

Коллектив авторов
Государственно-частное партнерство: теория и практика



**Государственно-частное партнерство
Теория и практика
Учебное пособие**

**Коллектив авторов: В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев
(Институт государственного и муниципального управления
Государственного университета – Высшей школы экономики);
раздел 7.6 «Роль государственно-частного партнерства в
региональном и местном развитии»: А.В. Баженов, А.М. Воротников
(Центр ГЧП Внешэкономбанка)**

Рецензент : доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой мировой экономики
Московского института государственного и корпоративного управления *С.А. Карпов*

Предисловие

Международный и отечественный опыт, накопленный в течение последних 15–20 лет, свидетельствует, что одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной (общественной)

собственностью является государственно-частное партнерство (ГЧП). Такое партнерство представляет собой относительно новое явление в мировом хозяйстве, отражающее процессы расширения и усложнения форм взаимодействия государства и бизнеса.

По мнению авторов, современные специалисты в области государственного и муниципального управления, выпускники вузов по соответствующим специальностям, должны иметь четкое представление о возможностях ГЧП и типовых решениях в данной сфере. Убежденность в этом послужила импульсом к подготовке настоящего учебного пособия.

Основное внимание в пособии уделяется концептуальным вопросам и понятийному аппарату, практике государственно-частного партнерства. Рассматриваются экономические, правовые, организационные и другие аспекты избранной темы. Особый акцент сделан на механизмах управления и регулирования в области ГЧП.

При обобщении зарубежного опыта, форм и методов управления проектами государственно-частного партнерства, их специфических особенностей в различных отраслях учитываются возможности использования представленного материала в практической деятельности государственных органов и частного сектора в России. Поэтому пособие может применяться не только при подготовке студентов по соответствующим специальностям, но и в курсах повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Настоящее издание отражает результаты ряда исследований авторов по проблеме государственно-частного партнерства. Часть использованной информации получена при содействии МИД России и его загранучреждений, а также в рамках деятельности Экспертной группы по государственно-частному партнерству Европейской экономической комиссии ООН и взаимодействия Государственного университета – Высшей школы экономики с Представительством Всемирного банка в России и Представительством Европейского банка реконструкции и развития в Москве.

В сборе и обработке информации для издания приняли участие А.С. Калгин, Е.С. Олейниченко, К.С. Чекина, Е.Ю. Шутова, С.Д. Савин.

Авторы выражают признательность господже С.В. Радченко (Европейский банк реконструкции и развития) за ее замечания, комментарии и предложения, которые были учтены при подготовке пособия к изданию.

Часть 1 Теоретические основы государственно-частного партнерства

Глава 1 Концепция и понятийный аппарат

Развитие ГЧП определяется несколькими основными факторами, влияющими на расширение масштабов и форм взаимодействия государства и бизнеса.

Во-первых, ГЧП является одним из механизмов смешанной экономики, позволяющим развивать отношения бизнеса и государства.

Во-вторых, ГЧП позволяет вовлекать ресурсы частного сектора в процессы воспроизводства в отраслях и сферах, находящихся в собственности государства и местных органов власти, а также использовать частную предпринимательскую инициативу для повышения эффективности расходования бюджетных средств.

В-третьих, объединение усилий и ресурсов бизнеса и государства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. Бизнес по сравнению с государственными институтами обладает большей мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, стремлением к поиску технических и технологических улучшений для обеспечения конкурентоспособности. Правительство же, в свою очередь, может обеспечить более успешную реализацию проектов ГЧП путем создания

стабильной нормативной правовой базы, проведения организационных мероприятий, в том числе по взаимодействию с гражданским обществом, а также использования финансово-экономических рычагов: субсидий, гарантiiй, стимулирующего налогообложения и других видов поддержки.

С учетом перечисленных факторов можно в целом прогнозировать рост масштабов, развитие и диверсификацию форм государственно-частного партнерства. Однако в каждой отдельной стране динамика этого процесса будет зависеть от политики государства, его стремления сотрудничать с бизнесом в поисках экономического и социального консенсуса, от позиции гражданского общества.

1.1. Определение ГЧП

Государственно-частное партнерство в мировой практике понимается двояко. Во-первых, как система отношений государства и бизнеса, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития. Во-вторых, как конкретные проекты, реализуемые совместно государственными органами и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.

Термин «государственно-частное партнерство» является устоявшимся переводом с английского языка «public-private partnership». При этом слово «public» переводится как «государство», что, казалось бы, значительно сужает суть пришедшего к нам с Запада понятия. Однако «государство» (public) здесь трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Оно выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления – федеральный (национальный), региональный и муниципальный. Под «public» понимается совокупность общественных институтов, которые реализуют свои властные полномочия, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в развитии общественных процессов. Понятие «государство» включает также культурные, образовательные, академические и прочие учреждения общественного сектора. В настоящем учебном пособии под термином «государство» понимаются федеральные (национальные), региональные и муниципальные органы управления.

И в определении ГЧП, принятом за рубежом, и в трактовке, взятой за основу в данном пособии, государство стоит на первом месте потому, что именно оно является инициатором подавляющего большинства проектов ГЧП, их главным действующим лицом и доминантой.

Кроме того, государство играет в ГЧП ключевую роль, поскольку его партнерство с бизнесом строится по отношению к государственной и муниципальной собственности.

...

Предмет ГЧП составляют государственная и муниципальная собственность, а также услуги, оказываемые государством, муниципальными органами власти и организациями бюджетного сектора.

И в этом плане государство и частная компания никогда не будут равны, так как базовые отношения собственности в проектах ГЧП не изменяются, сколь бы ни велика была роль частного сектора в качестве инвестора, менеджера или оператора.

Существует много различных определений ГЧП. Наиболее общее из них дает Всемирный банк: «ГЧП – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [1].

В США ГЧП понимается как «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в

сфере ответственности публичной власти. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и/или его эксплуатация, управление и т.п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником. Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от более или менее простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими» [2].

В ЕС в последние годы вышло достаточно много документов, которые затрагивают вопросы ГЧП [3]. В Зеленой книге «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям», опубликованной в 2004 г., говорится: «Термин “государственно-частное партнерство” не определен на уровне Сообщества. В общем плане под ним понимаются формы кооперации между общественными властями [4] и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг» [5].

В отдельных странах ЕС существуют свои дефиниции государственно-частного партнерства. В Великобритании, где ГЧП получило довольно широкое распространение, эта форма хозяйствования определяется как «ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны. Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от “частной финансовой инициативы” до совместных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих государству предприятиях, осуществляющих коммерческую деятельность» [6].

В Ирландии под ГЧП понимается «сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания населению услуг социального характера, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор» [7]. В этом определении отмечается, что ГЧП может «иметь разные формы, но в основе каждого успешного проекта лежит концепция, состоящая в том, что за счет привлечения опыта частного сектора и перераспределения риска в отношении стороны, которая способна более эффективноправляться с таким риском, можно повысить общую эффективность проекта» [8].

Частным компаниям важно иметь более конкретное определение ГЧП. Так, одна из крупных консалтинговых компаний мира Deloitte отмечает, что ГЧП представляет собой «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг» [9].

PriceWaterhouseCoopers и C'M'S' Cameron McKenna определяют ГЧП как любую сделку, «структурой которой предполагает совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели» [10].

В российской литературе последних лет приводятся различные трактовки ГЧП, например, такая: «Государственно-частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления» [11]. Определение стало бы более корректным, если бы не содержало указаний на «равноправие» государства и бизнеса, поскольку равноправие сторон в контрактах ГЧП является небезусловным и неоднозначно трактуется в законодательстве и судебной практике различных стран.

Государственно-частное партнерство представляет собой совокупность общественных отношений, которые находятся на стыке публичного и частного права и регулируются

различными отраслями права.

В системе нормативных правовых актов, определяющих принципы и правила взаимодействия государства и бизнеса, следует выделить:

- Конституцию Российской Федерации как акт прямого действия (например, принципы равенства перед законом, недопустимости дискриминации (ст. 19), недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34), возможность заключения соглашений между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней в целях передачи полномочий с одного уровня на другой (ст. 78) и т.д.);
- административное законодательство, регулирующее деятельность органов власти по реализации государственной политики в области государственно-частного партнерства, определяющее статус и компетенции федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов РФ в отношениях с частным партнером;
- гражданское законодательство, регулирующее отношения между партнерами при выполнении инвестиционных соглашений;
- бюджетное законодательство, регулирующее формы и порядок финансового участия бюджетов в проектах ГЧП;
- градостроительное законодательство, устанавливающее требования к порядку осуществления проектирования и строительства (реконструкции) проектного объекта;
- земельное и иное законодательство, регулирующее порядок подготовки территории строительства, включая изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, изменение категории земельных участков и т.д.;
- законодательство о государственных закупках, регулирующее порядок размещения государственных заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в случае непосредственного финансового участия органов власти в проекте;
- налоговое и таможенное законодательство, определяющее порядок налогообложения хозяйственных операций в рамках реализации ГЧП проекта (Налоговый кодекс РФ) и порядок внешнеторговых операций с инвестиционными товарами (Таможенный кодекс РФ);
- законодательство о тарифах;
- нормативные правовые акты, регулирующие инвестиционную деятельность и порядок деятельности инвестиционных институтов;
- нормативные правовые акты, регулирующие правовой режим отдельных видов инфраструктуры (железнодорожный, автомобильный, воздушный, морской, трубопроводный транспорт, энергетика, объекты коммунального хозяйства);
- нормативные правовые акты, устанавливающие требования к эксплуатации объектов (например, по безопасности, охране окружающей среды, использованию объектов культурного и природного наследия, земельных участков).

