



# Основные положения Федерального закона от 13.07.2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Руководитель аналитической группы  
Комитета ТПП РФ по ГЧП,  
Исполнительный директор  
Центра развития ГЧП

Ткаченко Максим Викторович



# Определение государственно-частного партнерства

## Экономическое определение

**Государственно-частное партнерство** - совокупность форм долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса, направленного на развитие общественной инфраструктуры (социальной, транспортной, энергетической, коммунальной и пр.), при котором бизнес (частный партнер) участвует не только в частичном или полном финансировании создания (проектировании, строительстве / реконструкции и/или модернизации), но и в последующей эксплуатации объекта общественной инфраструктуры

## Нормативное определение

**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..., заключенного... в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

*Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ*

- Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» указан в 224-ФЗ в статье 2 «Законодательство ...о государственно-частном партнерстве..»
- концессионные соглашения соответствуют экономическому определению ГЧП и имеют все обязательные элементы соглашения о государственно-частном партнерстве, кроме возникновения права частной собственности

**Концессионное соглашение одна из форм ГЧП**, наравне с соглашением о государственно-частном партнерстве, но не предусматривающая возникновения права частной собственности

## Обязательные признаки

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

## Необязательные признаки

- возникновение права собственности на объект у частного партнера в тот или иной момент времени;
- частным партнером осуществляет проектирование объекта соглашения;
- публичный партнер обеспечивает частичное финансирование создания, технического обслуживания и / или эксплуатации

# Возможные формы государственно-частного партнерства

№	Организационно-правовые формы	Правовое регулирование
<b>Формы государственно-частного партнерства (согласно нормативному определению)</b>		
1	Концессионное соглашение	Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
2	Соглашение о государственно-частном партнерстве	Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве...»
<b>Договорные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры, имеющие отдельные признаки государственно-частного партнерства</b>		
3	Контракт жизненного цикла	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
4	Договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора	Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», региональные правовые акты
5	Долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя в интересах юридического лица с государственным участием	Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Положения о закупках соответствующих юридических лиц
<b>Корпоративные формы привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры, имеющие отдельные признаки государственно-частного партнерства</b>		
6	Создание СПК с государственным и частным капиталом для создания и управления объектами общественной инфраструктуры	Бюджетный кодекс РФ (ст. 80)

# Концессионные соглашения

## Общая схема реализации



## Возможные объекты инфраструктуры

### Закрытый перечень:

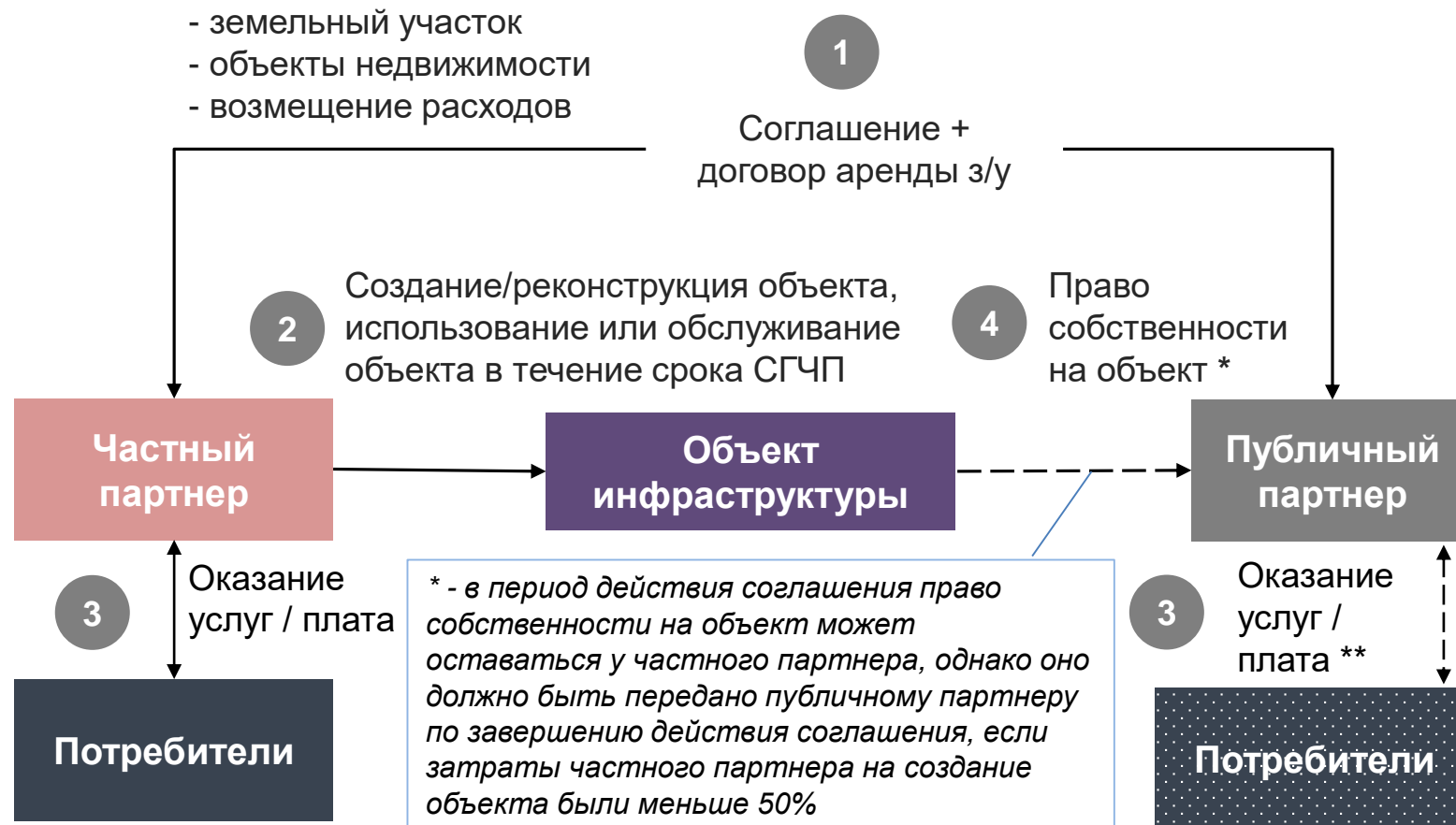
- объекты тепло- и водоснабжения, водоотведения (**только концессия**);
- объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;
- автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса;
- метрополитен и другой транспорт общественного назначения;
- железнодорожный транспорт;
- трубопроводный транспорт;
- морские и речные порты, морские и речные суда;
- гидротехнические сооружения;
- аэродромы и сопутствующая инфраструктура аэропортов;
- объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта, туризма, санаторно-курортного лечения;
- объекты обращения с твердыми коммунальными отходами;
- объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты;
- предназначенные для благоустройства территорий;
- объекты социального обслуживания населения.

