муниципального контракта.

Отрицательный результат оценки проекта является основанием для доработки проекта или отказа от его реализации.

Положительный результат оценки проекта является основанием для реализации проекта.

Российское законодательство о ГЧП/МЧП и КС предусматривает возможность проведения контроля за исполнением соглашений. Следует отметить, что общие положения о таком контроле во многом схожи. Однако имеет место ряд существенных различий между ними:

– право публичного партнера на осуществление контроля следует из СМЧП, тогда как аналогичное право концедента закреплено Законом о КС.

– закон о КС не регламентирует цели контроля;

– контроль концедента осуществляется органами или юридическими лицами, которые уполномочены концедентом на основании Закона о КС на осуществление прав и обязанностей концедента по концессионному соглашению, в то время как при МЧП контроль может осуществляться не только органами и юридическими лицами, выступающими на стороне публичного партнера, но и самим публичным партнером;

– порядок осуществления контроля за исполнением СГЧП установлен Правительством РФ. Применительно к контролю концедента такой порядок предусматривается каждым конкретным концессионным соглашением.

Стоит также подчеркнуть, что при МЧП по окончании осуществления контрольных мероприятий должен быть составлен акт о результатах контроля, который подлежит размещению публичным партнером на своем официальном сайте. Исключение из этого правила предусмотрено лишь для объектов, сведения о которых составляют государственную тайну либо имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

Одним из принципов, обеспечивающих стабильность договорных правоотношений частного и публичного партнеров, является принцип необходимости надлежащего исполнения договорных обязательств. Реализация этого принципа охраняется, прежде всего, установлением и применением мер ответственности за нарушение соглашения о публично-частном партнерстве.

Под ответственностью за нарушение обязательств понимается обеспеченное государственным принуждением возложение предусмотренных законом или договором лишений имущественного характера на лицо, не исполнившее обязательство или исполнившее его ненадлежащим образом. Необходимо отметить, что как в соглашениях о МЧП так и в КС в обязательном порядке должно быть

определены способы обеспечения исполнения частным партнером (концессионером) своих обязательств по концессионному соглашению (предоставление безотзывной банковской гарантии, передача публичной стороне в залог прав частного партнера по договору банковского вклада (депозита), осуществление страхования риска ответственности за нарушение обязательств по к соглашению), а также размеры предоставляемого обеспечения и срок, на который оно предоставляется.

7.4. Реализация проектов МЧП в различных сферах муниципального развития

Несмотря на то, что на сегодняшний день сфера применения МЧП – проектов огромна, при структурировании проектов необходимо учитывать отраслевую специфику, поскольку это является определяющим фактором для построения финансовых моделей и определению механизмов возврата частных инвестиций.

7.4.1. Особенности реализации проектов в социальной сфере

Для ряда проектов МЧП в социальной сфере, в частности для объектов спортивной инфраструктуры, характерен высокий риск спроса на услуги, оказываемые в процессе эксплуатации объекта. При этом проекты МЧП должны быть структурированы с учетом необходимости обеспечения возврата инвестиций частной стороне, экономически обоснованного уровня доходности инвестированного капитала и доходности деятельности по эксплуатации. Риск спроса на услуги, оказываемые в процессе эксплуатации объекта, может быть минимизирован путем включения в КС, в соглашение о МЧП следующих механизмов:

- право частной стороны осуществлять оказание платных услуг с использованием объекта соглашения;
- участие публичной стороны в расходах на создание и (или) эксплуатацию объекта соглашения.

Кроме того, указанные проекты могут быть структурированы с обязанностью частного партнера/концессионера предоставлять объект для социальных нужд: проведение некоммерческих мероприятий (соревнования, культурные события и др.), использование объекта социально-ориентированными общественными организациями (например, спортивными школами). В этом случае объем предоставления таких услуг и их стоимость должны быть учтены при структурировании проекта (в финансовой модели) для целей обеспечения окупаемости инвестиций частной стороны и экономически обоснованного уровня дохода на инвестиции и доходности деятельности по эксплуатации.

