Приложение 6

к постановлению МПА СНГ

от 28.10.2022 № 54-22

**Межпарламентская Ассамблея государств — участников**

**Содружества Независимых Государств**

**РЕКОМЕНДАЦИИ**

**по разработке методики отбора проектов публично-частного партнерства на региональном и муниципальном уровнях**

1. **Общие положения** 
   1. Настоящий документ разработан для органов государственной власти и местного самоуправления государств ⎯ участников СНГ и содержит рекомендации для данных органов по подготовке программ регионального/муниципального публично-частного партнерства (ПЧП), а также по подготовке и реализации проектов ПЧП. Кроме этого, документ может быть использован национальными органами государственной власти в целях подготовки детальных руководств в сфере ПЧП для региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.
   2. Региональное/муниципальное ПЧП представляет собой форму партнерства, предполагающую участие публичного партнера, в качестве которого выступает региональный орган государственной власти / орган местного самоуправления, притом что объектом (услугой)   
      является региональный/муниципальный объект (услуга).   
      В региональную/муниципальную программу ПЧП (программу ПЧП) рекомендуется включить определение региональных/муниципальных проектов ПЧП для отделения их от других крупных инфраструктурных проектов и учета их специфических особенностей, о которых пойдет речь ниже.
   3. В то же время ПЧП является лишь одним из многих инструментов, имеющихся в распоряжении региональных органов государственной власти / органов местного самоуправления для удовлетворения их потребностей   
      в области инфраструктуры, и его следует рассматривать именно с этой точки зрения. Региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления, принявшим решение использовать механизм ПЧП, рекомендуется оценить достоинства и недостатки данного механизма   
      по сравнению с другими способами реализации проекта (например,   
      с использованием публичной закупки). Поэтому при создании программы ПЧП необходимо учитывать специфику региональных/муниципальных проектов.
   4. Программу ПЧП рекомендуется разрабатывать с учетом потребностей конкретных отраслей в инвестициях. Органам местного самоуправления рекомендуется ориентироваться на реализацию проектов, способствующих развитию таких отраслей. Более того, выделение   
      и приоритизация определенных секторов в программе ПЧП продемонстрирует готовность органов местного самоуправления реализовывать и финансировать проекты в данных областях. Эта мера поможет увеличить количество частных инициатив по реализации проектов от инвесторов.
   5. Программа ПЧП может быть разработана органами местного самоуправления. Если программы ПЧП разрабатываются национальными органами государственной власти, таким органам следует учитывать мнение региональных органов государственной власти / органов местного самоуправления и сотрудничать с ними для удовлетворения их потребностей   
      и интересов. При этом программа ПЧП должна соответствовать национальной программе развития инфраструктуры.
   6. Существует несколько общих принципов, которым региональным органам государственной власти /органам местного самоуправления рекомендуется следовать. Особенности и структура проекта определяют степень участия частного партнера в проекте. В свою очередь, степень участия частного партнера в проекте влияет на объем рисков, передаваемых частному партнеру. При увеличении в проекте роли частного партнера возрастает   
      и объем передаваемых ему рисков. Вместе с тем если частный партнер принимает на себя больший риск, ему потребуется больший объем оперативного контроля над проектом для управления рисками. Таким образом, в программе ПЧП рекомендуется предусмотреть возможные степени участия частных партнеров в проектах ПЧП (схемы реализации проектов ПЧП   
      и способы распределения рисков между сторонами).
   7. С определенными функциями частный сектор может справляться лучше, чем государственный. Это наиболее ярко проявляется в отношении инноваций, предоставления услуг, ориентированности на коммерческую составляющую и операционной эффективности. Программа ПЧП может содержать рекомендации для региональных органов государственной власти/ органов местного самоуправления относительно того, в каких случаях настоятельно рекомендуется использовать ПЧП, какие объекты могут быть переданы в ПЧП, а какие нет, в каких отраслях могут быть эффективны другие виды сотрудничества.
   8. Рекомендуется, чтобы программа ПЧП предусматривала возможные способы проверки и подготовки проекта, различные рекомендации и меры государственной поддержки при выполнении оценки планируемых проектов ПЧП (с точки зрения эффективного предоставления услуг, управления государственными инвестициями, управления налоговыми рисками   
      и планирования капитала, то есть того, насколько оптимальным является проект в контексте соотношения цены и качества).
   9. Структура ПЧП является гибкой и в связи с большим разнообразием доступных вариантов может быть подстроена под конкретный проект. В разных вариантах стороны ПЧП получают разные права и обязанности. Подходящая структура проекта должна определяться исходя из конкретных обстоятельств регионального/ муниципального проекта. Программа ПЧП может содержать перечень разрешенных схем для региональных/муниципальных проектов ПЧП или запрещать использование определенных схем. Так, например, в программе ПЧП может быть отмечена приоритетность схем, по которым право собственности остается у публичного образования, а основания для приватизации могут быть ограничены небольшим количеством случаев.
2. **Особенности региональных/муниципальных проектов ПЧП**