## Особенности применения

- право собственности на объект соглашения остается у концедента на всем жизненном цикле проекта (предусмотрена право приоритетного выкупа в случае приватизации);
- возможность предусмотреть в соглашении гарантии минимальной доходности и компенсации затрат инвестора в случае возникновения различных событий;
- возможность предусмотреть в соглашении компенсацию расходов на создание и/или эксплуатацию объекта со стороны концедента, в том числе, включающую ожидаемую доходность и обслуживание займа по привлеченному финансированию;
- отсутствуют риски неисполнения концедентом своих расходных обязательств;
- обязательная эксплуатация объекта соглашения концессионером.

# Соглашения о государственно-частном партнерстве

## Общая схема реализации



## Возможные объекты инфраструктуры

### Закрытый перечень:

#### Исключены (по сравнению с концессией):

- объекты тепло- и водоснабжения, водоотведения;
- федеральные, региональные и местные дороги;
- метрополитен.

#### Добавлены (по сравнению с концессией):

- воздушные суда;
- стационарные и плавучие платформы, искусственные острова;
- подводные и подземные технические сооружения, переходы;
- линии и иные линейные объекты связи и коммуникации;
- мелиоративные системы.

## Особенности применения

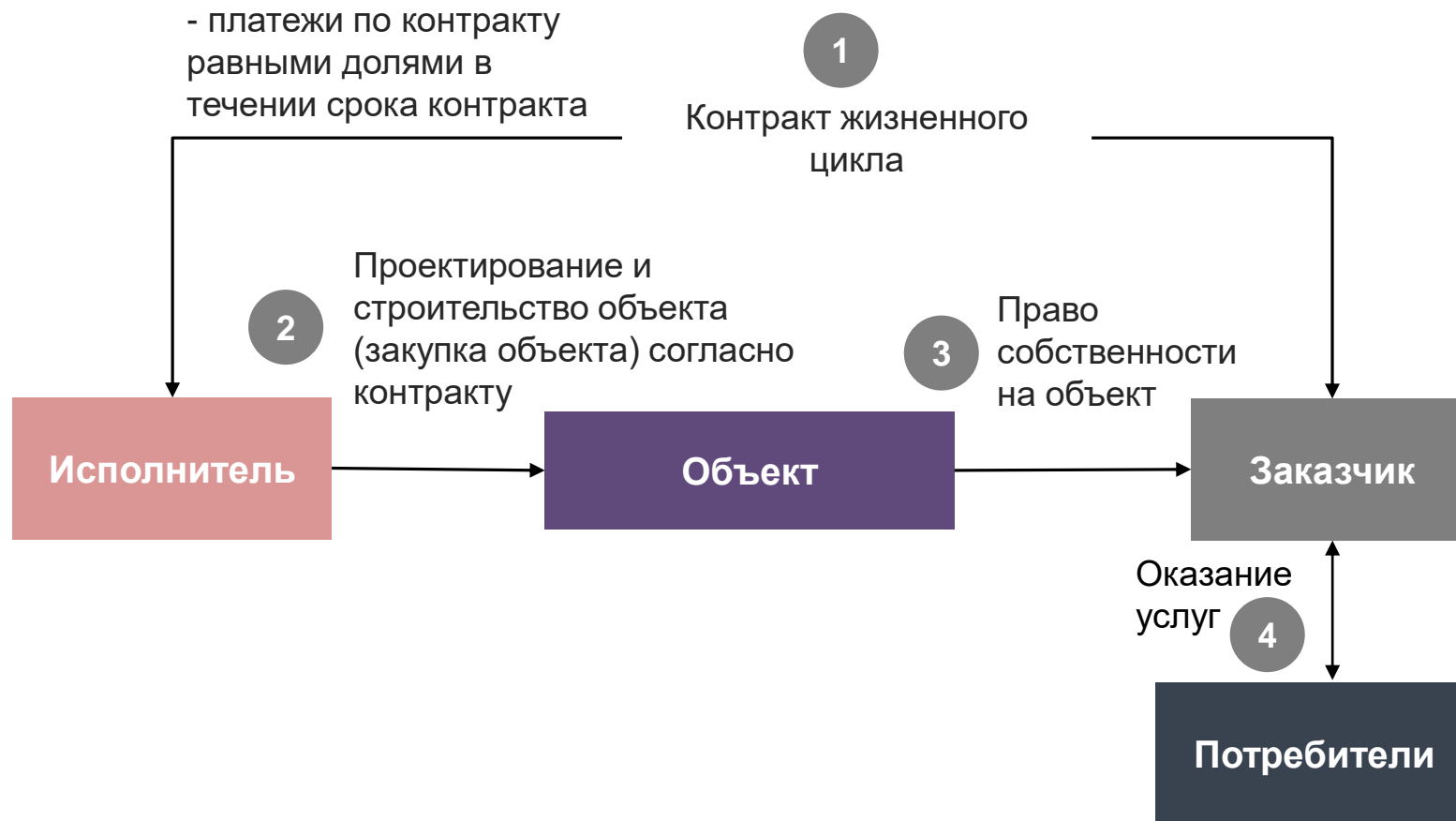
- обязательное возникновение права собственности на объект соглашения у частного партнера в тот или иной момент времени, но сохранение данного права после действия соглашения возможно только если затраты частного партнера на создание объекта были > 50% совокупных затрат с учетом стоимости переданного имущества;
- возможность использования объекта соглашения в качестве залога для привлечения финансирования на реализацию соглашения (обязательное условие – прямое соглашение между финансирующей организацией и публичным партнером);
- \*\* - возможность осуществления частным партнером технического обслуживания объекта соглашения (ремонта, содержания), без обязательств по эксплуатации (целевому использованию), то есть, оказания услуг потребителям

