



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА



Министерство
экономического
развития РФ

РЕКОМЕНДАЦИИ

по реализации проектов
государственно-частного партнерства
в субъектах Российской Федерации



Москва, 2013 год

Оглавление

Основные обозначения и сокращения	2
Раздел 1. Основы государственно-частного партнерства.....	4
1.1. ГЧП: понятие, сущность и возможности для развития экономики субъекта РФ	4
1.2. Особенности различных видов ГЧП.....	12
Раздел 2. Государственное и муниципальное управление в сфере ГЧП.....	16
2.1. Система государственного и муниципального управления сферой ГЧП в субъекте РФ ...	16
2.2. Формирование политики субъекта РФ в сфере ГЧП.....	18
2.3. Процесс государственного и муниципального управления сферой ГЧП.....	21
2.4. Нормативно-правовая база сферы ГЧП.....	25
Раздел 3. Управление проектами ГЧП	28
3.1. Поиск и отбор проектов ГЧП.....	28
3.2. Оценка рисков по проекту ГЧП	32
3.3. Финансирование проекта ГЧП.....	33
3.4. Мониторинг и контроль исполнения проектов ГЧП	37
Список литературы	41
Приложение 1. Модельный план развития ГЧП в субъекте РФ	42
Приложение 2. Типовая анкета первичной оценки проектов ГЧП	43
Приложение 3. Типовая матрица рисков по проекту ГЧП	45
Приложение 4. Перечень нормативно-правовых актов.....	47

Основные обозначения и сокращения

ГК РФ	Гражданский кодекс Российской Федерации
ГМУ, Органы ГМУ	Органы государственной власти и местного самоуправления
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
Закон о концессиях	Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
Закон об инвестиционной деятельности	Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»
Ипотечный агент	Организация, специально созданная для реализации ипотечного кредита
Ипотечный кредит	Договор кредита под залог объектов недвижимости между частной стороной и банком
Квалифицированный заказчик	Система управленческих и информационных технологий, необходимых для функционирования проектного офиса по развитию деятельности в сфере ГЧП и реализации проектов ГЧП в субъекте РФ

Концессионер, концедент	По концессионному соглашению концессионер обязуется за свой счет создать и/или реконструировать имущество, право собственности на которое принадлежит (будет принадлежать) концеденту. При этом концессионер обязуется осуществлять деятельность с использованием этого имущества, а концедент – предоставить права владения и пользования имуществом на срок соглашения
ОИВ	Орган исполнительной власти
Оператор (в проекте ГЧП)	Частная/государственная организация, выполняющая в проекте ГЧП функции по эксплуатации и управлению объектом инфраструктуры
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
Публичный (сектор)	Государственный и муниципальный (сектор)
Региональный закон о ГЧП	Закон субъекта РФ об участии в государственно-частном партнерстве
РФ	Российская Федерация
IFC	International Finance Corporation (англ.) – Международная финансовая организация
IFC	Special purpose vehicle (англ.) – специализированная проектная компания

Основы государственно-частного партнерства

Цель настоящего раздела – общий обзор государственно-частного партнерства в системе государственного и муниципального управления, а также описание возможностей ГЧП для развития объектов инфраструктуры и систем управления такими объектами.

К задачам настоящего раздела относятся:

- определение понятия и сущности ГЧП;
- рассмотрение проблем управления инфраструктурными объектами, а также возможностей и недостатков механизмов ГЧП для решения соответствующих проблем;
- описание договорно-правовых форм ГЧП;
- рассмотрение проблемы выбора целевых отраслей инфраструктурного комплекса для применения механизмов ГЧП.

1.1. ГЧП: понятие, сущность и возможности для развития экономики субъекта РФ

1.1.1. Понятие и сущность ГЧП



ГЧП – это долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов ГЧП в целях достижения задач публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством привлечения частных ресурсов и разделения рисков между партнерами. Для государственно-частного партнерства разработано множество определений, и в большинстве из них выделяются следующие элементы, раскрывающие сущность ГЧП.

1.1.1.1. Объект ГЧП

Объектом ГЧП является имущество, входящее в состав транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры¹ (либо в целом некоторая часть публичного сектора).

Под инфраструктурой понимается совокупность сооружений, зданий, систем и служб, необходимых для функционирования экономики и обеспечения условий жизнедеятельности населения². Наиболее часто ГЧП реализуется в следующих отраслях инфраструктурного комплекса:

Транспортная инфраструктура:

- автомобильные дороги;
- железные дороги;
- трубопровод;
- морские и речные порты и суда;
- аэродромы, производственная и инженерная инфраструктура аэропортов;
- метрополитен и другой транспорт общего пользования.

¹ Портал ГЧП-Института. Раздел «Исследования» // <http://p3institute.ru/research/>.

² Лапина И., Маталина Е., Секачев Р., Троицкая Е., Хайбуллина Л., Ярина Н. Большой энциклопедический словарь. М.: АСТ, Астрель в РФ». Москва. 2013.

Социальная инфраструктура:

- здравоохранение;
- санаторно-курортное лечение;
- образование;
- культура;
- социальное обслуживание;
- спорт.

Энергетическая инфраструктура:

- производство, передача и распределение электрической и тепловой энергии;
- тепло-, газо- и энергоснабжение;
- наружное освещение и иные объекты.

Коммунальная инфраструктура:

- водоснабжение и водоотведение;
- утилизация (захоронение) бытовых отходов;
- благоустройство территорий;
- социально-бытовые объекты;
- гидротехнические сооружения.

Сущность проектов ГЧП заключается в передаче функций публичного сектора по строительству, реконструкции, модернизации, обслуживанию и эксплуатации объектов инфраструктуры частному сектору. Однако объектом ГЧП могут быть любые функции публичного сектора (также называемые публичные услуги, общественные услуги, государственные услуги), выполнение которых закрепляется за частной стороной.

1.1.1.2. Предмет ГЧП

Предмет ГЧП – это отношения в процессе взаимодействия публичного и частного сектора по поводу строительства (реконструкции, модернизации), эксплуатации и управления объектами инфраструктуры. Данные отношения обладают следующими ключевыми свойствами:

ГЧП объединяет два рода деятельности:

- инвестиции в объекты инфраструктуры;
- оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатация³.

В общем случае в проекте ГЧП

выделяются два этапа:

- «затратный этап», в течение которого частная и публичная стороны инвестируют денежные средства в объекты инфраструктуры (и иные объекты, связанные с функциями публичного сектора);
- «доходный этап», в течение которого происходит оказание услуг с помощью данных объектов и возврат инвестиций.

Наличие «доходного этапа» является ключевым отличием проектов ГЧП от государственного заказа. При этом источником дохода по проекту ГЧП может быть как выручка от оказания услуг частным лицам, так и платежи из бюджета.

ГЧП имеет долгосрочный характер⁴ и договорное оформление⁵

Долгосрочный характер реализации проектов ГЧП следует из необходимости возврата денежных средств, вложенных частной стороной (в отличие от государственного заказа). Средний срок реализации проектов ГЧП составляет более 10 лет: при этом самым длительным является именно «доходный этап», тогда как «затратный» в целом сравним по срокам с государственным заказом.

В связи с длительным характером и необходимостью формализации всех условий сложность договорных отношений для проектов ГЧП существенно выше, чем для государственного заказа. Это в свою очередь приводит к более высокой стоимости предпроектных и подготовительных работ по проектам ГЧП.

ГЧП предполагает разделение проектных рисков между сторонами⁶

Под «рисками» здесь понимаются вероятные изменения показателей проекта, прежде всего связанные с доходами и расходами.

Разделение рисков является обязательным условием отношений ГЧП. При этом наибольшую сложность представляет поиск оптимального распределения рисков в зависимости от специфики проекта ГЧП

³ Engel E., Fischer R., Galetovic A. Public-private partnerships: when and how. Centro de Economia Aplicada, Universidad de Chile. 2008.

⁴ Государственный заказ, наоборот, предполагают, что поставщик в лице частной компании, оказывая услуги (выполняя работы, осуществляя поставку товаров) несет ответственность в краткосрочном (реже в среднесрочном) периоде.

⁵ Трактовка определения ЕБРР в статье Хасанов Р. Х. «ГЧП как механизм реализации Инфраструктурных проектов в РФ». Москва. 2013.

⁶ ГЧП как экономическая концепция. Внешэкономбанк. Москва. 2009.

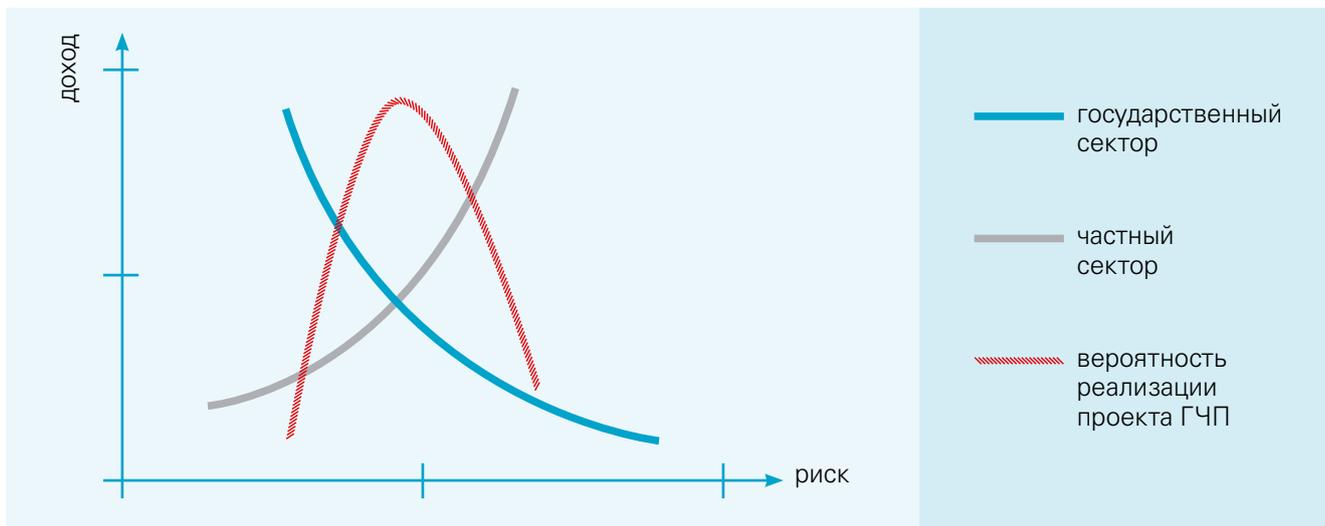


Рисунок 1. Вероятность реализации проекта ГЧП в зависимости от распределения рисков между его участниками⁷

(отрасль, тип соглашения, условия финансирования и иное). Общее правило таково – каждый риск по проекту несет та сторона, которая способна наилучшим образом им управлять.

Сложность в реализации этого правила заключается в том, что

- с одной стороны, частный инвестор стремится увеличить доход и поэтому склонен недооценивать риски проекта ГЧП (прямая зависимость «риск-доход»);
- с другой стороны, публичный орган стремится снизить ответственность и поэтому склонен завышать риски, передаваемые частному сектору (обратная зависимость «риск-доход/ответственность»).

Необходимость поиска оптимального распределения рисков также повышает значимость предпроектной стадии ГЧП по сравнению с государственным заказом.

1.1.1.3. Цель использования инструментария ГЧП

Целью использования инструментария ГЧП является обеспечение динамичного социально-экономического развития⁸ региона при условии повышения эффективности использования

бюджетных средств⁹ и увеличения качества и объема услуг государственного сектора за счет инвестиций, привлекаемых из внебюджетных источников.

Цель ГЧП включает в себя три взаимосвязанных элемента:

- ускорение темпов социально-экономического развития региона за счет дополнительных инвестиций в объекты инфраструктуры, привлекаемых из внебюджетных источников, а также за счет повышения качества услуг публичного сектора;
- экономия бюджетных средств в краткосрочном периоде за счет распределения финансирования на более длительный период;
- повышение эффективности использования бюджетных средств за счет привлечения частного сектора.

С точки зрения государственного регулирования экономики ГЧП направлено на привлечение организаций частного сектора к реализации ресурсо- и капиталоемких инфраструктурных проектов, а также на обеспечение развития производственной деятельности в широком спектре отраслей экономики и, в конечном счете, – повышение уровня жизни населения.

⁷ ГЧП в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. Всемирный банк, 2010.

⁸ ГЧП: Теория и практика. НИУ ВШЭ. Москва. 2010.

⁹ Трактровка определения Всемирного банка в статье Воротников А.М., Королев В.А. «О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах». Москва. 2010.



Рисунок 2. Классификация форм ГЧП, основные направления

1.1.1.4. Формы ГЧП

Государственно-частное партнерство включает множество форм, которые имеют различные наименования и используются в широком спектре инфраструктурных отраслей и инвестиционных сделок.

В частности, на рис. 2 представлены основные направления классификации форм ГЧП.

1.1.1.5. Объекты государственного и частного управления в сфере ГЧП

Объектами государственного и муниципального управления в сфере ГЧП являются как проекты,

так и институты ГЧП. Последние включают правила и нормы, регулирующие отношения между субъектами экономики по поводу ГЧП, и организации, обеспечивающие данные отношения.

Развитие институтов ГЧП позволяет сформировать среду, необходимую для реализации проектов ГЧП в регионе или отрасли (*более подробно см. Раздел 2 Рекомендаций*).

Четко определенные компетенции и технологии «управления проектами» позволяют органам государственной и муниципальной власти успешно реализовать проекты ГЧП (*более подробно см. Раздел 3 Рекомендаций*).

1.1.2. Преимущества и сложности использования ГЧП

Недостаточное развитие инфраструктуры сдерживает экономический рост на региональном уровне и в целом в стране – это выражается в инфраструктурных ограничениях, обуславливающих несоответствие материально-сырьевой базы производства и потенциального спроса на продукцию предприятий в регионе.

В качестве основных причин, обуславливающих инфраструктурные ограничения, выделяются:

- недостаток финансирования инфраструктуры из бюджетных источников;
- ошибки государственного и муниципального планирования и управления, неверное распределение публичных ресурсов, приводящие к выбору инфраструктурных проектов, менее эффективных с точки зрения экономического роста;
- завышение сроков реализации и финансирования проектов, а также применение устаревших технологий при строительстве объектов инфраструктуры;
- низкая эффективность и качество управления объектами инфраструктуры.

ГЧП направлено на то, чтобы в определенной степени избежать данных проблем. Используя механизмы ГЧП, можно привлечь дополнительные финансовые ресурсы в проект из внебюджетных источников. Взаимодействие с частными инвесторами позволит использовать рыночные процедуры отбора наиболее эффективных проектов. Опыт реализации ГЧП проектов свидетельствует о том, что случаи превышения сметной стоимости

и сроков реализации намного реже, нежели при механизме государственного заказа (см. рис. 3). Реализация проектов ГЧП также позволяет повысить качество оказания услуг и снизить затраты при эксплуатации объектов инфраструктуры.

Выделяются следующие преимущества и сложности применения механизмов ГЧП для преодоления инфраструктурных ограничений.

Потенциальные преимущества использования ГЧП

- **Снижение рисков по проекту.** Передача части рисков по проекту частному партнеру как стороне, способной справиться с ними с меньшими затратами и/или с лучшим результатом, чем публичная сторона.
- **Инновации.** Требования к качеству оказания услуг, а не ограничения на используемые ресурсы или технологии, а также проведение конкурентных конкурсных процедур способствует расширению поля для инноваций и привлечению наиболее технологически развитых исполнителей по проекту.
- **Сокращение общих затрат по проекту.** Передача как операций по строительству, так и эксплуатации инфраструктурного объекта одному лицу (частному партнеру) позволяет ему минимизировать затраты в течение всего срока реализации проекта ГЧП.
- **Привлечение дополнительных финансовых ресурсов.** Передача финансовых обязательств по привлечению средств на реализацию инфраструктурных проектов в частный сектор – одно из главных преимуществ ГЧП.
- **Повышение эффективности инфраструктурного объекта.** Частный партнер, привлекая финансирование и неся обязательства перед заемщиками и акционерами, заинтересован в увеличении денежных потоков от проекта и повышении эффективности управления им.

