



ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ  
ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА



# ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИИ



2013

Государственно-частное партнерство в России. – М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2013 год.

Данное издание подготовлено коллективом экспертов Центра развития ГЧП, при поддержке Торгово-промышленной палаты Российской Федерации с целью просвещения в области государственно-частного партнерства и стимулирования применения различных форм государственно-частного партнерства в экономике Российской Федерации.

В представленной работе дано определение и раскрыта специфика государственно-частного партнерства как формы социально значимого взаимодействия государства и частного предпринимательства. Названы наиболее актуальные проблемы его современного развития. Кратко представлена мировая и отечественная история вопроса. Издание адресовано широкому кругу читателей: представителям органов государственной и муниципальной власти, бизнес-сообществу, общественности.

# Содержание

Введение .....	4
<b>Определение, актуальность и перспективы государственно-частного партнерства в России .....</b>	<b>5</b>
Определение государственно-частного партнерства .....	6
Актуальность государственно-частного партнерства .....	10
Современное состояние государственно-частного партнерств в России .....	12
Перспективы государственно-частного партнерства в России .....	18
Тенденции рынка проектов государственно-частного партнерства в России .....	20
<b>Соглашения о государственно-частном партнерстве: основные участники, риски, принципы, модели .....</b>	<b>21</b>
Соглашения о государственно-частном партнерстве: основа .....	22
Соглашения о государственно-частном партнерстве: модели реализации .....	26
<b>Институты развития государственно-частного партнерства: зарубежный и российский опыт .....</b>	<b>29</b>
Центры развития государственно-частного партнерства: зарубежный опыт .....	30
Центры развития государственно-частного партнерства: российский опыт .....	31
Проекты Центра развития государственно-частного партнерства .....	32
Другие субъекты поддержки государственно-частного партнерства в России .....	34
Комитет ТПП РФ по ГЧП .....	35
Глоссарий .....	36

Неразвитость инфраструктуры препятствует экономическому развитию страны, негативно влияет на качество оказываемых населению услуг, снижает темпы роста предпринимательской активности. Согласно проведенным исследованиям, рост инвестиций в инфраструктуру оказывает наибольшее влияние на благосостояние бедных слоев населения, чей уровень доходов с улучшением инфраструктурной обеспеченности увеличивается быстрее, чем растут общие доходы населения<sup>1</sup>.

Учитывая общественную значимость состояния инфраструктуры, большинство стран создают и модернизируют объекты инфраструктуры за счет бюджетных ассигнований. В первую очередь государство финансирует: строительство дорог, создание объектов коммунальной инфраструктуры, создание и модернизацию социальной инфраструктуры и т.д. При этом для полного удовлетворения спроса на инфраструктурные инвестиции, как показывает практика, одних только государственных ресурсов недостаточно.

Большинство стран мира, не зависимо от уровня развитости их экономик, стараются реализовывать инфраструктурные проекты с привлечением внебюджетных средств и частных инвесторов, что значительно снижает нагрузку на бюджет и повышает качество и эффективность эксплуатации инфраструктурных объектов.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из наиболее распространенных инструментов привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты.

При этом целесообразность реализации инфраструктурного проекта в формате ГЧП оценивается применительно к каждому конкретному случаю.

Государственно-частное партнерство не является «панацеей» для решения всех проблем развития инфраструктуры в стране, однако механизмы ГЧП в ряде случаев способны значительно повысить эффективность государственных расходов.

<sup>1</sup> Calderón and Servén, «The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution», Policy Research Working Paper. World Bank. 2004.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ,  
АКТУАЛЬНОСТЬ  
И ПЕРСПЕКТИВЫ  
ГОСУДАРСТВЕННО-  
ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА  
В РОССИИ



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

**Точкой отсчета становления государственно-частного партнерства принято считать 1552 год, когда во Франции совместными усилиями государства и предпринимательства был построен канал у города Салон-де-Прованс. К настоящему времени государственно-частное партнерство активно и успешно практикуется в Европе, Азии, Америке.**

В широком смысле под государственно-частным партнерством понимают совокупность форм долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях, то есть систему отношений государства и бизнеса в договорной форме, которая используется в качестве инструмента экономического и социального развития и планирования.

При такой трактовке под определение государственно-частного партнерства попадают любые контрактные или юридически оформленные отношения между государ-

ством и частными структурами, в том числе такие, как: закупки работ или услуг для государственных нужд; аренда государственного имущества; приватизация; лизинг; закупки государственных предприятий и компаний и т.д.

На практике же государственно-частное партнерство имеет ряд существенных отличий от иных договорных форм взаимодействия бизнеса и государства. К ним относятся:

- **долгосрочный характер** взаимодействия;
- **соинвестирование проекта**, как со стороны частного, так и публичного партнера;
- **разделение рисков** между государством и бизнесом;
- предметом соглашения являются **имущественные объекты и/или общественно-значимые услуги**, для оказания которых необходимо создание или реконструкция имущественного объекта;
- бизнес **участвует не только в создании/реконструкции** объекта соглашения, но и в его дальнейшей эксплуатации и/или техническом обслуживании.

При этом, как правило, проекты государственно-частного партнерства сопровождаются дополнительными обязательствами и гарантиями со стороны государства, по загрузке объекта соглашения, плате за его использование и т.д.

Таким образом, под государственно-частным партнерством, исходя прежде всего из практики реализации подобного вида экономического взаимодействия в Российской Федерации и специфики отечественной правовой системы, здесь и далее будем понимать совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для комплексного и эффективного решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

Подобное взаимодействие государства (публичного партнера) и бизнеса (частного партнера) чаще всего реализуется в виде соглашения (договора). В соответствии с последним публичный партнер передает на период действия соглашения свое имущество (объект договора), необходимое для достижения поставленных целей, частному партнеру, который обязуется использовать (создавать, реконструировать) данное имуще-

ство. На определенных условиях возможна также его последующая эксплуатация и/или техническое обслуживание, оказание с его помощью различных услуг в интересах публичного партнера.

В таком взаимодействии государство играет ключевую роль, поскольку объектом соглашения является, в первую очередь, государственное имущество, а предметом – реализация государственных функций.

## НА ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО ИМЕЕТ РЯД СУЩЕСТВЕННЫХ ОТЛИЧИЙ ОТ ИНЫХ ДОГОВОРНЫХ ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВА



В России на данный момент наибольшее распространение получило государственно-частное партнерство в форме концессии, то есть соглашение, по которому одна сторона (концессионер) обязуется создать или реконструировать определенный имущественный объект, право собственности на который остается за второй стороной (концедентом). Концедент в свою очередь передает право владения и пользования объектом на продолжительный срок концессионеру.