7.4.2. Особенности реализации проектов в автодорожной сфере

В проектах строительства и эксплуатации на платной основе автомобильных дорог, основным и, в большинстве случаев, единственным источником возврата инвестиций в проекте является выручка от сбора платы. Поэтому среди основных рисков таких проектов следует выделить риск на стадии эксплуатации, связанный с доходами / низким уровнем спроса. С целью минимизации такого

риска, на предпроектной стадии необходимо выполнить оценку перспективной интенсивности движения по объекту, которая будет учитывать замеры интенсивности движения в области расположения объекта, прогнозы социально-экономического развития и данные о развитии дорожной сети в области расположения новой (или реконструируемой) автомобильной дороги.

На стадии финансового структурирования необходимо учитывать, что интенсивность дорожного движения может оказаться ниже, чем предполагалось и структурировать финансирование таким образом, чтобы расходы по проекту на стадии эксплуатации в сумме были на 20-30% меньше, чем прогнозная выручка.

Юридическое структурирование проекта должно адекватно отражать особенности реализации проектов в сфере строительства и эксплуатации на платной основе автомобильных дорог во всех существенных аспектах, включая распределение обязательств и рисков между сторонами, платежный механизм по соглашению, механизм обеспечения исполнения обязательств (порядок взыскания убытков, неустоек, условия и порядок выплаты дополнительного вознаграждения частному партнеру / концессионеру, порядок предоставления банковских гарантий и иных способов обеспечения).

В частности, в части распределения рисков проект должен обеспечивать передачу специфических рисков, связанных со строительством и/или эксплуатацией автомобильной дороги, той или иной стороне (с учетом того, какая именно из сторон в наибольшей степени может управлять таким риском), как на инвестиционной стадии – стадии строительства линейного объекта (риски ошибок в проектировании, риски обнаружения дополнительных объектов/сетей, риски, связанные с предоставлением земельных участков, экологические риски, риски ввода в эксплуатацию), так и на эксплуатационной стадии (выше упоминавшийся риск трафика, риски изменения дороги по требованию концедента и т.п.). Формой реализации такого распределения может быть механизм особых обстоятельств (обеспечение экономического баланса соглашения), использование механизма заверений об обстоятельствах, и иные.

Также, с учетом того, что успешность и окупаемость проектов, связанных с платной эксплуатацией автомобильных дорог, определяется уровнем и эффективностью сбора платы за проезд по таким участкам, что, в свою очередь, во многом обусловлено качеством инфраструктурной услуги, оказываемой конечным пользователям, представляется желательной привязка оплаты в пользу частного партнера / концессионера к достижению установленных уровней транспортно-эксплуатационных показателей (удобство и безопасность проезда, высокие эксплуатационные качества участка, достаточное информационное обеспечение, иные факторы).

Основные виды заключаемых КС: концессия с прямым сбором платы и концессия с платой концедента.

Предметом КС с прямым сбором платы является выполнение концессионером комплекса работ по строительству (реконструкции) и эксплуатации объекта КС (автомобильной дороги, участка автомобильной дороги) полностью или частично за счет собственных и заемных средств. Данный договор допускает возможность участия концедента в расходах по созданию объекта КС. Право

собственности на создаваемый объект КС после завершения строительства (реконструкции) возникает у концедента, а объект КС передается концедентом концессионеру во временное владение и пользование на период действия КС. Источником финансирования затрат концессионера на стадии эксплуатации, а также источником возвратности инвестиции концессионера, осуществленных на стадии строительства, является сбор концессионером платы с пользователей объекта концессионного соглашения в свою пользу. Соглашения по данной модели заключаются, как правило, на срок от 20 до 30 и более лет.