## Перспективные направления

- объекты социальной сферы, особенно в случае, если эксплуатация (целевое использование) объекта частным партнером нецелесообразна и сохранение публичной собственности на объект тоже;
- объекты по обращению с коммунальными отходами (полигоны, переработка);
- мостовые переходы и переезды;
- аэропорты и сопутствующая инфраструктура.

# Контракты жизненного цикла

## Общая схема реализации



## Особенности применения

- объединение в рамках одного государственного контракта услуг (работ) по проектированию и строительству объект инфраструктуры;
- оплата услуг (работ) по контракту равными долями в течении срока действия контракта;
- риски для исполнителя (частного партнера) по неисполнению расходных обязательств в рамках контракта со стороны заказчика в одностороннем порядке;
- невозможность учета в расчете цены контракта инфляционных и иных внешних рисков;
- невозможность решения в рамках контракта имущественных вопросов, связанных с созданием условий для исполнения контракта (аренда, передача в пользование и пр.)

## Возможные объекты инфраструктуры

### Проектирование и строительство:

- автомобильных дорог (участков автомобильных дорог);
- инфраструктуры морских и речных портов;
- аэродромов;
- объектов системы коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства
- объектов переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов;
- объектов инфраструктуры метрополитена, внеуличного транспорта и городского наземного электрического транспорта;
- объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;
- уникальных объектов капитального строительства.

### Закупка:

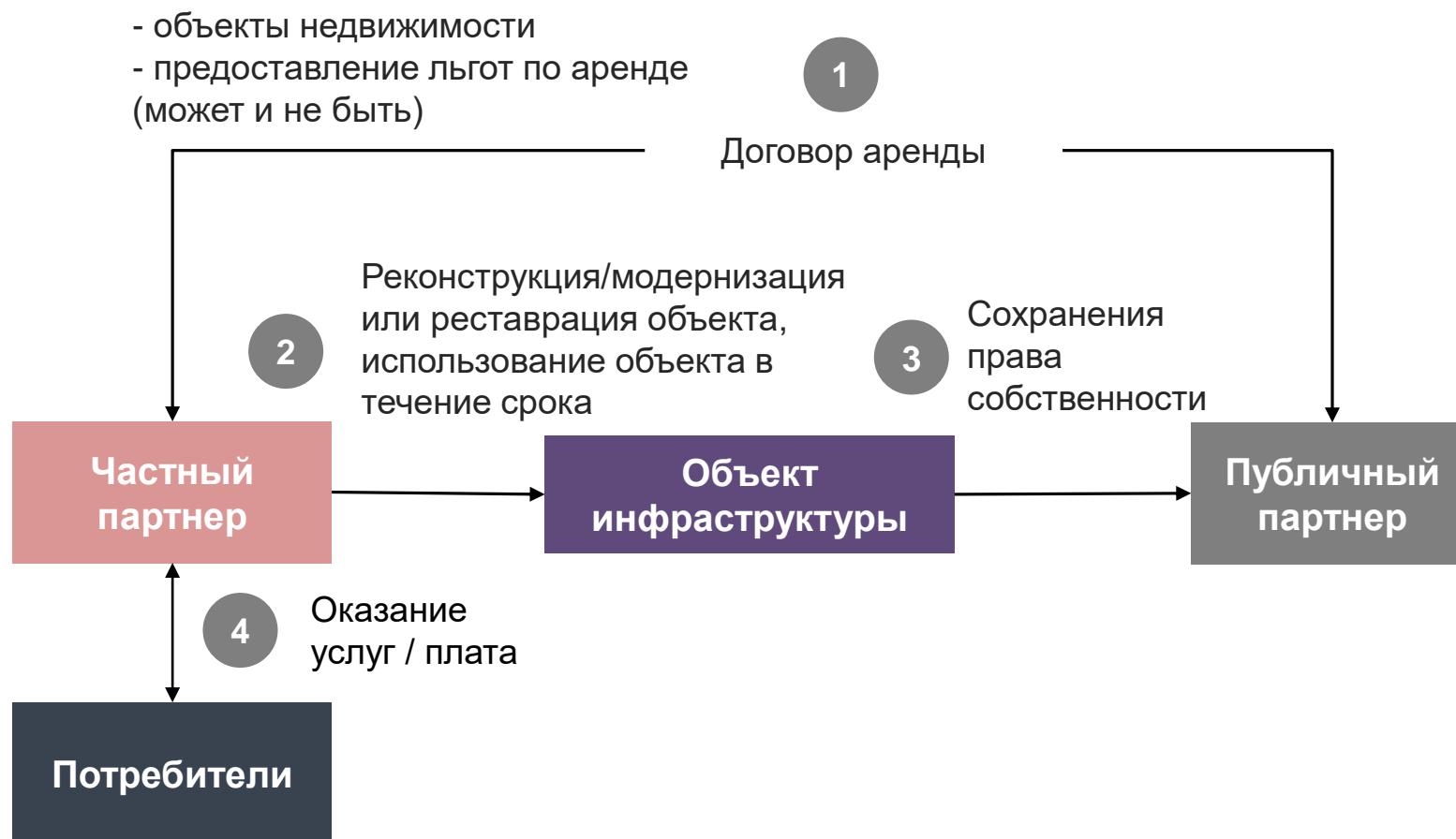
- железнодорожного подвижного состава, транспортных средств метрополитена, внеуличного транспорта и городского наземного электрического транспорта;
- воздушных судов, морских и речных судов.

