

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АУДИТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП

Настоящие рекомендации представляют собой задание для проведения анализа нормативно-правовой базы муниципального образования (далее – «МО»), выразившего заинтересованность в реализации Проекта ГЧП в рамках совместных торгов, проводимых несколькими муниципальными образованиями на основании заключенного ими межмуниципального соглашения (несколько проектов, объединённых в рамках одного конкурса на условиях соответствующего межмуниципального соглашения именуется в целях настоящего документа «Программа ГЧП»). Частично, рекомендации также затрагивают нормативно-правовые акты субъекта РФ, в котором находится МО, применимые в рамках участия МО в Программе ГЧП.

Рекомендации содержат критерии анализа нормативно-правовой базы МО, которые разделены на следующие категории:

- (1) Общие принципы реализации проекта ГЧП;
- (2) Предоставление МО земельных участков/объекта инфраструктуры для реализации проекта ГЧП по созданию нового объекта инфраструктуры («Объект») и/или реконструкции и модернизации существующего Объекта инфраструктуры;
- (3) Исполнение МО его обязательств при реализации Проекта.

В результате проведенного анализа по критериям, заданным в настоящем документе, МО предоставляет в Центр ГЧП ВЭБа отчет в отношении соответствия/несоответствия своей нормативно-правовой базы требованиям, установленным для участия в Проекте ГЧП, а также готовит план действий по изменению своих правовых актов для обеспечения возможности участия МО в реализации Проектов ГЧП в рамках Программы ГЧП.

В процессе анализа существующих муниципальных нормативно-правовых актов для целей реализации Проекта ГЧП МО обязано удостовериться в том, что документы по Проекту ГЧП, указанные в настоящих рекомендациях, могут быть им подготовлены в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами МО или после внесения в такие акты необходимых изменений/принятия новых актов.

1. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ГЧП

1.1 Общие требования

1.1.1 Проведение конкурса

Для целей проведения конкурса в отношении отдельного проекта, реализуемого МО в рамках Программы ГЧП (совместных торгов на право заключения Соглашений о ГЧП между частной коммерческой организацией и

МО, объединяющих несколько проектов), в каждом муниципалитете должны быть приняты муниципальные нормативно-правовые акты, как минимум:

- содержащие решение о заключении соглашения о ГЧП,
- утверждающие конкурсную документацию, предусмотренную соответствующим межмуниципальным соглашением,
- утверждающие кандидатуры, представляющие МО при организации и проведении конкурса и наделение данных лиц соответствующими полномочиями,
- делегирующие ряд полномочий (собственника соответствующего имущества) по организации и проведению конкурса определённому лицу – «Организатору конкурса».

1.1.2 Структурирование проекта по форме, предусмотренной Программой ГЧП

В регионе должен действовать закон, предусматривающий возможность и порядок участия региона / МО в государственно-частных партнерствах («**Локальный закон о ГЧП**»). Нормативно-правовая база МО, в частности, решение о заключении Соглашения о ГЧП должна ссылаться на данный Локальный закон о ГЧП и устанавливать, что МО будет участвовать в Проекте ГЧП в порядке, предусмотренном Локальным законом о ГЧП.

Нормативно-правовая база муниципалитета не должна содержать различных нормативно-правовых актов, регулирующих тот же предмет, что и предмет регулирования Локального закона о ГЧП и при этом противоречащих положениям Локального закона о ГЧП (например, необходимо обеспечить отсутствие двойного регулирования соглашений о ГЧП при применении нормативно-правовых актов, регулирующих «инвестиционные соглашения» или порядок предоставления в аренду государственного / муниципального имущества).

В муниципалитете не должно быть нормативно-правовых актов, предусматривающих порядок предоставления частной стороне проекта ГЧП прав владения и пользования земельными участками, необходимых для реализации проекта ГЧП, не соответствующий / противоречащий порядку, предусмотренному Локальным законом о ГЧП.

Нормативно-правовая база муниципалитета не должна предусматривать такие положения относительно условий аренды муниципального имущества, которые не учитывают особенности проектов ГЧП, основанных на праве аренды объектов инфраструктуры, подлежащих реконструкции / модернизации. Особые условия регулирования (или изъятия из общих правил) могут быть закреплены как в Локальном законе о ГЧП, так и в специальных нормативно-правовых актах, регулирующих отдельные условия аренды муниципального имущества (например, размер арендной платы).