Предметом КС с платой концедента является выполнение концессионером комплекса работ по строительству и эксплуатации объекта КС (автомобильной дороги, участка автомобильной дороги) полностью или частично за счет собственных и заемных средств. Концессионер осуществляет сбор платы с пользователей объекта КС в пользу концедента. Источником финансирования затрат концессионера на стадии эксплуатации является эксплуатационный платеж, выплачиваемый концессионеру со стороны концедента. Возврат вложенных концессионером инвестиций осуществляется поэтапно в течение оговоренного в соглашении срока возврата инвестиций с оговоренной в соглашении нормой доходности. При этом размер такой доходности варьируется в зависимости от достижения установленных целевых транспортно-эксплуатационных показателей автомобильной дороги, качества оказываемой пользователям автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) транспортной услуги, а также доступности автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) для пользователей.

Соглашения по данной модели заключаются, как правило, на срок от 20 до 30 и более лет.

7.4.3. Особенности реализации проектов в сфере ЖКХ

Оптимальным инструментом МЧП в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) является передача объектов коммунальной инфраструктуры частным операторам на основании заключенных КС, в которых присутствуют четко поставленные перед инвестором задачи по повышению качества предоставляемых потребителям коммунальных услуг, а также ответственность за их невыполнение. Данный механизм детально законодательно проработан с учетом специфики отрасли ЖКХ.

Кроме того, концессионная модель МЧП обеспечивает баланс интересов публичной и частной сторон, а также потребителей коммунальных услуг.

Основными особенностями заключения КС в сфере ЖКХ являются:

1. Отсутствие обязанности по установлению концессионной платы.

Размер такой платы не может превышать уровень, рассчитанный исходя из принципа возмещения концеденту расходов на уплату им обязательных платежей, связанных с правом владения объектом концессионного соглашения.

2. Критерии конкурса.

Победителем конкурса признается участник, предложение которого содержит минимальный размер дисконтированной выручки. В случае, если значения дисконтированной выручки двух лучших участников конкурса отличаются менее, чем на 2 процента, победителем признается участник, предложивший

наибольшее количество наилучших плановых значений показателей деятельности концессионера.

3. Необходимость согласования с органом регулирования тарифов долгосрочных параметров регулирования и целевых значений показателей качества, надежности и энергетической эффективности до объявления конкурса на право заключения концессионного соглашения.

4. Обязательное участие органов государственной власти в качестве самостоятельной стороны в муниципальных КС в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем в случае, если полномочия по государственному регулированию тарифов в соответствующей сфере не переданы муниципальному образованию.

5. Возможность передачи в концессию имущества, часть которого не была зарегистрирована в установленном порядке.

Передача в концессию объектов коммунальной инфраструктуры может осуществляться одним из трех способов:

1. На общих основаниях посредством проведения конкурса.
2. Без конкурса путем трансформации действующего договора аренды объектов коммунальной инфраструктуры.
3. Без конкурса с применением механизма частной инициативы.

7.4.4. Особенности структурирования МЧП-проектов в ИТ.

На стадии инициирования проектов МЧП:

в случае принятия решения о создании национальной платформы, программного обеспечения, ИТ-платформы и т.д. изначально необходимо соотнести идею (создаваемый объект) с нормами законодательства;

чаще всего инвестор хочет заключить соглашение без конкурса. В ряде случаев это возможно.

На стадии структурирования проектов МЧП:

КС/СМЧП предусматривают следующие специальные разделы, которые специфичны для ИТ-проектов: информация в составе объекта соглашения; включение информации в состав объекта соглашения; обеспечение сбора информации для включения в состав объекта соглашения; хранение информации в составе объекта соглашения; обработка информации в составе объекта соглашения; обеспечение доступа к информации в составе объекта соглашения, ее предоставление и распространение; удаление и изменение информации в составе объекта соглашения; обеспечение информационного взаимодействия объекта соглашения с иными информационными системами; обеспечение юридической значимости сведений при использовании объекта соглашения; защита информации при использовании объекта соглашения; миграция данных; архивирование и др.