Потенциальные сложности использования ГЧП

- **Потребность в более взвешенном бюджетном планировании.** Развитие сферы ГЧП рекомендуется сопровождать реализацией взвешенной бюджетной политики в целях оптимизации расходных обязательств в долгосрочном периоде. Несмотря на то, что ГЧП обеспечивает финансирование капитальных вложений в объекты инфраструктуры за счет внебюджетных источников, отдельные проекты ГЧП (где источник доходов – это платежи из бюджета) способны увеличить общую нагрузку на бюджет в долгосрочном периоде, что важно учитывать при бюджетном планировании.
- **Управление проектами ГЧП требует от органов государственной и муниципальной власти новых управленческих компетенций.** Несмотря на то, что ГЧП повышает эффективность управления инвестиционными проектами, множество решений лежит на ответственных органах государственного и муниципального управления. Поэтому развитие компетенций в управлении проектами в системе органов государственного и муниципального управления путем повышения соответствующего профессионального уровня исполнителей, а также совершенствование систем закупок и контрактации – важные условия успешности реализации проектов ГЧП.

1.1.2.1. Возможности и ограничения ГЧП при финансировании инвестиционных проектов

Если развитие инфраструктурного комплекса, необходимое для экономического роста, сдерживается ввиду недостатка доходов бюджета,

органы государственного и муниципального управления используют инструменты ГЧП, что дает им возможность удовлетворить

потребность в инфраструктуре в текущем периоде за счет будущих бюджетных доходов. Несмотря на очевидность, данный тезис часто подвергается сомнению, так как размер долговой нагрузки, которую способен нести региональный (местный) бюджет, зависит от многих факторов.

ГЧП позволяет обеспечить дополнительные источники финансирования инфраструктурных объектов. Во-первых, ГЧП позволяет взимать плату с пользователей объектов инфраструктуры, создавая дополнительные бюджетные доходы.

Во-вторых, ГЧП также позволяет повысить эффективность эксплуатации объектов инфраструктуры и, таким образом, высвободить дополнительные ресурсы.

ГЧП предполагает отличную от государственного заказа структуру финансирования инфраструктурных инвестиционных проектов, так как вложения распределяются на более длительном временном отрезке за счет использования долговых инструментов. Таким образом, политика в сфере ГЧП, а также решения относительно реализации проектов ГЧП, сильно зависят от проводимой политики в сфере государственного долга.

ГЧП позволяет решить задачу дефицита бюджетного финансирования в краткосрочном периоде только если регион является кредитоспособным заемщиком – в противном случае поиск инвесторов в проект ГЧП будет затруднен.

Другими словами, ГЧП является эффективным способом привлечения инвестиций в инфраструктуру, если бюджет имеет стабильные источники финансирования и приемлемую долговую нагрузку.

Проекты ГЧП являются источником долгосрочных расходных обязательств бюджета. В силу того, что такие обязательства имеют длительный срок, они подвержены дополнительным рискам и угрозам, которые сложно оценить и спрогнозировать.

Неопределенность в отношении налоговых поступлений в долгосрочном периоде (охватывающем сроки реализации большинства проектов ГЧП) может приводить к переоценке органами публичной власти возможностей бюджета и принятию чрезмерных расходных обязательств по ГЧП.

Превышение приемлемой долговой нагрузки на бюджет является типичной проблемой сферы ГЧП на стадии роста.

Несмотря на то, что в рамках ГЧП значительная часть проектных рисков приходится на частного партнера, а соответствующие инфраструктурные объекты способны самостоятельно генерировать выручку, органы государственного и муниципального управления также могут нести в ГЧП значительный объем рисков и расходных обязательств.

Принятие за основу оптимистичных прогнозов, недостаток компетенций в управлении рисками, ошибки в финансовом анализе могут привести органы власти к дополнительной ответственности по рискам проекта ГЧП, проблемам в управлении долгом и повышению бюджетной нагрузки.

Помимо явных обязательств, органы государственного и муниципального управления, участвуя в проекте ГЧП, несут неявные обязательства и риски (например, ожидания со стороны населения, политические условия), которые часто реализуются на поздних стадиях проекта ГЧП, и которые важно принимать в расчет при определении объемов бюджетного финансирования и оценке проектов.

1.1.2.2. Возможности и ограничения ГЧП при планировании и отборе инвестиционных проектов

Важной задачей управления бюджетными ресурсами является поиск наиболее эффективного варианта их использования – выбор способа реализации инвестиционного проекта.

Риски отбора и планирования инвестиционных проектов, а также последствия реализации данных рисков существенны для системы органов государственного и муниципального управления.

Недостаток релевантной информации, неверные прогнозы инфраструктурного развития и потребностей в инфраструктурном обеспечении в значительной мере сужают круг потенциальных управленческих решений и приводят к неверному отбору проектов, последовательности и способам их реализации.

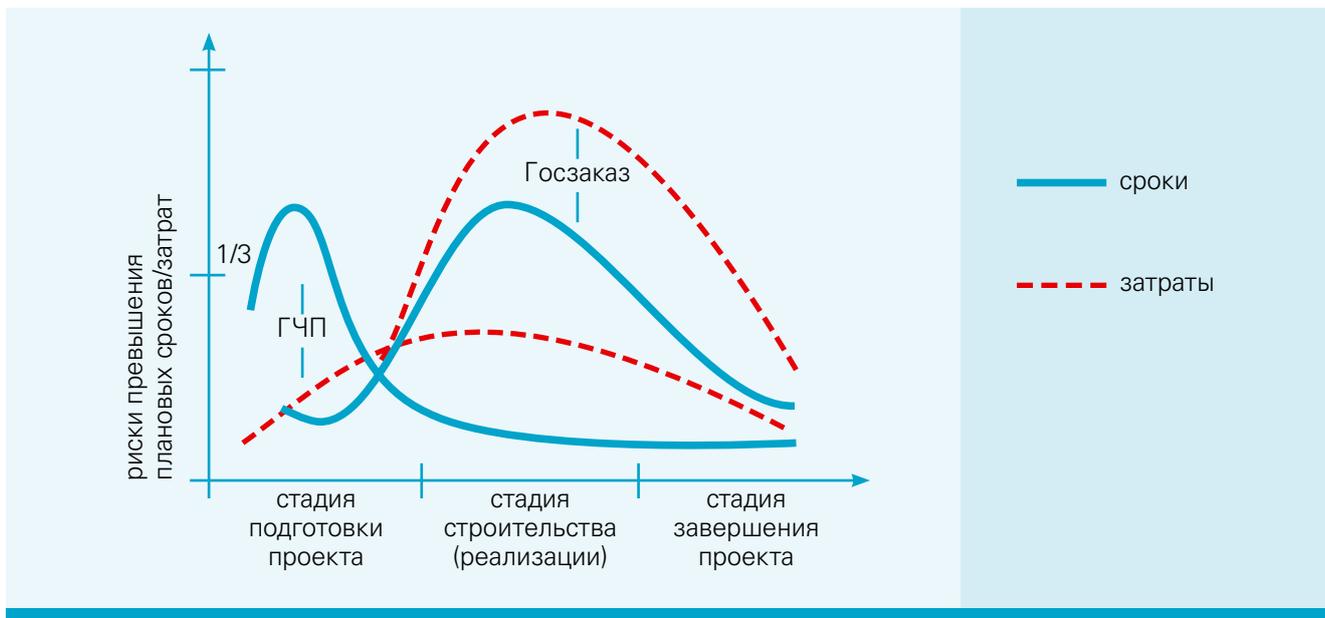


Рисунок 3. Особенности реализации инвестиционных проектов в системе ГЧП и госзаказа

При отборе инвестиционного проекта значение имеет анализ его финансовой, правовой и технической составляющих. Низкое качество выполнения данных процедур приводит к неоптимальному выбору с точки зрения моделей «риск-доход» и «затраты-выгоды», а именно: завышению ожиданий в отношении доходов по проекту, занижению потенциальных расходов и рисков по проекту.

При отборе инвестиционного проекта в системе органов государственного и муниципального управления влияние политических сил также может привести к неверным решениям, снижающим эффективность инвестиций.

ГЧП как инструмент государственного управления способно в значительной степени устранить проблемы отбора инвестиционных проектов в системе органов публичной власти.

Во-первых, частные инвесторы, привлекая финансирование, обладают необходимыми компетенциями и мотивацией для принятия более эффективных решений и отбора более эффективных проектов. Так, частные компании склонны более верно оценивать прогнозные выручку, затраты и риски по проектам, но главное – они не склонны принимать участие в проблемных проектах.

Во-вторых, специализированные частные компании способны эффективно определять

инфраструктурные ограничения и формировать соответствующие инвестиционные инициативы. Использование инициатив частного сектора органами публичной власти возможно за счет применения необходимых процедур (см. п. 2.3 настоящих Рекомендаций).

Тем не менее, ГЧП имеет ряд ограничений при отборе проектов. Частные компании не могут оградить органы публичной власти от разработки неэффективных проектов либо от ошибок планирования: они способны только избегать такие инициативы государственного сектора. Частные компании также способны повысить качество предпроектного анализа в той степени, насколько они принимают на себя риски по проекту.

1.1.2.3. Возможности и ограничения ГЧП в управлении инвестиционными проектами

Наиболее распространенной причиной вовлечения частного сектора в управление инфраструктурными объектами является более высокая эффективность частного менеджмента, обуславливающая более низкие затраты при более высоком качестве по сравнению с государственным и муниципальным управлением. В общем случае это верно как для текущих, так и для капитальных затрат по инфраструктурным проектам.

Более эффективный менеджмент определяется более сильной (относительно государственных служащих) мотивацией частных инвесторов, стремящихся к максимизации прибыли и отдачи от инвестиций.

Зарубежная практика свидетельствует о том, что проекты, реализуемые в рамках ГЧП, достигают большей результативности, чем проекты, реализуемые только силами публичного сектора.

В частности, по статистике, приведенной рядом зарубежных исследователей для стран-участниц ОЭСР, превышение фактических затрат над плановыми по проектам ГЧП имеет место примерно в 3 раза реже, чем для государственного заказа. При этом отмечается, что превышение плановых сроков характерно как для ГЧП, так и системы госзаказа. Однако в проектах ГЧП превышение имеет место на ранних стадиях (ввиду более сложных предпроектных и подготовительных работ), тогда как при госзаказе срывы сроков возникают на стадиях строительства и реализации проектов.

Тем не менее эффективность управления в проектах ГЧП в значительной мере зависит от эффективности системы государственного и муниципального управления: способности подготовить документацию и проработать проект на предпроектной стадии, оптимально распределить риски между сторонами ГЧП и обеспечить конкурентный принцип в конкурсных процедурах.

1.1.2.4. Возможности и ограничения ГЧП в управлении качеством эксплуатации объектов инфраструктуры

Низкое качество эксплуатации инфраструктурных объектов является весьма распространенной проблемой государственного и муниципального управления. Ошибочным и не менее распространенным является стремление повысить качество инфраструктуры исключительно за счет нового строительства, а не улучшения качества эксплуатации имеющихся объектов.

Эффективная эксплуатация инфраструктурных

объектов позволяет повысить срок службы и обеспечить экономию капитальных затрат на реконструкцию и восстановление. В частности, иностранные исследования демонстрируют, что отсутствие текущих затрат на эксплуатацию дорожного полотна в течение 3 лет повышает сумму необходимых затрат на восстановление в 6 раз; в течение 5 лет – в 18 раз. Более того, помимо снижения объема капитальных затрат, эффективная эксплуатация позволяет снизить потери в сетях и сократить расходы эксплуатирующей организации.

Механизм ГЧП содержит больше стимулов и возможностей для повышения эффективности эксплуатации инфраструктурных объектов. Во-первых, ГЧП позволяет объединить строительство и эксплуатацию в рамках одного соглашения, стимулируя частного инвестора к экономии капитальных и текущих затрат по проекту за счет повышения качества выполнения данных операций.

Во-вторых, соглашение о ГЧП определяет объем выручки и качество услуг по проекту, что (в случае оплаты услуг объекта населением) стимулирует инвестора к минимизации расходов при соблюдении требований по качеству; в случае оплаты услуг объекта из бюджета обязывает органы власти компенсировать затраты на эксплуатацию на регулярной основе. В-третьих, качество эксплуатации инфраструктурных объектов регулируется путем установления необходимых требований и показателей в соглашении о ГЧП.

Тем не менее следует обратить внимание на то, что применение ГЧП для повышения эффективности эксплуатации объектов инфраструктуры может быть ограничено ввиду:

- недостаточного финансового участия оператора инфраструктурного объекта (эксплуатирующей организации) в проекте;
- недостаточной проработки соглашения о ГЧП;
- слабости контроля для проектов, предполагающих оплату услуг инфраструктурного объекта из бюджета в случае монопольного положение объекта на соответствующем рынке.

1.2. Особенности различных видов ГЧП



Государственно-частное партнерство включает множество форм, имеющих различные наименования и используемых в широком спектре инвестиционных сделок и отраслей инфраструктурного комплекса. Данный раздел более подробно описывает договорно-правовые формы, а также приоритетные отрасли для ГЧП.

1.2.1. Договорно-правовые формы ГЧП

К договорно-правовым формам ГЧП, законодательно регулируемым в Российской Федерации, относятся:

- 1 Концессионные соглашения в соответствии с Законом о концессиях.
- 2 Соглашения о государственно-частном партнерстве в рамках законодательства о ГЧП.
- 3 Неконцессионные договорные формы, предусмотренные ГК РФ, с учетом обязательных норм применимого федерального законодательства.

Выделенные формы ГЧП имеют отличительные характеристики, на которые представителям органов государственного и муниципального управления рекомендуется опираться при проработке отношений в рамках конкретного проекта ГЧП.

Ниже приведены основные особенности реализации ряда договорных форм проектов ГЧП: общие характеристики, обязанности сторон, достоинства, нормативно-правовое поле.

1.2.1.1. Концессионное соглашение

Права и обязанности сторон концессионного соглашения, порядок его заключения и предоставления прав на государственное имущество закреплены в Законе о концессиях.

Закон о концессиях предусматривает единственную договорную модель концессионного соглашения, в соответствии с которой концессионер (частная сторона) осуществляет строительство и/или реконструкцию объекта соглашения, находящегося в собственности концедента (публичной стороны) или подлежащего передаче в собственность концеденту после строительства (реконструкции) с последующей эксплуатацией данного объекта концессионером на праве владения и пользования.

Права и обязанности концедента в рамках концессионного соглашения:

- обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный соглашением, права

владения и пользования объектом соглашения для осуществления концессионером деятельности, предусмотренной соглашением;

- вправе предоставить во владение и в пользование концессионера имущество, принадлежащее концеденту на праве собственности, образующее единое целое с объектом соглашения и предназначенное для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением;
- вправе принимать на себя часть расходов на создание и/или реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения;
- вправе предоставлять бюджетные гарантии;
- вправе принимать на себя обязательства по подготовке территории, необходимой для создания и/или реконструкции объекта концессионного соглашения, и/или для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;
- вправе выплачивать концессионеру плату концедента (по автодорожным проектам).

Концессионер в рамках концессионного соглашения:

- обязуется выполнить работы по строительству и эксплуатации, подлежащие исполнению за счет собственных или заемных средств (с учетом возможности софинансирования концедентом);
- обязуется осуществлять деятельность с использованием объекта концессионного соглашения.

Следует отметить, что концедент является публично-правовым образованием, в то время как концессионер – частным инвестором.

На концессионера могут возлагаться обязательства:

- 1 по уплате концеденту концессионной платы;
- 2 по подготовке проектной документации объекта соглашения;

- 3 по подготовке территории;
- 4 по реализации производимых товаров, выполнению работ, оказанию услуг на внутреннем рынке в течение срока действия концессионного соглашения.

Целесообразность применения концессионного соглашения определяется следующими достоинствами при реализации проектов ГЧП:

- 1 Ясность правового режима ввиду наличия отдельного федерального закона, регулирующего порядок заключения и исполнения концессионных соглашений.
- 2 Наличие определенной практики реализации концессионных проектов, в том числе на региональном уровне.
- 3 Возможность применения отдельных механизмов государственной поддержки и инструментов ГЧП, в том числе привлечение инвестиций посредством выпуска концессионных облигаций.