1.2 Документы, подтверждающие соответствие правовой базы МО требованиям, необходимым для реализации проекта ГЧП в рамках Программы ГЧП

МО должно обеспечить наличие следующих документов, с целью обеспечения соответствия вышеуказанным требованиям:

1.2.1 Локальный закон о ГЧП

Положения Локального закона о ГЧП должны отвечать следующим характеристикам:

- содержать положения общего характера, указывающие на то, что проекты ГЧП в различных отраслях инфраструктуры данного региона призваны оказывать положительное воздействие на развитие коммунальной и социальной инфраструктуры данного региона;
- предусматривать возможность для муниципального образования участвовать в проектах ГЧП, структурированных по примеру моделей ГЧП, основанных на праве частной собственности частного партнёра на построенный им объект, для проектов ГЧП, предполагающих создание объекта частным партнёром и модели, основанной на аренде частным партнёром муниципального имущества, для проектов ГЧП, предполагающих реконструкцию / модернизацию существующего объекта частным партнёром;
- предусматривать возможность участия в качестве стороны соглашения о ГЧП, помимо частного партнёра – инвестора и муниципалитета – собственника объекта инфраструктуры, третьих лиц, таких как муниципальные унитарные предприятия, общества с определённой долей муниципального участия, а также иных лиц, которые принимают участие в проекте ГЧП;
- предусматривать обязательства сторон ГЧП в отношении объекта проекта ГЧП – недвижимого имущества (например, обязанность публичной стороны передать объект проекта в аренду частной стороне; обязанность частной стороны передать право собственности на построенный объект публичной стороне в определённый соглашением о ГЧП срок, и т.п.);
- предусматривать порядок предоставления частной стороне земельных участков на праве аренды с целью обеспечения возможности исполнения частной стороной своих обязательств по проекту ГЧП. Такой порядок не должен противоречить положениям Земельного Кодекса Российской Федерации;
- предусматривать чёткие полномочия органов местного самоуправления муниципалитета в отношении принятия решения о заключении соглашения о ГЧП, заключения соглашения о ГЧП, а также его исполнения;
- предусматривать, что соглашения о ГЧП заключаются на конкурсной основе. Порядок проведения конкурса, устанавливаемый в Локальном законе о ГЧП, не должен противоречить положениям федерального законодательства, в частности: Земельного кодекса РФ в части предоставления земельных участков, необходимых для реализации

проекта ГЧП, в аренду; положениям Приказа Федеральной антимонопольной службы РФ №67 от 10 февраля 2010 г., утвердившего «Правила проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества».

2. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МО ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ/ОБЪЕКТА

2.1 Общие требования

Для того, чтобы МО имело возможность реализовать Проект в отношении определённого Объекта инфраструктуры, необходимо, чтобы были соблюдены следующие общие требования:

- подтверждение наличия права собственности МО на земельный участок/Объект;
- подтверждение надлежащей государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества;
- подтверждение того, что на объекты недвижимого имущества не наложено обременений (права хозяйственного ведения, права залога, прав в силу каких-либо договоров (аренды и т.д.) и т.д.);
- подтверждение того, что к объектам недвижимого имущества не применяются какие-либо ограничения, препятствующие реализации Проекта ГЧП (изъятие из оборота, ненадлежащая категория земель и т.д.)).

Нормативно-правовая база МО не должна содержать каких-либо положений, обуславливающих необходимость проведения торгов, противоречащих по своим условиям конкурсу на право заключения соглашения о ГЧП, в рамках проведения которого инвестору предоставляются земельные участки/участки недр, необходимые для реализации Проектов ГЧП.

2.2 Документы, подтверждающие соответствие правовой базы МО необходимым требованиям в отношении земельного участка, который предоставляется МО инвестору для реализации проектов ГЧП

МО должно обеспечить наличие следующих документов, с целью обеспечения соответствия вышеуказанным требованиям:

2.2.1 Право собственности на земельный участок:

- Свидетельство о праве собственности, выписку из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (если права на земельный участок не зарегистрированы в вышеуказанном реестре, то необходимо предоставление информационного письма из соответствующего государственного органа, информирующее о том, кто считается собственником земельного участка, а также информирующее о наличии обременений данного земельного участка);

- Документы, подтверждающие наличие (отсутствие) других собственников/сособственников земельного участка.

2.2.2 Кадастровая и техническая документация на земельный участок, включающая в себя:

- Кадастровый паспорт (или выписка) в отношении земельного участка;
- Кадастровую справку в отношении земельного участка;
- Градостроительный план земельного участка;
- Документы, содержащие план наземных и подземных коммуникаций, технических, санитарных и иных зон на земельном участке или вокруг него (включая топографический план);
- Документы, свидетельствующие о наличии (отсутствии) объектов незавершенного строительства или иного недвижимого имущества, находящихся на земельном участке.

2.2.3 Обременения земельного участка:

- Документы, устанавливающие обременения и/или ограничения в отношении земельного участка и/или прав на него (соглашения об установлении сервитутов и т.п.);
- Информационное письмо уполномоченного органа МО, подтверждающее, что земельный участок не зарезервирован для муниципальных нужд

2.2.4 Прилегающие земельные участки:

- Информационное письмо, определяющее все смежные земельные участки, окружающие предоставляемый земельный участок, с указанием их собственников/арендаторов/пользователей;
- Информационное письмо о возможностях доступа к земельному участку, с указанием собственников/арендаторов/пользователей, соседних земельных участков, которые должны обеспечить доступ через свои участки к предоставляемому земельному участку.