## Перспективные направления

- проектирование и строительство автомобильных дороги
- закупка транспортных средств
- проектирование и строительство объектов системы коммунальной инфраструктуры

# Договора аренды с инвестиционными обязательствами

## Общая схема реализации



## Возможные объекты инфраструктуры

Открытый перечень объектов – любые объекты недвижимости находящиеся в государственной / муниципальной собственности, которые могут быть переданы в аренду

## Перспективные направления

Любые виды объектов общественной инфраструктуры, использование которых рентабельно без дополнительного финансового участия на этапе эксплуатации со стороны бюджета, например:

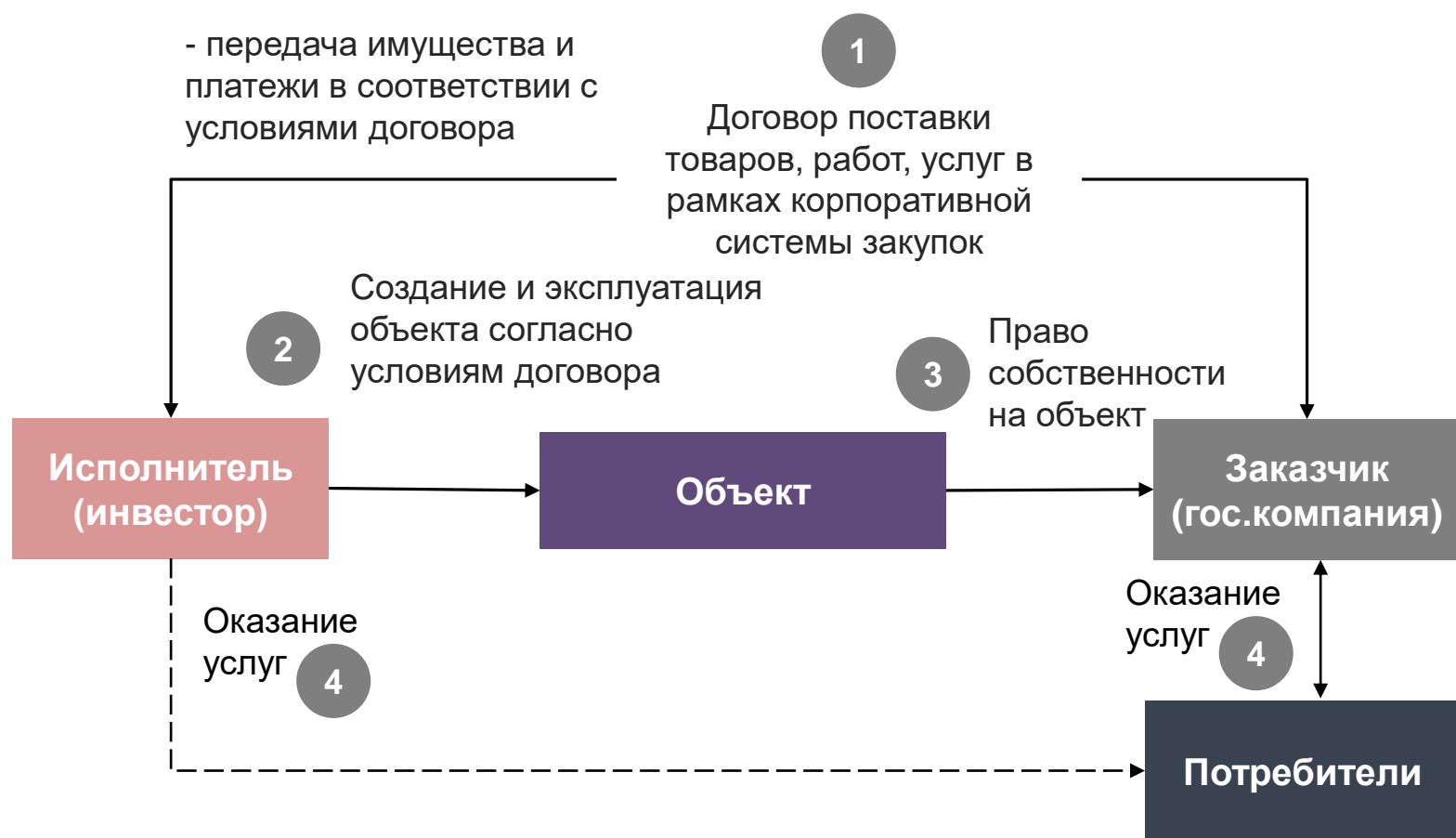
- первичное звено системы здравоохранения в населенных пунктах с высоким тарифом ОМС и платежеспособным населением;
- объекты дошкольного образования в населенных пунктах с платежеспособным населением и высокой потребностью в данных видах услуги не покрываемой государством / муниципалитетом;
- объекты культурного наследия, затраты по реставрации и содержанию которых компенсируются выгодами от их использования в различных целях (рестораны, магазины и пр.)
- аэропорты и аэропортовая инфраструктура с высоким пассажиропотоком