Часто к государственно-частному партнерству относят «контрак-

ты жизненного цикла» (Life Cycle Contract), специальные долгосрочные контракты, по которым частная сторона осуществляет весь комплекс работ от проектирования и создания объекта до эксплуатации и утилизации.

Другая распространенная форма государственно-частного партнерства – специализированные предприятия или государственно-частные предприятия (SPV), уставной капитал которых формируется частным и публичным партнером для решения социально-значимых задач на обоюдовыгодных условиях.

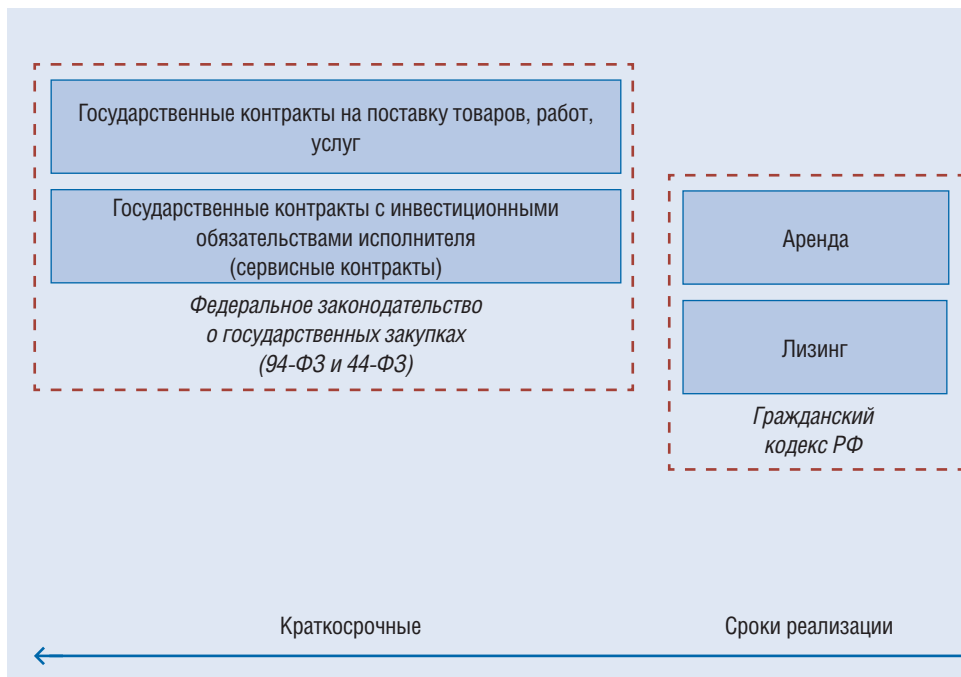


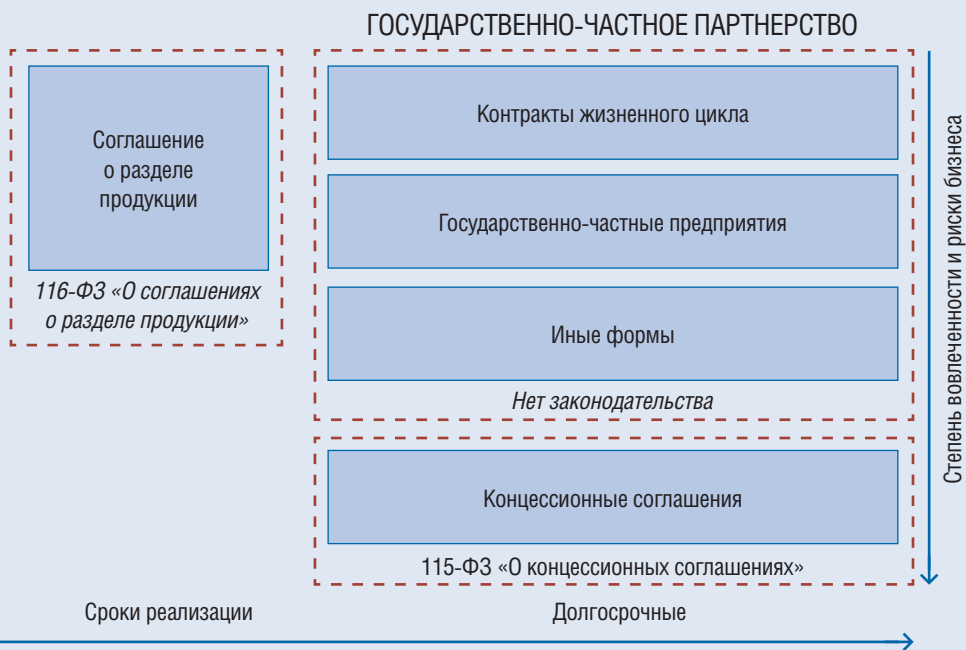
РИСУНОК 1



Распределения возможных форм взаимодействия бизнеса и государства по срокам реализации и степени вовлеченности бизнеса (рискам) представлено на рисунке 1.

минимальной загрузки или не несет обязательств по регулярным платежам (например, концессионных соглашений «без прямых платежей»).

Можно сделать вывод, что государственно-частное партнерство является самой долгосрочной формой взаимодействия. При этом распределение рисков между бизнесом и властью зависит от конкретной модели реализации: от минимальных для бизнеса в случае заключения классических контрактов жизненного цикла, до максимальных при реализации соглашений, при которых публичный партнер не гарантирует



## **ВЫГОДЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

### **Выгоды для экономики:**

- интенсивное развитие инфраструктуры и ускорение темпов обновления основных производственных фондов;
- повышение качества строительства, эксплуатации и управления за счет инноваций, стимулов и компетенций частных партнеров;
- более широкий доступ к рынкам частного капитала;
- рост качества производимой продукции и оказываемых услуг населению (благодаря повышению стандартов качества и эффективности управления объектами соглашения);
- снижение бюджетной нагрузки и высвобождение дополнительных ресурсов.

### **Выгоды для государства:**

- сокращение издержек по созданию/ поддержанию социальной или иной общественно значимой инфраструктуры;
- снижение бюджетных и прочих рисков как результат разделения рисков с частным партнером;
- доступ к альтернативным источникам капитала, что позволяет реализовывать проекты, которые были невозможны ранее;
- рост надежности государственных

инвестиций и повышение вероятности получения ожидаемого результата (наличие заинтересованного частного партнера в проекте позволяет снизить риски недобросовестности государственного заказчика).