При заключении концессионных соглашений инвестор может использовать свое имущество в рамках следующих моделей:

□ □ объектом соглашения является объект концедента, а объекты ИТ, исключительные права на которые принадлежат концессионеру, не включены в объект соглашения, но включены в периметр соглашения;

□ □ объектом соглашения являются объекты ИТ, исключительные права на которые принадлежат концессионеру и объекты ИТ, исключительные права на которые принадлежат концеденту одновременно.

□ □ в рамках МЧП проекта в ИТ часто используются уже существующие информационные системы, в отношении которых существует нормативно-правовая база (акт о создании, вводе в эксплуатацию и эксплуатации и т.д.).

При формировании нормативного окружения проекта должны быть минимизированы следующие риски:

- риск невозможности исполнения обязанностей, предусмотренных соглашением, связанных с созданием, эксплуатацией систем;
- риск невозможности оказания коммерческих услуг;
- риск недействительности положений соглашения в случае их противоречия законодательству в отношении модифицируемых систем;
- риск невозможности реализации положений соглашения.

Структурирование МЧП-проекта в сфере ИТ чаще всего связано с использованием информации. В первую очередь необходимо проанализировать, какая информация будет использоваться (в том числе обрабатываться) при реализации проекта, проанализировать правовой режим информации. В части использования могут быть также установлены ограничения на уровне законодательства.

7.4.5. Финансирование проектов муниципально-частного партнерства

Одним из важнейших факторов успеха проекта МЧП является корректное построение его финансовой модели. Финансовая модель – это количественный инструмент оценки проекта и принятия решений.

Основные цели финансовой модели в анализе инвестиционных проектов:

1. Оптимизация структуры финансирования проекта.
2. Оценка инвестиционной привлекательности (эффективности) для участников проекта.
3. Оценка рисков реализации проекта

Основными исходными данными для построения финансовой модели служат: проектно-сметная документация, градостроительная документация, анализ рынка сбыта продукции (рынка услуг), стоимостной анализ, анализ рынка капитала, анализ рисков, параметры финансирования проекта.

Проектное финансирование – особая форма организации финансирования проектов, при которой:

1. Активы и обязательства инвесторов, несвязанные с проектом, юридически обособлены от проекта.
2. Возврат капитала обеспечивается не всеми активами заемщика, а только денежными потоками от проекта.
3. Срок жизни проекта конечен и определен соответствующими контрактами.

Таким образом, проектное финансирование — это метод привлечения долгосрочного заемного финансирования для крупных проектов, посредством финансового инжиниринга, основанный на займе под денежные потоки, создаваемые только самим проектом, и является сложным организационным и финансовым мероприятием по финансированию и контролю исполнения проекта его участниками.

Основными характеристиками проектного финансирования являются:

1. Высокий уровень финансового рычага для проектов характерна доля заемных средств на уровне 60-80%.
2. Длительный срок – срок реализации проектов в среднем составляет 10-30 лет.
3. Обособленное юридическое лицо с конечным сроком функционирования проектная компания существует ограниченный период времени, исключительно для выполнения основных целей проекта. По окончании срока передача активов проектной компании в другое юридическое лицо (частное или государственное).
4. Ограниченный регресс или его отсутствие ограниченная ответственность по имуществу и активам, не связанным с проектом. Единственный источник обеспечения возврата инвестиций денежные потоки от проекта.
5. Капиталоемкость существенные капитальные затраты.
6. Высокие транзакционные издержки и высокая стоимость капитала - транзакционные издержки связаны с расходами на учреждение проектной компании, консультационные услуги и т.д. Заемщик – специально созданное юридическое лицо без кредитной истории и залоговой базы.

Особенности финансовых моделей в проектном финансировании:

- разделение модели на несколько отдельных этапов реализации проекта;
- расчет показателей эффективности проекта для каждого его участника;
- расчет долговых коэффициентов и ковенантов;
- более длинный горизонт прогнозирования.

Проектное финансирование и финансирование проекта - не одно и то же. При проектном финансировании происходит обеспечение средствами конкретного инвестиционного проекта. В данном случае возврат инвестиций осуществляется за счет денежных потоков инвестиционного проекта. При финансировании проекта происходит обеспечение средствами инициатора инвестиционного проекта. Возврат инвестиций осуществляется за счет всех активов компании, включая инвестиционный проект.