## Особенности применения

- возможность гибко установить инвестиционные обязательства арендатора;
- возможность по отдельным видам объектом устанавливать льготную арендную ставку после выполнения инвестиционных обязательства (пример: проект «рубель за квадратный метр» в Москве) (требует принятия отдельных нормативных актов на уровне региона);
- невозможность предусмотреть в договоре ни полное, ни частичное финансирование из бюджета расходов по реконструкции/реставрации или модернизации объекта и по эксплуатации объекта (обслуживание, целевое использование и пр.);
- риски для арендатора по пересмотру в одностороннем порядке стоимости аренды.

# Договора в рамках корпоративной системы закупок

## Общая схема реализации



## Возможные объекты инфраструктуры

Объекты инфраструктуры, которые могут быть созданы (создание или эксплуатация которых может быть профинансирована) ГУП, МУП, ОАО, ГК и прочие юридическими лицами попадающими под действие 223-ФЗ

## Перспективные направления

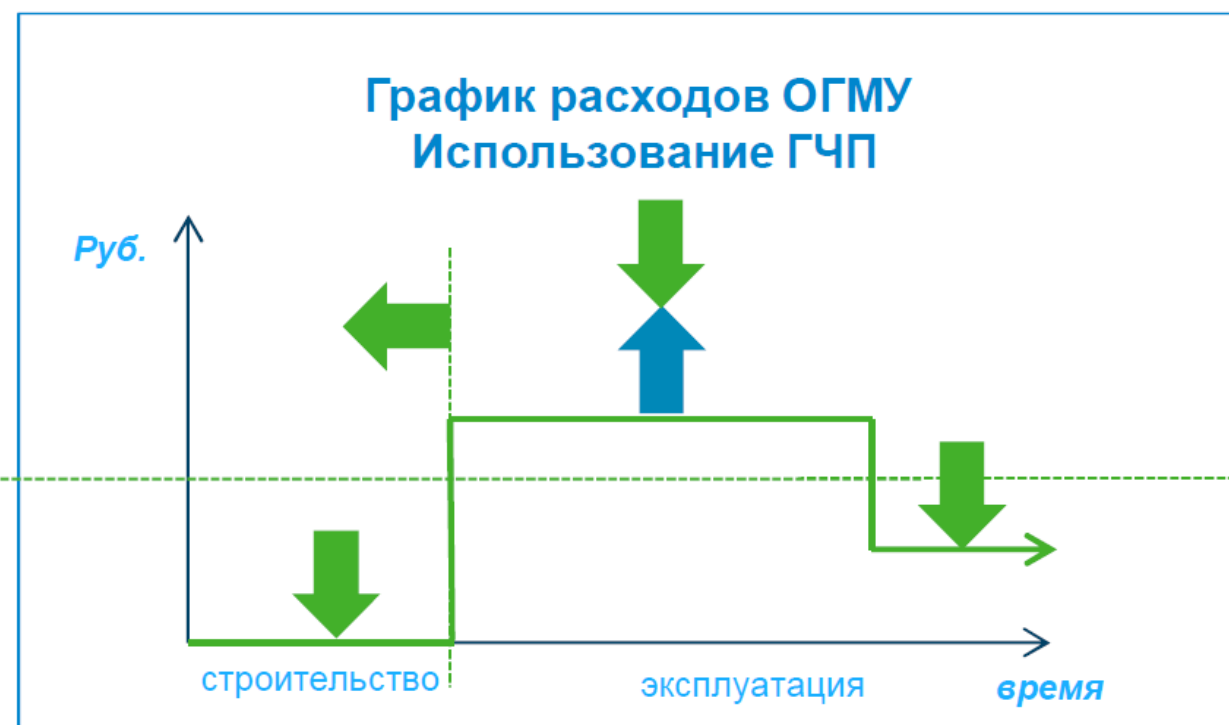
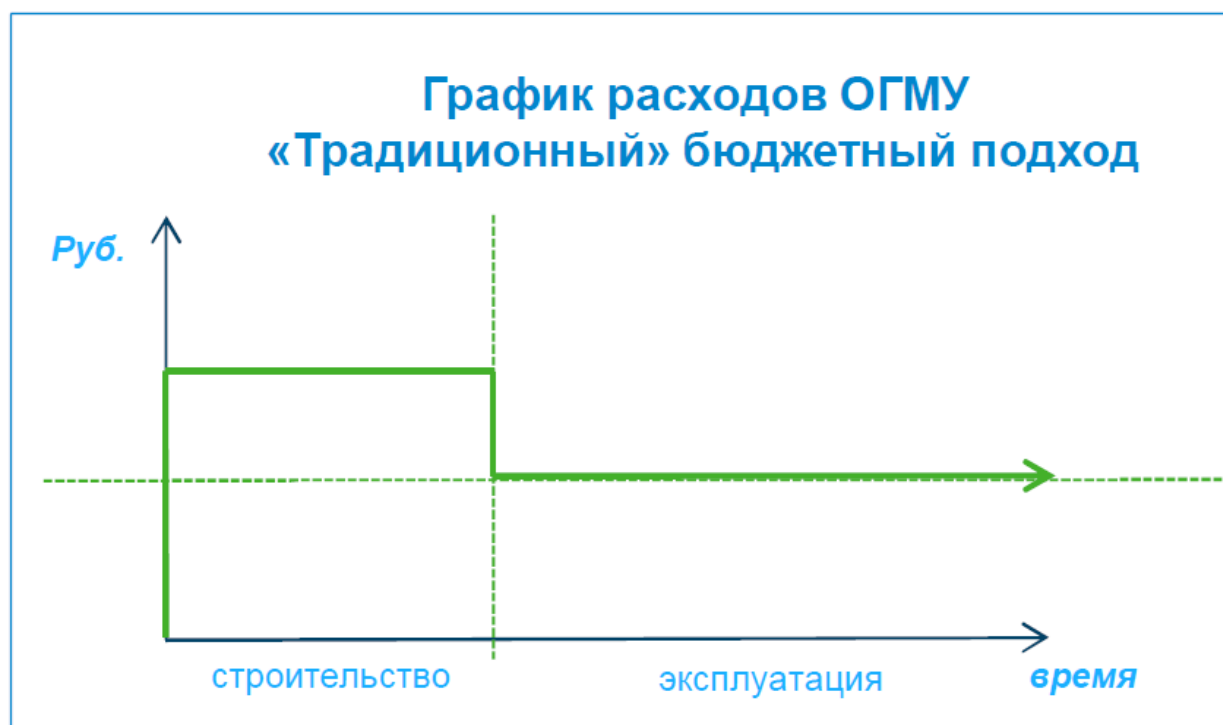
- Автомобильные дороги федерального значения, находящиеся в ведении ГК «Автодор»;
- Железнодорожный транспорт и железнодорожная инфраструктура;
- Информационные системы, находящиеся в ведении специализированных структур (ГУП, ОАО) в регионах РФ
- Аэропорты и аэропортовая инфраструктура в регионах РФ