Региональные/муниципальные проекты ПЧП имеют ряд особенностей, которые рекомендуется учитывать при подготовке программы ПЧП.

А. *Особенности, связанные в первую очередь с меньшим масштабом проектов*

* 1. Подготовка региональных/муниципальных проектов (несмотря на их размер) обходится недешево, поскольку такие проекты требуют несоразмерных по сравнению с более крупными проектами усилий   
     по проведению комплексных проверок и привлечению специалистов публичным партнером. Именно поэтому программа ПЧП может предусматривать определенную свободу действий и содержать более простые правила подготовки таких проектов. Это также относится к частным инициативам и конкурентным процедурам. Так, в отношении муниципального проекта программа ПЧП может рекомендовать проведение лишь одноэтапных конкурсов. В любом случае такие меры не должны ограничивать конкуренцию и должны соответствовать принципу прозрачности.
  2. Такие проекты менее привлекательны для опытных инвесторов;   
     в частности, зарубежные инвесторы выбирают более крупные проекты   
     для более эффективного распределения рисков и затрат на участие в торгах. Программа ПЧП может предусматривать возможность установления менее строгих (особенно в части опыта) требований к частному партнеру   
     по сравнению с требованиями к партнерам по крупным проектам. Это связано   
     с тем, что в таких проектах с большей вероятностью будут заинтересованы национальные инвесторы и операторы.
  3. В первые несколько лет после создания законодательного регулирования в сфере ПЧП региональные органы государственной власти   
     и органы местного самоуправления могут реализовать только небольшое количество проектов ПЧП. В связи с этим важно учитывать возможное отсутствие опыта и компетенции для проведения определенных процедур,   
     что влечет необходимость предоставления сторонних консультаций   
     и дополнительного времени, а также осуществления тщательных проверок   
     в ходе подготовки документов.

Б. *Особенности, связанные с местным характером проектов*

* 1. В тех случаях, когда порядок утверждения предназначен для крупных проектов, а полномочия по утверждению проектов закреплены   
     за национальными органами государственной власти, которые не знакомы   
     с региональными/муниципальными проектами или не заинтересованы   
     в их реализации, процедура утверждения проекта будет чрезмерно сложной   
     для региональных/муниципальных проектов ПЧП. Распространение практики регионального/ муниципального ПЧП должно давать возможность разработать механизмы для решения этих проблем. Такие механизмы рекомендуется включать в программу ПЧП. В связи с тем, что в некоторых государствах ⎯ участниках СНГ полномочия по утверждению проектов переданы региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления (например, в Российской Федерации), рекомендуется рассмотреть возможность распространения данной практики. Это повлечет упрощение порядка утверждения проектов и позволит соответствующим органам власти самостоятельно решать вопросы о необходимости   
     и возможности реализовать конкретный проект. При этом допускается установление различных критериев, при превышении которых проект подлежит утверждению национальными органами государственной власти (включая денежные критерии, например, как в Республике Узбекистан).
  2. К региональным/муниципальным проектам ПЧП может применяться упрощенный порядок утверждения, достаточный для обеспечения их качества   
     и соответствия установленным требованиям, без сложных процедур и участия высокопоставленных лиц, что характерно для крупномасштабных проектов. Упрощенный порядок утверждения может предусматривать меньшее количество согласований и (или) согласования на более знакомом (и более доступном) уровне бюрократической системы, меньший объем документов (например, исследования, отчеты, консультации меньшего масштаба   
     или в меньшем количестве), меньшее число этапов согласования (например,   
     не требуется согласование на этапе до подготовки технико-экономического обоснования). При этом в целях предоставления государственной поддержки   
     (в том числе государственных гарантий) проекту   
     на региональном/муниципальном уровне в законодательстве государства ⎯ участника СНГ может быть предусмотрено утверждение отдельных параметров проекта (в частности, финансовых) национальными органами государственной власти.
  3. Местные кредитно-финансовые учреждения могут быть не знакомы   
     с ПЧП, динамикой проектов ПЧП, предоставляемыми ими возможностями   
     и способами решения возникающих в ходе реализации таких проектов проблем. В программе ПЧП рекомендуется предусмотреть способы взаимодействия между уполномоченным органом (или другим ответственным органом), органами местного самоуправления и другими участниками проекта.
  4. Программа ПЧП может содержать положения о проведении учебно-тренировочных мероприятий для органов местного самоуправления и других мероприятиях для повышения квалификации сотрудников в области ПЧП. Данные мероприятия должны являться одним из основных элементов программы ПЧП, так как направлены на формирование компетенций, необходимых для ее реализации. В проведение обучения могут вовлекаться сотрудники органа, уполномоченного в сфере ПЧП (орган по ПЧП), министерств и иных органов, которые имеют опыт подготовки проектов ПЧП.