Реализация проектов МЧП в обязательном порядке предполагает привлечение частного финансирования. При этом возможно принятие на себя публичной стороной части расходов на создание, а также всех или части расходов на эксплуатацию (техническое обслуживание) объекта соглашения. Частное финансирование в проект МЧП может быть привлечено из различных источников. Привлеченные средства включают в себя долговые обязательства в виде банковских кредитов, облигационных займов, займов от иных организаций и пр.

Стоимость обслуживания долговых обязательств может быть, как фиксированной, так и плавающей (например, привязанной к уровню инфляции).

Банковское кредитование является наиболее распространенным источником заемного финансирования. При этом большинство банков предоставляют требования к частному инвестору о наличии собственных средств на реализацию проектов. Возможны и иные условия, например, если у инвестора отсутствует необходимый собственный капитал, то возможно вести переговоры с кредитной организацией о вхождении ее в акционерный капитал частного инвестора. Условия предоставления заемного финансирования также могут предполагать предоставление на этапе создания объекта соглашения отсрочки по уплате процентов, а также различные процентные ставки по кредиту – более высокие на этапе создания (когда риски проекта существенны) и более низкие – на стадии эксплуатации объекта соглашения (когда строительные риски проекта уже не актуальны). При этом могут быть использованы механизмы привлечения льготного финансирования (отраслевые программы субсидирования процентных ставок по привлекаемым кредитам).

Именно момент, когда частная сторона смогла привлечь необходимое для реализации проекта финансирование, называется финансовым закрытием.

Еще одним инструментом финансирования проектов является финансовое участие концедента, публичного партнера в проекте, которое может состоять в:

- предоставлении бюджетных субсидий для компенсации части капитальных и текущих затрат концессионера, частного партнера;
- гарантировании минимального уровня загрузки (доходности) объекта соглашения;
- компенсации недополученного дохода частного партнера (концессионера);
- предоставлении государственных и муниципальных гарантий.

В соглашении могут быть использованы различные комбинации способов бюджетного финансирования проекта. При этом в соглашении рекомендуется устанавливать предельный объем расходов и финансовых обязательств концедента, публичного партнера.

Софинансирование концедентом, публичным партнером расходов на создание объекта соглашения (предоставление капитального гранта) позволяет повысить инвестиционную привлекательность проекта, снизить размер платежей из бюджета (если предполагается) на стадии эксплуатации, а также уровень тарифной нагрузки на пользователей, если доходы от оказания платных услуг являются источником компенсации инвестиций концессионера, частного партнера. При этом целесообразность и объем софинансирования их бюджетных средств необходимо рассчитывать исходя из особенностей проекта.

Прямое соглашение может содержать существенные так называемые «условные обязательства» публичной стороны в случае их наступления.

Наличие прямого соглашения позволяет получить более выгодные условия финансирования проекта благодаря минимизации рисков финансирующей организации. Прямым соглашением могут быть предусмотрены залог прав частной стороны или долей в ее уставном капитале и иные способы обеспечения

обязательств частной стороны в рамках проекта, а также обязательства публичной стороны возместить непогашенную перед финансирующей организацией задолженность частной стороны (включая сумму долга и проценты) в случае ее дефолта.

Прямое соглашение может также устанавливать случаи замены частной стороны, в том числе без проведения конкурса, уступки частной стороной в пользу кредиторов права получения платежей от публичной стороны и т.д.

Отличием прямого соглашения, заключаемого в рамках исполнения СМЧП, от аналогичного в рамках КС, является возможность передачи частным партнером объекта СМЧП в залог финансирующей организации в качестве способа обеспечения исполнения обязательств.

Безусловно финансовое участие публичной стороны в проектах является существенным фактором в минимизации рисков при их реализации. Как отмечалось ранее оценка рисков по проекту - это первый шаг к его структурированию, а грамотное их распределение между публичной и частной сторонами, умение управлять ими – залог обеспечения взаимовыгодных условий для всех участников проекта.