### **Выгоды для бизнеса:**

- защищенность инвестиций: в долгосрочной перспективе частная компания получает и государственные активы, и государственные заказы на объект соглашения;
- гарантированная рентабельность: (предприниматель получает от государства гарантии возврата вложенных инвестиций);
- относительная автономность в принятии оперативных решений. Так, обладая хозяйственной свободой, частная компания, может, например, за счет повышения производительности труда или снижения себестоимости увеличивать общую прибыльность проекта.

## ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СТОРОН В ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

### Основные государственные обязательства:

- предоставить имущество, предназначенное для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, во владение и пользование;
- принять в собственность объект соглашения от частного партнера.

### Дополнительные государственные обязательства (в соответствии с действующим законодательством):

- предоставить частному партнеру необходимые для исполнения соглашения права на использование результатов интеллектуальной деятельности или средств индивидуализации (исключительных и/или) неисключительных прав;
- предоставить государственные гарантии в соответствии с условиями соглашения;
- предоставить льготы и иные преимущества частному партнеру, в пределах своей компетенции и в соответствии с условиями соглашения;
- предоставить частному партнеру бюджетные средства в целях оплаты товаров, работ, услуг или иной осуществляемой частным партнером деятельности в соответствии с условиями соглашения.

### Основные обязательства бизнеса:

- создать, реконструировать или модернизировать объект соглашения;
- полностью или частично финансировать эксплуатировать и/или технически обслуживать объект соглашения;
- передать право собственности на объект соглашения публичному партнеру в сроки, в порядке и на условиях, определенных соглашением.

### Дополнительные обязательства бизнеса (в соответствии с условиями соглашения):

- разработка и согласование проектной документации;
- эксплуатация и/или техническое обслуживание объекта соглашения;
- выполнение работ (оказание услуг) с использованием объекта соглашения в соответствии с условиями соглашения;
- иные обязательства, предусмотренные соглашением.



## ОСНОВНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ, НЕ ПОЗВОЛЯЮЩИЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ВСЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

**1. Отсутствие единого законодательно закрепленного определения и подходов к реализации государственно-частного партнерства.** Отсутствие понятия специфики государственно-частного партнерства в федеральном законодательстве приводит к различному пониманию и трактовке данной формы экономического взаимодействия участниками процесса, затрудняет его применение, что создает риски признания ряда проектов нелегитимными.

**2. Отсутствие возможности получения прав собственности на объекты соглашения о государственно-частном партнерстве частным партнером.** Законодательство в области конкуренции предусматривает обязательное проведение отдельных конкурсных процедур для аренды и передачи в пользование государственной собственности, что ограничивает возможность инвестора по привлечению заемного финансирования (запрет на передачу объекта в залог).

**3. Несовершенство бюджетного законодательства.** Отсутствует правовой механизм выделения бюджетных ассигнований для исполнения долгосрочных обязательств государственного/муниципального заказчика при реализации комплексного проекта.

**4. Отсутствие законодательных оснований для обеспечения гарантий и иных преимуществ частному партнеру со стороны публичного партнера.** В соответствии с законодательством в области конкуренции и бюджетным кодексом публичный партнер не может предоставить какие-либо дополнительные гарантии и взять на себя обязательства долгосрочного характера в рамках договора с частным партнером.

**Согласно действующему законодательству (по состоянию на сентябрь 2013 года) в России полностью легитимной может считаться лишь одна из существующих форм государственно-частного партнерства, а именно: концессия (см. рисунок 1).**

## ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»



Целью разрабатываемого проекта федерального закона является создание правовых условий для привлечения инвестиций на основе государственно-частного партнерства в экономику Российской Федерации, повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых населению услуг.

Принятие проекта федерального закона позволит:

- установить на территории Российской Федерации систему единых понятий и категорий в сфере государственно-частного партнерства;
- определить полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при реализации соглашений о государственно-частном партнерстве;
- установить обязательства публичного заказчика и частного партнера при реализации соглашения о ГЧП, в том числе по обязательному финансированию и эксплуатации и/или техническому обслуживанию объекта соглашения частным партнером;
- закрепить права и защитить интересы частных партнеров и кредиторов;
- устранить препятствия для реализации проектов государственно-частного партнерства, содержащиеся в законодательстве;
- определить общее направление развития федерального и регионального законодательства в сфере государственно-частного партнерства;
- закрепить возможность гибко структурировать проекты (не предусматривает жесткий перечень форм партнерства).

26 апреля 2013 года Государственной Думой рассмотрен в первом чтении проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (проект № 238827-6). В соответствии с проектом закона под государственно-частным партнерством в Российской Федерации понимается:

*взаимодействие публичного партнера с одной стороны, и частного партнера с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций, в соответствии с которым частный партнер принимает на себя обязательства по полному или частичному финансированию и эксплуатации и/или техническому обслуживанию объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, а также одно или более из следующих обязательств:*

- 1) разработка и согласование проектной документации;**
- 2) создание объекта соглашения о государственно-частном партнерстве;**

**3) реконструкция объекта соглашения о государственно-частном партнерстве.**

**При этом публичный заказчик принимает на себя одно или более из следующих обязательств:**

**1) предоставить частному партнеру имущество, предназначенное для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением о государственно-частном партнерстве, во владение и/или пользование;**

**2) предоставить право использования результатов интеллектуальной деятельности или средств индивидуализации (исключительные или неисключительные права), необходимых для исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве.**

**Другие регуляторы правоотношений в государственно-частном партнерстве:**

- ФЗ от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- ФЗ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- ФЗ от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»;
- отраслевые и региональные законы.

## ОТЛИЧИЯ ПРЕДЛАГАЕМОЙ В ПРОЕКТЕ ЗАКОНА ФОРМЫ ГЧП ОТ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ

Параметр	Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП
Нормативная база.	Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».	Проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», законы субъектов РФ о государственно-частном партнерстве, отраслевое законодательство.
Объект.	Объекты инфраструктуры согласно федеральному закону № 115-ФЗ (дороги, порты, объекты инфраструктуры аэропортов, транспортные объекты, объекты здравоохранения и т.д.).	Любое недвижимое имущество (в рамках второго чтения проекта закона предлагается расширить перечень объектов соглашения, в том числе движимым имуществом, необходимым для исполнения условий соглашения).
Принадлежность собственности.	Объект принадлежит публичному заказчику.	Определяется соглашением о государственно-частном партнерстве.
Передача в залог.	Ограничена.	Отношения залога регулируются в соответствии с действующим законодательством.
Период пользования объектом частным инвестором.	Зависит от вида объекта, в среднем составляет 10-15 лет с даты ввода объекта в эксплуатацию.	
Стоимость объектов.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● в соответствии с проектно-сметной документацией, если проектирование осуществляется публичным заказчиком (концентром);</li> <li>● если проектирование осуществляется частным инвестором, то стоимость будущих объектов определяется в соответствии с укрупненными нормативами строительства.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● начальная стоимость объектов определяется публичным заказчиком в соответствии с укрупненными стоимостными показателями и является одним из критериев на этапе конкурсного отбора частного партнера (проектирование может выполняться за счет частного партнера или расходы публичного партнера могут компенсироваться в дальнейшем частным партнером).</li> </ul>