Развитие форм, моделей, механизмов и институтов ГЧП, практическая организация работы требуют формирования специальной законодательной базы.

Федеральное законодательство, предметом которого являлось бы государственно-частное партнерство, в России пока не получило развития. Единственным специальным нормативным правовым актом является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон № 115-ФЗ), определяющий порядок применения механизма концессии при реализации проектов ГЧП.

Вместе с тем в 2006 г. в России появились первые региональные законы, посвященные ГЧП. Так, Законодательным собранием Санкт-Петербурга принят Закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В нем дается следующее определение ГЧП (п. 1.1 ст. 4): «Государственно-частное партнерство – взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических

лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных» [12].

В Республике Калмыкия с 1 января 2009 г. вступил в силу Закон «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия». В Республике Дагестан действует Закон Республики Дагестан от 1 февраля 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах». В ряде других субъектов РФ (Самарская, Челябинская области и др.) такие нормативные акты находятся в стадии активной подготовки.

Таким образом, для Российской Федерации вопрос о правовом обеспечении ГЧП остается открытым.

Обобщая все сказанное, можно дать следующее определение ГЧП.

...

Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия [13] между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности.

Каждый такой совместный проект государства с бизнесом является временным, поскольку создается, как правило, на определенный срок и для решения конкретной задачи.

1.2. Основные условия развития ГЧП

Анализ международной практики позволяет выделить ряд условий, выполнение которых определяет успехи в развитии ГЧП в современной системе экономических отношений.

Наиболее принципиальным условием является преодоление противоречий между общественными и частными интересами в государственно-частном партнерстве. Еще одно необходимое условие, выполнение которого требует достаточно длительного времени и системных усилий государства, – создание институциональной среды ГЧП. И, наконец, важное условие – это сохранение ведущей роли государства в организации программ и проектов ГЧП с одновременным использованием властью в этом партнерстве преимуществ, присущих приватизации государственных и муниципальных активов.

Тесные связи между государством и предпринимательским сектором вытекают из самой сущности правового государства и рыночной системы управления. Между тем в союзе государства в лице его различных субъектов и бизнеса неизбежно проявляется противоречие между общественными и частными интересами, обеспечением общественных благ и получением прибыли. Как будет разрешаться это противоречие, как повлияют партнерства на социально-экономические отношения в стране, регионе, городе, какие социально-экономические последствия ожидает общество в результате передачи частному сектору отдельных видов производств и услуг, традиционно относящихся к сферам государственной ответственности, – зависит от степени зрелости гражданского общества, силы государства, развитости общественных институтов контроля за деятельностью государственного аппарата, прозрачности партнерского взаимодействия.

Даже в развитых странах с их мощной институциональной базой партнерских отношений ГЧП иногда используется для реализации преимущественно частного интереса. В результате подобного смещения баланса интересов происходит нарушение условий конкуренции, возрастает недоверие к самому феномену партнерства между государством и частным сектором. На практике эти явления нередко связаны с фактами коррупции, противодействие которым – одна из актуальных задач при формировании ГЧП.

Институциональной основой государственного вмешательства в экономику служит

выполнение государством функций по обеспечению прав собственности, созданию возможностей для свободной конкуренции и равного доступа всех экономических субъектов к общественным благам, а также по регулированию доступа к некоторым ресурсам. При этом главным критерием должен выступать общественный интерес, выраженный в некой интегральной форме, а не выгода отдельных субъектов хозяйственной деятельности.

Другими словами, государственное вмешательство должно быть нацелено прежде всего на ликвидацию провалов рынка, которые выражаются, в частности, в монополии, в недостаточной прибыльности отдельных общественно необходимых видов деятельности, в структурных диспропорциях и т.п.

Указанные недостатки рыночного механизма наиболее наглядно проявляются именно в отраслях производственной инфраструктуры, от развития которых во многом зависит состояние экономики, а кроме того, в социальной сфере, где роль государства традиционно была и остается сильной.

В Российской Федерации приоритет государства в решении проблем социально-экономического развития с использованием механизма ГЧП закреплен в целом ряде нормативно-правовых актов. Первым программным документом, в котором ГЧП признается важным инструментом развития инфраструктуры, стала Федеральная целевая программа (ФЦП) «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» [14].

В утвержденных распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р Основных направлениях деятельности Правительства на период до 2012 г. ГЧП рассматривается как важный механизм привлечения внебюджетных средств для развития инфраструктуры. В этом же документе определены приоритетные сферы применения партнерств: здравоохранение, образование, космическая отрасль, лесное хозяйство, транспортная инфраструктура.

Многое в становлении и развитии ГЧП определяется наличием соответствующей институциональной среды для решения стоящих перед государством задач, расстановкой социально-политических сил и преобладанием тех или иных политических доктрин. При этом речь идет не только о проявлении политической воли на высшем уровне, но и о создании «политического обеспечения» в нижних слоях общества путем подготовки общественного мнения к использованию приватизационных механизмов в сфере социальной и производственной инфраструктуры.

Непременными условиями успешной реализации планов ГЧП являются институциональные факторы: разработка соответствующего законодательства, обеспечение прозрачности деятельности частных компаний на объектах государственной и муниципальной собственности, выработка четких рекомендаций и инструкций, строгое следование государства постулатам объявленной политики и принципам ГЧП, стабильность общей политической обстановки.

Особую роль в странах с недостаточно совершенной институциональной средой рыночной экономики и гражданского общества играют внешние факторы, в том числе психологическое давление, связанное с успехами передовых стран, побуждающее иногда к копированию зарубежных моделей ГЧП без подготовки соответствующей институциональной, правовой и финансовой основы. Такая политика может привести к результатам, прямо противоположным тому, что ожидалось, и на долгие годы создать негативный имидж ГЧП.

Особое значение в этом плане приобретает правильное понимание властью и обществом места, роли и значения ГЧП в приватизационных процессах. **Государственно-частное партнерство можно трактовать как особую форму приватизации** [15].

Некоторые специалисты просто называют процесс создания партнерств приватизацией. Так, в фундаментальном американском исследовании «Партнерство государства и частного сектора: финансирование общественного благосостояния» говорится, что одним из альтернативных источников финансирования затрат на инфраструктуру может стать

«приватизация, т.е. заключение различных соглашений, в соответствии с которыми значительно возрастает участие частных компаний в финансировании, проектировании, строительстве, владении и эксплуатации государственных предприятий» [16].

Но есть и другая точка зрения, что ГЧП – это вообще не приватизация. М.Б. Джеррард, глава созданной правительством Великобритании в целях содействия ГЧП компании Partnerships UK, пишет: «Партнерства создаются и действуют на границе государственного и частного секторов хозяйства, не являясь вместе с тем ни национализированными, ни приватизированными активами и услугами. Таким образом, политически они представляют собой третий путь, с помощью которого правительства могут предоставлять населению некоторые общественные услуги» [17].

Если приватизация означает уход государства из экономики, ее отдельных сфер и производств, то создание партнерств приводит лишь к передаче бизнесу части экономических, организационных, управлеченческих функций в отношении государственных и муниципальных объектов. Но сами объекты неизменно остаются в собственности государства и местных органов власти.

В российском законодательстве проведено различие между категориями «приватизация» и «партнерство». Согласно Закону «О приватизации государственной и муниципальной собственности» под приватизацией понимается **возмездное отчуждение имущества**, находящегося в собственности Российской Федерации (федеральное имущество), субъектов РФ, муниципальных образований (муниципальное имущество), в собственность физических и/или юридических лиц [18]. В ГЧП отчуждения имущества не происходит, частному сектору передаются, как правило, только правомочия владения и пользования государственной и муниципальной собственностью.

Система партнерских отношений государства с частным сектором является одним из проявлений смешанной экономики. В ГЧП государство отказывается от несвойственных ему хозяйственных функций, перекладывая управление принадлежащей ему собственностью на частный сектор, который привносит свой организационный опыт, знания, ноу-хау, осуществляет инвестиции, минимизирует риски предпринимательской деятельности. Экономический эффект для общества в этом случае составляют более качественные товары и высокий уровень обслуживания при низких издержках.

1.3. Основные принципы ГЧП

Формы партнерства государства и частного сектора различаются по видам предоставляемых услуг и производимых товаров, по используемым методам и правовому режиму. Тем не менее они подчинены ряду общих принципов, нацеливающих на удовлетворение общественных интересов. Эти ГЧП как система хозяйствования принципиально отличаются от деятельности частных коммерческих организаций, ориентированных исключительно на получение прибыли. Остановимся на основных принципах ГЧП.

...