1. **Ключевые рекомендации и принципы для проектов ПЧП**
   1. При осуществлении отбора проектов ПЧП рекомендуется:

* устанавливать ясные, однозначные и справедливые правила, которые принимаются компетентными государственными органами;
* обеспечить информированность общественности об относительных затратах, преимуществах и рисках ПЧП по сравнению с обычной закупкой.   
  Для этого необходимо активно проводить консультации, взаимодействовать   
  с заинтересованными сторонами, а также привлекать конечных пользователей   
  к процессу подготовки проекта и последующему мониторингу качества услуг;
* обеспечить четкость, прозрачность и соблюдение всех норм, влияющих на проекты ПЧП. Необходимо свести к минимуму бюрократические барьеры и тщательно изучить новые и уже действующие нормативные правовые акты;
* проанализировать, какой метод инвестирования обеспечит наилучшее соотношение цены и качества. Ключевые факторы рисков и характеристики конкретных проектов должны быть оценены путем проведения предварительного тестирования различных форм реализации проекта. Предварительное тестирование должно позволить региональному органу государственной власти / органу местного самоуправления принять решение   
  о целесообразности дальнейшего изучения перспектив реализации проекта   
  в форме ПЧП;
* выбирать проекты после их всестороннего рассмотрения. Региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления следует понимать цель проекта, ожидания от его реализации   
  и выбирать проект соответствующим образом. Каждый проект должен проходить все необходимые процедуры оценки соответствия критериям: «затраты ⎯ польза», отдача от вложенных средств и др. Оценку следует проводить без завышения достоинств и занижения затрат. Региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления рекомендуется учитывать, что ПЧП может быть адаптировано под их нужды. Им следует определять лучший подход к выбору формы реализации и схемы проекта ПЧП, основываясь на своих интересах, лучших международных практиках и стандартах;
* выбирать лучшие проекты. Региональным органам государственной власти/органам местного самоуправления рекомендуется выбирать те проекты, которые лучше всего подходят для реализации через механизм ПЧП,   
  и не одобрять плохо подготовленные проекты. В программу ПЧП следует включить рекомендации по такому отбору проектов, который позволит улучшить развитие инфраструктуры, выделить проекты с наибольшей освободить публичные финансы для проектов, которым они необходимы;
* не фокусироваться исключительно на новом строительстве. Нередко реконструкция и модернизация существующего имущества более эффективны, чем строительство новых объектов. В любом случае различные варианты должны быть проанализированы и их применимость должна быть определена   
  в рамках стадии подготовки проекта;
* консолидировать небольшие проекты. Как отмечалось выше, процедуры для масштабных проектов ПЧП не подходят   
  для региональных/муниципальных проектов ПЧП из-за затратности   
  и сложности. Рекомендуемым подходом является консолидация таких проектов для экономии и снижения затрат на их разработку, ускорения разработки   
  при использовании типовых форм документации и одновременной проработки аналогичных условий. Данная мера позволяет привлечь больше инвестиций   
  и сделать проекты более интересными для частных партнеров. Кроме этого, допустимо объединение нескольких регионов / муниципальных образований   
  в целях реализации проекта на их территориях;
* проверять соответствие проекта первоначальным целям. Важно помнить о том, почему для проекта была выбрана форма реализации на основе ПЧП. Реализация проекта может столкнуться с трудностями и региональные органы государственной власти / органы местного самоуправления должны периодически подтверждать, что проект продолжает соответствовать первоначальным целям. Проект должен приносить пользу региону / муниципальному образованию и предоставлять лучшие услуги, экономический рост и др.
  1. При финансировании проектов ПЧП рекомендуется учитывать, что:
* необходимо соблюдать прозрачный бюджетный процесс для минимизации фискальных рисков и обеспечения целостности процесса закупок. В бюджетной документации должны быть раскрыты все затраты и условные обязательства;
* следует принимать меры против расточительства и коррупции, обеспечивая целостность процесса отбора частного партнера. Полномочия   