1.2.1.2. Соглашение о государственно-частном партнерстве

Соглашение о государственно-частном партнерстве основывается на соответствующих положениях федерального законодательства и законе субъекта РФ об участии в государственно-частном партнерстве (далее – региональный Закон о ГЧП).

Для целей обеспечения нормативно-правовой базы для реализации соглашений о ГЧП региональный Закон о ГЧП должен предусматривать соблюдение следующих норм с учетом и на основании применимых императивных правил федерального законодательства:

- закрепление открытого перечня договорных моделей для целей реализации соглашения о государственно-частном партнерстве;
- установление гибкого перечня обязательных и необязательных условий соглашения о ГЧП;
- возможность осуществления различных выплат частному партнеру, характерных для практики реализации проектов ГЧП, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- возможность применения обеспечительных механизмов в рамках проекта с целью увеличения финансовой привлекательности проекта;
- закрепление открытого перечня критериев конкурса с перечнем основных возможных критериев;

- закрепление гарантий прав частных инвесторов;
- необязательный порядок применения типовых соглашений о ГЧП.

Предмет, права и обязанности сторон в рамках соглашения о ГЧП выделяются на основе моделей ГЧП, предусматриваемых региональным законом о ГЧП, которые могут включать следующие обязательства частного партнера:

- строительство – владение – эксплуатация – передача (СВЭП);
- реконструкция – владение – эксплуатация – передача (РВЭП);
- строительство – владение – эксплуатация (СВЭ);
- реконструкция – владение – эксплуатация (РВЭ);
- строительство – владение – передача (СВП);
- реконструкция – владение – передача (РВП).

В рамках соглашения о ГЧП возможно предусмотреть иные модели, основываясь на типичных для проектов ГЧП формах участия частного партнера, а именно:

- проектирование;
- строительство;
- реконструкция;
- эксплуатация;
- содержание;
- финансирование;
- модернизация.

Целесообразность применения соглашения о ГЧП как договорно-правовой формы ГЧП определяется следующими достоинствами.

- 1 Гибкость в структурировании проекта, реализуемого на основе соглашения о ГЧП.
- 2 Возможность использования в случае неприменимости для конкретных условий сделки иных форм, в том числе в связи с ограничениями Закона о концессиях, влияющих на обеспечение финансовой привлекательности проекта и соблюдение интересов кредиторов проекта;
- 3 Наличие успешного опыта реализации проектов ГЧП в рамках данной формы.

В настоящее время имеет место несоответствие конкретных положений соглашений о ГЧП императивным нормам федерального законодательства. Устранение данной проблемы регионального законодательства в сфере ГЧП требует их принципиального согласования

с федеральными нормативно-правовыми актами. Однако и на основе имеющейся базы при качественной проработке соглашений о ГЧП часть рисков может быть снижена.

1.2.1.3. Инвестиционный договор

Одной из распространенных неконцессионных договорно-правовых форм ГЧП является инвестиционный договор. Основания для заключения и общие положения инвестиционных договоров между публичным и частным партнерами установлены статьей 421 ГК РФ и Законом об инвестиционной деятельности.

С целью предоставления частному партнеру прав на объект инвестиционного соглашения (земельный участок или иное недвижимое имущество) должны применяться императивные правила федерального законодательства, включая правила о проведении торгов в отношении такого имущества.

В рамках инвестиционного договора возможны следующие стандартные формы участия публичного партнера:

- предоставление имущества во временное владение и пользование, а также в собственность (в том числе, путем отчуждения акций/долей, принадлежащих публичной стороне);
- софинансирование проекта;
- предоставление бюджетных гарантий;
- предоставление частному партнеру налоговых и иных льгот.

Целесообразность применения инвестиционного договора как формы ГЧП определяется следующими достоинствами:

- гибкость в структурировании проекта, реализуемого на основе инвестиционного договора, в том числе позволяющая увеличить финансовую привлекательность проекта для частного партнера и обеспечить интересы кредиторов проекта;
- возможность использования в случае неприменимости для конкретных условий сделки модели концессионного соглашения.

1.2.2. Использование ГЧП в отраслях инфраструктурного комплекса

В мировой практике ГЧП используется в большинстве отраслей инфраструктурного комплекса. При этом набор отраслей, где используется ГЧП, варьируется в зависимости

При этом следует учитывать, что применение данной формы в значительной мере ограничено текущими положениями соответствующей нормативно-правовой базы и развитием судебной практики, что в свою очередь накладывает ограничения на доступные для использования финансовые инструменты.

К разновидностям договорных форм ГЧП можно отнести также и операторское соглашение, используемое в качестве договорной формы для реализации инвестиционных инфраструктурных проектов. Его природа схожа с так называемыми «сервисными контрактами», распространенными в зарубежной практике. Однако операторское соглашение не регулируется в федеральном законодательстве в качестве самостоятельного договора и является смешанным договором по смыслу статьи 421 ГК РФ.

Наиболее известным примером использования операторского соглашения в России является долгосрочное операторское соглашение на содержание, ремонт и осуществление эксплуатации на платной основе федеральной автомобильной дороги М4-Дон (секция 2), заключенное в 2011 году между ГК «Российские автомобильные дороги» и частным оператором. Кроме того, к разновидностям договорных форм ГЧП часто относят договор аренды с инвестиционными условиями. Его условия предполагают вложение арендатором инвестиций за счет собственных или заемных средств в развитие (реконструкцию) арендуемого имущества (в том числе в сфере жилищно-коммунального хозяйства). При этом арендатор лишь пользуется арендуемым имуществом за плату и несет ответственность за его надлежащую эксплуатацию и содержание. Обязанность по развитию такого имущества по-прежнему лежит на органах публичной власти. Обременение договора аренды инвестиционными обязательствами представляется искусственным явлением, направленным на замещение инвестиционного договора, регулирующего отношения сторон по участию в инвестиционном проекте.

из собственных представлений о важности отраслей и эффективности использования в них ГЧП.

Таким образом, алгоритм отбора отраслей, в которых планируется использовать ГЧП, является важным вопросом для органов исполнительной власти.

1.2.2.1. Формирование подходов к определению приоритетных отраслей для реализации проектов ГЧП

Важной предпосылкой при определении приоритетных отраслей для реализации проектов ГЧП является признание факта, что ГЧП реализуется, прежде всего, в тех случаях, когда самостоятельное осуществление проекта публичной или частной стороной невозможно в силу ограниченности ресурсов.

Объектом ГЧП в абсолютном большинстве случаев является объект инфраструктуры, представляющий собой сооружение, характеризующееся высокой технологической сложностью и территориально ограниченным рынком сбыта полезного продукта, производимого с его помощью.

Рассмотрение инфраструктуры в качестве целостного отраслевого комплекса в экономике субъекта дает возможность в дальнейшем перейти к планированию его развития на долгосрочной основе в соответствии с планами развития территорий.

Такой подход позволяет

- сократить инфраструктурные ограничения в отраслевом/региональном развитии,
- повысить обеспеченность объектами инфраструктуры инвестиционных площадок, предприятий и населения,
- способствовать повышению инвестиционной привлекательности и экономическому росту региона и/или муниципального образования.

При оценке отраслевых приоритетов реализации проектов ГЧП важно учитывать потребности субъекта РФ и муниципальных образований в инфраструктуре.

Более того, определение приоритетов в проектах строительства/реконструкции инфраструктуры с учетом внебюджетных источников финансирования, доступных в рамках политики в сфере ГЧП, способно существенно изменить

плановую структуру и объем соответствующих бюджетных расходов на инфраструктуру.

Определенность в отношении отраслевых приоритетов развития ГЧП позволит быстрее наладить систему управления подготовкой и реализацией проектов ГЧП в регионах.

1.2.2.2. Предложение подходов к определению приоритетных отраслей для реализации проектов ГЧП

В основе порядка определения приоритетных отраслей для реализации проектов ГЧП в субъекте РФ могут лежать приоритеты, зафиксированные в долгосрочных или среднесрочных программных документах.

Поскольку специфика правоотношений в сфере ГЧП позволяет как публичному, так и частному партнеру быть инициатором проекта, то система управления ГЧП должна соответствовать задаче стимулирования частной инициативы и предусматривать гибкий механизм для оценки инфраструктурных проектов, возникающих в краткосрочном периоде. Другими словами, если реализация частной инициативы обеспечит положительный социальный, бюджетный и коммерческий эффект, важно сформировать соответствующий порядок принятия решения, позволяющий реализовать такую инициативу, даже если она непосредственно не входит в состав документов долгосрочного планирования развития инфраструктуры.

Помимо обеспечения гибкости управления развитием ГЧП такой механизм позволит соблюсти баланс между существующими потребностями в объектах инфраструктуры и коммерческой привлекательностью инфраструктурных проектов для частных инвесторов.

Тем не менее с целью сохранения долгосрочных приоритетов инвестирования в отрасли инфраструктуры важно сформировать ряд проектов, которые объективно нуждаются в финансировании из внебюджетных источников и при этом представляют коммерческий интерес для частных инвесторов. Такого рода проектам следует присвоить статус приоритетных проектов ГЧП, при этом выделив деятельность по их реализации для целей накопления опыта и формирования лучшей практики управления в сфере ГЧП в субъекте РФ.

Государственное и муниципальное управление в сфере ГЧП

В данном разделе представлено описание состава и принципов формирования системы управления сферой ГЧП на региональном и местном уровне, стадий развития данной системы, политики субъекта РФ в сфере ГЧП, программных и нормативных документов, а также процесса управления ГЧП в системе органов власти.

2.1. Система государственного и муниципального управления сферой ГЧП в субъекте РФ

Развитие ГЧП в субъекте РФ требует формирования отдельной системы управленческих процессов, структур и распорядительных документов, а также соответствующей системы мер, включая выработку целей, задач и принципов, направлений развития и мероприятий по их достижению, формализованной в виде документов стратегического планирования (далее – система государственного и муниципального управления ГЧП).

Несмотря на то, что ГЧП может быть реализовано как несколько единственных в своем роде проектов (без создания специальной системы институтов и организационных структур), в большинстве стран, имеющих успешную практику ГЧП, государственное

и муниципальное управление ГЧП построено на системной основе.

Развитие системы государственного и муниципального управления ГЧП:

- свидетельствует о долгосрочном характере государственных планов относительно развития ГЧП;
- повышает эффективность, прозрачность и объективность принимаемых инвестиционных решений;
- расширяет возможности реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП;
- повышает интерес частного сектора к проектам ГЧП в субъекте РФ.

2.1.1. Определение системы государственного и муниципального управления ГЧП



В зарубежной практике не существует единой модели государственного и муниципального управления ГЧП. Она, как правило, развивается постепенно, чаще всего в соответствии со специфическими задачами экономики региона. На начальных этапах создания системы важно направить усилия на то, чтобы сделать ГЧП как форму отношений в принципе возможной, а также на создание и популяризацию его потенциала. В тех случаях, когда ряд проектов ГЧП уже был реализован по уникальным схемам, уровень рисков для органов власти, связанный с этими проектами, может послужить стимулом к совершенствованию системы государственного и муниципального управления ГЧП.

В общем случае элементы системы государственного и муниципального управления ГЧП могут быть следующими:

- Политика ГЧП – формулировка целей органов государственного и муниципального управления при использовании ГЧП, а также задач, объема и принципов развития сферы ГЧП.

- Процессы реализации ГЧП – процессы создания, развития, оценки, реализации и управления проектами ГЧП, роли различных организаций в этих процессах, включая межведомственные согласования.
- Контроль реализации ГЧП – роль органов ГМУ, частных компаний и общественности в программе ГЧП, а также лиц, ответственных за ее реализацию.
- Государственное и муниципальное управление финансами – процессы контроля, отчетности и обеспечения финансовых обязательств по проектам ГЧП, направленные на обеспечение заданного уровня бюджетной эффективности,

оптимизации налоговой нагрузки и управления соответствующими финансовыми рисками.

- Нормативно правовая база – нормативные правовые акты в основе отношений ГЧП, позволяющие органам публичной власти участвовать в проектах ГЧП и определяющие правила и границы реализации ГЧП.

Оптимальная стратегия развития системы государственного и муниципального управления ГЧП зависит от специфических условий ее реализации, в том числе особенностей законодательства, кредитоспособности и инвестиционного климата, приоритетного направления государственной политики субъекта РФ.

2.1.2. Стадии развития системы государственного и муниципального управления

Развитие системы государственного и муниципального управления ГЧП имеет несколько ключевых этапов.

Этап 1-1 (продолжительность этапа – 1 год):

- принятие решения о развитии сферы ГЧП и системы управления ГЧП на уровне высшего руководства субъекта РФ;
- выработка приоритетов развития инфраструктурного комплекса на принципах ГЧП;
- отбор, подготовка и формирование портфеля пилотных проектов ГЧП;
- проведение первичных мероприятий по привлечению потенциальных инвесторов к проектам в сфере ГЧП в регионе.

Этап 1-2 (продолжительность этапа – 2-4 года):

- реализация пилотных ГЧП проектов;
- разработка политики развития сферы ГЧП в субъекте РФ;
- разработка и принятие регионального закона о ГЧП;
- внедрение системы управления проектами ГЧП;
- создание специализированных структур по развитию и управлению ГЧП (либо наделение действующей структуры соответствующими полномочиями) и разработка необходимых регламентов и распорядительных документов;

- создание системы взаимодействия с потенциальными частными инвесторами и экспертным сообществом в сфере ГЧП;
- оценка результатов реализации Этапа 1 – доработка политики развития сферы ГЧП в субъекте РФ, совершенствование нормативно-правовой базы и системы управления ГЧП-проектами.

Этап 2 (продолжительность этапа – 6-7 лет):

- разработка и публикация программы развития сферы ГЧП в субъекте РФ;
- доработка регионального закона о ГЧП и иных соответствующих нормативно-правовых актов;
- развитие системы управления ГЧП проектами, включая:
 - расширение числа целевых секторов и отбор новых проектов ГЧП;
 - расширение числа применяемых финансовых инструментов;
 - увеличение пула потенциальных инвесторов;
 - проведение мероприятий по повышению квалификации работников органов власти субъекта РФ в сфере управления проектами ГЧП на постоянной основе;
- оценка результатов реализации Этапов 1-2 – доработка политики развития ГЧП в регионе, совершенствование нормативно-правовой базы и системы управления ГЧП-проектами.

Этап 3 (полноценное развитие сферы ГЧП в регионе):

- охват множества секторов;
- развитость нормативно-правовой базы: возможность использовать весь спектр моделей ГЧП, гибко распределять риски в зависимости от специфики проекта;
- большой объем финансовых ресурсов для инвестиций в инфраструктуру, прежде всего средства пенсионных фондов и фондов прямых инвестиций;
- устойчивый поток проектов;
- высокая квалификация и обширный опыт реализации ГЧП проектов у ответственных органов публичной власти.

2.1.3. Создание системы государственного и муниципального управления сферой ГЧП



В основе системы государственного и муниципального управления ГЧП лежат следующие документы, разработка и доработка которых осуществляется в течение различных этапов ее развития:

- Концепция (либо раздел в Стратегии развития) – описывает цели, масштаб и принципы реализации политики развития в сфере ГЧП, а также может включать в себя основные процедуры и правила, в соответствии с которыми она будет реализовываться.
 - Законодательные акты и нормативные документы – правовая база, которая делает возможным реализацию развития сферы ГЧП в регионе и описывает правила ее реализации.
 - Долгосрочные целевые программы развития инфраструктуры.
 - Методические материалы – инструкции, рекомендации и иные документы, которые могут быть использованы для предварительного описания процедур ГЧП, или быть созданы впоследствии как дополнение к программному заявлению и законодательным актам, описывая лучшие имеющиеся практики.
- В дополнение к межотраслевым документам, возможно принятие специальных отраслевых правовых актов, которые могут обеспечить развитие системы государственного и муниципального управления ГЧП в целевых отраслях инфраструктуры.