Основные принципы ГЧП

- Равенство интересов сторон и свобода выбора действий
- Стабильность контракта ГЧП и одновременно возможности его изменения и адаптации
 - Ответственность за исполнение условий контракта
 - Конкурентность
 - Прозрачность и обратная связь
 - Невмешательство государства в сферу ответственности частного партнера
 - Стимулирование и гарантии
 - Возмездность

- Равноправное (недискриминационное) отношение к иностранным компаниям

Принцип равенства интересов сторон и свободы выбора действий. Этот главный принцип рыночной экономики проявляется в ГЧП в нескольких аспектах. Он подразумевает, во-первых, равенство всех экономических агентов в доступе к услугам, оказываемым частными компаниями в сфере общественных услуг, во-вторых, равенство всех частных компаний в праве заключения контрактов ГЧП и, в-третьих, свободу партнеров выбирать формы и методы достижения целей, стоящих перед партнерством.

Принцип стабильности контракта ГЧП и одновременно возможности его изменения и адаптации. Контракт ГЧП представляет собой сложный, комплексный документ, рассчитанный, как правило, на длительные сроки реализации. В нем прописываются права и обязанности сторон, формы государственной поддержки, минимальная норма прибыли частного партнера. Эти и другие аналогичные по содержанию положения контракта должны быть стабильны в течение всего времени его исполнения.

Однако существует ряд обстоятельств, требующих изменения контракта. Так, окружающая среда проекта постепенно меняется, соответственно может возникать необходимость в дополнении, конкретизации контракта применительно к новым условиям.

Другого рода обстоятельства таковы: государство или муниципальное образование как представитель власти могут в одностороннем порядке и без предварительных консультаций с частной компанией изменять условия договора и выдвигать требования, обусловленные наличием общественного интереса (общественной пользы или блага). При этом частная компания должна исполнять свои обязанности по договору в полном объеме и на соответствующем уровне, даже если она не согласна с органом власти. Но она может обжаловать принятое государством решение в судебном порядке.

Во многих странах такие права государства закреплены законодательно. Например, во Франции при наличии «общественной необходимости» и в интересах общества контракт ГЧП может прерываться государством в одностороннем порядке без существенных для него правовых последствий.

В практике Европейского суда по правам человека в Страсбурге неоднократно поднимался вопрос о праве государства на ограничение права собственности, в том числе и в контрактах ГЧП. Данный вопрос возникал в делах об изъятии земельных участков для общественных нужд, налоговых и таможенных льготах и т.п. Общим выводом из этих слушаний стало следующее: государство может ограничивать право собственности исходя из общественных интересов, однако баланс частных и общественных интересов должен быть соблюден.

Принцип ответственности за исполнение условий контракта. Частная компания – партнер государства должна предоставлять услуги экономическим агентам в полном соответствии с условиями контракта, причем ответственность за их выполнение выше, чем при соглашениях между частными фирмами, что определяется публично-правовым характером отношений ГЧП. Частная компания не имеет права приостанавливать свою работу в проектах ГЧП, поскольку это скажется на широком круге третьих лиц, являющихся потребителями общественных благ или услуг. Все возникающие проблемы и трудности частная компания должна разрешать с государством путем диалога в упреждающем порядке, предвидя возможные риски.

Принцип конкурентности. Он проявляется на стадии проведения конкурса на подписание с государством контракта ГЧП. Конкуренция среди частных компаний за участие в проекте ГЧП позволяет государству выбрать эффективного партнера и снизить затраты по проекту в целом.

Принцип прозрачности и обратной связи. Гражданское общество, в интересах которого реализуются проекты ГЧП, должно обладать доступом к полной информации о состоянии предприятия, его финансовых, экономических и иные показателях, стандартах и качестве оказываемых услуг. Необходимо обеспечить потребителей информационными

каналами связи с частными компаниями и государственными органами, контролирующими их работу.

Принцип невмешательства. После подписания контракта ГЧП государство не имеет права вмешиваться в хозяйственно-административную деятельность частной компании – партнера, которая самостоятельно принимает все административно-хозяйственные, управленические, кадровые и иные решения. Ей на праве собственности принадлежат производимая продукция и получаемая прибыль. Так, например, в Законе № 115-ФЗ говорится: «Продукция и доходы, полученные концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, являются собственностью концессионера, если концессионным соглашением не установлено иное» (п. 7 ст. 3). Данное положение справедливо и для других форм ГЧП.

Принцип стимулирования и гарантий. Государство применяет широкую систему стимулов по привлечению частных компаний к участию в проектах ГЧП: софинансирование, дотации из бюджета, льготный режим налогообложения, специальные таможенные режимы, гарантии по прибыльности, займам, поставкам, закупкам, снижение размера (отмена) концессионных платежей, арендной платы и т.п. В концепции государственно-частного партнерства гарантии понимаются в широком смысле слова и не сводятся только к бюджетным. В российской практике прецедент таких гарантий создан Законом № 115-ФЗ.

...

Федеральный закон «О концессионных соглашениях» (п. 13 ст. 3)

Концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Размер принимаемых концедентом на себя расходов, а также размер, порядок и условия предоставления концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий должны быть указаны в решении о заключении концессионного соглашения, в конкурсной документации, в концессионном соглашении.

Принцип возмездности. При прекращении действия контракта по инициативе государства частному партнеру возмещаются сделанные им инвестиции и компенсируется недополученный доход, за исключением случаев нарушения с его стороны условий контракта.

Принцип равноправного (недискриминационного) отношения к иностранным компаниям, обеспечивающий им равные права с отечественными предпринимателями. Этот принцип воплощается в нормах по обеспечению недискриминационного режима допуска зарубежных компаний к конкурсам по проектам ГЧП, валютного регулирования деятельности партнеров государства, их права свободного распоряжения чистой прибылью, полученной на объекте ГЧП, в том числе права вывоза чистой прибыли за границу, и т.п. Так, в ст. 19 Федерального закона «О концессионных соглашениях» говорится: «Концессионерам, в том числе концессионерам – иностранным юридическим лицам, гарантируются равные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации, правовой режим деятельности, исключающий применение мер дискриминационного характера и иных мер, препятствующих концессионерам свободно распоряжаться инвестициями и полученными в результате осуществления предусмотренной концессионным соглашением деятельности продукцией и доходами».

1.4. Ключевые характеристики и факторы успеха ГЧП

ГЧП обладает рядом специфических особенностей и характеристик. В их числе можно назвать следующие:

1. Юридическое оформление партнерства между государством и участниками со

стороны частного сектора специальным соглашением (договором, контрактом). Часто государство разрабатывает и утверждает в качестве нормативного акта прототип такого соглашения применительно к отдельным отраслям или сферам, но при этом каждый договор является специфическим документом, имеющим свои особенности и характерные черты.

2. Софинансирование в определенных долях или 100-процентное финансирование частным сектором проектов ГЧП. Один из главных стимулов государства к развитию ГЧП состоит в привлечении в объекты государственной и муниципальной собственности финансовых ресурсов частного сектора. Это позволяет снизить нагрузку на бюджет и одновременно расширить спектр предоставляемых населению общественных услуг, повысить их качество и доступность.

3. Преимущественно долгосрочные контрактные отношения. Как правило, ГЧП ориентировано на решение стратегических задач развития государственной и муниципальной собственности и оказания общественных услуг. И государство, и бизнес заинтересованы вступать именно в долгосрочные отношения, позволяющие им выстраивать экономическую политику на длительный период, планировать развитие, опираться в своей деятельности на взаимные долговременные обязательства. Стратегическое партнерство позволяет успешно использовать ГЧП даже в таких неприбыльных или малоприбыльных социальных отраслях, как здравоохранение и образование.

4. Распределение рисков в проектах между государством и бизнесом. Для проектов ГЧП характерны многообразие и высокий уровень рисков, с которыми сталкиваются их участники, что обуславливает необходимость организации сложных схем распределения, перераспределения и страхования рисков. Неверно оцененные на этапе разработки проекта, они могут приводить к серьезным негативным последствиям в процессе его выполнения, вызывая приостановку, реструктуризацию, прекращение проекта, судебные тяжбы и другие негативные явления.

5. Многообразие форм ГЧП. В мире пока нет общепринятой классификации форм ГЧП. В зарубежной и отечественной практике наблюдается множество разновидностей, типов и видов партнерств. Критериями отнесения к той или иной структурной группе обычно выступают: отношения собственности (владение, пользование, распоряжение), формы участия государства, схемы финансирования и разделения рисков, а также другие параметры.

6. Инновационные методы управления сферой производства и предоставления общественных услуг. В рамках проектов ГЧП частный сектор привносит в сферу производства и предоставления общественных услуг современный организационный опыт, знания, новые управленческие технологии. Пользуясь свободой принятия административно-хозяйственных решений, он без бюрократических проволочек, свойственных государственной системе управления, оптимизирует бизнес-процессы, организационную структуру, существенно повышает эффективность принятия решений.

Государство считает выгодным для себя участие в ГЧП, учитывая следующие факторы: 1. **Ожидание высокой эффективности такого партнерства.** Решению государства об использовании механизмов ГЧП в предоставлении услуг всегда предшествует аналитическая работа, призванная обосновать, что эти механизмы обеспечат обществу большую эффективность за счет достижения одного или всего комплекса нижеперечисленных результатов:

- а) более низких издержек;
- б) более высокого уровня услуг;
- в) снижения рисков.