Можно выделить следующие виды рисков, которые должны быть отражены в соглашении о реализации проекта: риски проектирования и подготовительного этапа, риски создания объекта, риски эксплуатации объекта в части увеличения затрат на эксплуатацию, риски получения доходов, прочие риски.

Особое внимание уделяется рискам, возникающим на стадии инициирования проекта, его проектирования и строительства, поскольку именно от эти стадии в основном определяют бюджет проекта.

Существуют следующие рекомендации по их управлению:

1. Стадия инициирования проекта.

- определение ТЭПов;
- сбор и анализ всех доступных исходных данных для формирования первичной позиции по бюджету;
- соблюдение методики расчета на основании объектов-аналогов (применение коэффициентов и т.д.);
- максимальное раскрытие информации и аудит планируемой «инвестиционной программы»;
- проектная документация на публичной стороне: доводы за и против;
- анализ наличия и определение сроков для принятия необходимых НПА, детальный анализ земельного участка и его соответствия проекту.

2. Структурирование проекта и проектирование.

- варианты оптимизации проектных решений и влияние на размер операционных затрат;
- баланс между четкостью и гибкостью в описании ТЭПов в соглашении;
- отражение ТЭП в ИРД;
- влияние изменений ТЭП в ходе строительства;
- изменение бюджета по результатам прохождения ГЭ;
- подход к формированию задания на проектирование, выбор проектировщика;

установление в соглашении обязанности публичной стороны по заблаговременному бюджетированию расходов по проекту и механизмов контроля строительной фазы (если применимо);

определение порядка действий сторон при невозможности привлечения федерального софинансирования (если применимо);

установление наличия опыта проектирования/строительства в качестве предквалификационного требования конкурсного отбора;

работа в режиме особых обстоятельств.

3. Строительство.

исключение промежуточных сроков реализации проектов из возможных существенных условий;

обеспечение достаточного и непрерывного финансирования строительства;

оптимизация сроков при выявлении отклонений от ПД в ходе строительства (экспертное сопровождение);

достижение стабильности в приемке выполненных работ (роль технического эксперта в проекте);

контроль за строительством;

заблаговременная подготовка земельных участков для реализации проектов, обеспечение разработки всей необходимой градостроительной документации, а также выполнения иных условий финансового закрытия;

привлечение опытного подрядчика;

привлечение опытного проектировщика и гибкое взаимодействие сторон при согласовании проектной документации • работа с режимом особых обстоятельств.

7.4.6. Роль национальных и международных институтов развития в подготовке и реализации проектов МЧП

В конце XX начале XI для быстрого развития и совершенствования экономики были созданы как международные, так и национальные институты развития. Сейчас они играют большую роль в мировой экономике и могут оказать позитивное влияние на развитие благосостояния стран и регионов, поддерживать усилия государств в развитии институтов публично-частного партнерства. Однако в процессе усиливающегося политического противостояния ведущих мировых игроков, международные институты начинают все больше склоняться к насаждению определенных взглядов, а национальные институты развития вслед за ними все больше выступают в качестве инструментов «мягкой силы». Их роль все больше становится политической, уходя от чистой экономики и декларативных идей всеобщего экономического благоденствия. Благоденствие приветствуется только в идеологически верных, союзнических странах и регионах.

Рассматривая в первую очередь международные институты развития, стоит отметить Международную финансовую корпорацию (МФК) и Организацию экономического и социального развития (ОЭСР).

К сожалению, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) не может рассматриваться, как надежный инструмент, поскольку имеет явную политическую направленность в своей работе. ЕБРР обладает политическим мандатом, предписывающим ему оказывать помощь лишь странам, «приверженным принципам многопартийной демократии, плюрализма и рыночной экономики и проводящим их в жизнь». При этом огромное значение имеет поощрение гендерного равенства в современном европейском прочтении. Следствием реализации такого рода идеологических установок является тот факт, что с 2014 года Совета Директоров ЕБРР запретил любые новые операции на территории Российской Федерации.