2.2. Формирование политики субъекта РФ в сфере ГЧП



Разработка политики в сфере ГЧП как системы целей, последовательности действий для развития сферы ГЧП и основных принципов их реализации является важным этапом в создании системы управления ГЧП. Политика в сфере ГЧП включает в себя следующие элементы:

- цели развития ГЧП;
- приоритеты и направления реализации проектов ГЧП;
- принципы реализации.

2.2.1. Цели и принципы реализации политики субъекта РФ в сфере ГЧП

Зарубежная практика демонстрирует, что политика в сфере ГЧП может быть направлена на достижение различных целей и формироваться различными путями. В ряде стран применение

ГЧП ограничивается целевой инфраструктурной отраслью (более других требующей привлечения дополнительных инвестиций), затем данную практику распространяют на другие сектора.

Опыт первичного применения стратегических документов, направленных на развитие сферы ГЧП в целом, также распространен.

Набор и распределение целей и задач государственной политики, проводимой органами власти субъекта РФ, зависит от состояния инфраструктуры, бюджетных ресурсов и кредитоспособности в регионе.

В частности, могут быть использованы нижеследующие цели и задачи:

- обеспечение большего объема инвестиций в инфраструктуру благодаря доступу к частным финансовым ресурсам;

- достижение требуемого отношения цена/качество услуг населению;
- повышение возможности контроля и учета услуг, предоставляемых населению;
- стимулирование экономического роста и социального развития региона.

Политика в области ГЧП содержит принципы, в соответствии с которыми будут реализованы проекты ГЧП. Данные принципы дополняются соответствующими нормативами и регламентами, которые определяют, как они будут реализованы на практике. Ниже приведены принципы реализации политики в сфере ГЧП, широко распространенные в мировой практике.

- **Бюджетная эффективность.** Управление объектом инфраструктуры должно осуществляться той компанией частного сектора, которая способна обеспечить лучшее качество и/или меньшие издержки при прочих равных условиях. ГЧП может существенно повысить качество услуг населению и оптимизировать использование государственных ресурсов.
- **Прозрачность.** Все количественные и качественные показатели, используемые при оценке, реализации и мониторинге проектов ГЧП, должны быть открыты для публичного доступа.
- **Конкуренция.** Высокое качество и снижение издержек эксплуатации инфраструктурного объекта обеспечивается путем отбора наиболее эффективного частного партнера.

- **Адекватное распределения рисков.** Должное распределение рисков между частными и государственными лицами означает, что риск должен приходиться на ту сторону, которая имеет наилучшие возможности по управлению им при наименьших затратах (с учетом общественных интересов и характеристик проекта).
- **Финансовая ответственность.** Обязательства и публичной, и частной стороны осуществить финансирование проекта в рамках требуемых объема и сроков. Выполнение расходных обязательств публичной стороны по соглашению о ГЧП без ущерба для системы государственных и муниципальных финансов и качества предоставляемых публичных услуг.

2.2.2. Формирование приоритетов политики в сфере ГЧП

Органы государственного и муниципального управления могут конкретизировать приоритеты политики в сфере ГЧП, исходя из нижеследующих особенностей реализации проектов ГЧП.

Отрасль инфраструктурного комплекса

В политике развития сферы ГЧП могут быть выделены отрасли инфраструктурного комплекса, в которых имеет место наибольшая потребность в инвестициях или повышении качества предоставляемых услуг (или те отрасли, в которых ГЧП будет наиболее эффективным и рентабельным

для частного инвестора). Выбор отраслей важно согласовать с задачами социально-экономического развития региона.

Типы и сроки соглашений о ГЧП

Механизм ГЧП может быть использован для различных типов операций: управление, проектирование, строительство, операционная поддержка, инвестирование и сервисное обслуживание объектов.

Политикой в сфере ГЧП могут быть выделены, во-первых, типы соглашений, которые могут применяться для развития ГЧП; во-вторых, типы

соглашений, которые не будут применяться для реализации проектов ГЧП; в-третьих, минимальные и максимальные сроки проектов ГЧП.

Размер проектов

Во многих случаях рекомендуется указать минимальный объем инвестиционного проекта, который может быть реализован в рамках ГЧП. Относительно небольшие проекты ГЧП зачастую могут быть невыгодны из-за высоких издержек на подготовительном и предпроектном этапе. В отдельных случаях небольшие проекты могут быть реализованы с применением упрощенных процедур.

Оценка данных приоритетов политики в сфере ГЧП существенно зависит от обстоятельств, при которых она будет применяться, а также существующих

процессов в системе управления ГЧП и роли различных институциональных образований.

В частности, выделим следующие рекомендуемые характеристики проектов ГЧП:

- период действия соглашения – не менее 3 лет с момента его заключения;
- приоритетные отрасли – транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура;
- доля софинансирования капитальных затрат из бюджета – не более 75%;
- доля покрытия текущих затрат по проекту за счет бюджетных гарантий – не более 70%;
- минимальный общий объем финансирования по проекту ГЧП на уровне субъекта РФ – 200 млн. руб., муниципального образования – 50 млн. руб.

2.2.3. Система программных документов субъекта РФ в сфере ГЧП



Государственная политика развития сферы ГЧП в регионе отражается в системе следующих программных документов:

- распорядительный документ о развитии сферы ГЧП на уровне высшего органа власти субъекта РФ;
- модельный план развития ГЧП;
- стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, в которую внесены положения о развитии сферы ГЧП;
- долгосрочные целевые программы субъекта РФ, в которые внесены утвержденные проекты ГЧП.

В процессе формирования государственной политики развития сферы ГЧП субъекта РФ рекомендуется привлекать потенциальных участников ГЧП и заинтересованных лиц: российских и иностранных частных инвесторов, финансовые организации, консультантов и экспертные организации, представителей органов публичной власти – уже на этом этапе создавая основу для развития взаимодействия с ГЧП-сообществом.

В случае принятия решения о разработке отдельного стратегического документа (или раздела в Стратегии социально-экономического развития, посвященного развитию сферы ГЧП), рекомендуется проработать следующие блоки:

- 1 Роль ГЧП в социально-экономическом развитии субъекта РФ.
- 2 Цель развития ГЧП на территории субъекта РФ.
- 3 Основные задачи развития ГЧП на территории субъекта РФ.
- 4 Приоритетные отрасли применения механизмов ГЧП.
- 5 Особенности нормативно-правового регулирования участия субъекта РФ в проектах ГЧП.
- 6 Основные направления деятельности органов публичной власти по развитию ГЧП в субъекте РФ.
- 7 Формы реализации ГЧП в субъекте РФ.
- 8 Механизмы поддержки развития ГЧП в субъекте РФ.
- 9 Порядок взаимодействия органов исполнительной власти при реализации проектов ГЧП на территории субъекта РФ.

В разделе «Роль ГЧП» рекомендуется выделить роль ГЧП как особого механизма сотрудничества субъекта Российской Федерации по реализации инвестиционных проектов в сфере инфраструктуры. Данный раздел должен быть подготовлен в соответствии со Стратегией социально-экономического развития субъекта РФ. В разделе важно провести анализ проблем инфраструктурного комплекса субъекта РФ, в частности, оценить ограничения и потенциал развития инфраструктуры субъекта РФ и муниципальных образований.

В разделе «Цель развития ГЧП» важно определить цели социально-экономического развития субъекта РФ, для достижения которых рекомендуется и целесообразно привлечение ресурсов, имеющихся в распоряжении частного бизнеса.

В разделе «Задачи развития ГЧП» рекомендуется сформулировать основные задачи – направления деятельности органов публичной власти по созданию благоприятных инвестиционных условий для реализации потенциала ГЧП в субъекте РФ с учетом долгосрочных стратегических документов.

В разделе «Приоритетные отрасли для ГЧП» рекомендуется определить приоритеты с точки зрения потребностей и эффективности использования механизмов ГЧП в различных отраслях экономики субъекта РФ. Рекомендуется также определить приоритетные отрасли

инфраструктурного комплекса для реализации пилотных проектов ГЧП на основе оценки существующих инфраструктурных ограничений.

В раздел «Особенности нормативно-правового регулирования» рекомендуется включать основные задачи и направления развития нормативно-правовой базы субъекта РФ в сфере ГЧП с учетом развития федерального законодательства.

Раздел «Формы реализации ГЧП» разрабатывается в том случае, если в законе субъекта РФ о ГЧП отсутствуют формы и договорные модели реализации проектов ГЧП. Раздел разрабатывается с учетом действующих норм федерального и регионального законодательства, регулирующего правоотношения в области ГЧП и смежных сферах правового регулирования.

В раздел «Порядок взаимодействия при реализации проектов ГЧП» важно включить рекомендации органам местного самоуправления по подготовке и реализации проектов ГЧП на муниципальном уровне, а также принципы взаимодействия при реализации проектов ГЧП между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Положения данного документа должны быть закреплены в соответствующих долгосрочных целевых программах и иных стратегических документах субъекта РФ.

2.3. Процесс государственного и муниципального управления сферой ГЧП



Для успешной реализации проектов ГЧП органам государственной и муниципальной власти необходимы определенные навыки и знания, а также структуры управления. Хотя частные партнеры финансируют проектирование, строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры, а также используют их для предоставления услуг населению, органы публичной власти несут ответственность за качество данных услуг.

Для более качественного выполнения своих функций в рамках ГЧП органам публичной власти следует выработать методологию реализации проектов ГЧП, определить промежуточные задачи, которые должны быть выполнены при их реализации, а также организации, ответственные за каждую из таких задач.

Процесс реализации проектов ГЧП (далее – Процесс) включает ряд мероприятий, которые необходимо осуществить органам ГМУ с целью

успешной реализации проекта ГЧП. Стандартизация стадий процесса обеспечивает выполнение данных мероприятий более последовательно и эффективно.

Структура ответственности за реализацию проектов ГЧП подразумевает распределение ответственности между органами ГМУ за инициацию, разработку и реализацию проектов ГЧП, а также за координацию и контроль процесса их выполнения.

2.3.1. Типовые процедуры государственного управления ГЧП



В зарубежной практике многими странами разработаны стандартные процедуры управления в сфере ГЧП. Это позволяет гарантировать, что все проекты ГЧП будут реализованы в соответствии с долгосрочными стратегическими документами государственной политики, а также помогает осуществлять координацию между органами государственной власти и иными участниками процесса реализации ГЧП.

Процесс управления в системе ГЧП разделяется на ряд стадий, выполнение которых включает контроль и мониторинг, переход на следующую стадию возможен после окончания работ по предыдущей.

Такой подход применяется, поскольку, во-первых, он дает возможность осуществлять своевременное участие надзорных органов в управление проектами ГЧП, во-вторых, позволяет отфильтровать проекты ГЧП на этапе предварительной подготовки и таким образом избежать потерь времени и ресурсов. Как правило, оценка проекта на ранней стадии проработки повышает его перспективность как с точки зрения социально-экономического эффекта, так и отдачи от инвестиций.

Типовые стадии и процедуры реализации процесса включают в себя следующие этапы:

Инициация и первичный отбор проекта

Отбор/инициация проектов ГЧП осуществляется на основании программ развития инфраструктурного комплекса. Данная стадия включает следующие типовые процедуры: проработка концепции и первичный анализ показателей проекта, расчет бюджетной эффективности.

Альтернативой органам власти на данной стадии являются частные компании, которые могут выступать инициаторами проектов ГЧП, разрабатывая необходимую документацию.

Оценка и структурирование проекта

Данная стадия включает изучение технологических, финансово-экономических, правовых и экологических характеристик проекта. На основе результатов такого анализа разрабатывается структура реализации проекта, в том числе:

договорная модель и форма соглашения, распределение рисков между участниками, механизм финансирования и распределения доходов, а также обосновывается эффективность выбранной формы ГЧП при реализации данного проекта.

На основании полученной информации (в частности, оценок жизнеспособности и конкурентоспособности, бюджетной эффективности ГЧП) принимается решение о реализации инвестиционного проекта.

Подготовка соглашения ГЧП

В заключение подготовки проекта ГЧП осуществляется разработка соглашения о ГЧП, которое закрепляет права и обязанности сторон, порядок разрешения конфликтов и т. д., а также сопутствующих документов и соглашений. Завершение разработки соглашения часто имеет место по окончании проведения конкурсных процедур и консультаций с инвестором и участниками проекта.

Проведение конкурсных процедур и заключение соглашения о ГЧП

На данной стадии ответственный орган государственной власти осуществляет отбор частного партнера для реализации проекта при помощи соответствующих конкурсных процедур. Стадия завершается после подписания сторонами соглашения о ГЧП.

Управление реализацией проекта ГЧП

На данной стадии органы публичной власти осуществляют мониторинг и контроль выполнения частным партнером условия соглашения о ГЧП в течение срока его реализации и координацию изменений условий реализации проекта.

2.3.2. Виды и распределение ответственности в системе управления ГЧП



В зарубежной практике ответственность в системе управления ГЧП распределяется по стадиям процесса между различными органами власти и привлекаемыми экспертными организациями в зависимости от конкретных задач реализуемой политики в сфере ГЧП и выработанных организационных механизмов.

Основные функции органов государственной власти в системе управления ГЧП включают в себя:

- **Сопровождение проектов.** В том числе выявление и оценку перспективных проектов, структурирование проектов, проведение конкурсов, контроль и мониторинг выполнения условий соглашений о ГЧП. Как правило, эти функции закрепляются за органами власти, ответственными за развитие сферы ГЧП в субъекте РФ и отраслевыми ОИВ в рамках соответствующих полномочий и компетенций с учетом особенностей межведомственного взаимодействия и привлечением сторонних консультантов.
- **Утверждения проектов.** В том числе принятие официальных решений о реализации проекта ГЧП либо его переходе на следующую стадию реализации. Поскольку многие проекты ГЧП играют важную роль в развитии инфраструктурного комплекса, такие решения требуют высокого уровня ответственности.
- **Регулирование и контроль процесса реализации проектов ГЧП.** В том числе контроль реализации проектов ГЧП, анализ достижения заданных показателей проектами ГЧП, координация действий всех участников процесса, а также публикация информации о проектах в открытых источниках.

2.3.2.1. Сопровождение проектов ГЧП

Выполнение функции сопровождения проектов ГЧП требует от представителей органов публичной власти ряда навыков, опыта и компетенций, включая:

- понимание потребностей отрасли, в которой конкретный проект реализуется;
- наличие в штате специалистов по экономической и инвестиционной оценке проектов ГЧП;

- опыт в реализации соглашений с участием частной стороны, а также инфраструктурных проектов;
- опыт в области закупок и управлении соглашениями о ГЧП.

Основным критерием при формировании структуры выполнения является наличие у нее таких навыков и компетенций, способствующих реализации поставленных задач.

Часто ответственность за сопровождение проектов ГЧП распределяется по органам власти, ответственным за управление инфраструктурными объектами, в зависимости от отраслевой принадлежности конкретных проектов. Такие структуры выступают в роли публичного заказчика и являются стороной соглашения о ГЧП. Но данным структурам может не хватать компетенций для отбора и сопровождения проектов ГЧП, например: опыта в привлечении частных инвесторов, анализе инвестиционных проектов или оценке бюджетной эффективности. Поэтому важно дополнительно привлекать различные органы публичной власти и организации к участию в выполнении таких функций за счет

- формирования межведомственных комиссий по вопросам ГЧП, включающих представителей различных органов власти, ответственных за финансы и бюджетирование, отраслевое развитие, экологию и технический надзор, экономическое развитие; представителей законодательной власти; научных организаций, частных экспертов и консультантов;
- формирования или привлечения специализированных агентств по развитию ГЧП, которые могут быть государственными, коммерческими или некоммерческими организациями.