## Особенности применения

- максимальная гибкость структурирования проекта и условий отбора частного партнера (инвестора / исполнителя), в виду полной регламентации данных вопросов в рамках положения о закупках юридического лица выступающего на стороне заказчика;
- риски для инвестора, связанные с недостаточной финансовой устойчивостью заказчика и отсутствия прямого регресса обязательств заказчика на федеральный, региональный или местный бюджет;
- невозможность прямого участия бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в исполнении расходных обязательств заказчика перед исполнителем (если такие обязательства предусмотрены)
- невозможность задействования иного государственного или муниципального имущества, кроме имущества находящегося в ведении заказчика;
- заказчиком (публичной стороной) по договору может выступать любое ОАО с долей государства, в том числе, корпорация развития



# Принципы бюджетной эффективности проектов ГЧП



Совокупные бюджетные расходы по проекту ГЧП с учетом всего жизненного цикла при классическом расчете, как правило, выше, чем при реализации аналогичного проекта посредством классического госзаказа.

## Обоснование эффективности проектов ГЧП/МЧП:

- ▶ Проект сам себя окупает или приносит в бюджет больше, чем планируемые бюджетные расходы, но на его реализацию средства в настоящий момент времени не предусмотрены
- ▶ Принятые на себя частным партнером проектные риски компенсируют завышенные расходы бюджета (рассчитывается в соответствии с методикой Минэкономразвития России)
- ▶ Качество работ / услуг предоставляемых частным партнером будет выше (магнетизировать данное преимущество крайне сложно)
- ▶ Возврат инвестиций частного партнера осуществляется не только за счет бюджета, но и за счет оказания платных услуг населению или полностью за счет тарифа (тепло, вода, ТБО)

# Характеристика ситуации в сфере ГЧП в Российской Федерации на момент принятия 224-ФЗ (на 13.07.2015)



## ПРОЕКТЫ ГЧП

- на разных стадиях реализации находится **999** проектов ГЧП
- количество проектов по сравнению с моментом публикации официальной статистики на неделе ГЧП увеличилось в **1,6** раз
- большинство проектов реализуются в рамках концессионных соглашений (всего – **837** проектов, на эксплуатационной стадии - более **300** проектов)



## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА

- в **71** субъекте РФ приняты региональные законы об участии в государственно-частных партнерствах
- органы уполномоченные в сфере ГЧП определены или созданы в **76** субъектах РФ
- в **18** субъектах РФ приняты планы развития ГЧП/программы реализации ГЧП проектов на краткосрочный и среднесрочный период

## Актуальность и приоритетные направления (сферы) применения соглашений о ГЧП в рамках 224-ФЗ



По экспертным оценкам, потенциал ГЧП как экономического института использовался в РФ до 2015 года менее, чем **на 30%**.