Параметр	Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП
Получение дохода.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● получение дохода из тарифов на оказываемые услуги с использованием созданного объекта капитального строительства (водоснабжение, теплоэнергетическое хозяйство, мусоропереработка и т.д.);</li> <li>● передача объекта в субаренду государственному или муниципальному учреждению;</li> <li>● доход от эксплуатации объекта соглашения.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● получение дохода из тарифов на оказываемые услуги с использованием созданного объекта капитального строительства (водоснабжение, теплоэнергетическое хозяйство, мусоропереработка и т.д.);</li> <li>● передача объекта в аренду публичному заказчику с правом или без права перехода объекта в собственность публичного заказчика;</li> <li>● доход от эксплуатации объекта соглашения.</li> </ul>
Гарантии получения дохода.	В концессионном соглашении возможно предусмотреть обязательство публичного заказчика компенсировать выпадающие доходы, вызванные недостаточной загрузкой объекта (гарантия минимальной загрузки).	В соглашении о ГЧП также возможно предусмотреть обязательство публичного заказчика компенсировать выпадающие доходы, вызванные недостаточной загрузкой объекта (гарантия минимальной загрузки), а также предусмотреть иные не противоречащие закону обязательства со стороны публичного заказчика.
Финансирование.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● банковское кредитование концессионера (частного инвестора) не привлекательно для кредитных учреждений, т.к. заемщик (частный инвестор) не является собственником созданного им объекта;</li> <li>● наиболее оптимальным инструментом является привлечение финансирования через выпуск концессионных (инфраструктурных) облигаций.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● банковское кредитование под залог имущества;</li> <li>● финансовый бридж с погашением банковского кредита, привлеченного изначально на этапе строительства, из средств от выпуска ипотечных облигаций с передачей в обеспечение построенных по соглашению объектов.</li> </ul>
Стоимость привлечения финансирования.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ставка банковского кредитования ГЧП проектов зависит от его параметров (периода возврата, обеспечения, страхования, вида объекта, рейтинга заемщика и т.д.), в среднем может составлять 12-15% годовых на срок 5-7 лет на сумму кредитования от 1 млрд рублей;</li> <li>● величина купонного дохода (процент за обслуживание долга) по выпущенным облигациям составляет в среднем 8,5 – 12 % годовых на срок 10-15 лет на сумму привлеченного финансирования от 1 млрд рублей.</li> </ul>	



Параметр	Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП
Налоговые обременения.	<p>При расчете величины удорожания объектов следует учитывать увеличение стоимости объектов на сумму налога на имущество, НДС и налога на прибыль, которые в условиях оказания подобной услуги государственным заказчиком не начисляются.</p> <p>Вместе с тем, существует практика предоставления публичным заказчиком освобождения частного инвестора от уплаты налога на имущества, уменьшения ставки налога на прибыль в пределах доли, остающейся в бюджете субъекта РФ, освобождение от уплаты земельного налога. Все это дает возможность сделать вложения в строительство объектов инфраструктуры на принципах ГЧП экономически привлекательными для частного инвестора.</p>	

Можно сделать вывод, что предлагаемая законодателями форма реализации инвестиционных проектов посредством соглашения о государственно-частном партнерстве более гибкая и привлекательная для инвесторов, чем существующая концессионная форма.

**26 АПРЕЛЯ 2013 ГОДА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ  
РАССМОТРЕН В ПЕРВОМ  
ЧТЕНИИ ПРОЕКТ ЗАКОНА  
«ОБ ОСНОВАХ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ»  
(ПРОЕКТ № 238827-6)**

## ИНВЕСТИЦИИ В ИНФРАСТРУКТУРУ. ПОТРЕБНОСТИ И ОРИЕНТИРЫ

Согласно расчетам Центра макроэкономических исследований Сбербанка, инвестиции РФ в инфраструктуру составляли в 2008-2010 гг. чуть более 2,5% ВВП при среднемировых объемах аналогичных расходов, равных 4,7% ВВП. При ВВП равном 62,6 трлн рублей для устойчивого развития инфраструктурного сектора ежегодно необходимо инвестировать более 2,94 трлн рублей в реконструкцию и новое строительство инфраструктуры.

При этом оценки Росстата России (в составе инфраструктуры учитывались расходы на следующие группы объектов: «Электричество и канализация», «Телекомы», «Транспорт») за тот же период выглядят более радужно – объем инвестиций в развитие инфраструктуры, начиная с 2006 г., не опускался ниже 3,4% ВВП, напротив, наблюдался ежегодный прирост на 0,2-0,3%, и в 2010 г. эта величина достигла 4,3% ВВП.

### ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ ПО ОТРАСЛЯМ, млрд \$

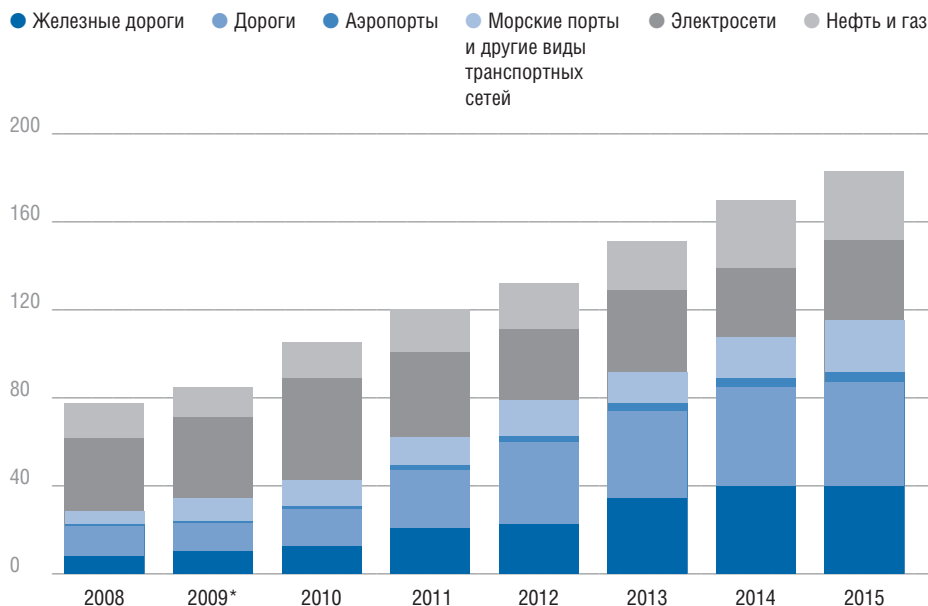


РИСУНОК 3

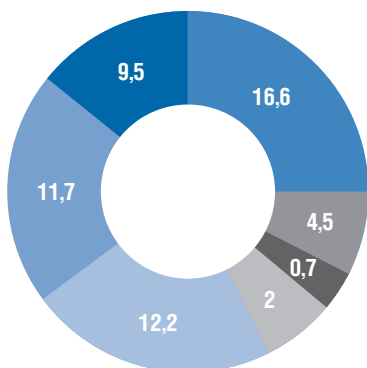
\*прогноз (годы с 2009 по 2015)