В зарубежной практике привлечение частных экспертов для разработки и сопровождения проектов ГЧП достаточно распространено. Такие консультанты нередко привлекаются

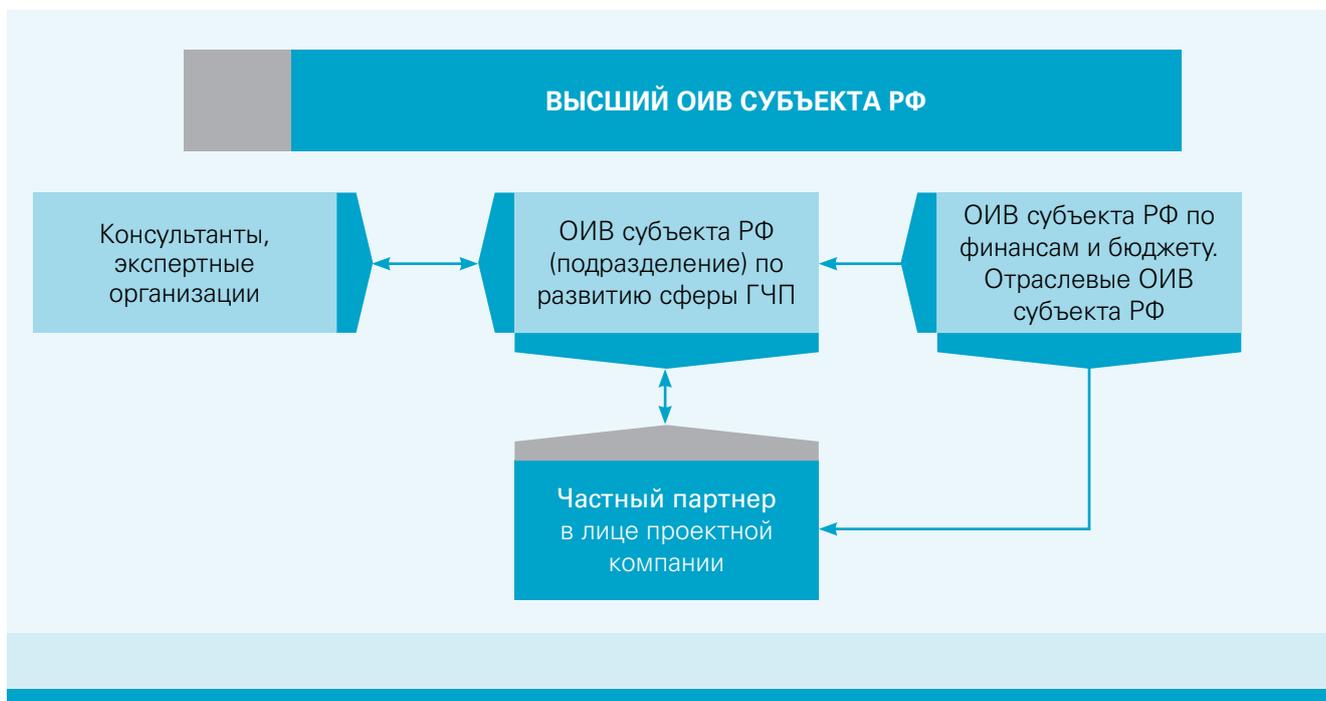


Рисунок 4. Структура контроля и мониторинга над реализацией проекта ГЧП в системе ГМУ

как для проработки отдельных вопросов (технических, юридических или финансовых), так и для комплексного сопровождения сделок ГЧП. При этом степень и характер необходимой поддержки внешних консультантов со временем изменяется, так как органы власти и иные участники накапливают опыт по реализации проектов ГЧП.

2.3.2.2. Утверждение проектов ГЧП

В зарубежной практике нормы и процедуры, утвержденные для инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением бюджетных средств, не используются для проектов ГЧП, если они не требуют капитальных вложений из бюджета или не пригодны для применения таких норм.

Для проектов ГЧП применяются отдельные критерии и процедуры согласования и утверждения. Сферы ответственности и участники в процессе согласования зависят от объема финансирования и отрасли проекта ГЧП, а также особенностей системы органов власти субъекта РФ.

В зарубежной практике наиболее распространено закрепление полномочий по утверждению проектов ГЧП за органами власти, ответственными за бюджетирование и финансы либо экономическое развитие; также имеет место утверждение проектов ГЧП законодательными органами власти.

Рекомендуемый уровень принятия решения о реализации проектов ГЧП:

- для субъектов РФ – высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ;
- для муниципальных образований – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования.

2.3.2.3. Регулирование и контроль процесса реализации ГЧП проектов

Для успешной реализации государственной политики в сфере ГЧП необходим координирующий орган власти, в целом ответственный за реализацию, межведомственную координацию и общий контроль.

Координирующий орган часто занимает центральное место в осуществлении контроля в области ГЧП, при этом данная роль сохраняется на протяжении всего процесса подготовки и реализации проекта ГЧП. Такое выделение ответственности позволяет гарантировать соблюдение принципов бюджетной эффективности и заданных социально-экономических приоритетов в течение всего срока проекта ГЧП. Более того, данный орган обладает прерогативой остановить реализацию проекта ГЧП на любом этапе, если результаты его реализации выходят за рамки определенных нормативов

и политики в сфере ГЧП. Координирующий орган также имеет возможность привлекать независимых экспертов на ключевых этапах разработки и реализации проекта ГЧП с целью повышения объективности оценок и эффективности контроля.

В мировой практике наиболее часто роль координирующего органа выполняет либо Министерство

экономического развития, либо Министерство финансов (в лице отдельного подразделения, ответственного за развитие сферы ГЧП).

Зарубежный опыт также демонстрирует, что наличие целостного аппарата для координации выполнения проектов ГЧП существенно стимулирует развитие данной сферы в целом.

2.3.3. Создание структур по развитию ГЧП в субъекте РФ и взаимодействие с заинтересованными лицами

В мировой практике считается результативным создание специализированных организаций по развитию ГЧП (в том числе в рамках действующей системы органов власти), осуществляющих следующие типовые функции:

- выработка и экспертиза политики и нормативно-правового регулирования ГЧП;
- продвижение принципов и механизмов ГЧП в регионе;
- содействие и консультирование органов публичной власти по вопросам ГЧП;
- методическое сопровождение ГЧП в субъекте РФ;

- привлечение частных инвесторов, сотрудничество с различными финансовыми организациями;
- разработка проектов ГЧП и оценка инициатив потенциальных частных инвесторов.

Однако необходимо отметить, что вопреки распространенной тенденции к созданию таких организаций поле их возможностей и результативность будут значительно ограничены, если решение и обязательства по развитию сферы ГЧП отсутствуют на уровне высшего органа управления региона.

С целью решения задач структуры по развитию ГЧП в субъекте РФ (а также формирования проектного офиса) возможно внедрение системы Квалифицированный заказчик.

2.4. Нормативно-правовая база сферы ГЧП

При реализации проектов ГЧП органы публичной власти должны руководствоваться федеральным,

региональным и местным законодательством, регулирующим правоотношения в сфере ГЧП.

2.4.1. Нормативно-правовая база, регулирующая ГЧП на федеральном уровне

Федеральное законодательство, регулирующее сферу ГЧП, включает общие и специальные нормативно-правовые акты. Первые представлены широким кругом нормативно-правовых актов в различных областях, в том числе бюджетное законодательство, нормы гражданского, земельного, налогового права, иные акты, регулирующие имущественные, в том числе договорные отношения и государственные закупки.

В специальном законодательстве о ГЧП выделяется

роль органов публичной власти в системе ГЧП, а также снимаются ограничения, накладываемые общим законодательством. В отдельных случаях такие акты включают состав полномочий исполнительной власти в отношении проектов ГЧП, в том числе ограничения, накладываемые на такие полномочия. Примером специального федерального законодательства являются:

- Федеральный закон № 115-ФЗ от 25.07.2006 «О концессионных соглашениях»;

- Постановления Правительства РФ, устанавливающие типовые формы концессионных соглашений по отраслям: № 319 от 27.05.2006, № 671 от 11.11.2006, № 671 от 11.11.2006 и другие (подробно см. в Приложении 4 к настоящим материалам).
- В случае принятия Государственной Думой Российской Федерации проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», принятый в первом чтении.

2.4.2. Нормативно-правовая база уровня субъекта РФ

Региональная нормативно-правовая база о ГЧП включает в себя только специальные законодательные акты и программные документы:

- Положения о применении ГЧП в Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный/долгосрочный период.
- Концепция развития ГЧП в субъекте РФ на долгосрочный период (в случае решения о ее разработке).
- Закон об участии субъекта РФ в ГЧП.
- Нормативно-правовые акты для целей развития механизмов ГЧП, в том числе применительно к отдельным отраслям.
- Долгосрочные целевые программы субъекта РФ, а также изменения в целевые программы, предусматривающие реализацию проектов ГЧП в соответствующих сферах.
- Нормативно-правовые акты, регулирующие порядок взаимодействия органов власти субъектов РФ при подготовке и реализации проектов ГЧП.
- Нормативно-правовые акты, регулирующие порядок функционирования отдельных институтов развития в субъекте РФ (региональный инвестиционный фонд, специализированная организация в сфере привлечения инвестиций и др.).

Центральным звеном нормативно-правовой базы субъекта РФ о ГЧП является Закон об участии субъекта РФ в ГЧП, включающий пояснение по следующим вопросам:

- закрепление юридических форм ГЧП на региональном уровне;
- регулирование взаимодействия структурных подразделений региональных органов исполнительной власти в процессе отбора и подготовки проектов ГЧП;
- регулирование конкурсных процедур при отборе проектов ГЧП;
- контроль за исполнением соглашений о ГЧП;
- определение возможных принципов и форм бюджетного финансирования в проектах ГЧП.

Примеры утвержденных региональных Законов об участии субъекта РФ в ГЧП.

- Закон Санкт-Петербурга № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в ГЧП», в котором расширяется перечень форм ГЧП (по сравнению со специальным федеральным законодательством), а также устанавливаются права и обязанности сторон проекта ГЧП.
- Закон Самарской области № 72-ГД «Об участии Самарской области в государственно-частных партнерствах», который определяет принципы участия областных органов власти в ГЧП, формы финансирования ГЧП, а также выделяет объекты и описывает процедуру заключения соглашений о ГЧП.

2.4.3. Специальное регулирование инфраструктурного комплекса

Проекты ГЧП часто имеют место в секторах со специфической отраслевой нормативно-правовой базой, которая может затруднять или, наоборот, упрощать их выполнение.

Инфраструктурный комплекс характеризуется большим объемом применяемого государственного регулирования, в том числе в виде специальных положений отраслевого законодательства

(специальное регулирование) касательно условий функционирования инфраструктурного объекта. Для целей ГЧП такое регулирование может быть также выполнено иным способом – в рамках соглашений о ГЧП – либо в виде комбинации договорных и правовых норм.

Специальное регулирование инфраструктуры основывается на законодательно закрепленных нормах и определяет правоотношения участников отрасли, требования к тарификации и качеству услуг, а также ограничения на вход в отрасль (например, обязательное лицензирование, пороговый объем средств частного инвестора).

При реализации проектов ГЧП в отраслях, где используется специальное регулирование (при сочетании двух подходов), в подготовке проектной документации следует учесть отраслевые ограничения.

Необходимо также понимать, что в общем случае частные инвесторы относят специальное регулирование к дополнительным рискам по проекту ГЧП. Для минимизации рисков в данной сфере в мировой практике распространено использование следующих стратегий:

- освобождение соглашений о ГЧП от требований отраслевого регулирования на региональном уровне;
- определение специального порядка установления тарифов и стандартов оказываемых услуг для проектов ГЧП;
- гарантии инвесторам о неухудшении изначально оговоренных условий соглашения о ГЧП в случае неблагоприятного изменения законодательства (возможность внесения определенных изменений в соглашение при наступлении таких случаев).

Управление проектами ГЧП

В данном разделе описываются прикладные вопросы управления проектами ГЧП, включая формирование и отбор идей проектов ГЧП, оценку потенциала проекта в решении стратегических задач развития региона, оценку инвестиционной привлекательности и бюджетной эффективности проекта, разработку юридической и финансовой структуры, а также управление реализацией проекта ГЧП.

3.1. Поиск и отбор проектов ГЧП

Процесс управления проектами ГЧП имеет структуру как на рис. 5. В рекомендуемой схеме подробно выделены стадии предпроектного этапа, которые будут рассмотрены в текущем разделе.

В основе процедур формирования и отбора проектов ГЧП лежит расширенный подход к стратегическому планированию инфраструктурного комплекса региона.

Процесс поиска и отбора проектов ГЧП включает в себя следующие процедуры:

- инициация проектов ГЧП со стороны публичных органов власти либо организаций;
- инициация проектов ГЧП частными компаниями;
- первичная оценка инвестиционных проектов на предмет реализуемости в рамках ГЧП;
- комплексная оценка документации по проектам ГЧП, предложенных частными компаниями;
- разработка и утверждение полной документации по проекту ГЧП, инициированному публичным органом власти либо организацией.

Согласно предлагаемой схеме до разработки полной проектной документации уполномоченный ОИВ по развитию ГЧП должен провести оценку на предмет целесообразности и большей эффективности реализации проекта в форме ГЧП над реализацией такого проекта в рамках осуществления государственного/муниципального заказа.

Проекты ГЧП могут разрабатываться в рамках процедур государственного (отраслевого) планирования либо в результате реформирования отдельной отрасли инфраструктуры.

Наиболее часто разработка проектов ГЧП осуществляется в процессе формирования долгосрочных планов и программ развития. В этом случае могут быть реализованы два подхода к разработке проектов ГЧП:

- по инициативе органов ГМУ
 - анализ инфраструктурных ограничений в субъекте РФ и планирование развития инфраструктурного комплекса;
 - определение проектов ГЧП на основе общей системы отбора инвестиционных проектов;
- по инициативе частных компаний.

Органы ГМУ могут выделить проекты ГЧП путем оценки потенциальной эффективности применения ГЧП (в том числе по сравнению с государственным/муниципальным заказом) и возможностей привлечения внебюджетных средств к реализации инфраструктурных инвестиционных проектов.

Поскольку инфраструктурные инвестиционные проекты могут быть в различной степени успешны в случае реализации в рамках ГЧП, то для того, чтобы определить это, во многих странах выработаны необходимые критерии оценки, применяемые на стадии отбора проектов.

Разработка проектов ГЧП может также исходить из инициатив частных компаний: они часто способны видеть те возможности для ГЧП, которые находятся вне поля зрения органов власти. Ввиду этого многие проекты ГЧП формируются под влиянием и с учетом экспертного мнения представителей коммерческих и негосударственных некоммерческих организаций.

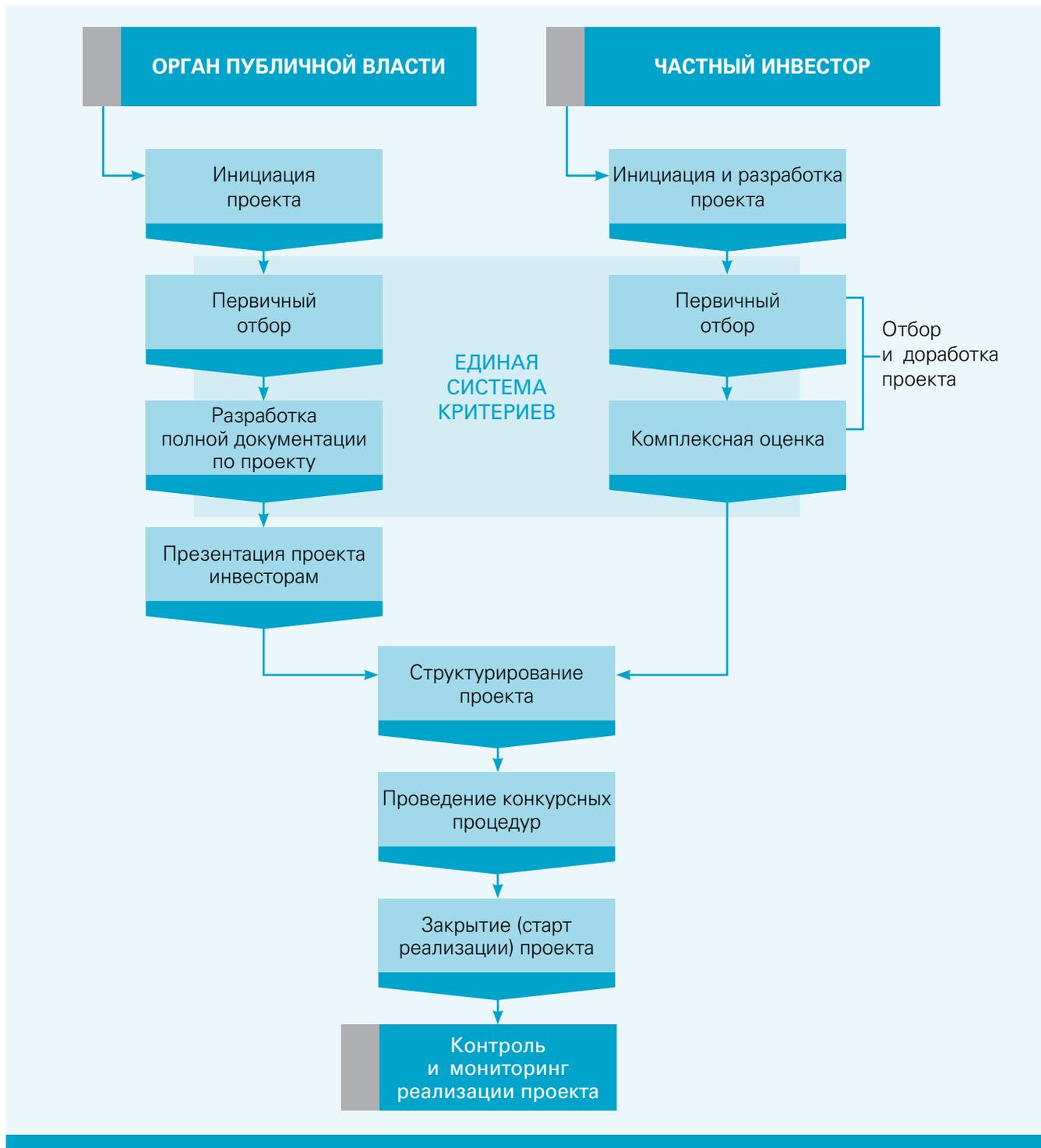


Рисунок 5. Структура процесса управления проектами ГЧП

Стадия разработки, оценки и подготовки проекта ГЧП имеет для органов ГМУ и частных компаний

различную структуру, но при этом основывается на общей системе критериев отбора проектов.