2. Новые источники инвестиций. ГЧП позволяет государству получить доступ к альтернативным источникам капитала, делая реальным осуществление важных и срочных проектов, которые были бы невозможны в иных условиях.

3. Надежность результатов. Надежность получения позитивного результата обеспечивается благодаря своевременному осуществлению проекта (партнер из частного

сектора заинтересован закончить проект как можно раньше, чтобы минимизировать уровень издержек и начать получать прибыль), а также прописанному в контракте порядку возврата инвестиций и компенсации текущих издержек (график и размеры выплат фиксируются перед началом проекта, что защищает инвестора и общество от рисков занижения или завышения стоимости услуг).

4. Инновации. Уникальная комбинация возможностей государственного и частного секторов, возникающая в ГЧП, и конкурсный процесс заключения контракта определяют высокий потенциал инновационных подходов к созданию и управлению общественной инфраструктурой в рамках ГЧП.

Бизнес считает выгодным для себя участие в ГЧП, учитывая следующие факторы: 1. Частная компания получает в долговременное владение и пользование государственные активы, обеспечивая тем самым стабильное получение прибыли в долгосрочной перспективе.

2. Осуществляя инвестиции, предприниматель получает гарантии их возврата, поскольку государство как его партнер соглашается на обеспечение взаимоприемлемого уровня рентабельности.

3. Обладая хозяйственной свободой, частная компания может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать общую прибыльность бизнеса в период срока действия контракта с государством. А получать государственные активы в управление и наращивать доходность собственного бизнеса – это условие устойчивости компаний.

Опыт стран, которые в течение долгого времени используют ГЧП для развития производственной и социальной инфраструктуры, показывает, что успех и темпы продвижения ГЧП зависят от ряда фундаментальных обстоятельств, связанных с эффективностью и качеством менеджмента.

Управление ГЧП должно быть эффективным. Согласно исследованиям британских (Partnernesships UK) и международных экспертов (Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)) использование ГЧП, действительно, обеспечивает лучшее соотношение цены и качества («value for money»), предоставление обществу услуг вовремя и согласно контракту. Уровень удовлетворенности населения услугами ГЧП существенно выше, чем в традиционной «государственной» системе.

Новые эффективные формы управления ГЧП не могут быть созданы без соответствующей глубокой проработки. Каждая страна проходит через ряд этапов в построении системы управления ГЧП, прежде чем такое партнерство начнет полноценно функционировать (табл. 1).

Таблица 1. Три этапа развития ГЧП

Этап 1	Этап 2	Этап 3
Формулирование основ политики ГЧП	Формирование нормативно-правовой базы	Образована работоспособная система ГЧП
Проверка правовой жизнеспособности	Подготовка и публикация практических руководств	Ликвидированы правовые барьеры на пути развития ГЧП
Определение первоочередных проектов	Образование структур ГЧП	Модели ГЧП усовершенствованы и размножены
Разработка базовых понятий	Продолжение развития рынка услуг ГЧП	Наблюдается поток заключаемых контрактов ГЧП
Применение опыта взаимодействия государства с другими секторами хозяйства	Расширение ряда проектов с включением новых секторов хозяйства	Достигнут долгосрочный политический консенсус
Начало построения рынка услуг ГЧП	Привлечение новых источников финансовых средств	Используется полный спектр источников финансирования

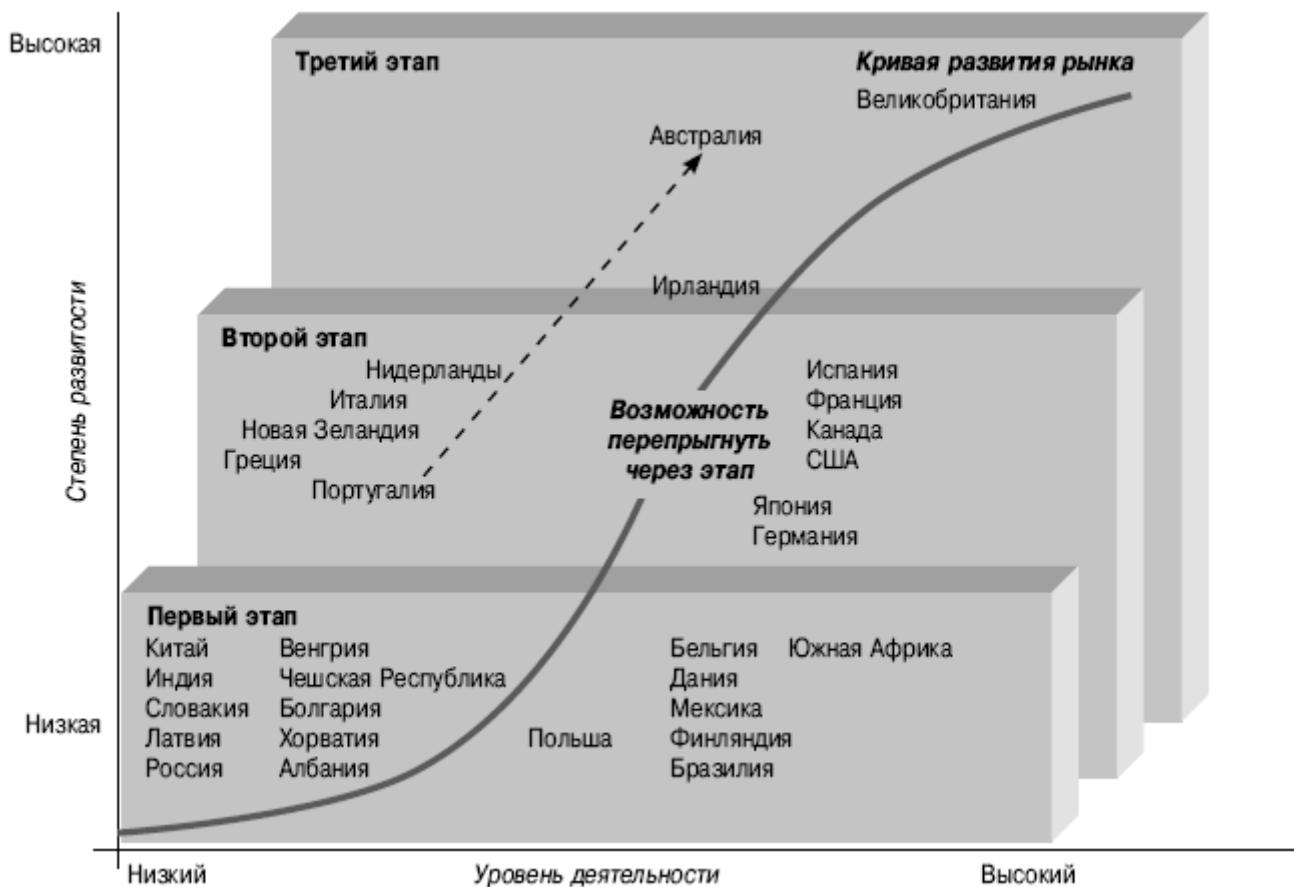


Рис. 1. «Кривая зрелости» рынка ГЧП

Источник: Deloitte and Touche USA LLP.

Большинство стран, включая Россию, находится пока лишь на первом этапе развития ГЧП с относительно небольшим количеством осуществляемых проектов (рис. 1). Фундаментальными факторами успеха ГЧП, как показывает мировой и российский опыт, являются следующие.

...

Факторы успеха ГЧП

- Политическая воля государства, наличие необходимой нормативно-правовой базы и системы регулирования ГЧП
 - Наличие потока проектов, глубина проработки контрактов и возможности финансовых рынков обеспечить финансирование проекта
 - Уровень правовой и экономической подготовки руководителей и специалистов органов исполнительной власти, принимающих участие в проектах ГЧП, профессиональные навыки участников проекта, готовность сторон идти на компромиссы и находить пути решения спорных вопросов

Нормы, шаги, процедуры, институты, целый комплекс задач по созданию и развитию новых навыков внутри государственных/муниципальных органов власти – все это составляет «задачу управления» в ГЧП и определяет успех такого партнерства.

Контрольные вопросы

1. Какой смысл вкладывается в понятие «государственно-частное партнерство»?
2. Как трактуют понятие «государство»?
3. Дайте определение ГЧП. Раскройте его содержание.
4. Назовите и охарактеризуйте основные концептуальные положения ГЧП.
5. Какие институциональные факторы определяют успех реализации планов ГЧП?
6. Перечислите основные институциональные принципы ГЧП.
7. Назовите и охарактеризуйте специфические особенности ГЧП.
8. Каковы потенциальные выгоды для государства от участия в ГЧП?
9. Какие выгоды получает бизнес от государственно-частного партнерства?
10. Назовите факторы, предопределяющие успех ГЧП.