Международная финансовая корпорация (МФК) – является частью Всемирного банка, созданной с целью обеспечить устойчивый приток частных инвестиций в развивающиеся страны.

Как правило, МФК принимает долевое участие в капитале, предоставляет продукты по управлению рисками, а также консультирует участников в целях стимулирования роста частного сектора в развивающихся странах.

Срок кредитования обычно от 5 до 15 лет путем прямого финансирования проектов частных предприятий в развивающихся странах. Чаще всего корпорация ограничивается участием в размере 25,0 % от общей стоимости проекта. Сроки погашения – от 3 до 15 лет. Возможна отсрочка платежей до 12 лет.

МФК инвестирует в предприятия, контрольные пакеты акций которых принадлежат представителям частного сектора, в большинстве развивающихся стран мира.

Следует отметить, что МФК с мая 2014 г. также прекратила утверждение новых проектов в России, Россия отзывает средства из фондов МФК в связи с приостановкой инвестиций в российскую экономику на фоне санкций западных стран, а ИFC в течение нескольких лет начинает продажу своих долей в нескольких банках России и в целом осуществляет вывод своих средств из российской экономики.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) объединяет большинство развитых и некоторые развивающиеся страны, на долю которых приходится 20% населения планеты и около 55% мирового ВВП. Сотрудничество России с ОЭСР осуществляется в формате технического.

Деятельность национальных институтов экономического развития направлена прежде всего на развитие внутренних возможностей собственных стран, а также на экономическую экспансию за пределы государства с целью получения дополнительных доходов за счет стран-реципиентов. Их участие в финансировании иностранных проектов чаще всего возможно только при внешнеэкономических договоренностях различных стран. Многие институты прямо декларируют необходимость подобного рода соглашений. Так, финансирование через Немецкий банк развития (KfW) осуществляется на базе межправительственного соглашения между государством партнером и Германией, предусматривающее содействие определенным программам.

Вместе с тем национальные институты развития могут создавать структуры для активной экспансии. Например, Китайский банк развития (CDB) создал

Фонд развития Китай-Африка (ФРКА). Официальными целями фонда было провозглашено преодоление следующих сложностей в сотрудничестве с африканскими странами: неадекватность инфраструктур, дефицит профессиональных кадров и недостаток инвестиций в Африке. Вместе с тем в 2015 году возник Китайско-Конголезский банк для Африки, являющийся совместным китайско-африканским банком с 50% участием сторон. Этот банк охватывает большую часть операций ФРКА, а также множества других африканских стран, в некотором плане предоставляя определенный финансовый контроль правительству КНР.

Таким образом, для участия национальных и международных институтов развития в подготовке и реализации проектов МЧП необходимы определенные условия, чаще всего не имеющие отношения к экономике и праву. В общих чертах это:

- Отсутствие политического противостояния стран.
- Готовность на высшем политическом уровне принять идеологию и согласиться с целями международного или иностранного института развития.
- Быть готовым изменить законодательство своих стран под ценности и идеалы, декларируемые международными или национальными институтами развития.
- Быть готовым поступиться частью экономической независимости своей страны для достижения возможного, но не гарантированного ускорения экономического развития.

7.4.7. Общие выводы и рекомендации по использованию механизма муниципального частного партнерства для решения задач местного самоуправления

Несмотря на то, что национальное законодательство стран Содружества существенно отличается друг от друга, оно имеет схожие правовые конструкции, присущие всем странам европейской правовой традиции. Более того, государственные образования, возникшие на постсоветском пространстве, имеют еще больше сходных черт, свойственных бывшему социалистическому государству. При этом МЧП является относительно новым словом в рамках правовой науки государств – участников СНГ. И потому развитие данного института потребовало напряженной нормотворческой работы и времени для переосмысления. Вместе с тем необходимо отметить, что высокий уровень «централизации» законодательства о МЧП не гарантирует его эффективного использования в рамках конкретной экономики. По большому счету, современное гражданское законодательство большинства стран мира позволяет работать со всем спектром форм МЧП, независимо от того, имеются ли специализированные законы о публично-частном партнерстве или их нет.