  в области проведения конкурсных процедур должны быть предоставлены соответствующим органам власти, которые со временем выработают необходимые навыки;
* ПЧП всегда требует источников финансирования, достаточных для покрытия затрат и займов. Адекватный и предсказуемый платежный механизм имеет существенное значение для проекта ПЧП. Региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления следует понимать, кто и как будет финансировать частного партнера. Региональные органы государственной власти / органы местного самоуправления всегда должны учитывать фискальные риски, возникающие в связи с ПЧП;
* региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления следует прикладывать усилия в целях поиска подходящих источников возврата инвестиций для инвесторов.
  1. При подготовке проектов ПЧП рекомендуется следующее:
* приоритетность инвестиционных проектов должна определяться руководством соответствующего региона / муниципального образования. Поскольку существует множество конкурирующих инвестиционных приоритетов, ответственность за определение и достижение стратегических целей лежит на органах власти. Решение об инвестировании должно быть основано на целях всего региона / муниципального образования и не должно зависеть от формы проекта и способа его финансирования. Не должно быть институциональных, процедурных или бухгалтерских предварительных установок за или против ПЧП;
* риски должны передаваться стороне, которая лучше всего ими управляет. Каждый риск в проекте ПЧП должен быть определен, идентифицирован, измерен и возложен на сторону, для которой предотвращение реализации риска влечет наименьшие издержки или которой реализованный риск приносит меньше вреда;
* важно учитывать необходимость тщательной подготовки проекта ПЧП, которая требует времени и финансирования. Хорошая подготовка является залогом успеха проекта, позволяет снизить затраты обеих сторон, распределить риски, дает возможность привлечения банковского финансирования. Региональным органам государственной власти / муниципальным образованиям следует использовать достаточное количество персонала и ресурсов, чтобы обеспечить качество проекта;
* необходимо обеспечить наличие у региона / муниципального образования достаточного бюджета для качественной подготовки проекта, чтобы свести к минимуму риск провала проекта. Подготовка проекта — это затратный процесс, который требует привлечения квалифицированных кадров;
* регион / муниципальное образование в случае ограниченности ресурсов должны взаимодействовать с органом по ПЧП и другими властями, имеющими опыт в ПЧП. Региональные органы государственной власти / органы местного самоуправления могут привлекать внешних специалистов   
  и экспертов;
* следует определить, на какой территории будет размещен объект,   
  и убедиться, что земельный участок и необходимые права на имущество для реализации проекта свободны от обременений и прав третьих лиц, что проект способен обеспечить достаточный доход частному партнеру, что частные партнеры заинтересованы в проекте и конкурсные процедуры будут конкурентными;
* региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления рекомендуется узнавать мнение всех заинтересованных сторон относительно реализации проекта, так как ПЧП может оказывать негативное влияние на население и местные сообщества, работников и управляющих, может приводить к возникновению политических или этических вопросов. Региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления рекомендуется решать такие вопросы / принимать меры   
  к уменьшению их негативных последствий. Для этой цели региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления следует взаимодействовать и выстраивать коммуникацию со всеми заинтересованными сторонами и учитывать, что (1) в рамках ПЧП может быть обеспечено больше возможностей для работников и установлен ориентированный на результат трудовой режим, не нарушающий трудовые права, а (2) собственность   
  на объект проекта остается у публичного образования;
* в целях повышения отдачи от вложенных затрат региональные органы государственной власти / органы местного самоуправления могут смешивать публичное и частное финансирование. Региону / муниципальному образованию рекомендуется быть гибкими при определении источников финансирования, особенно когда частный рынок слабый или находится в кризисе;
* региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления рекомендуется использовать публичные финансы должным образом в целях усовершенствования проектов ПЧП. Публичная сторона является ключевой в ПЧП и ее поддержка ⎯ залог успеха проекта. Публичная поддержка, льготы, стимулирующие меры ⎯ хороший способ достижения лучшей отдачи от вложенных затрат;
* проекты ПЧП следует структурировать с учетом возможных трудностей. ПЧП ⎯ это долгосрочные отношения, и соответствующая контрактная схема обеспечивает готовность сторон к возможным спорам, предоставляет им наиболее подходящие способы разрешения конфликтов   
  и распределения рисков.
  1. При осуществлении конкурентных процедур по проектам ПЧП рекомендуется следующее:
* национальным органам государственной власти следует обеспечить достаточную конкуренцию на рынке путем проведения конкурентных торгов   
  и структурирования программы ПЧП таким образом, чтобы стимулировать развитие функционирующего рынка в сфере ПЧП. Там, где мало операторов и частных партнеров на рынке, следует обеспечить равные условия в процессе торгов, для того чтобы на рынок могли выйти новые участники;
* региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления следует осторожно относиться к вступлению в прямые переговоры с потенциальными частными партнерами, так как этот способ отбора частного партнера является более выгодным и менее затратным только   
  в краткосрочной перспективе. Тем не менее увеличение конкуренции через качественную, прозрачную публичную закупку ⎯ одно из ключевых преимуществ ПЧП. Региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления рекомендуется быть открытыми по отношению   
  к участникам закупки и ясно обозначать ключевые показатели, критерии   
  и результаты закупки инвесторам. Региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления рекомендуется проводить дискуссии с участниками закупки, потому что у них могут быть полезные предложения;
* региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления при выборе победителя торгов рекомендуется иметь в виду, что плохо проработанные критерии закупки могут привести к нереалистичным конкурсным предложениям и уязвимости проекта к изменяющимся обстоятельствам. Региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления рекомендуется тщательно оценивать конкурсные предложения и проводить собственный анализ для создания обоснованного предложения, чтобы лучше понять, какой вид предложений желательно получить, и идентифицировать заранее невыполнимые предложения. Региональным органам государственной власти / органам местного самоуправления рекомендуется отказывать в чрезмерно демпинговых предложениях по результатам оценки на основе ясных, объективных   
  и бесспорных критериев;
* соблюдать баланс между пожеланиями финансирующих организаций и интересами муниципалитета/региона. Рекомендуется выделять время   
  и усилия для взаимодействия с финансирующими организациями и обращать внимание на их потребности и важные для них риски.
  1. При реализации проекта ПЧП рекомендуется:
* муниципалитету/региону следует регулировать и осуществлять мониторинг ПЧП: создать команду для управления реализацией проекта   
  и администрирования контракта, предусмотреть необходимое финансирование;
* муниципалитету/региону следует быть готовым к изменениям в ходе реализации проекта. Должны быть адекватные механизмы, в том числе   
  в соглашении о ПЧП, для разрешения проблем, связанных с изменением обстоятельств и другими препятствиями. Муниципалитету/региону рекомендуется предусмотреть запасные варианты для защиты пользователей   
  и потребителей;
* публичным партнерам следует заранее готовиться к операционному этапу проекта ПЧП. Обеспечение наилучшего соотношения цены и качества   
  на операционном этапе требует бдительности и таких же усилий,   
  как и на дооперационном этапе. Особую осторожность следует проявлять   
  при переходе к операционной фазе проекта ПЧП, поскольку на этой стадии   
  в реализацию проекта могут вовлекаться новые лица, действующие на стороне публичного партнера;
* включать в соглашения о ПЧП положения, направленные на решение возникающих споров путем переговоров с частными партнерами;
* быть гибкими и готовыми корректировать каждый аспект ПЧП, чтобы найти лучшее решение в случае спора или существенного изменения обстоятельств.