3.1.1. Первичный отбор проектов

Необходимо понимать, что разработка проектов ГЧП требует больших ресурсов и компетенций, чем стандартных инвестиционных проектов,

реализуемых в рамках государственного/муниципального заказа.

Первичная оценка применимости принципов ГЧП



Рисунок 6. Порядок первичной оценки инвестиционных проектов для целей ГЧП

имеет для таких проектов существенное значение, так как позволяет оптимизировать затраты на их дальнейший отбор и разработку.

Целью первичного отбора является выделение в потоке инвестиционных проектов, поступающем как из публичного, так и частного сектора, в краткие сроки проектов, потенциально реализуемых в рамках ГЧП. В первичный отбор проектов ГЧП в мировой практике принято включать следующие группы критериев (в данной последовательности):

- технологическая реализуемость;
- социально-экономическая эффективность;
- эффективность ГЧП.

Оценка технологической реализуемости включает предварительный анализ технологических рисков и нормативных ограничений по проекту. Оценка социально-экономического эффекта предполагает сравнение плановых результатов по проекту с приоритетами программных документов. Оценка

проекта с точки зрения эффективности применения ГЧП – так называемая оценка «value for money» – необходима для определения оптимальной формы участия органов публичной власти в нем (например, ГЧП, госзаказ, субсидии, отсутствие финансового участия публичной стороны и иное).

В оценку эффективности применения ГЧП рекомендуется включать следующие элементы, которые в общем виде анализируются при первичном отборе и более глубоко – при комплексной оценке проектов ГЧП:

- экономия – совокупный объем затрат при различных вариантах реализации проекта;
- результативность – прогнозные финансовые, экономические и социальные результаты проекта;
- эффективность – соотношение затрат и результатов по проекту в рамках различных вариантов реализации;

- обязательства публичного партнера – объем расходных обязательств, которые несет бюджет по проекту, а также риски его увеличения.

Для облегчения первичной оценки также рекомендуется использовать типовые формы для заполнения (см. Приложение 2 к настоящим Рекомендациям).

3.1.2. Комплексная оценка реализуемости проектов ГЧП

Целью комплексной оценки реализуемости проектов ГЧП является детальная проработка документации по инвестиционному проекту.

Комплексная оценка выполняется после процедуры первичного отбора и до процедуры структурирования проекта, но при этом может быть окончательно завершена только после проведения конкурсных процедур. Поскольку часто конечная стоимость проекта может быть неизвестна до завершения конкурса, то в мировой практике анализ проекта дорабатывается по окончании конкурса с целью закрепления финальных условий его реализации, которые часто являются конкурсными критериями отбора частного партнера. Более того, значения ряда показателей (прежде всего, показателей эффективности ГЧП) фиксируются на протяжении жизненного цикла проекта в процессе мониторинга и контроля его реализации:

Комплексная оценка проекта ГЧП может основываться на следующих группах критериев:

- затраты по проекту:
 - технологический аудит – является ли оптимальным комплекс технологий, применяемых в проекте;
 - аудит затрат – определение и минимизация капитальных и текущих затрат по проекту;
- результативность проекта:
 - социально-экономический эффект – какое влияние окажет проект на развитие региона в случае его реализации;
 - инвестиционная привлекательность – какую отдачу на инвестиции сможет обеспечить проект, чтобы привлечь внебюджетные источники финансирования;
- оценка рисков по проекту;
- бюджетная нагрузка – оценка увеличения бюджетной нагрузки, как в результате принятия дополнительных расходных обязательств, так

и рисков реализации проекта (в частности, рисков недозагрузки объекта);

- эффективность применения ГЧП – сравнение результативности и эффективности применения различных механизмов финансирования проекта относительно ГЧП.

В оценку инвестиционной привлекательности проекта ГЧП важно включать финансовый анализ, а именно проработку финансовой модели проекта и анализ чувствительности показателей результативности проекта к изменению условию его реализации.

Способность проекта обеспечить необходимую доходность по вложенным средствам при приемлемом уровне рисков позволяет определить проект как привлекательный для инвестора.

Если денежные потоки по проекту не обеспечивают требуемую доходность, в анализе рекомендуется рассмотреть возможность покрыть соответствующую долю выручки по проекту из средств бюджета, оценив целесообразность, объем и эффективность участия такого рода публичного партнера.

Оценка инвестиционной привлекательности также может включать определение круга заинтересованных лиц и потенциальных инвесторов. Методы оценки имеют различную сложность в зависимости от специфики проекта: более простой – анализ опыта ранее реализованных аналогичных проектов – либо более сложный – «измерение рынка». «Измерение рынка» может осуществляться органами власти непосредственно либо с помощью специализированных услуг консалтинговых фирм. Данный метод основан на опросе возможных инвесторов и заинтересованных лиц о ключевых параметрах проекта и позволяет выявить ожидания рынка в части доходности и рисков, выделить слабые места проекта.

Привлечение сторонних консультантов для «измерения рынка» улучшает результативность

применения этого метода, поскольку в отличие от органов власти специализированные консультанты имеют более разветвленную сеть

контактов с потенциальными инвесторами и ГЧП-сообществом.

3.2. Оценка рисков по проекту ГЧП

Оценка рисков по проекту ГЧП является первым шагом к его структурированию и разработке финансовой и правовой документации. В рамках данной оценки рекомендуется разработка полного перечня рисков, обусловленных реализацией проекта для всех участников и заинтересованных лиц. Под «рисками» в целом понимаются вероятные изменения показателей проекта, прежде всего

связанные с доходами и расходами.

Состав и значение рисков в проекте ГЧП зависит от его специфики. Тем не менее, общий перечень рисков по проектам ГЧП, в целом, определен; также выделены наиболее вероятные риски для различных моделей ГЧП. Пример типовой «матрицы рисков» см. в Приложении 2.

3.2.1 Виды рисков в проекте ГЧП

В обычном случае риски распределяются по функциям и стадиям реализации проекта ГЧП.

Выделяются нижеследующие виды рисков, имеющие место в проектах ГЧП.

- **Риски расположения земельного участка.** Связаны с доступностью и качеством местоположения инфраструктурного объекта, в том числе сроки и стоимость обеспечения и подготовки строительной площадки, получения разрешительных документов; а также включают риски правового статуса, геологического и экологического состояния земельного участка.
- **Риски проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию.** Связаны с превышением фактических сроков и стоимости данных работ над плановыми, а также риски невыполнения требований по их качеству.
- **Риски продаж и прочие рыночные риски.** Подразумевают недостаточный (или избыточный) спрос на услуги инфраструктурного объекта.
- **Риски эксплуатации объектов.** Связаны с задержками в оказании услуг либо недостаточной работоспособностью объектов, превышением фактической стоимости эксплуатации над запланированной.
- **Политические, законодательные, социальные изменения.** Включают риски изменений в политике либо законодательстве на уровне отрасли, региона или страны, которые могут отрицательно повлиять на проект (например, обусловить невозможность продлить срок действия полученных ранее разрешений; изменение условий налогообложения юридических лиц и пр.).
- **Экономические и финансовые риски.** Включают риски изменения процентных ставок, обменных курсов валют или инфляции, которые могут негативно повлиять на результативность проекта.
- **Обстоятельства непреодолимой силы (форс-мажор).**
- **Стратегические риски.** Связаны с неспособностью публичного или частного партнера выполнить условия соглашения о ГЧП в полном объеме, а также неверной оценкой инвестиционной стоимости объекта.

Несмотря на то, что состав рисков проектов ГЧП предопределен, для того, чтобы оценить вероятность реализации и степень влияния рисков в конкретном проекте ГЧП, обладающем

уникальной комбинацией условий и особенностей, рекомендуется привлечение сторонних консультантов.

3.2.2 Распределение рисков между сторонами в проекте ГЧП

Распределение рисков между участниками проекта ГЧП подразумевает определение стороны соглашения о ГЧП, несущей ответственность за последствия (либо приобретающей выгоды) от реализации каждого риска по проекту ГЧП. Эффективное разделение рисков предполагает

- создание стимулов для эффективного управления рисками соответствующими сторонами (что позволяет повысить доходы/сократить расходы проекта);
- снижение общего объема средств, резервируемых для покрытия рисков.

Эффективное разделение рисков основано на следующих принципах – риск переносится на того участника проекта, который лучше других способен:

- управлять вероятностью реализации риска – например, риски строительства в общем случае несет частный партнер как участник проекта, который обладает большим опытом, мотивацией и инструментарием для контроля процесса строительства;
- управлять степенью влияния риска на результативность проекта – например, органы публичной власти способны снизить влияние политических рисков на проект ГЧП, отнеся соответствующие расходные обязательства бюджета к категории государственного долга;

- покрыть последствия реализации риска – способность покрыть последствия реализации риска включает следующие аспекты:
 - взаимосвязь риска с иными обязательствами либо активами участника проекта;
 - возможности передачи риска третьей стороне за плату (например, путем участия третьей стороны в акционерном капитале, страхования);
 - возможности перераспределения риска в пользу конечных получателей (в том числе акционеров, налогоплательщиков либо конечных пользователей услуг инфраструктурного объекта)

При этом важно отметить, что реализация данных принципов не предполагает перенос максимального числа рисков на частную сторону, поскольку увеличе-

ние рисков повышает требования к доходности проекта и таким образом затрудняет привлечение и долевого, и долевого финансирования.

3.3. Финансирование проекта ГЧП

Передача финансовых обязательств по привлечению средств на реализацию инфраструктурных проектов

частному сектору – одно из главных различий между государственным/муниципальным заказом и ГЧП.

3.3.1 Финансовая структура проектов ГЧП

Финансирование проектов ГЧП имеет более сложную по сравнению с государственным/муниципальным заказом структуру статей расходов и источников финансирования.

Состав статей расходов по финансированию проекта ГЧП:

- затраты на предпроектный этап (помимо разработки проектно-сметной документации, также включают разработку финансовой, инвестиционной и контрактной документации;

относятся к рисковому безвозвратным издержкам);

- затраты на реализацию проекта
 - капитальные затраты (осуществляются за счет средств частных инвесторов с возможным софинансированием из бюджета);
 - текущие затраты (включают затраты на эксплуатацию и содержание инфраструктурного объекта, покрываются за счет средств бюджета либо выручки от оказания услуг).

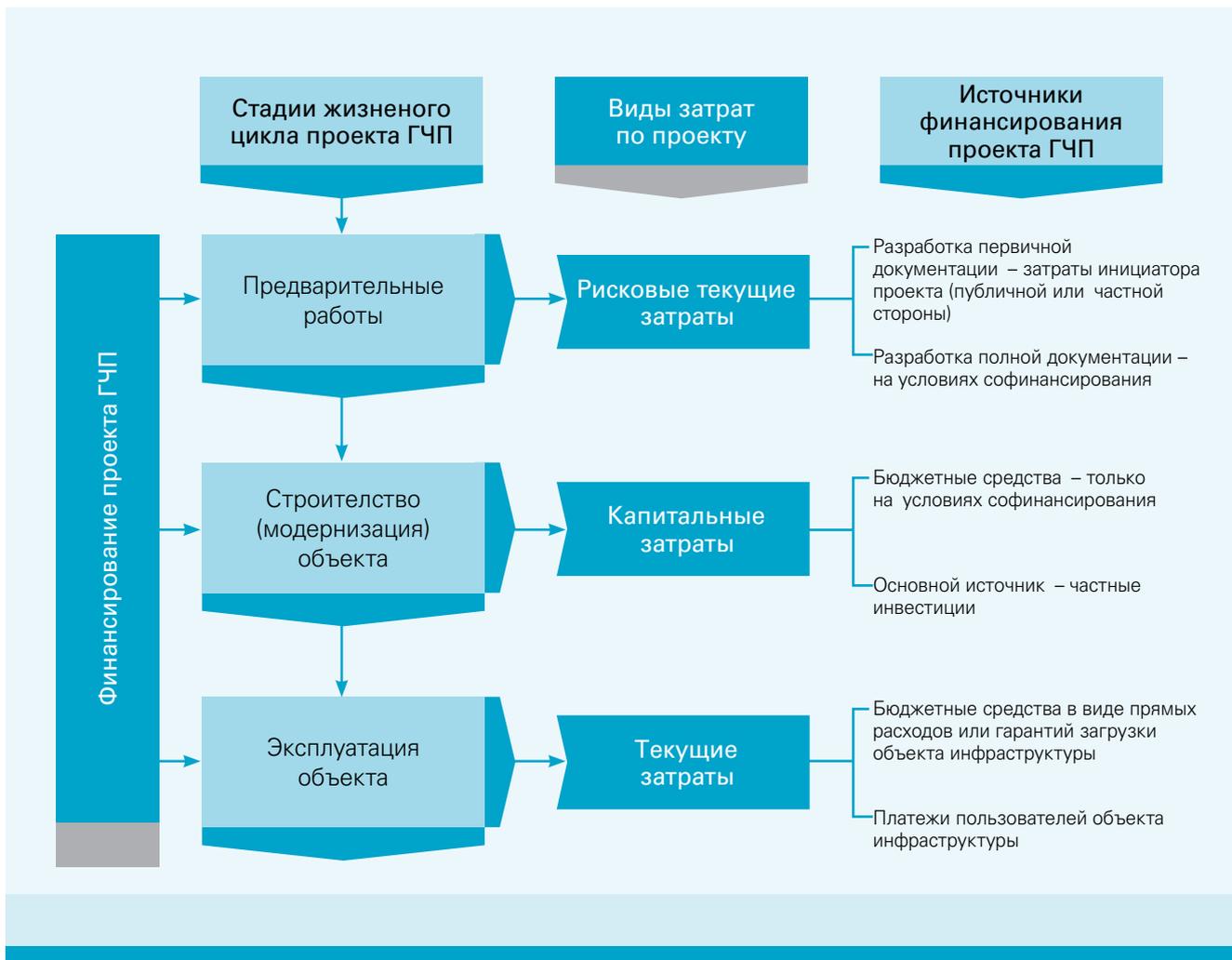


Рисунок 7. Структура финансирования проекта ГЧП

Выше схематически представлена структура финансирования проекта ГЧП в разрезе статей и источников затрат (см. рис. 7).