Рассматривая законодательство государств – участников СНГ, можно обнаружить, что реальные ограничения в сфере публично-частного партнерства (и тем более МЧП) возникают в рамках общей законодательной доктрины государства. Прежде всего, это касается стран с фактическим отсутствием муниципального уровня. Следом идет минимизация полномочий органов местного самоуправления, что из-за значительного ограничения правоспособности не позволяет муниципальным органам полноценно участвовать в совместной работе с

частными партнерами. Само по себе декларирование местного самоуправления и даже наделение его полномочиями также не означает, что механизмы МЧП смогут работать – зачастую самостоятельные полномочия не подкрепляются достаточным финансированием и деньги выделяются из вышестоящих бюджетов на конкретные подотчетные цели, что фактически исключает свободу договора и возможность для маневра. Частные партнеры имеют широкий спектр свобод и разумно предпочитают вести дела с теми, кто непосредственно принимает решения, а не с формальной прослойкой, пусть и называемой особым уровнем публичной власти.

С другой стороны, в странах с развитым местным самоуправлением наличие единого закона о публично-частном партнерстве чаще всего не мешает эффективной работе МЧП.

И все же наличие единого закона делает правовое поле МЧП прозрачнее, позволяет формировать единый понятийный аппарат, понятные способы взаимодействия и ясные перспективы по получению коммерческой выгоды. Последнее имеет существенное значение для любых инвесторов и иных частных партнеров, независимо от места их регистрации. А уменьшение запутанности законодательства и его сближение открывает широкие перспективы для привлечения финансовых ресурсов иностранных юридических и физических лиц.

Отсюда следует, что для эффективного достижения целей по развитию территорий, привлечению широкого спектра инвестиций и решения задачи увеличения благосостояния населения необходимо развитие нормативно правовой базы в сфере публично-частного партнерства. Прежде всего, стоит обратить пристальное внимание на расширение полномочий органов местного самоуправления, наделение их определенным уровнем самостоятельности и обеспечение финансовой независимости. Еще одним шагом может стать сближение законодательства стран СНГ, регулирующего сферу публично-частного партнерства. В связи с тем, что понятийный аппарат во всех странах идентичен или имеет крайне близкие формулировки, унификация правового института ГЧП и правоприменительной практики представляется возможным и разумным. Перспективным в данном ключе представляется рассмотрение и формирование единого документа на базе законодательства о ГЧП Азербайджана, Молдовы и России, как наиболее проработанных и рассматривающих самый широкий спектр вопросов вместе с высоким уровнем конкретизации.

В целом, для эффективной и прозрачной работы института МЧП необходима разработка и совершенствование закона о местном самоуправлении и закона о публично-частном партнерстве, в рамках которых будут описаны права органов местного самоуправления, их финансовая база, формы МЧП, предусмотренные в законодательстве, и ссылка на иные отраслевые законы (например, о недрах), в рамках которых могут быть некоторые специфические требования в зависимости от общей правовой доктрины государства и отношения к некоторым видам собственности или объектам народного хозяйства.

Реализация Рекомендаций призвана создать стимулы, как для муниципальной, так и для частной сторон партнерства, а также одинаково гарантировать защиту их интересов.

Законодательное регулирование с учетом Рекомендаций позволит повысить эффективность отдачи от муниципально-частного партнерства в интересах социально-экономического развития муниципальных территорий, обеспечит правовое поле и рамки устойчивого и успешного взаимодействия муниципального и частного капиталов при решении задач местного уровня, привлечении на муниципальные территории инвестиций и ресурсов развития.

Подготовленные рекомендации могут быть использованы для совершенствования существующих механизмов муниципально-частного партнерства на основе мирового и национального опыта.