1. **Рекомендации по учету особенностей региональных/муниципальных ПЧП**

Государствам ⎯ участникам СНГ рекомендуется следующим образом учитывать особенности региональных/муниципальных ПЧП.

* 1. На национальном уровне может быть создана команда специалистов, которая будет отвечать за консультирование участников проектов и поддержку небольших проектов. Такая команда может входить в состав органа по ПЧП или действовать как отдельный орган. В программе ПЧП рекомендуется предусматривать формирование институциональной структуры для ПЧП   
     на региональном/муниципальном уровне и определять способы сотрудничества между учреждениями на разных уровнях.
  2. Проекты регионального/муниципального ПЧП можно сделать более простыми для реализации и управления со стороны публичных партнеров   
     и инвесторов. В рамках этого подхода программа ПЧП может содержать перечень стандартных процедур и документов (с их типовыми формами)   
     для упрощения и уменьшения затрат на реализацию проектов. Это позволит упростить понимание инвесторами и кредиторами схемы реализации проектов и в конечном счете облегчить процесс финансирования. Помимо этого,   
     в системе закупок может применяться единый процедурный порядок для разных проектов.
  3. Даже проекты ПЧП с небольшой стоимостью могут повлечь за собой существенные фискальные обязательства, и в этом случае следует использовать комплексный порядок их утверждения. Любой проект приводит   
     к возникновению таких обязательств в той или иной форме. Объективное определение объема обязательств (фактических и условных) ⎯ сложная задача. Один из подходов к ее решению заключается в ограничении видов государственной поддержки, которые могут предоставляться проекту регионального/муниципального ПЧП, чтобы он считался малым (с небольшой стоимостью). Так, к малым проектам ПЧП могут относиться проекты, для которых:
* не предоставляется государственная гарантия возмещения недополученных доходов, упущенной выгоды, возврата займа (за исключением случаев, когда это является основой для расчета выплат при расторжении соглашения о ПЧП) или других косвенных убытков;
* не предоставляются бюджетные гранты, займы, инвестиции, другие виды финансовой поддержки государственного характера (возможно, свыше определенного лимита).
  1. В рамках крупных ПЧП создается совет консультантов, который обеспечивает консультационное сопровождение одного проекта. Размер   
     и сложность проекта нередко требуют наличия единой команды, которая обеспечивала бы концентрацию ресурсов и достаточное количество персонала. Программа ПЧП может предоставлять ОГВ право объединять небольшие проекты ПЧП в единый проект или портфель проектов, создавая таким образом более крупный и интересный объект для привлечения более значимых   
     и опытных инвесторов и кредиторов. Это снижает стоимость консультационных услуг за счет объединения нескольких процессов в один   
     и использования одной команды консультантов для подготовки технико-экономического обоснования и (или) консультационного сопровождения двух   
     и более проектов. Стоимость финансирования одного крупного проекта должна быть ниже, чем стоимость финансирования нескольких небольших, в том числе за счет упрощения процесса комплексной оценки проекта и подготовки документации для него. Экономия за счет масштаба снижает общую стоимость и может ускорить разработку проекта, помочь более эффективно использовать опыт, полученный при реализации одних проектов, для других проектов   
     и обеспечить единство коммерческих условий, что позволит упростить   
     и удешевить процесс для участников торгов.
  2. Для небольших проектов нередко не требуется ограниченное финансирование с правом обращения взыскания на активы проекта. Программа ПЧП может предусматривать для инвесторов возможность балансового финансирования, что приведет к упрощению процесса и снижению издержек, так как будет отсутствовать необходимость создания специальной проектной компании и увеличения финансирования проекта.

Приняты на пятьдесят четвертом

пленарном заседании

Межпарламентской Ассамблеи

государств — участников СНГ

(постановление № 54-22 от 28.10.2022)