Источник: «Ренессанс Капитал»

## ВО СКОЛЬКО ОБХОДИТСЯ ИНФРАСТРУКТУРА

Глобальные расходы  
2013-2030 гг. \$ трлн

Итого **57,3**



- Телекоммуникации – 9,5
- Водоснабжение – 11,7
- Дороги – 16,6
- Генерация – 12,2
- Железные дороги – 4,5
- Аэропорты – 2
- Порты – 0,7

Сколько тратят страны  
(средневзвешенные значения в % от ВВП)



Сколько вложила Россия, 2007-2011 гг. (млрд руб.)



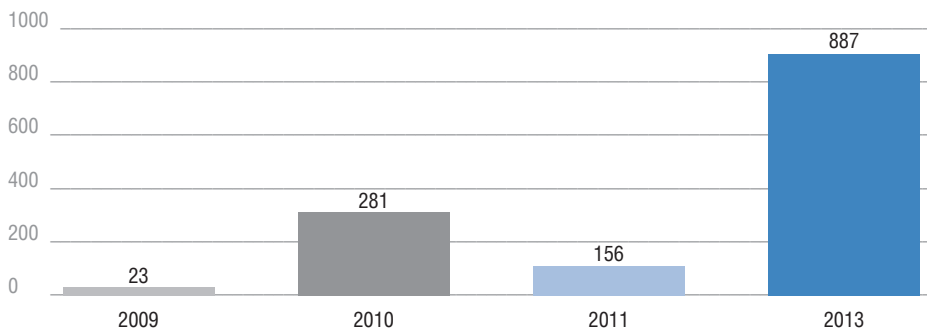
Всего **6,8** трлн **3,2%** ВВП\*

\*2007-2011 гг.

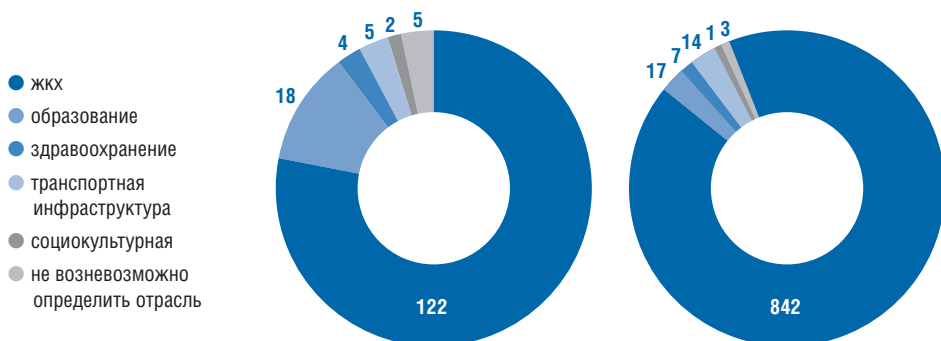
ИСТОЧНИКИ: OECD, IHS GLOBAL INSIGHT, АНАЛИЗ MGI, MCKINSEY

## НАИБОЛЕЕ ВОСТРЕБОВАННЫЕ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА<sup>1</sup>

### ДИНАМИКА РОСТА КОЛИЧЕСТВА ЗАКЛЮЧЕННЫХ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ



### ЗАКЛЮЧЕННЫЕ КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ ЗА 2011 И 2012 ГГ. ПО ОТРАСЛЯМ



Наиболее перспективные отрасли применения ГЧП:

- объекты коммунальной инфраструктуры;
- объекты транспортной инфраструктуры;
- объекты инфраструктуры системы образования;
- объекты оборонно-промышленного комплекса;
- объекты инфраструктуры системы здравоохранения;
- и т.д.
- объекты жилищного строительства;

СОГЛАШЕНИЯ  
О ГОСУДАРСТВЕННО-  
ЧАСТНОМ  
ПАРТНЕРСТВЕ:  
ОСНОВНЫЕ  
УЧАСТНИКИ,  
РИСКИ,  
ПРИНЦИПЫ  
И МОДЕЛИ



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА

## УЧАСТНИКИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА



РИСУНОК 4

## ПРИНЦИПЫ СОГЛАШЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Соглашения о государственно-частном партнерстве весьма отличаются друг от друга по видам объектов инфраструктуры, предоставляемым публичной стороной гарантиям, по имущественному участию частного партнера, по используемым методам и правовому режиму и т.д. Тем не менее они подчинены ряду общих принципов, которые

нацеливают их на удовлетворение общественных интересов. В этом государственно-частное партнерство как система хозяйствования принципиально отличается от деятельности частных коммерческих организаций, ориентированных исключительно на получение прибыли (см. на рисунке 5).

Равенство интересов сторон  
и свобода выбора действий

Принцип стабильности контракта  
ГЧП и возможности  
его изменения и адаптации

Принцип непрерывности  
оказания услуг

Принцип конкурентности

Принцип прозрачности  
и обратной связи

Принцип невмешательства  
государства в сферу  
ответственности частного партнера

Принцип стимулирования  
и гарантий

Принцип возмездности

РИСУНОК 5

## **РИСКИ В РАМКАХ СОГЛАШЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННО – ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ**

### **Риски, которые закрываются государством:**

- национализация/экспроприация;
- изменение законодательства;
- слабый процесс принятия политических решений в отношении проекта;
- политическая оппозиция проекту;
- стабильность управления на макроуровне;
- общественная поддержка проекта;
- изменения в налоговом, таможенном и ином регулировании;
- возможное возникновение протестных действий на начальной стадии строительства объекта инфраструктуры.