Затраты на предпроектный этап включают комплекс затрат на выполнение работ по первичному отбору, оценке, разработке полной проектной документации, привлечению инвесторов и проведению конкурсных процедур по проекту ГЧП. Сумма данных затрат может составлять от 10% общего объема финансирования проекта ГЧП.

Ключевой особенностью затрат на предпроектный этап является их рисковый характер, обусловленный необходимостью проведения подробной оценки и проработки проектов, а также комплекса мероприятий по взаимодействию с потенциальными инвесторами и органами ГМУ до финального решения о реализации инвестиционного проекта.

Вследствие рискового характера и значительного объема (в абсолютном значении и относительно прочих инвестиционных проектов) и частный сектор,

и органы ГМУ стремятся переложить большую часть затрат на подготовительные работы по проектам ГЧП друг на друга.

Финансирование предпроектных работ из бюджета позволяет стимулировать спрос со стороны частных инвесторов на проекты ГЧП в регионе и таким образом:

- сократить сроки и повысить вероятность привлечения внебюджетного финансирования в проект ГЧП, в том числе в инвестиционные проекты со сложной структурой реализации;
- привлечь дополнительных участников конкурсных процедур, улучшая предложения по условиям соглашения о ГЧП для публичного партнера;
- повысить приоритетность политики в сфере ГЧП и общую эффективность управления проектами ГЧП в регионе.

Участие частного сектора в финансировании предпроектных работ важно для привлечения

компетенций и экспертизы частных компаний. Разделение рисков по финансированию данных работ стимулирует частные компании к дальнейшему участию в проекте и повышает качество разрабатываемой документации.

Заинтересованность частного инвестора в затратах на предпроектный этап имеет место в случае инициации проекта частной стороной, а также высокой инвестиционной привлекательности проекта.

Капитальные затраты направлены на проектирование, строительство, реконструкцию или модернизацию объекта инфраструктуры и осуществляются преимущественно за счет средств частных инвесторов. В случае софинансирования капитальных затрат рекомендуемая доля бюджетных средств должна составлять не более 70% (может быть компенсирована после ввода объекта в эксплуатацию).

Текущие затраты по проектам ГЧП включают эксплуатацию и управление инфраструктурным объектом и покрываются в зависимости от доходной модели за счет потребителей услуг данного объекта либо средств бюджета. В целях повышения инвестиционной привлекательности проекта ГЧП часть текущих затрат может быть субсидирована как гарантия минимальной загрузки объекта.

В мировой практике специальные требования к долгосрочным расходным обязательствам по покрытию текущих затрат по проектам ГЧП преимущественно не применяются, поскольку предполагается, что органы публичной власти не нарушают выданных обязательств.

Однако вследствие необходимости широкого привлечения частных инвесторов в проекты ГЧП, в ряде государств также практикуется отнесение расходных обязательств бюджета по проектам ГЧП к долговым обязательствам.

Кроме того, затраты по проектам ГЧП разделяются на два вида: прямые (безусловные) и условные затраты. Прямые затраты осуществляются непосредственно в соответствии с проектной документацией и условиями соглашения о ГЧП. Условные затраты возникают в случае реализации рисков по проекту ГЧП и направлены на устранение причин и последствий данных рисков. Условные затраты, связанные с прогнозируемыми рисками, которые отражены в соглашении о ГЧП, возлагаются на ту сторону, которая может управлять ими наиболее эффективно. В свою очередь непрогнозируемые риски, которые не могут быть отражены в соглашении о ГЧП, распределяются между сторонами на основании дополнительного соглашения, которое подписывается сторонами в случае наступления таких рисков.

3.3.2. Инструменты финансирования капитальных затрат по проектам ГЧП

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации финансирование капитальных затрат по проекту ГЧП может осуществляться при помощи следующих инструментов:

- доленое финансирование, включая собственные средства частного инвестора и средства Фонда национального благосостояния;
- долговое финансирование:
 - облигационный займ, включая средства пенсионных фондов, привлекаемые посредством выпуска ипотечных, корпоративных и концессионных облигаций;

- кредиты российских и международных финансовых институтов (ВЭБ, ЕБРР, IFC и др.) в том числе с использованием инструментов проектного финансирования;
- кредиты государственных и коммерческих банков;
- гранты международных финансовых институтов.

Источники финансирования определяются по согласованию сторон проекта ГЧП: частным инвестором – с точки зрения рисков и доходности по проекту и ситуации на рынке капитала; органами ГМУ – с позиции приоритетов развития инфраструктурного комплекса, бюджетной эффективности и долговой нагрузки.

Для реализации проектов ГЧП в большинстве случаев создается специализированная проектная компания (так называемая СПК), которая аккумулирует финансовые ресурсы.

Как правило, специализированная проектная компания формируется для осуществления инвестиционной сделки и приобретает определенные права собственности или обязательства по проекту. Данная компания учреждается инициаторами проекта.

Основной целью создания СПК является аккумулирование активов, обязательств и рисков частной стороны по проекту. СПК также служит инструментом для защиты активов и обеспечения совместного владения активами по проекту, а также управления корпоративными финансами в процессе привлечения долгового и долевого финансирования.

Важную роль в финансировании проектов ГЧП играют первоначальные инвесторы – инициаторы проекта (так называемые «спонсоры проекта»), которыми могут выступать разработчик проекта, инжиниринговая или строительная компания, управляющая компании или некоторый частный инвестор.

Другими участниками финансирования проектов ГЧП являются кредиторы – лица, инвестирующие в проект после его разработки, – коммерческие банки, банки развития, различные финансовые учреждения, а также иные стратегические инвесторы, такие, как пенсионные фонды.

Средства пенсионных фондов являются привлекательным источником финансирования проектов ГЧП в России вследствие рублевой ликвидности, долгосрочного характера размещения пенсионных накоплений, низкой процентной ставки по данному виду капитала, а также наличия высокого спроса со стороны данных организаций на новые инструменты, позволяющие диверсифицировать портфель вложений.

Преимущества пенсионного финансирования:

- совпадение валюты (рублевое финансирование проектов с рублевой выручкой и как следствие отсутствие валютного риска);
- долгосрочный характер (целевой продолжительностью инвестирования пенсионных накоплений являются инструменты с горизонтом вложения до 15 лет);

- привлекательная ставка (целевой доходностью инвестирования пенсионных накоплений является ставка, превышающая размер процента по облигациям федерального займа на 2-4% либо привязанная к инфляции плюс 1-2%);
- возможности для размещения (например, расширенная инвестиционная декларация Внешэкономбанка позволяет приобрести 70% выпуска ипотечных облигаций);
- высокий спрос (снижение доходов от инвестирования пенсионных накоплений одновременно с увеличением объема средств под управлением обеспечивает необходимость новых объектов для инвестирования).

Оптимальным инструментом для привлечения пенсионного финансирования являются концессионные и ипотечные облигации. Для данных ценных бумаг принято специальное нормативное регулирование, позволяющее инвестировать пенсионные накопления в упрощенном порядке.

Концессионные облигации представляют собой вид ценных бумаг, которые юридическое лицо (частный партнер) выпускает на основании заключенного концессионного соглашения. Концессионные облигации предполагают целевой характер эмиссии – реализация действующего концессионного соглашения. Выпуск концессионных облигаций может быть дополнительно обеспечен государственной гарантией Российской Федерации либо Внешэкономбанка.

Порядок выпуска концессионных облигаций включает следующие этапы:

- 1** концессионер (частный партнер по проекту ГЧП) заключает с концедентом соглашение (при этом для привлечения пенсионного финансирования требуется, чтобы в качестве концедента выступал субъект РФ или Российская Федерация);
- 2** далее концессионер вправе выпустить концессионные облигации, которые могут быть включены в котировальный список А1;
- 3** с помощью привлеченных средств концессионер реализует проект в соответствии с условиями и требованиями концессионного соглашения;
- 4** концессионер получает от эксплуатации объекта концессионного соглашения выручку, за счет которой погашает номинальную стоимость и купонный доход по концессионным облигациям.

Решением об эмиссии данных облигаций предусматривается право владельца облигаций предъявить их к досрочному погашению в случаях: делистинга или обращения одной из сторон концессионного соглашения в суд с требованиями о его досрочном расторжении.

Ипотечные облигации также являются эффективным средством привлечения средств пенсионных фондов к финансированию проектов ГЧП. Данные ценные бумаги могут быть использованы при условии, что они были допущены к торгам и соответствуют хотя бы одному из критериев:

- выпуску облигаций присвоен рейтинг не ниже «BB-» по Fitch или Standard&Poor's либо «Ba³» по Moody's;
- выпуск облигаций должен быть включен хотя бы в один котировальный список высшего уровня.

3.4. Мониторинг и контроль исполнения проектов ГЧП

Органам публичной власти необходимо осуществлять мониторинг и контроль исполнения соглашений о ГЧП с целью повышения результативности и эффективности их реализации. Данные процедуры призваны обеспечить выполнение соглашения и координацию взаимодействия публичной и частной сторон в процессе реализации проекта.

Мониторинг и контроль рекомендуется осуществлять в течение всего срока реализации проекта ГЧП, включая подготовку условий контроля проекта при разработке соглашения о ГЧП (процедуры разрешения споров и механизмы корректировки соглашения) и стадию завершения проекта (контроль за передачей активов и иные операции).

По сравнению с государственным/ муниципальным заказом мониторинг и контроль проекта ГЧП характеризуется большей продолжительностью и сложностью, обеспечивая:

- соблюдение сторонами соглашения о ГЧП своих обязательств, включая

Порядок выпуска ипотечных облигаций включает следующие этапы:

- 1 частный партнер заключает с банком договор кредита под залог объектов недвижимости (далее – ипотечный кредит);
- 2 банк реализует ипотечный кредит организации, специально созданной для реализации данной сделки (далее – ипотечный агент);
- 3 ипотечный агент осуществляет эмиссию ипотечных облигаций, реализуемых компанией, управляющей пенсионными накоплениями;
- 4 средства, привлеченные от размещения облигаций, направляются банку в порядке оплаты по ипотечному кредиту;
- 5 ипотечный агент погашает ипотечные облигации за счет поступлений от частного партнера (условия по ипотечному кредиту синхронизированы с условиями погашения ипотечных облигаций).

- непрерывность предоставления и высокое качество услуг инфраструктурного объекта;
- своевременное осуществление платежей сторонами соглашения о ГЧП;

- управление рисками публичной и частной сторон;
- реагирование на изменения во внешней среде в части угроз и новых возможностей для проекта.

Мониторинг и контроль проекта ГЧП включает следующие основные функции:

- организация работы ответственных органов власти;
- мониторинг результатов реализации проекта ГЧП (ключевых показателей эффективности проекта, закрепленных в соглашении о ГЧП);
- работа с изменениями по проекту;
- контроль за передачей активов и иными операциями при завершении проекта.

3.4.1.1. Организация работы ответственных органов власти

Организация контроля проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию и эксплуатации объекта инфраструктуры по проекту ГЧП выполняется соответствующими органами ГМУ в рамках стандартных процедур.

Контроль дальнейшей реализации проекта ГЧП включает в себя

- контроль эксплуатации объекта инфраструктуры, реализуемый соответствующими отраслевыми органами власти в зависимости от отраслевой принадлежности и специфики объекта;
- контроль и мониторинг выполнения соглашения о ГЧП и плановых показателей проекта в лице
 - ОИВ субъекта РФ, ответственного за развитие ГЧП в субъекте РФ (либо соответствующее подразделение в составе некоторого ОИВ);
 - ОИВ субъекта РФ, ответственного за финансы и бюджетирование;
 - органов государственной власти Российской Федерации (для проектов соответствующего уровня);
 - муниципальных и иных органов власти (для проектов соответствующего уровня).

Процедуры реализации контроля и мониторинга проекта ГЧП рекомендуется выработать на этапе структурирования проекта и подготовки соглашения о ГЧП. При этом процедуры контроля основываются на соответствующих регламентах и нормативно-правовых актах, а также на положениях соглашения о ГЧП (для учета специфики проекта).

В регламенте контроля проектов ГЧП важно разграничить полномочия и ответственность различных органов ГМУ, принимающих участие в реализации проектов ГЧП.

ОИВ субъекта РФ, ответственный за развитие ГЧП, будучи ключевым органом власти в процессе контроля и мониторинга проектов ГЧП, реализует основные текущие операции в процессе и агрегирует информацию о выполнении данных проектов в регионе.

В структуре ОИВ, ответственного за развитие ГЧП, выделяется должностное лицо, выполняющее функции менеджера проекта ГЧП.

В соответствии с зарубежной практикой менеджеру проекта ГЧП для успешного выполнения обязанностей требуется:

- наличие управленческих компетенций, прежде всего владение навыками управления проектом;
- поддержка команды, то есть наличие в структуре ответственного ОИВ сотрудников, компетентных в различных аспектах проводимых работ;
- достаточный объем полномочий и степень влияния на курируемый проект;
- участие в реализации проекта ГЧП, начиная со стадии подготовительных работ;
- единая база знаний по проекту ГЧП (рекомендуется, в том числе для устранения проблем кадровых перестановок, вероятных в течение длительного срока реализации проекта).

Для повышения эффективности и проработки специализированных решений для менеджера проекта ГЧП возможно также привлечение независимых экспертных организаций.

ОИВ субъекта РФ, ответственный за финансы и бюджетирование (или высший ОИВ субъекта РФ), осуществляет контроль расходования и мониторинг эффективности использования бюджетных средств.

Отраслевые ОИВ осуществляют контроль проекта в рамках своих полномочий (в том числе регулирование тарифов и мониторинг качества услуг объекта инфраструктуры). При этом отраслевым ОИВ целесообразно согласовывать с ОИВ, ответственным за развитие ГЧП, решения, влияющие на результативность проекта (прежде всего, касательно доходов и расходов) и выполнение условий соглашения о ГЧП.

Помимо формирования структуры органов власти, ответственных за контроль и мониторинг проекта ГЧП, для успешной реализации соответствующих функций важно выработать порядок взаимодействия с частной стороной и между публичными организациями (на уровне руководства – для решения стратегических задач, и на уровне исполнителей – для решения текущих вопросов).

3.4.1.2. Мониторинг результатов реализации проекта ГЧП

С целью обеспечения достижения плановых результатов по проекту ГЧП органам публичной власти необходимо осуществлять мониторинг и контроль над реализацией соглашения, в том числе:

- контроль за соблюдением обязательств по соглашению о ГЧП и эффективностью работы частного партнера;
- мониторинг и управление рисками и обязательствами, закрепленными за публичным партнером.

Контроль за соблюдением обязательств и эффективностью частного партнера рекомендуется выполнять как в отношении процесса проведения работ, так и в большей мере в отношении результатов, достигаемых на этапах проекта.

Контроль и анализ деятельности частного партнера в проекте может осуществляться на основе нескольких источников информации:

- данные, предоставляемые частным партнером – частный партнер предоставляет в органы публичной власти информацию о выполнении проекта. Регулярность представления, формат и содержание данной информации должны быть определены в соглашении о ГЧП на основании регламента контроля проектов ГЧП и иных нормативно-правовых актов;
- данные независимых экспертных организаций и консультантов – независимые эксперты могут быть привлечены для сбора и анализа информации о качестве оказываемых услуг на соответствующем проекте ГЧП объекте инфраструктуры.
- данные конечных потребителей – опросы и исследования удовлетворенности потребителей являются наиболее достоверным источником информации о качестве услуг инфраструктурного объекта.

Результаты контроля деятельности частного партнера могут являться основанием для принятия управленческих решений по корректировке условий либо досрочного расторжения соглашения о ГЧП.

К функциям мониторинга рисков и обязательств, закрепленных за публичным партнером, относятся

- наблюдение за фактическими и ожидаемыми показателями потенциальных угроз реализации проекта для публичного партнера;
- снижение вероятности наступления рисков, переданных публичной стороне;
- разработка мер по устранению новых рисков, возникающих в процессе реализации проекта.

В целях мониторинга рисков и обязательств по проекту органам публичной власти рекомендуется разработать карту управления рисками публичного партнера. Данный документ включает перечень рисков и обязательств с указанием соответствующих показателей и источников данных, по которым осуществляется мониторинг. В карте управления рисками публичного партнера для каждого риска формируется следующая структура информации:

- вид ответственности;
- статус риска;
- предполагаемое влияние риска на проект;
- текущее состояние риска;
- предполагаемые меры по смягчению риска.