В соответствии с опросом, проведенным Минэкономразвития России, отсутствие федерального закона, регулирующего реализацию соглашений о ГЧП, сдерживает реализацию **142 проектов ГЧП/МЧП** в **44 субъектах РФ**:

- **38** – в сфере транспорта и дорожного движения;
- **29** – в сфере здравоохранения;
- **22** – в сфере образования;
- **17** – в сфере обработки отходов;
- **16** – в сфере спорта;
- **11** – в сфере социального обустройства;
- **5** – в промышленной сфере;
- **4** – в сфере культуры.



Объем инвестиций по указанным проектам – **более 1,3 трлн. руб.** (в т.ч. бюджетных – **501 млрд. руб.**, внебюджетных – **680 млрд. руб.**).



**По экспертным оценкам соглашения о ГЧП/МЧП будут наиболее востребованы в:** социальной сфере; развитии инфраструктуры аэропортов; строительстве мостовых переходов, транспортных переездов и подземных технических сооружений; строительстве объектов обращения с ТКО

# Разработка и принятие решения о реализации проекта государственно-частного партнерства

Разработка предложения,  
предварительные  
переговоры

Частный партнер  
(инициатор проекта)

1

Рассмотрение /  
разработка предложения,  
переговоры

Орган выступающий  
от лица публичного  
партнера

90 дней

2

3

Оценка, двух- или  
трехсторонние  
переговоры

Уполномоченный  
орган в сфере ГЧП

180 дней

Принятие решения о  
реализации

Высший орган  
исполнительной  
власти

60 дней

Решение о реализации  
проекта ГЧП



## Этап разработки предложения о реализации

1 = 2 - предложение о реализации проекта ГЧП

### Устанавливается на федеральном уровне:

- форма предложения, перечень сведений, указываемый в нем, и требования к ним
- порядок проведения переговоров, в том числе, предварительных
- порядок рассмотрения предложения

### Может устанавливаться регионами:

- порядок межведомственного взаимодействия на этапе разработки предложения
- порядок межведомственного взаимодействия на этапе рассмотрения предложения

## Этап рассмотрения предложения УО и принятия решения о реализации проекта

3 - заключение об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе

4 - проект решения о реализации, заключение и иные необходимые материалы

### Устанавливается на федеральном уровне:

- порядок и методика проведения оценки эффективности и определения сравнительного преимущества
- порядок проведения двух- или трехсторон. переговоров

### Может устанавливаться регионами:

- порядок межведомственного взаимодействия на этапе рассмотрения предложения уполномоч. органом
- порядок принятия решения о реализации проектов, в т.ч. в случае направления проекта на оценку в фед. УО

# Разработка и принятие решения о реализации проекта муниципально-частного партнерства

Разработка предложения,  
предварительные  
переговоры

Частный партнер  
(инициатор проекта)

1

Рассмотрение /  
разработка предложения,  
переговоры

Орган выступающий  
от лица публичного  
партнера

90 дней

Глава  
муниципального  
собрания

2

3

180 дней  
Оценка, двух- или  
трехсторонние  
переговоры

Региональный  
уполномоченный  
орган в сфере ГЧП

4

Принятие решения о  
реализации

Глава  
муниципального  
собрания

60 дней

Решение о  
реализации  
проекта МЧП

## Этап разработки предложения о реализации

1 = 2 - предложение о реализации проекта МЧП

### Устанавливается на федеральном уровне:

- форма предложения, перечень сведений, указываемый в нем, и требования к ним
- порядок проведения переговоров, в том числе, предварительных
- порядок рассмотрения предложения

### Может устанавливаться муниципалитетом:

- порядок межведомственного взаимодействия на этапе разработки предложения (необязательно)
- порядок межведомственного взаимодействия на этапе рассмотрения предложения (необязательно)

## Этап рассмотрения предложения УО и принятия решения о реализации проекта

3 - заключение об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе

4 - проект решения о реализации, заключение и иные необходимые материалы

### Устанавливается на федеральном уровне:

- порядок и методика проведения оценки эффективности и определения сравнительного преимущества
- порядок проведения двух- или трехсторон. переговоров

### Может устанавливаться регионами:

- порядок принятия решения о реализации проектов МЧП (наиболее целесообразно)

# Нормативно-правовые акты Российской Федерации разрабатываемые во исполнение 224-ФЗ

1

• Приказ Минэкономразвития России «О Порядке проведения публичным партнером предварительных переговоров с инициатором проекта»

2

• Постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня и требований к сведениям, которые должны содержаться в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства...» (приложение – форма предложения)

3

• Постановление Правительства РФ «О Порядке рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства...»  
• Приказ Минэкономразвития России «О Порядке проведения публичным партнером переговоров с инициатором проекта при рассмотрении предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства...»

4

• Постановление Правительства РФ «О Порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства ... и определения его сравнительного преимущества» + **Порядок проведения уполномоченным органом переговоров** с публичным партнером и инициатором проекта  
• Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Методики оценки эффективности и определения сравнительного преимущества проекта государственно-частного партнерства...»

5

• Постановление Правительства РФ «О Порядке направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве...» (приложение – форма заявления о намерении)  
• Постановление Правительства РФ «О Порядке проведения предварительного отбора участников конкурса на право заключения соглашения о государственно-частного партнерства...»