Глава 2 Формы ГЧП

В зарубежной и отечественной литературе существуют разные классификации партнерств государства и бизнеса. Выбор формы партнерства с участием частного капитала зависит от целей, поставленных правительством/муниципалитетом или органом, осуществляющим управление имуществом и выступающим в качестве заказчика при размещении заказа, а также от объема правомочий собственности, передаваемых государством бизнесу. Основными факторами, определяющими форму ГЧП в конкретных проектах, являются:

- особенности национального законодательства;
- схемы распределения инвестиционных рисков;
- опыт организации необходимых для партнерства контрактных отношений;
- отраслевая принадлежность проекта или вида деятельности;
- определение плательщика(ов) за услуги объекта и последствий для него (них) выбранной формы.

Большую работу по структуризации проектов ГЧП ведет Всемирный банк (World Bank). В основе этой деятельности лежит следующая классификация форм ГЧП [19].

1. Контракты на управление и арендные договоры (Management and lease contracts): частная компания получает в управление или на условиях аренды принадлежащую государству собственность на определенный период времени. Инвестиции осуществляет государство. В контракте на управление государство оплачивает услуги частного партнера и несет операционные риски. В арендном договоре государство получает арендную плату с арендатора, а операционный риск ложится на частную компанию.

2. Концессия (Concession): правительство предоставляет частному сектору

правомочия владения и пользования существующим объектом по договору за плату с условием возврата. Государственному сектору принадлежит право собственности на объект (недвижимость), в то время как частный сектор сохраняет за собой права на его расширение и все усовершенствования, проведенные в установленный концессионным соглашением период. Частная компания несет операционные и инвестиционные риски.

Выделяются следующие виды концессий:

- реконструкция – управление – передача (Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT);
- реконструкция – аренда – передача (Rehabilitate-Lease-Transfer, RLT);
- расширение – управление – передача (Build-Rehabilitate-Operate-Transfer, BROT).

3. Проекты, предполагающие новое строительство (Green field projects) : частная компания строит и эксплуатирует новые производственные мощности в течение срока, указанного в контракте. Выделяются следующие типы таких контрактов:

- строительство – аренда – владение (Build-Lease-Own, BLO);
- строительство – владение – управление – передача (Build-Operate-Transfer, BOT);
- строительство – владение – управление (Build-Own-Operate, BOO).

Подробнее об этих контрактах будет сказано ниже.

4. Частичная приватизация активов (Divestiture): частная компания приобретает часть пакета акций предприятия, находящегося в государственной/муниципальной собственности. Управление предприятием может переходить к частной компании либо оставаться за государством.

Один из экспертов Всемирного банка Джейфри Делмон так суммировал существующие представления о формах ГЧП: «...комерческие соглашения и контрактные конструкции, которые применимы к ГЧП, чрезвычайно разнообразны по формам. Классификация ГЧП Всемирного банка – это не ограничивающее предписание публичному сектору использовать конкретные схемы из числа названных, а, скорее, примеры того, какими методами частная компания может быть вовлечена в проект. Можно утверждать, что нет идеальной схемы, кроме той, которая лучше всего учитывает условия страны, отрасли, проекта или содержание проблемы» [20].

В Российской Федерации используются следующие основные формы ГЧП:

- 1) государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора;
- 2) аренда государственного имущества;
- 3) участие в капитале;
- 4) концессии (концессионные соглашения);
- 5) соглашения о разделе продукции (СРП);
- 6) контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности.

Основные различия между рассмотренными формами ГЧП могут быть систематизированы и представлены в виде таблицы (табл. 2).

2.1. Государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора

Государственный или муниципальный контракт – договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Контрактные отношения органов власти Российской Федерации с частнопредпринимательским сектором регулируются Гражданским и Бюджетным кодексами, Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ), другими нормативными актами. Общий объем действующей нормативно-правовой базы (законов, постановлений, решений) на федеральном, региональном и местном уровнях по регулированию процедур закупки и поставки товаров для государственных и муниципальных нужд, процедур заключения и регистрации контрактов, а также результатов их исполнения составляет сотни документов.

Таблица 2. Классификация основных форм ГЧП

№ п/п	Форма ГЧП	Предмет контракта между государством и частным партнером	Форма собственности на имеющееся/создаваемое имущество
1	Государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора	Софинансирование + строительство + эксплуатация	Государственная
2	Аренда	Эксплуатация + техническое перевооружение или модернизация	Государственная
3	Участие в капитале	Софинансирование акционерного капитала + строительство + эксплуатация	Частная/государственная
4	Концессия	Софинансирование + проектирование + строительство (расширение, реконструкция, техническое перевооружение, модернизация) + эксплуатация	Государственная
5	Соглашение о разделе продукции	Строительство + эксплуатация	Частная/государственная
6	Контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности	Софинансирование Софинансирование + строительство Софинансирование + строительство + эксплуатация	Частная/государственная

Одним из основных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, является Закон № 94-ФЗ. В нем прямо указывается на контрактную сущность этих отношений. «Под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд понимаются <...> действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов

[21] на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» [22]. Подавляющая часть контрактов на закупку товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд не относится к ГЧП по следующим причинам.

Во-первых, их выполнение не предполагает государственно-частное софинансирование. Деятельность в рамках государственного/муниципального контракта осуществляется, как правило, на средства государства/муниципального органа власти и регламентируется условиями контрактного договора, сметами расходов и другими документами. Подрядчик государства не имеет права произвольного распоряжения полученными из бюджета средствами.

Во-вторых, при выполнении таких контрактов подрядчик не несет серьезных финансовых рисков, поскольку финансирование осуществляется в полном объеме органом власти. Соответственно для контрактов на закупку товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд не характерны сложные схемы распределения, перераспределения

рисков между сторонами их страхования.

В-третьих, в государственном контракте или приложениях к нему регламентируются многие характеристики деятельности подрядчика, отсутствующие в контрактах ГЧП: перечни используемых и закупаемых материалов и оборудования, организация рабочего процесса (порядок ведения журнала работ, проведения оперативных совещаний и т.д.).

Однако многообразие государственных и муниципальных контрактов на закупку товаров и услуг, возможность сочетания различных видов таких контрактов, в частности с привлечением для их выполнения средств частного сектора на условиях софинансирования, иногда стирают грань между ними и ГЧП.

Закон № 94-ФЗ в общей форме предусматривает возможность государственно-частного партнерства при заключении государственных и муниципальных контрактов. Хотя термин «государственно-частное партнерство» в Законе не используется, последний предполагает удовлетворение государственных нужд за счет внебюджетных источников финансирования.

Так, в п. 1 ст. 3 этого Закона говорится: «Под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации».

Таким образом, отношения ГЧП в рамках государственного или муниципального контракта возникают только в том случае, если для удовлетворения государственных или муниципальных нужд привлекаются внебюджетные источники финансирования. В то же время Закон № 94-ФЗ, равно как и другие федеральные законы, не регламентирует формы и методы вовлечения средств бизнеса по контрактам на поставку товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, механизмы возврата инвестиций частному сектору и другие принципиальные для ГЧП вопросы.

В контексте Закона № 94-ФЗ вовлечение средств бизнеса в рамках контрактных отношений с государством возможно в первую очередь в целях реализации инвестиционных проектов.

В этом случае структура государственного контракта с инвестиционными обязательствами частного сектора может быть, например, следующей:

1. Предмет контракта.
2. Имущественные права сторон.
3. Сроки и содержание этапов реализации проекта. Инвестиционный план-график.
4. Права и обязанности сторон.
5. Ответственность сторон.
6. Гарантии.
7. Изменение и прекращение контракта.
8. Форс-мажор.
9. Разрешение споров.

2.2. Аренда

Аренда предполагает передачу на определенных условиях частному сектору государственного или муниципального имущества (земли, оборудования, помещения и т.п.) во временное пользование за определенную плату на основе арендного договора.

Арендные отношения в сфере государственного и муниципального имущества Российской Федерации регулируются Гражданским кодексом РФ (ГК РФ; гл. 34) и другими нормативно-правовыми актами. Согласно ст. 606 ГК РФ «по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование».

Для управления федеральным имуществом в Российской Федерации создана вертикальная система управления, включающая в себя Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и соответствующие территориальные органы. В

субъектах РФ разрабатывается собственное законодательство в отношении регионального имущества. На муниципальном уровне правомочия в области муниципальной собственности осуществляют соответствующие органы управления.

В соответствии с ГК РФ базовая концепция арендных договоров заключается в том, что ответственность за модернизацию и развитие арендуемых основных фондов лежит на собственнике и не передается арендатору, который отвечает лишь за их надлежащую эксплуатацию и содержание. Арендатор обязан поддерживать государственное и муниципальное имущество в исправном состоянии, нести расходы на его содержание, производить за свой счет текущий ремонт, если иное не установлено законом или договором аренды.

В то же время согласно ГК РФ произведенные арендатором отдельные улучшения арендованного имущества являются его собственностью, если иное не предусмотрено договором аренды (ст. 623). В случае же, когда арендатор произвел за счет собственных средств и с согласия арендодателя улучшения арендованного имущества, неотделимые без вреда для имущества, арендатор после прекращения договора имеет право на возмещение государством или муниципальным органом власти стоимости этих улучшений, если иное не предусмотрено договором аренды. Стоимость неотделимых улучшений арендованного имущества, произведенных арендатором без согласия арендодателя, возмещению не подлежит. Улучшения арендованного имущества, как отдельные, так и неотделимые, произведенные за счет амортизационных отчислений от этого имущества, являются собственностью арендодателя.

Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации, в настоящее время составляют существенные статьи доходов в бюджеты всех уровней. Так, в 2007 г. они пополнили федеральный бюджет более чем на 35 млрд руб., включая доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, – 17,6 млрд руб.; доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий, – 13,6 млрд руб.; арендную плату за земли, находящиеся в федеральной собственности, и поступления от продажи права на заключение договоров аренды земель – 4 млрд руб.

2.3. Участие в капитале

Участие частного сектора в капитале государственного (муниципального) предприятия происходит путем акционирования или создания смешанных предприятий при долевом участии сторон.

Предпринимательская деятельность в акционерных обществах осуществляется на средства акционеров, в качестве которых могут выступать и субъекты государства. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем уже спектр самостоятельных решений, которые они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения. Риски сторон распределяются пропорционально доле в капитале.

Акционерные общества с участием государства в капитале широко представлены в экономике России. К числу наиболее крупных акционерных компаний с высокой долей государственного участия относятся: ОАО «Газпром» (доля Российской Федерации – 50,002%), ОАО «НК Роснефть» (доля ОАО «РОСНЕФТЬ ГАЗ», которая находится в 100-процентной федеральной собственности, – 75,16%), ОАО «Сбербанк России» (доля Центрального банка РФ – 57,6%), ОАО РАО «ЕЭС России» [23] (доля Российской Федерации в лице Федерального агентства по управлению федеральным имуществом – 52,6918%).

Дивиденды по акциям и доходы от прочих форм участия в капитале предприятий, находящихся в собственности Российской Федерации, которые были перечислены в

федеральный бюджет в 2007 г., составили 24 млрд руб.

В отличие от других форм ГЧП, в которых государство не вмешивается в текущую инвестиционную, производственную и административно-хозяйственную деятельность, в акционерных обществах с государственным участием представители государства присутствуют постоянно. Таким образом, при государственном участии в капитале частный сектор обладает меньшей степенью самостоятельности и свободы в принятии инвестиционных, административно-хозяйственных и иных решений, чем, например, в концессиях.

2.4. Концессии

Слово «концессия» происходит от латинского *concessio* – разрешение (англ. *concession*) и означает уступку, соглашение, послабление, скидку. Оно относится к экономическим категориям, которые имеют множество различных трактовок, лишены терминологической и смысловой четкости и охватывают широкий круг объектов. В концессию могут передаваться предприятие, вид деятельности, право на оказание услуги. Иногда под концессией понимается сам концессионный договор.

Понятие концессии лишено предметной определенности, поскольку сфера его применения чрезвычайно широка. Ж. Ведель отмечает, что «термин “концессия” – один из самых расплывчатых терминов в административном праве. Его употребляют для обозначения операций, имеющих весьма мало общего, если не считать, что в их основе лежит разрешение, выданное администрацией» [24].

Из всех форм ГЧП концессии сегодня используются за рубежом наиболее активно. Они опережают все другие формы партнерства по количеству трансакций, объему привлеченных частных инвестиций, другим экономическим показателям. Если раньше концессии применялись во всем мире преимущественно в сфере недропользования, то в 1990-е и 2000-е гг. в концессию стали передаваться иные объекты государственной собственности.

...

Наиболее крупные концессии в мире

1. Туннель под проливом Ла-Манш. Заказчики – правительства Великобритании и Франции. Концессионер – англо-французский консорциум Eurotunnel Group. Год подписания соглашения – 1986. Кредиторы – 250 банков. Объем инвестиций в строительство – 9 млрд ф. ст. Частное финансирование – 100%. Срок концессии – 99 лет.

2. Международный аэропорт Кай Так в Гонконге. Заказчик – правительство Гонконга. Концессионер – консорциум из четырех инвесторов. Год подписания соглашения – 1994. Объем инвестиций в строительство – 20 млрд долл. США. Концессия включает строительство 10 инфраструктурных объектов аэропорта и связанной с ним инфраструктуры (дорог, туннелей, мостов).

3. Платная автомобильная дорога 407 Express Toll Route (район Большого Торонто, Канада). Концессионер – консорциум 407 International, Inc. Год подписания соглашения – 1999. Объем инвестиций в строительство – 3,1 млрд долл. США. Срок концессии – 99 лет.

Возрастает роль этой формы хозяйствования в отраслях производственной инфраструктуры, традиционно находившихся в государственной собственности: электроэнергетике, железнодорожном транспорте, автодорожном хозяйстве, портах, аэропортах, магистральной транспортировке газа, коммунальном хозяйстве и т.п. Распространение концессий на новые сферы при одновременном совершенствовании их хозяйственного механизма – главная характерная черта современного развития данной формы партнерства.

Концессии являются наиболее прогрессивной и комплексной формой ГЧП. Во-первых, в отличие от других форм они всегда носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в

концессиях частный сектор обладает полной свободой в принятии управленческих решений, что также отличает их, например, от смешанных предприятий. В-третьих, у государства в рамках концессионного договора и публично-правовых норм остается в целом достаточно много рычагов воздействия на концессионера при возникновении необходимости защиты общественных интересов.

В сфере производственной инфраструктуры в зарубежных странах используется несколько типов концессий, которые различаются в зависимости от объема передаваемых концессионеру прав, наличия строительного компонента, схем и сроков возврата объекта государству и других факторов. Концессионные договоры – это документы, конституирующие главные элементы и правила отношений концессионера и концедента. Статус концессионного договора во многих странах соответствует статусу постановления правительства. Частные инвестиции – обязательное условие большинства концессий.

Вместе с тем из-за фиксирования системы отношений государства и бизнеса на длительную перспективу, детерминированности заложенных в концессионный договор положений эта форма лишена гибкости, возможности реагировать на меняющиеся внешние условия.

Слабой стороной концессий является также сложность проведения долгосрочных финансово-экономических расчетов по объектам с длительным сроком окупаемости инвестиций, что вызывает неточности и даже ошибки и создает дополнительные риски невыполнения условий концессий.

В Законе № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» даются определения концессионного соглашения, концедента и концессионера.

...

Федеральный закон «О концессионных соглашениях»

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности (ч. 1 ст. 3).

Концедент – Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления (п. 1 ч. 1 ст. 5).

Концессионер – индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лиц (п. 2 ч. 1 ст. 5).

По результатам мониторинга регистрации концессионных соглашений региональными управлениями Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [25] по состоянию на 30 января 2009 г. в нашей стране с ее более чем 21 тыс. муниципальных образований было зарегистрировано всего 23 концессионных соглашения и только на муниципальном уровне. Это котельные, теплосети, трансформаторные подстанции, отдельные объекты и системы водоснабжения и канализации, полигоны твердых бытовых отходов, спортивные здания и сооружения. Сроки действия этих соглашений – от 5 до 49 лет.

На уровне субъектов РФ документы на государственную регистрацию концессионных

соглашений ГЧП вообще не подавались.

...

Первая федеральная концессия в России

На федеральном уровне 17 июля 2009 г. подписано первое концессионное соглашение между ОАО «Главная дорога» и Федеральным дорожным агентством (Росавтодор) по реализации проекта «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 “Беларусь” Москва – Минск». Срок действия концессионного соглашения составляет 30 лет, общая стоимость строительства автодороги – 25,7 млрд руб. Из них 11 млрд будет выделено из средств Инвестиционного фонда РФ, а оставшаяся часть – привлечена концессионером.

2.5. Соглашения о разделе продукции

Соглашение о разделе продукции (СРП) является формой партнерских отношений государства и частного сектора, близкой, но не относящейся к концессии [26]. Эти две формы различаются рядом принципиальных моментов.

Так, по СРП партнеру государства принадлежит только часть произведенной продукции, в концессиях же концессионер является собственником всей выпущенной продукции. Даже если в соответствии с концессионным договором государство получает часть налогов и других платежей, например концессионных, в натуральном виде, то это не раздел продукции, а всего лишь использование иной формы расчетов, более удобной и устраивающей обе договаривающиеся стороны.

Кроме того, СРП и концессии имеют в России разные и непересекающиеся сферы применения. Предметом СРП выступают поиск, разведка и добыча минерального сырья. Список объектов концессионного соглашения не включает добывающие отрасли, а ограничивается в основном сферой производственной и социальной инфраструктуры.

Согласно российскому законодательству СРП является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору – субъекту предпринимательской деятельности «на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск» [27]. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением [28].

Имеются типы СРП, согласно которым партнер государства несет все риски. Например, по сервисному контракту с риском государство поручает частной компании на ее собственный риск исследовать и (или) разведать месторождение. В случае открытия месторождения компания компенсирует понесенные издержки и получает прибыль. При отрицательном результате изыскательских работ государство не возмещает компании понесенные издержки.