### **Риски, которые закрываются частным партнером:**

- риски проектирования;
- строительные риски, в том числе в части превышения сроков и проектной стоимости объекта;
- риски спроса на услуги/товары, оказываемые/производимые в соответствии с соглашением о государственно-частном партнерстве;
- эксплуатационные риски;

- операционные риски;
- изменение стоимости привлеченных средств и инфляционные и валютные риски.

### **Риски, которые закрываются совместно государством и частным партнером:**

- изменение условий соглашения;
- недостаток опыта в реализации государственно-частного партнерства;
- форс-мажор;
- распределение полномочий между партнерами.

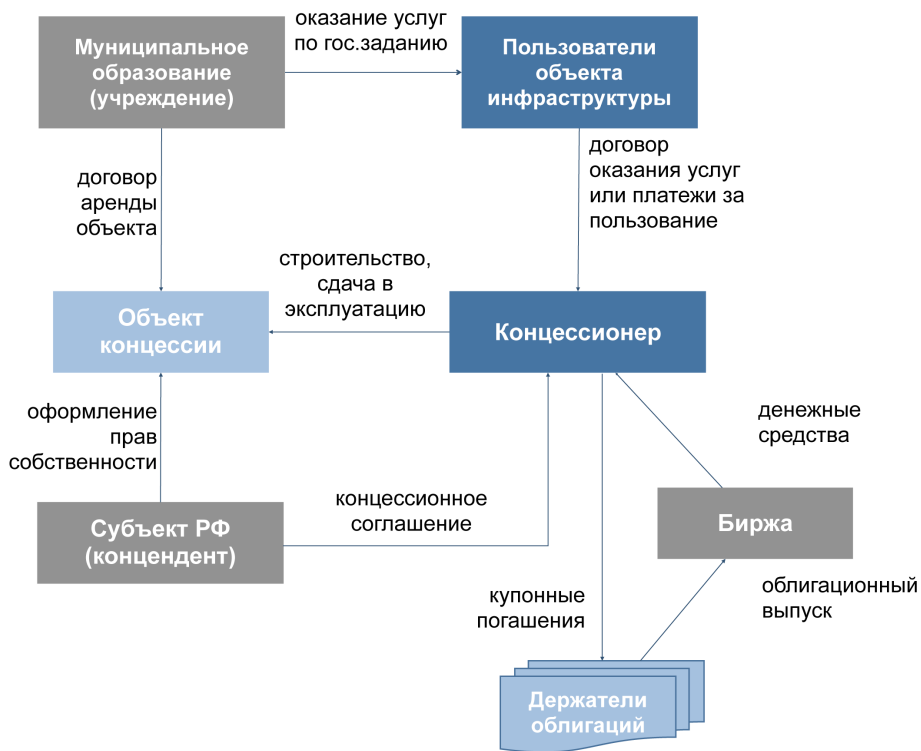


## МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ

- **ВОТ (Build-Operate-Transfer)** – «строительство-управление-передача» – концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству;
- **ВТО (Build-Transfer-Operate)** – «строительство-передача-управление» – концессионер строит объект, который передается в собственность концеденту и управляется концессионером;
- **ВОО (Build-Own-Operate)** – «строительство-владение-управление» концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается;
- **ВООТ (Build-Own-Operate-Transfer)** – «строительство-владение-управление-передача» – частный партнер после строительства получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичному партнеру;
- **ВВОО (Buy-Build-Operate)** – «покупка-строительство-управление» – публичный партнер продает объект частному партнеру, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления;
- **ДВООТ (Design-Build-Own-Operate-Transfer)** – тоже, что и модель ВООТ, но частный партнер также отвечает за проектирование объекта;
- **ВООЛ (Build-Own-Lease)** – «строительство-владение-передача в аренду»;
- **ВООЛТ (Build-Own-Lease-Transfer)** – «строительство-владение-передача в аренду - передача в собственность»;
- **ДВООЛТ (Design-Build-Own-Lease-Transfer)** – тоже, что и модель ВООЛТ, но частный партнер также отвечает за проектирование объекта;
- **ДВВОО (Design-Build-Finance-Operate)** – «проектирование-строительство-финансирование-управление» – дополнительно оговаривается участие частного партнера в финансировании проекта.

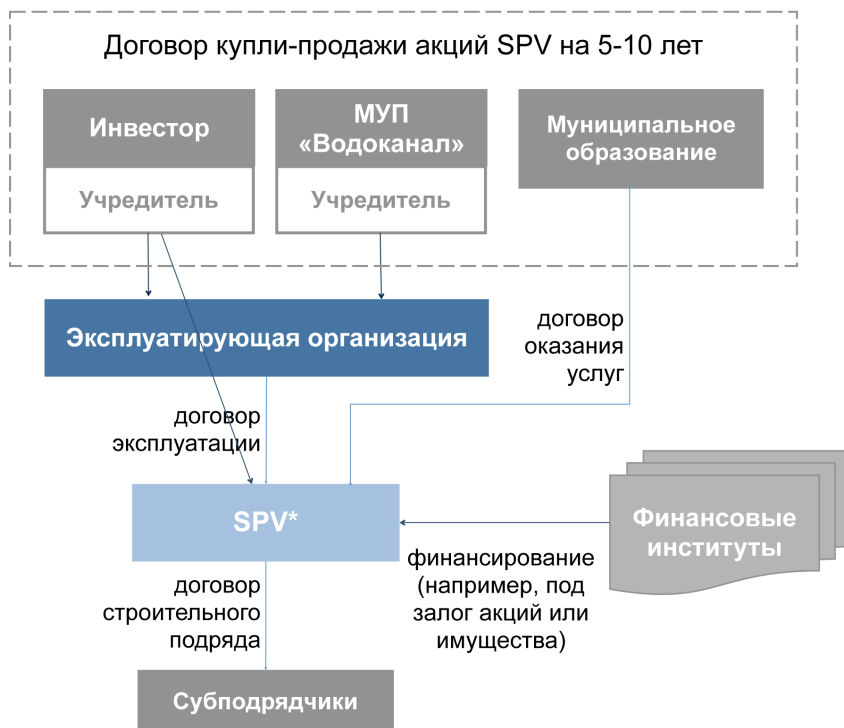
# МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ ПРОЕКТОВ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

## Концессионное соглашение



## МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ ПРОЕКТОВ В ВОДОСНАБЖЕНИИ И ВОДООТВЕДЕНИИ

Совместное предприятие (один из возможных вариантов)



\* SPV – СПЕЦИАЛЬНАЯ ПРОЕКТНАЯ КОМПАНИЯ

# МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ ПРОЕКТОВ В ТЕПЛОЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Совместное предприятие (один из возможных вариантов)