6

• Постановление Правительства РФ «О Порядке осуществления публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве»  
• Приказ Минэкономразвития России «О Порядке осуществления мониторинга реализации и ведения реестра соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве»

+

• Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Минэкономразвития России»

# Задачи по формированию условий для применения положений 224-ФЗ на региональном уровне

## 1 Субъект Российской Федерации обязан:

- до **01.01.2016** г. определить уполномоченный орган субъекта РФ в сфере ГЧП
  - ! *перечень полномочий уполномоченного органа в сфере ГЧП на региональном и местном уровне является не закрытым*
- до **01.07.2016** г. привести в соответствие с 224-ФЗ региональное законодательство в сфере ГЧП
  - *если регионального закона нет – то его принятие не целесообразно*
  - ! *если региональный закон есть и по нему реализуются проекты – рекомендуется внести все необходимые изменения в действующие соглашения и только после этого привести закон в соответствие с 224-ФЗ*
  - *если региональный закон есть, но по нему не реализовано ни одного проекта – решение отменять или дорабатывать закон принимается исходя из политических условий*

## 2 На региональном уровне могут быть дополнительно регламентированы:

- **порядок межведомственного взаимодействия** на этапе разработки и рассмотрения предложения о реализации проекта ГЧП, а также при организации конкурсных процедур для отбора частного партнера и осуществления контроля за исполнением соглашения
- **порядок принятия решения о реализации проекта**, в том числе случаи и порядок принятия решения о направлении проекта ГЧП для оценки эффективности и обоснования сравнительного преимущества в федеральный уполномоченный орган
- **полномочия уполномоченного органа**, например: обеспечение межведомственной координации, согласование конкурсной документации, осуществление мониторинга, содействие в защите прав и законных интересов частных партнеров и т.д. (перечень открытый)
- **порядок рассмотрения предложения частного партнера по изменению существенных условий соглашения**

# Задачи по формированию условий для применения положений 224-ФЗ на муниципальном уровне

1

Муниципальное образование обязано до 01.07.2016 г.:

1) определить уполномоченный орган местного самоуправления в сфере МЧП, внеся соответствующие изменения в устав муниципального образования

*Основные полномочия уполномоченного органа местного самоуправления в сфере МЧП:*

- координация процесса реализации проекта МЧП;

! - согласование конкурсной документации проведения конкурсов на право заключения соглашения о МЧП;

- мониторинг реализации и ведение реестра заключенных соглашений о МЧП.

*Данный перечень является открытым и может быть расширен уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.*

2) привести в соответствие с 224-ФЗ муниципальные правовые акты в сфере МЧП

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

! *Перечень полномочий главы муниципального образования в сфере МЧП является открытым и может быть расширен уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.*

2

На муниципальном уровне могут быть дополнительно регламентированы:

- порядок разработки органами местного самоуправления проекта МЧП (*инициатива публичного партнера*);
- порядок принятия решения о реализации проекта МЧП;
- порядок взаимодействия органов местного самоуправления при реализации проекта МЧП;
- порядок реализации полномочий уполномоченного органа местного самоуправления в сфере МЧП.



# Буду рад ответить на Ваши вопросы

115035, Российская Федерация, город Москва, Садовническая улица, дом 14, строение 2

+7(495) 988-77-07

common@pppcenter.ru

<http://www.pppcenter.ru/>



**ЦЕНТР РАЗВИТИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА**

## МЕТОДОЛОГИЯ И ИССЛЕДОВАНИЯ



[pppcenter.ru](http://pppcenter.ru)

## ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОДДЕРЖКА



[p3week.ru](http://p3week.ru)  
[pppjournal.ru](http://pppjournal.ru)

## ОБРАЗОВАНИЕ И ПОДГОТОВКА КАДРОВ

### ГЧП ИНСТИТУТ

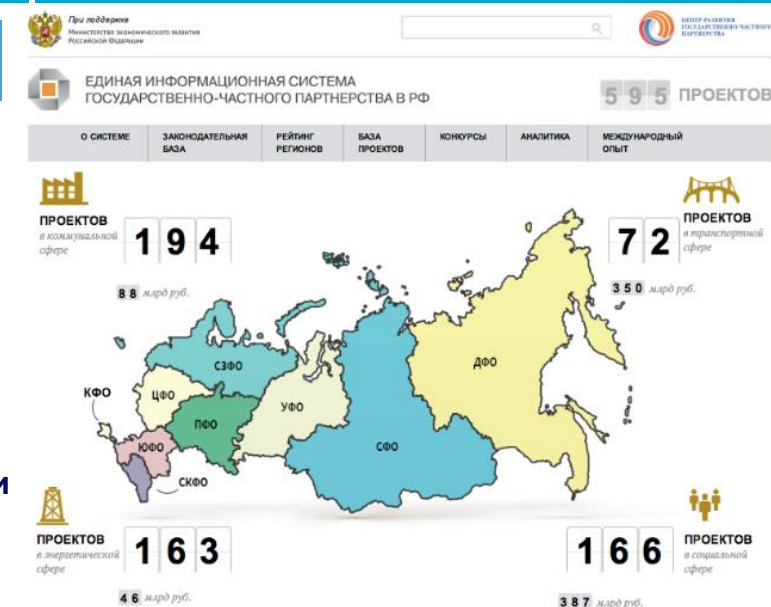
ИНСТИТУТ РАЗВИТИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА



Кафедра экономической политики  
и ГЧП МГИМО (У) МИД России

[p3institute.ru](http://p3institute.ru)

## ЕДИНАЯ БАЗА ДАННЫХ ГЧП



[pppi.ru](http://pppi.ru)