Карту управления рисками рекомендуется разработать до подписания соглашения о ГЧП для публичного и также частного партнеров.

3.4.1.3. Работа с изменениями по соглашениям о ГЧП

Вследствие значительной длительности проектов ГЧП в течение их реализации вероятны изменения, не предусмотренные в соглашении, которые могут привести к разногласию сторон и досрочному расторжению отношений. Такие риски неизбежны для большинства проектов ГЧП – задача органов ГМУ – обеспечить их управляемость.

Принято выделять четыре типа возможных изменений в соглашении о ГЧП:

- запланированные корректировки;
- пересмотр условий соглашения о ГЧП;
- изменения в результате споров сторон;
- досрочное прекращение соглашения.

В соглашение о ГЧП рекомендуется включать описание условий и механизмов, регулирующих возможную корректировку его положений. Данные механизмы позволяют адаптировать соглашение к изменяющимся условиям, и тем самым, снизить вероятность возникновения неразрешимых споров. Однако возможность осуществления частых изменений в соглашении нежелательна в силу усложнения его условий и снижения эффективности выполнения проекта.

С целью определения механизмов, которые можно применить в процессе реализации проекта ГЧП, важно проводить регулярные обзоры релевантных социально-экономических условий. На основании данных обзоров при необходимости осуществляется корректировка тарифов либо иных условий реализации проекта.

Пересмотр условий соглашений о ГЧП предполагает внесение в данный документ непредусмотренных им изменений и производится в зависимости от конкретной ситуации.

Споры возникают, если одна из сторон считает, что вторая не выполнила (выполнила некачественно, или не в полном объеме) свои обязательства, при этом вторая сторона не соглашается с предъявленными требованиями.

Споры сторон нежелательны в проектах ГЧП ввиду длительного характера взаимоотношений. Разрешение разногласий по проекту рекомендуется проводить на этапе возникновения и путем переговоров, поэтому действия по урегулированию спора важно осуществлять в соответствии с положениями соглашения о ГЧП и с привлечением группы компетентных специалистов.

Список литературы

- 1 Гражданский кодекс Российской Федерации.
- 2 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (межмуниципальное сотрудничество).
- 3 Учебное пособие. ГЧП: теория и практика. Москва: Издательский дом Государственного университета Высшей школы экономики. 2010.
- 4 И. Лапина, Е. Маталина, Р. Секачев, Е. Троицкая, Л. Хайбуллина, Н. Ярина. Большой энциклопедический словарь, М, АСТ, Астрель.
- 5 Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.. Современный экономический словарь.– 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М. 479 с., 1999.
- 6 ГЧП как экономическая концепция. Доклад Центра ГЧП Внешэкономбанка России. Москва. 2009.
- 7 Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция)/Министерство экономики РФ, Министерство финансов РФ, ГК по строительству, архитект. и жил. политике // Рук.авт.кол.: В. В. Коссов, В. Н. Лившиц, А. Г. Шахназаров.– М.: Экономика. 2000.
- 8 Портфель инвестиционных проектов инфраструктурных компаний, возможная модель их оценки и механизмы ГЧП. Доклад Минэкономразвития России. Москва. Февраль 2013.
- 9 Воротников А. М., Королев В. А. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах. // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование, номер 2 (43), Июль 2010.
- 10 Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. Всемирный банк. 2010.
- 11 Хасанов Р. Х. ГЧП как механизм реализации Инфраструктурных проектов в РФ. // Стратегия развития экономики. 2013.
- 12 Jenkins G. P., Harberger A. C. Cost-benefit Analysis of Investment Decisions. Manuel.– Queen's University, Canada, 2001.
- 13 Engel E., Fischer R., Galetovic A. Public-private partnerships: when and how. Centro de Economia Aplicada, Universidad de Chile. 2008.
- 14 Burger, P., Hawkesworth, I. How to attain value for money: comparing PPP and traditional infrastructure public procurement. // OECD Journal on Budgeting. Volume 2011/1.
- 15 Портал «ГЧП в России». <http://www.pppinrussia.ru>.

Приложение 1 Модельный план развития ГЧП в субъекте РФ

№	Содержание мероприятий	Исполнитель
1	Разработка Концепции развития ГЧП в субъекте РФ (либо соответствующего раздела в Стратегии развития)	Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный по экономике
2	Обсуждение, доработка Концепции развития ГЧП в субъекте РФ	Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный по экономике
		Органы исполнительной власти, курирующие деятельность отраслей: ЖКХ, транспорт, земельно-имущественные отношения, строительство, образование, здравоохранение
3	Утверждение Концепции развития ГЧП в субъекте РФ отдельным нормативного правовым актом субъекта РФ	Высший орган исполнительной власти субъекта РФ
4	Определение в системе органов исполнительной власти субъекта РФ органа, уполномоченного по развитию ГЧП	Высший орган исполнительной власти субъекта РФ при участии органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного по экономике
5	Определение перечня государственных услуг и функций, связанных с подготовкой и реализацией соглашений о ГЧП Разработка порядка межведомственного взаимодействия по вопросам развития ГЧП в субъекте РФ, подготовки и реализации проектов ГЧП	Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный по экономике
		Органы исполнительной власти, курирующие деятельность отраслей: ЖКХ, транспорт, земельно-имущественные отношения, строительство, образование, здравоохранение
		Орган исполнительной власти, уполномоченный по развитию ГЧП
		Орган исполнительной власти субъекта РФ, курирующий вопросы реализации Административной реформы на территории субъекта РФ
6	Выполнение работ по определению приоритетных отраслей для развития с использованием механизмов ГЧП	Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный по экономике
		Органы исполнительной власти, курирующие деятельность отраслей: ЖКХ, транспорт, земельно-имущественные отношения, строительство, образование, здравоохранение
7	Аудит и включение документов долгосрочного и среднесрочного планирования субъекта РФ на предмет поиска и определения инфраструктурных проектов, обладающих потенциальной инвестиционной привлекательностью для частных инвесторов	Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный по экономике
		Органы исполнительной власти, курирующие деятельность отраслей: ЖКХ, транспорт, земельно-имущественные отношения, строительство, образование, здравоохранение
8	Реализация первого этапа отбора пилотных проектов ГЧП	Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный по экономике
		Органы исполнительной власти, курирующие деятельность отраслей: ЖКХ, транспорт, земельно-имущественные отношения, строительство, образование, здравоохранение
		Орган исполнительной власти, уполномоченный по развитию ГЧП
9	Подготовка и утверждение разделов документов долгосрочного планирования субъекта РФ, касающихся вопросов подготовки и реализации проектов ГЧП	Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный по экономике
		Органы исполнительной власти, курирующие деятельность отраслей: ЖКХ, транспорт, строительство, образование, здравоохранение
		Орган исполнительной власти, уполномоченный по развитию ГЧП
		Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный по финансам

Приложение 2 Типовая анкета первичной оценки проектов ГЧП

1. Общие сведения о проекте и его инициаторе

1.1	Наименование проекта	
1.2	Инициатор проекта	
1.3	Информация об инициаторе (для частной организации):	
1.4	Место реализации проекта	
1.5	Отрасль реализации проекта	

2. Проработанность проекта

2.1	Краткое описание проекта	
2.2	Цель проекта	
2.3	Ожидаемый результат	
2.4	Наличие документации по проекту	<p>Указывается наличие следующих документов:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ План-график реализации проекта; ➤ Финансовая модель; ➤ Бизнес-план; ➤ Техничко-экономическое обоснование; ➤ Экспертные заключения по проекту, предусмотренные законодательством РФ; ➤ Разрешения необходимые для реализации проекта, в соответствии с законодательством РФ; ➤ ругие документы.
2.5	Ранее проведенные работы по проекту	Указывается перечень и стоимость ранее проведенных или осуществляемых в настоящее время работ по проекту, а также организации их выполнившие.

3. Техническая реализуемость проекта

3.1	Проект является технически реализуемым	Да / Нет
3.2	Наличие экспертных заключений и других документов, подтверждающих техническую реализуемость проекта	Указывается перечень подтверждающих документов

4. Социально-экономическая и бюджетная эффективность проекта

4.1	Реализация проекта соответствует приоритетам развития субъекта Российской Федерации (Российской Федерации в целом)	<p>Да / Нет</p> <p>Если ответ «Да», то укажите, согласно каким программам, концепциям развития, иным нормативно-правовым актам органов власти Российской Федерации и/или субъекта Российской Федерации.</p>
4.2	Положительный социально-экономический эффект проекта	<p>Да / Нет</p> <p>Указывается метод расчета социально-экономического эффекта и основные положительные и отрицательные эффекты от реализации проекта.</p>
4.3	Бюджетный эффект от реализации проекта положителен	<p>Да / Нет</p> <p>Дополнительно указываются:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ формула расчета бюджетного эффекта; ➤ какие бюджетные доходы и расходы учитывались при расчете бюджетной эффективности, их величина ➤ размер бюджетного эффекта

5. Эффективность реализации проекта в рамках ГЧП

5.1	Показатели реализации проекта в рамках государственного заказа	
5.1.1	Суммарный объем капитальных затрат	Указывается сумма затрат на строительство (модернизацию, реконструкцию) объекта.
5.1.2	Суммарный объем текущих затрат	Указывается сумма затрат на эксплуатацию и содержание объекта.
5.1.3	Суммарный объем затрат на подготовку проекта	
5.1.4	Источники финансирования проекта	Указывается объем и источник расходных обязательств бюджета.
5.2	Показатели реализации проекта в рамках ГЧП	
5.2.1	Суммарный объем капитальных затрат	
5.2.2	Суммарный объем текущих затрат	Указывается сумма затрат на эксплуатацию и содержание объекта.
5.2.3	Суммарный объем затрат на подготовку проекта	
5.2.4	Источники финансирования проекта	Указывается объем бюджетных средств, источник, объем и стоимость привлечения внебюджетных средств. Источники указываются отдельно для капитальных и текущих затрат.
5.2.5	Формы участия государственной и частной стороны в реализации проекта	Указывается предполагаемая форма ГЧП.
5.2.6	Чистая приведенная стоимость по проекту (NPV)	
5.2.7	Дисконтированный срок окупаемости проекта, в годах (DPP)	
5.2.8	Внутренняя норма доходности по проекту (IRR)	

Приложение 3 Типовая матрица рисков по проекту ГЧП

Группа рисков	Риск	Ответственная сторона		
		Частный партнер	Государственный партнер	
1				
1.1	Согласование ПСД	✓	✓	
1.2	Риски проектирования	✓	✓	
1.3	Изменение норм проектирования		✓	
2				
2.1	Риски расположения земельного участка	Обременение/сервитуты	✓	
2.2		Ограничение доступа на участок	✓	
2.3		Безопасность площадки	✓	
2.4		Культурное/археологическое наследие		✓
2.5		Экологические ограничения		✓
2.6		Геотехническое состояние почвы/грунта		✓
2.7		Предыдущие подземные работы		✓
2.8		Неизвестные и скрытые дефекты		✓
3				
3.1	Риски строительства	Гарантии и контроль качества	✓	
3.2		Соответствие строительным нормам и требованиям	✓	
3.3		Превышение проектной стоимости	✓	
3.4		Превышение сроков строительства, не связанное с задержками финансирования	✓	
3.5		Превышение сроков строительства объектов инженерной инфраструктуры	✓	
3.6		Опоздания и задержки, обусловленные деятельностью органов государственной власти, местных органов власти		✓
3.7		Влияние макроэкономической ситуации на сроки строительства	✓	
3.8		Доступность материалов и трудовых ресурсов	✓	
3.9		Управление проектом	✓	
3.10		Урон и убытки, вызванные третьими лицами	✓	
3.11		Риски, связанные с деятельностью подрядчиков/субподрядчиков	✓	
4				
4.1	Форс-мажор	Обстоятельства непреодолимой силы/не страхуемые риски	✓	
4.2		Политические, законодательные, социальные изменения	✓	
5				
5.1	Риски продаж/получения выручки	Сроки начала продаж	✓	
5.2		Объем продаж	✓	
5.3		Период реализации	✓	
5.4		Оценка и прогноз цены/тарифа	✓	

Группа рисков	Риск	Ответственная сторона	
		Частный партнер	Государственный партнер
6			
Риски эксплуатации объектов		✓	
7			
Риски управления объектами		✓	
8			
8.1	Процентные ставки к моменту финансового закрытия	✓	
8.2	Колебания курсов валют	✓	
8.3	Прочие рыночные риски Инфляция	✓	
8.4	Стоимость привлечения дополнительного финансирования	✓	
9			
9.1	Бюджетный цикл		✓
9.2	Политические риски Изменения в законодательстве по предмету Проекта	✓	✓
9.3	Изменения налоговых ставок, системы налогообложения	✓	✓
10			
10.1	Стратегические риски Изменения в корпоративной структуре	✓	
10.2	Конфликт акционеров / собственников	✓	

Приложение 4 Перечень нормативно-правовых актов

Перечень нормативно-правовых актов, регулирующих концессионные соглашения

- Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года;
- Гражданский кодекс РФ;
- Налоговый кодекс РФ;
- Бюджетный Кодекс РФ;
- Земельный Кодекс РФ;
- Градостроительный кодекс РФ;
- Водный кодекс РФ;
- Федеральный закон № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 года;
- Постановление Правительства РФ № 138 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санитарно-курортного лечения» от 14 февраля 2009 года;
- Постановление Правительства РФ № 671 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов образования» от 11 ноября 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 672 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов трубопроводного транспорта» от 11 ноября 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 673 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии» от 11 ноября 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 739 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении аэродромов, зданий и (или) сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также объектов производственной и инженерной инфраструктур аэропортов» от 5 декабря 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 744 «Об утверждении типового концессионного Соглашения в отношении объектов железнодорожного транспорта» от 5 декабря 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 745 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов» от 5 декабря 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 746 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении морских и речных судов, судов смешанного (река-море) плавания, судов, осуществляющих ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромных переправ, плавучих и сухих доков» от 5 декабря 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 747 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении гидротехнических сооружений» от 5 декабря 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 748 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки, и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения» от 5 декабря 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 791 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении метрополитена и другого транспорта общего пользования» от 22 декабря 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 90 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения» от 9 февраля 2007 года;

- Постановление Правительства РФ № 319 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, в том числе мостов, путепроводов, тоннелей, стоянок автотранспортных средств, пунктов пропуска автотранспортных средств, пунктов взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств» от 27 мая 2006 года;
- Постановление Правительства РФ № 495 «Об установлении требований к концессионеру в отношении банков, предоставляющих безотзывные банковские гарантии, банков, в которых может быть открыт банковский вклад (депозит) концессионера, права по которому могут передаваться концессионером концеденту в залог, и в отношении страховых организаций, с которыми концессионер может заключить договор страхования риска ответственности за нарушение обязательств по концессионному соглашению» от 15 июня 2009 года;
- Постановление Правительства РФ № 880 «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение» (вместе с «Правилами распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение») от 30 октября 2010 года;
- Приказ ФСФР № 10-78/пз-н «Об утверждении положения о деятельности по организации торговли на рынке ценных бумаг» от 28 декабря 2010 года.

Перечень нормативно-правовых актов, регулирующих инвестиционные договора

- Гражданский кодекс РФ;
- Бюджетный кодекс РФ;
- Земельный кодекс РФ;
- Федеральный закон № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 года;
- Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 года;
- Федеральный закон № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 года;
- Постановление Правительства РФ № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков» от 11 ноября 2002 года;
- Приказ ФАС России № 67 «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» (вместе с «Правилами проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества») от 10 февраля 2010 года.



**ЦЕНТР РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА**

115035, г. Москва,
ул. Садовническая, д. 14, стр. 2.
Тел./факс: +7 (495) 988-77-07.
E-mail: common@pppcenter.ru
www.pppcenter.ru



Министерство
экономического
развития РФ

125993, ГСП-3, г. Москва, А-47,
ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1, 3.
Тел.: +7 (495) 694-03-53. Факс: +7 (499) 251-69-65.
E-mail: mineconom@economy.gov.ru
www.economy.gov.ru