\* SPV – СПЕЦИАЛЬНАЯ ПРОЕКТНАЯ КОМПАНИЯ

ИНСТИТУТЫ  
РАЗВИТИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННО-  
ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА:  
ЗАРУБЕЖНЫЙ  
И РОССИЙСКИЙ  
ОПЫТ



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА

## ЦЕНТРЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ

**В мировой практике негосударственные институты (центры) развития ГЧП появились в начале 2000-ных годов. Первым был создан Partnerships UK, затем Центр развития ГЧП ЮАР и штата Виктория в Австралии. Появлению таких центров в большинстве случаев предшествовало создание аналогичных государственных структур. Так, например, в Великобритании еще в 1992 году в рамках новой концепции государственно-частного партнерства «Частная финансовая инициатива» был сформирован специальный государственный орган «Treasury Task Force» для оказания разносторонней помощи министерствам и ведомствам в вопросах привлечения частных инвестиций в инфраструктуру.**

Некоторые страны в процессе создания национальных центров развития ГЧП не только консультируются с ведущими зарубежными центрами, но еще и привлекают их к непосредственному созданию таких институтов развития.

### **Эксперты выделяют три основные функции центров развития ГЧП:**

- оценка бизнес-планов и написание рекомендаций для органов, принимающих решения о реализации проектов государственно-частного партнерства (например: MAPPP, PSA, NTPPPU S.A, Parpublica, PIMAC);
- консультационная поддержка государственных и частных организаций при запуске и реализации проектов ГЧП, информационное содействие развитию рынка государственно-частного партнерства (например: Partnerships UK, Infrastructure Ontario, PBC);
- поиск и распространение лучших практик государственно-частного партнерства.

## ЦЕНТР РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В 2009 году была создана первая и единственная в России негосударственная некоммерческая организация, образованная для координации органов государственной власти, органов местного самоуправления, делового и экспертного сообщества при осуществлении деятельности, связанной с реализацией инфраструктурных проектов с применением механизмов ГЧП – Центр развития государственно-частного партнерства (НП «Центр развития ГЧП»).

Целью Центра является объединение ресурсов государства и бизнеса, консолидация экспертного сообщества в области ГЧП для привлечения инвестиций и компетенций в развитие общественной инфраструктуры. Инициаторами создания Центра выступили крупные коммерческие структуры, органы государственной власти, общественные организации, экспертное и научное сообщество.

### Ключевые направления деятельности Центра:

- **Сопровождение ГЧП-проектов.** Организация в субъектах РФ системы управления проектами ГЧП в соответствии с методикой «квалифицированный заказчик».

- **Разработка и экспертиза законодательства.**

Подготовка нормативно-правовых актов федерального и регионального значения, а также экспертиза законодательства.

- **Аналитика.**

Мониторинг рынка ГЧП и подготовка информационно-аналитических материалов, а также проведение прикладных исследований в интересах государственных структур и частных компаний.

- **Информирование.**

Развитие специализированных СМИ: информационно-аналитического портала «ГЧП Инфо» и отраслевого электронного издания «ГЧП Журнал».

- **Формирование общественного мнения.**

Проведение круглых столов и экспертных совещаний, организация конференций по тематике ГЧП и инфраструктуры.

- **Подготовка кадров.**

Проведение образовательных программ повышения квалификации и переподготовки кадров в сфере ГЧП.

**P3 INSTITUTE**

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

При поддержке Центра развития ГЧП с целью повышения профессиональных компетенций в сфере ГЧП создан Институт государственно-частного партнерства, первый оператор ГЧП-образования в России «ГЧП-Институт».

Образовательные программы проводятся в сотрудничестве с ведущими вузами России с привлечением ведущих российских и зарубежных специалистов в сфере ГЧП на базе:

Кафедры экономической политики и ГЧП МГИМО (У) МИД России;

Научно-образовательного центра в сфере ГЧП Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Научно-образовательного центра в сфере ГЧП Санкт-Петербургского государственного политехнического университета.

**ГЧП ИНФО**

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

Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России»



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

Электронный информационно-аналитический ГЧП журнал, посвященный вопросам модернизации инфраструктуры и развития государственно-частного партнерства в России.

**РЕЙТИНГ  
«ГЧП-СТАРТ»**

Цель проекта «Рейтинг регионов России «ГЧП-старт» – комплексная характеристика готовности субъектов РФ к строительству объектов публичной инфраструктуры с привлечением частных инвесторов на принципах государственно-частного партнерства. Под «готовностью субъекта РФ к реализации проектов ГЧП» понимается выполнение ряда условий, обеспечивающих благоприятный климат для реализации инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства.



## КВАЛИФИЦИРОВАННЫЙ ЗАКАЗЧИК

В 2010 году Центром развития государственно-частного партнерства разработана концепция «Квалифицированный заказчик».

На основании концепции Центр предоставляет следующий комплекс услуг государственным органам в регионах:

- разрабатывает проекты нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность государственных органов субъекта в сфере ГЧП;
- предоставляет типовые организационные документы для деятельности региональных филиалов центров развития;
- консультирует по вопросам применения методологии управления проектами ГЧП;
- создает Службу Квалифицированного заказчика – специализированную организацию для управления проектами ГЧП.

Служба Квалифицированного заказчика может создаваться:

**А)** на базе действующего государственного органа субъекта РФ (или иных организаций, отвечающих за привлечение инвестиций в экономику региона);

**Б)** на договорной основе, путем наделения Центра развития ГЧП полномочиями Квалифицированного заказчика.

Привлечение Центра развития ГЧП к реализации концепции Квалифицированный заказчик позволяет осуществлять подготовку и реализацию пилотных проектов ГЧП одновременно с формированием в регионе собственной системы управления.

№	Мероприятие	Состав мероприятия
1.	Внедрение методологии управления проектами ГЧП.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Адаптация и запуск в работу методических материалов, необходимых для деятельности проектного офиса по ГЧП.</li> </ul>
2.	Внедрение информационной системы (ИС) управления проектами ГЧП.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Проведение семинаров по использованию методологии и формирование целостного видения проблематики ГЧП в РФ и за рубежом.</li> <li>● Адаптация ИС управления ГЧП проектами под задачи заказчика.</li> </ul>
3.	Организация проектного офиса по подготовке и реализации проектов ГЧП.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Внедрение ИС, включая обучение пользователей.</li> <li>● Организация технической поддержки и сопровождения ИС.</li> <li>● Регламентация деятельности органов власти по развитию ГЧП в субъекте РФ.</li> <li>● Консультации по вопросам применения методики управления проектами.</li> </ul>

## СТРУКТУРЫ ПОДДЕРЖКИ ГЧП ПРОЕКТОВ

При финансовых институтах:



ВНЕШЭКОНОМБАНК

● С целью содействия в подготовке, оценке и реализации проектов ГЧП с привлечением бюджетного финансирования в Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в июне 2008 года была создана Дирекция государственно-частного партнерства.