2.2.5 Прочая информация:

- Информация о порядке расчета арендной платы за земельные участки, применяющаяся в МО (копия соответствующего правового акта);
- Исковые заявления, судебные решения и т.п., которые когда либо выносились в отношении предоставляемого земельного участка.

2.3 Документы, подтверждающие соответствие правовой базы МО необходимым требованиям в отношении Объекта, предоставляемого Инвестору для реализации проекта ГЧП

МО должно обеспечить наличие следующих документов, с целью обеспечения соответствия вышеуказанным требованиям:

2.3.1 Право собственности на Объект:

- Свидетельство о праве собственности, выписку из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- Документы, подтверждающие наличие (отсутствие) других собственников/сособственников Объекта.

2.3.2 Техническая документация на Объект:

- Кадастровый паспорт (или выписка из него) или паспорт БТИ, в случае отсутствия кадастрового паспорта;
- Информация о объектах гражданской обороны, расположенных в непосредственной близости под Объектом / их отсутствии;

2.3.3 Коммуникации:

- Технологические схемы подключения Объекта к сетям инженерно-технического обеспечения вместе с актами разграничения балансовой и эксплуатационной ответственности;

2.3.4 Строительная документация на Объект (если применимо):

- Свидетельства о регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов;
- Разрешение на ввод Объекта в эксплуатацию и акты, устанавливающие недостатки в результатах выполненных работ, подлежащие устранению после ввода в эксплуатацию;
- Заключение о соответствии (ЗОО);
- Акты приемки-передачи работ по договорам подряда в отношении Объекта (включая форму КС-14);
- Разрешение на строительство Объекта;
- Заключение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (включая при необходимости результаты экологической экспертизы).

2.3.5 Обременения в отношении Объекта:

- Документы, устанавливающие обременения в отношении Объекта: предварительные (или основные) договоры аренды и субаренды, соглашения об установлении сервитутов, договоры ипотеки, кредитные договоры (на основании которых возникает залог в силу закона до момента выплаты кредита) и т.п.

3. ИСПОЛНЕНИЕ МО ОБЯЗАТЕЛЬСТВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ГЧП

3.1 Общие требования

В случае, если реализация проекта ГЧП предполагает расходы бюджета МО или предоставление бюджетной гарантии, необходимо, чтобы срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств в муниципалитете (или регионе, если субъект РФ предоставляет бюджетную гарантию для церей реализации Проекта ГЧП) был максимально длинным, а также, чтобы соответствующие долгосрочные целевые программы принимались на полный срок реализации проектов ГЧП решениями представительного органа муниципального образования.

Нормативно-правовая база МО должна позволять определить компетенцию и полномочия различных органов местного самоуправления, отвечающих / задействованных в реализации Проекта, включая представительные органы, подразделения администрации муниципального образования, контрольные органы.

Локальная нормативно-правовая база не должна содержать положений, в соответствии с которыми для предоставления бюджетных гарантий, необходимых в рамках проекта ГЧП, требуется проведение дополнительных конкурсных процедур.

Желательно, чтобы региональное законодательство и муниципальные нормативно-правовые акты, регулирующие порядок установления тарифов на результаты деятельности в сфере коммунальных услуг, оказываемых с использованием объекта соглашения о ГЧП, позволяли учитывать при установлении тарифов те затраты, которые произведены частным инвестором на создание / модернизацию / реконструкцию объекта проекта ГЧП.

3.2 Документы, подтверждающие соответствие правовой базы МО требованиям, необходимым для реализации проектов ГЧП

Муниципальное образование должно предоставить копии следующих правовых актов:

- Местный нормативно-правовой акт о бюджете муниципального образования на текущий год;
- Устав муниципального образования;
- Нормативно-правовые акты, регулирующие полномочия органов местного самоуправления, их структуру, компетенцию и т.д. (положения о подразделениях, комиссиях и т.д.);
- Нормативно-правовые акты, регулирующие порядок предоставления бюджетных гарантий регионом / муниципальным образованием;
- Нормативно-правовые акты региона и муниципального образования, регулирующие отраслевые вопросы в отрасли инфраструктуры, к которой относится создаваемый Объект;
- Нормативно-правовые акты, регулирующие тарифы организаций коммунального комплекса, которые будут эксплуатировать построенный / реконструированный объект в сфере данной отрасли инфраструктуры;
- Нормативно-правовые акты, регулирующие порядок компенсации «выпадающих доходов» организаций коммунального комплекса (в случае их наличия).

* * *