Другой тип сервисного контракта (без риска) – это, по существу, подрядный договор, который государство заключает с частной компанией. В договоре определяются типы работ, которые ведет компания, сроки их выполнения, порядок возмещения затрат и поощрения и т.д. Этот тип контракта близок к обычному государственному контракту в рамках Закона № 94-ФЗ. Есть лишь одно отличие. Если при обычном государственном контракте оплата произведенных частной компанией работ осуществляется из бюджета, то согласно сервисному контракту компенсация издержек производства и начисление прибыли происходят за счет продажи полученной продукции.

...

Проекты СРП в России

В начале 90-х гг. ХХ в. – первом десятилетии ХХI в. в России в рамках СРП стартовали и разрабатывались три проекта.

1. Харьгинское нефтяное месторождение (расположено в Ненецком автономном округе в поселке Харьга. Общие запасы нефти оцениваются в 160,4 млн т, в контрактной зоне – в 97 млн т). Инвесторами проекта являются французская Total (50%), норвежская Norsk Hydro (40%) и Ненецкая нефтяная компания (10%), деятельность которой контролирует администрация автономного округа. Лицензия на разработку месторождения принадлежит компании «Тоталь Разведка Разработка Россия».

2. «Сахалин-1» (восточный шельф острова Сахалин; общие извлекаемые запасы по проекту «Сахалин-1» составляют 307 млн т нефти и 485 млрд куб. м газа). В Консорциум «Сахалин-1» входят: две российские компании «Сахалинморнефтегаз-Шельф» и «РН-Астра», японская компания «Сахалин Ойл энд Газ Девелопмент Ко., Лтд.» и индийская компания «ОНГК Видеш Лтд.». Компания «Эксон Нефтегаз Лимитед», родственная организация корпорации «Эксон Мобил», является оператором проекта «Сахалин-1». Проект «Сахалин-1», один из крупнейших проектов с привлечением прямых иностранных инвестиций в российскую экономику, стоит в ряду наиболее перспективных и сложных проектов, разрабатываемых международной нефтегазовой промышленностью за всю историю ее существования. Общий объем российского участия в контрактах, размещенных на сегодняшний день по проекту «Сахалин-1», превысил 5 млрд долл. США (около 2/3 общей стоимости подрядных работ).

3. «Сахалин-2» на южном шельфе Охотского моря (извлекаемые запасы месторождений, разрабатываемых в рамках проекта «Сахалин-2», оцениваются в 485 млрд куб. м природного газа и 133 млн т жидких углеводородов. Проект позволит на 5% увеличить мировые мощности по производству сжиженного природного газа). Мега-проект «Сахалин-2» включает в себя технологические объекты мирового уровня для добычи и экспорта сырой нефти и природного газа, а также завод по производству сжиженного природного газа (СПГ). Это крупнейший в России проект на основе частных инвестиций. Проект «Сахалин-2» реализует компания «Сахалин Энерджи». Ее акционерами являются: ОАО «Газпром» (50% + 1 акция), «Шелл» (27,5% – 1 акция), «Мишими» (12,5%), «Мицубиси» (10%).

С начала реализации этих трех проектов СРП Российской Федерации получает финансовые поступления в виде платы за пользование недрами, налогов, бонусов и других платежей. Общая сумма дохода, полученного государством от этих проектов, составила к началу 2006 г. около 686 млн долл. США [29].

К выгодам от их реализации для России относятся не только получение Российской государством прямых финансовых поступлений, но и значительная модернизация инфраструктуры, передача технологий, создание рабочих мест для российских граждан, а также выполнение подрядов и осуществление материально-технического снабжения объектов силами российских предприятий и поставщиков. Гарантией успеха для иностранных инвесторов в данном случае выступала часть добываемых углеводородов и продукции, выпущенной на предприятиях – участниках проектов. Инвесторы вправе сами распоряжаться этими активами.

Несмотря на то что обязательства по действующим соглашениям будут выполняться сторонами и в будущем, СРП в России, по оценке министра энергетики С. Шматко, данной на пресс-конференции в Хабаровске в августе 2009 г., свои функции выполнили. В настоящее время, когда российские компании накопили финансовые ресурсы, организационный и технологический опыт, руководители российской энергетики все больше склоняются к тому, что Россия в состоянии сама осваивать сложные месторождения сырьевых ресурсов и распоряжаться ими без посредников.

2.6. Контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности
Особый класс партнерств связан со строительством новых объектов государственной и

муниципальной собственности частным сектором при различиях в правах собственности на сооружаемые объекты. Часто этот класс ГЧП называют «гринфилд»-проектами (Greenfield projects), или проектами, в которых объекты строятся «с нуля».

За рубежом существует достаточно много различных видов «гринфилд»-проектов. Основные из них:

- 1) Build-Own-Operate-Transfer, BOOT («строительство – владение – управление – передача»);
- 2) Build-Operate-Transfer, BOT («строительство – управление – передача»);
- 3) Build-Transfer-Operate, BTO («строительство – передача – управление»);
- 4) Build-Own-Operate, BOO («строительство – владение – управление»);
- 5) Design-Build, DB («проектирование – строительство»);
- 6) Design-Build-Operate, DBO («проектирование – строительство – управление»).

Build-Own-Operate-Transfer (BOOT). Частная компания – подрядчик государства строит новый объект государственной собственности на собственные и заемные средства, управляет им на правах владения и пользования в течение определенного в контракте срока. После окончания срока действия контракта объект передается в государственную собственность.

Build-Operate-Transfer (BOT). Частная компания строит объект и осуществляет управление/эксплуатацию в течение определенного в контракте срока, по истечении которого объект передается государству. Она имеет правомочия пользования, но не владения этим объектом.

Build-Transfer-Operate (BTO). Частная компания строит объект и передает его государству сразу по завершении стадии строительства. После приема государством в соответствии с новым договором объект передается в управление/эксплуатацию компании.

Build-Own-Operate (BOO). Частная компания – подрядчик государства строит новый объект государственной собственности и управляет им на правах владения и пользования. На компании лежит ответственность за строительство, управление, эксплуатацию, обслуживание объекта. Срок передачи объекта государству не фиксируется. Роль государства при этом минимальна, что особенно привлекательно для бизнеса.

Design-Build (DB). Частная компания разрабатывает и строит объект в соответствии с требованиями и стандартами, часто по утвержденной государством смете. После завершения строительства обязанности по управлению объектом и его обслуживанию передаются государству.

Таблица 3. Структура проектов ГЧП в автодорожной отрасли по типам контрактов (мир в целом без США)

Тип контракта	По числу проектов	По стоимости, %
Концессии	239	42
Контракты на управление	3	0
Design-Build	16	10
Design-Build-Operate-Maintain	39	7
Build-Operate-Transfer и Build-Transfer-Operate	178	30
Build-Own-Operate	3	0
Design-Build-Finance-Operate	61	11
Всего:	539	100

Источник: User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. Federal Highway Administration (FHWA). Washington, 2007. P. 65.

Design-Build-Operate (DBO). Частная компания разрабатывает проектно-сметную документацию и строит объект. По завершении строительства эксплуатация остается за этой же компанией. Контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности, довольно широко представлены в мировой практике ГЧП. Например, контракты типа BOT и BTO стоят на втором месте после концессий в строительстве автомобильных дорог на основе ГЧП (табл. 3).

Часто на практике встречаются смешанные формы, сочетающие отдельные элементы перечисленных выше типов контрактов, что позволяет найти баланс интересов всех сторон.

В целом каждая из форм партнерства имеет свои преимущества и недостатки, определяющие области их наиболее целесообразного использования в системе экономических отношений государства и бизнеса.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные формы ГЧП. Чем обусловлена множественность классификаций государственно-частных партнерств?
2. Какие контракты, заключаемые в рамках Федерального закона № 94-ФЗ, могут быть отнесены к ГЧП?
3. Какие правомочия собственника передаются арендатору при аренде?
4. Как трактует соглашения о разделе продукции российское законодательство?
5. Каким федеральным законом регламентируется в Российской Федерации заключение концессионного соглашения?
6. Дайте определение и раскройте сущность понятия «концедент».
7. Кто такой концессионер? Как это понятие определяется в российском законодательстве?
8. Насколько широко распространены в России смешанные государственно-частные компании? Приведите конкретные примеры.
9. Охарактеризуйте основные контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности.
10. Какие контракты относятся к классу «greenfield projects»?

Глава 3 Механизм государственного управления ГЧП

Неотъемлемой частью систем хозяйственного партнерства государства и бизнеса являются механизмы государственного управления и регулирования. Государство формирует институциональную среду партнерств, занимается вопросами организации и управления процессом ГЧП, вырабатывает стратегию и принципы, на которых строятся отношения бизнеса с властью и обществом в рамках партнерских проектов. Оно получает концессионные и арендные платежи, контролирует цены, доходы, качество услуг, выполнение частным оператором закрепленных в договоре обязанностей. Кроме того, государство вырабатывает тарифную и таможенную политику, стимулирующую частную деятельность на объектах государственной собственности, определяет субсидируемые из бюджета проекты. Набор механизмов государственного регулирования различается в зависимости от отрасли, типа партнерства, социальной значимости проектов и других факторов.

3.1. Международный опыт управления ГЧП

Система управления ГЧП в каждой стране в значительной мере определяется уровнем развития экономики и особенностями национального законодательства по ее регулированию.