ГАЗПРОМБАНК

● В целях осуществления системного взаимодействия Газпромбанка с регионами и государственными органами в части оценки применимости, бюджетной и экономической эффективности использования инструментов ГЧП при реализации инвестиционных проектов, а также подготовки заключения по вопросам коммерческой и финансовой структуры проектов на основе государственно-частного партнерства в 2013 году в Газпромбанке был создан Центр ГЧП, как самостоятельное структурное подразделение.

Государственные структуры поддержки ГЧП проектов в регионах:

● **Санкт-Петербург** – государственное бюджетное учреждение «Агентство стратегических инвестиций»

● **Москва** – государственное бюджетное учреждение «Городское агентство управления инвестициями»

● **Воронежская область** – автономное учреждение «Агентство привлечения инвестиций Воронежской области»

● **Кировская область** – Консультативный совет по инвестиционной политике при Правительстве области

● **Нижегородская область** – сектор государственно-частного партнерства Министерства инвестиционной политики

● **Новосибирская область** – отдел развития инвестиционной деятельности, проектов и программ Минэкономразвития

● **Республика Удмуртия** – управление инвестиций и государственно-частного партнерства Министерства экономики

● **и т.д.**

Всего более чем в 67 регионах Российской Федерации приняты региональные законы о государственно-частном партнерстве, из них более 25 создали специализированные органы сопровождения ГЧП проектов.

В 2013 году в Торгово-промышленной палате РФ создан Комитет по государственно-частному партнерству.

## **Цель:**

Консолидация усилий бизнеса, государства и экспертного сообщества по продвижению и совершенствованию механизмов государственно-частного партнерства для привлечения инвестиций и компетенций в развитие инфраструктуры.

## **Задачи:**

- совершенствование нормативно-правовой базы ГЧП в Российской Федерации, в том числе на региональном уровне;
- налаживание устойчивых деловых связей с зарубежными операторами и экспертами в вопросах реализации проектов ГЧП с целью выявления и тиражирования лучших зарубежных практик;
- расширение сфер и отраслей применения механизмов государственно-частного партнерства;
- совершенствование методического сопровождения проектов государственно-частного партнерства в РФ и регионах;
- совершенствование механизмов отбора частного партнера, в том числе посредством организации общественного контроля и формирования негосударственного реестра операторов;
- информационное содействие развитию государственно-частного партнерства в РФ и отдельным проектам в сфере ГЧП, в том числе посредством формирования национальной базы проектов ГЧП.

## **ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

**Государственно-частное партнерство (ГЧП)** – долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнерства, в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов.

**Государственные закупки** – приобретение государством за свой счет товаров/работ/услуг у их производителей для целей и нужд публичной стороны. Публичная сторона при проведении конкурса четко определяет вид и объем товаров/работ/услуг, подлежащих поставке/выполнению поставщиком. Таким образом, поставщик (исполнитель) лишь выполняет государственное задание и получает за это заранее согласованное в государственном контракте вознаграждение.

**Инфраструктура** – это совокупность сооружений, зданий, систем и служб, необходимых для функционирования экономики и обеспечения условий жизнедеятельности населения.

**Контракт жизненного цикла (LCC)** – форма соглашения между государством и частным инвестором, в рамках которого частный инвестор осуществляет сервисные функции на протяжении всего срока функционирования объекта. Это касается создания проектно-сметной документации, строительства, ремонта, обслуживания и эксплуатации объекта, а также финансирования этих работ.

**Концедент** (публичный партнер) – это сторона ГЧП, в качестве которой выступает государство, передающее частному партнеру (концессионеру) право на эксплуатацию природных ресурсов, объектов инфраструктуры, предприятий, оборудования в обмен на вознаграждение в виде разовых (паушальных) или периодических (роялти) платежей и принимающее на себя часть расходов, гарантирующее сохранность вложенного капитала.

**Концессионное соглашение** – договор о передаче в эксплуатацию на определенный срок принадлежащих государству или муниципалитетам природных богатств, предприятий и других хозяйственных объектов.

**Концессионер (частный партнер)** – это сторона ГЧП, в качестве которой выступает частный бизнес (индивидуальный предприниматель либо юридическое лицо), вкладывающий средства в проект по концессионному договору, получающий объект договора в управление и большую часть прибыли.

**Объект соглашения о государственно-частном партнерстве** – недвижимое имущество, движимое имущество, или недвижимое и движимое имущество, технологически связанное между собой, создаваемое, в том числе путем строительства, реконструируемое, модернизируемое и (или) эксплуатируемое в соответствии с соглашением о государственно-частном партнерстве.

**Проект государственно-частного партнерства** – проект, реализующийся при взаимодействии публичного и частного партнеров, с помощью которого публичный партнер получает возможность в большем объеме и более качественно выполнить возложенные на него действующим законодательством обязанности, а частный партнер на условиях распределения рисков привлекает собственные и (или) привлеченные денежные средства и компетенции и выполняет возложенные на него соглашением о государственно-частном партнерстве функции.

**Публичные услуги** – осуществляемая государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и (или) юридическими лицами деятельность, связанная с выполнением возложенных в соответствии с законодательством на государственные органы и органы местного самоуправления полномочий и направленная на удовлетворение потребностей физических и юридических лиц.

**Публичный партнер** – действующие самостоятельно или совместно Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования в лице уполномоченного органа власти. На стороне публичного партнера может участвовать уполномоченное юридическое лицо, более пятидесяти процентов акций или долей в уставном капитале которого в совокупности принадлежат Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, либо уполномоченное юридическое лицо, имущество которого принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

**Соглашение о государственно-частном партнерстве** – договор, заключаемый между публичным и частным партнерами, регулирующий отношения по реализации проекта государственно-частного партнерства и устанавливающий совокупность прав и обязанностей публичного и частного партнеров.

**Частный партнер** – российское или иностранное юридическое лицо, а также их объединения, действующие без образования юридического лица, являющиеся стороной соглашения о государственно-частном партнерстве, которое в соответствующем порядке признано победителем конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве или определено в ином порядке, предусмотренном действующим законодательством.





**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](mailto:common@pppcenter.ru)

[www.pppcenter.ru](http://www.pppcenter.ru)  
[www.pppi.ru](http://www.pppi.ru)  
[www.pppjournal.ru](http://www.pppjournal.ru)  
[www.p3institute.ru](http://www.p3institute.ru)