Предоставляя частному оператору право самостоятельной административно-хозяйственной деятельности на своих объектах, государство и муниципальные органы власти осуществляют контроль и общий надзор за соблюдением договоров ГЧП. Это делается в целях учета хозяйственной практики и надлежащего исполнения положений договоров всеми их участниками, а также своевременного

устранения недостатков в работе частных компаний. От имени государства контрольные функции могут осуществлять как специально уполномоченные органы (агентства), так и профильные министерства и ведомства.

В развитых странах специальные органы по управлению, регулированию и контролю деятельности ГЧП, как правило, не создаются. Общие функции надзора за выполнением договоров возлагаются на органы, уполномоченные заключать договоры ГЧП, – на министерства и ведомства, в том числе региональные. Специфические функции управления и регулирования, связанные с ценами на продукцию и услуги, с контролем за соблюдением антимонопольного законодательства и проч., осуществляют в рамках полномочий соответствующие министерства, ведомства или создаваемые ими структуры. В такой системе важную роль играют государственные финансовые органы. Например, в Великобритании общую регулирующую политику ГЧП проводит министерство финансов.

Регулирующие функции государство осуществляет, также участвуя в создании соответствующей рыночной инфраструктуры ГЧП (управляющих, консалтинговых, юридических, информационно-аналитических и иных компаний).

Существенный интерес для России имеет опыт регулирования ГЧП в Испании, являющейся одним из крупнейших мировых инвесторов и страной с пятой по размеру ВВП экономикой в Европейском Союзе. Внимание к испанскому опыту объясняется не только более чем 35-летней историей развития концессионных форм ГЧП, но и, по сути, федеративным устройством этого государства (в стране 17 автономных областей и развитая система органов местного самоуправления).

Основополагающим для развития ГЧП в Испании сегодня является Закон 30/2007 от 31 октября 2007 г. «О государственных контрактах» (вступил в силу 1 мая 2008 г.; далее – Закон 30/2007). Закон инкорпорировал в национальное законодательство положения Директивы ЕС 2004/18/СУ (2004 г.). Однако базовые элементы регулирования ГЧП в Испании были заложены гораздо раньше, в частности, в отраслевых законах «О строительстве, содержании и эксплуатации автодорог в режиме концессии» (1982 г.), «О береговых зонах» (1998 г.), «О порядке заключения договоров в сфере водо– и энергообеспечения, транспорта и телекоммуникаций» (1998 г.), «О воде» (2001 г.), «О железнодорожной отрасли» (2003 г.), «Об экономическом режиме и режиме оказания услуг в портах общественной значимости» (2003 г.), а также в межотраслевых законах «О контрактах, заключаемых органами государственной власти» (2000 г.) и «О концессионных соглашениях на государственные объекты» (2003 г.).

Закон 30/2007 предусматривает две формы ГЧП – «институциональную» (создание предприятия со смешанным капиталом для оказания общественно значимых услуг) и «контрактную» (соглашения о выполнении работ по государственному объекту, о концессии, об управлении общественными услугами, о снабжении, об оказании услуг, о государственно-частном партнерстве) [30]. В автономных областях развитие ГЧП регулируется, кроме того, «Королевским декретом о закупках на региональном уровне» (1986 г.), а в муниципальных образованиях «Положением об услугах местных органов власти» (1955 г.) [31].

Вся работа по инициированию и организации ГЧП на общегосударственном и региональном уровне ведется соответственно аппаратом госсекретаря правительства Испании, федеральными и региональными отраслевыми министерствами. По отдельным крупным контрактам для заключения соглашения о ГЧП необходимо разрешение правительства страны. Для улучшения координации работ в сфере ГЧП, реализуемого в транспортной инфраструктуре, в Испании в 2008 г. было создано специальное агентство (Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre – SEITT) с функциями, аналогичными Partnerships UK Великобритании, где сложилась наиболее развитая система управления ГЧП.

Становление британской системы управления ГЧП началось в 1992 г., когда правительство Дж. Майджора объявило о новой программе государственно-частного

партнерства и концепции управления государственной собственностью под названием «Частная финансовая инициатива» (Private Finance Initiative, PFI). Сразу после этого государственное Казначейство страны образовало группу из высококвалифицированных государственных служащих и представителей Сити (Treasury Task Force) в целях оказания разносторонней помощи министерствам и ведомствам в вопросах коммерциализации их хозяйства. Для управления автострадами и магистральными дорогами в 1994 г. было создано Британское агентство автострад (British Highway Agency), подчиненное министерству транспорта (Transport Department). Аналогичные подразделения создавались и в других министерствах и ведомствах. Для проработки различных вопросов партнерств правительство и ведомства стали организовывать консультационные и иные компании, а также контролирующие структуры.

На основе Treasury Task Force в 2000 г. была сформирована специальная государственно-частная компания Partnerships UK, имеющая правовую форму товарищества с ограниченной ответственностью (limited liability company). Она работает исключительно в интересах государства, занимается теми же вопросами, что и ее предшественница, но имеет существенно большие ресурсы, штат сотрудников, современные инновационные продукты и более широкие связи с частным сектором. Капитал компании – 10 млн ф. ст. По состоянию на март 2004 г. Partnerships UK имела 52 штатных сотрудника (в марте 2003 г. – 47 человек). Объем финансирования – 45 млн ф. ст. в год. Организационная структура: правление, инвестиционный комитет, комитет аудита, финансовый комитет.

Весной 2001 г. казначейство продало 51% Partnerships UK частному сектору. Правительство Шотландии приобрело долю в 4,4 из 49%, принадлежавших центральному правительству. Таким образом, формально Partnerships UK – самостоятельная частно-государственная компания, принадлежащая частному сектору (51% акций) и государству в лице казначейства и шотландского правительства (49%) (табл. 4).

Таблица 4. Структура собственности компании Partnerships UK, %

Казначейство Великобритании (HM Treasury)	44,6
Uberior Infrastructure Investments Limited	8,8
Abbey National Treasury Services plc	6,7
Sun Life Assurance Society plc	6,7
The Prudential Assurance Company Ltd	6,7
Barclays Industrial Investments Ltd	6,1
The Royal Bank of Scotland plc	6,1
Правительство Шотландии	4,4
Serco Ltd	3,3
Group 4 Falck Joint Ventures Ltd	2,2
Jarvis plc	2,2
Boldswitch Ltd (The British Land Company)	2,2

Источник: www.partnershipsuk.org.uk.

ГЧП привносит в практику работы ряд проблем, решение которых требует особых знаний, навыков и умений подготовленных специалистов и экспертов. Компания Partnerships UK была создана, чтобы помочь государству преодолеть эти проблемы и найти наилучшие решения. Она не только советник и консультант, но и разработчик проектов ГЧП, работающий в тесном контакте с органами государственной власти. Миссия компании состоит в том, чтобы во взаимодействии с заинтересованными государственными учреждениями различного уровня и бизнесом сделать ГЧП более эффективным и полезным

для общества инвестиционным инструментом, идентифицировать и структурировать новые возможности сотрудничества государства с частным сектором. Компания осуществляет оценку проектов и результатов их выполнения, разрабатывает модели ГЧП, подписывает договоры о развитии партнерства (Development Partnership Agreement, DPA) или о создании совместного государственно-частного предприятия, разделяет риски и прибыли, помогает преодолевать трудности и проблемы при реализации отдельных проектов, особенно на критических этапах ГЧП, сопровождает проекты в течение срока их осуществления.

Главное направление деятельности Partnerships UK – работа с правительством Великобритании по развитию политики ГЧП и стандартизации контрактов, также важную роль играет и тесное сотрудничество с местными властями.

Структура управления Partnerships UK была разработана, чтобы уравновесить права, обязанности, интересы частного сектора и государства. Семь из девяти членов правления компании являются представителями частного сектора. Государство же представлено двумя специалистами, назначенными казначейством.

Одновременно с Partnerships UK в целях обеспечения ее государственной основы казначейство создало Консультативный совет (Advisory Council). Этот орган не имеет исполнительной власти над Partnerships UK. Он осуществляет мониторинг и оценку эффективности компаний с позиций государства, а кроме того, контролирует работу Partnerships UK в плане выполнения ею государственной миссии и регулярно один раз в год готовит отчет о деятельности ГЧП в стране.

В состав Консультативного совета входят представители министерств и ведомств, местных органов власти и других государственных структур, которые заинтересованы в ГЧП. В 2003–2004 гг. он насчитывал 27 чиновников с широким спектром представительства: от министерства обороны и секретариата кабинета министров Великобритании до министерства здравоохранения. Два раза в год совет собирается на заседания, рассматривает результаты деятельности Partnerships UK и принимает соответствующие решения.

Характеристика деятельности Partnerships UK представлена в табл. 5.

Partnerships UK не занимается реализацией проектов, которые являются высокодоходными и могут по этой причине самостоятельно финансироваться частным сектором. Известны случаи, когда компания отклоняла привлекательные инвестиционные проекты на том основании, что они и без привлечения ресурсов государства могут быть профинансированы из альтернативных частных источников капитала. Консультативный совет выражал удовлетворение такими решениями Partnerships UK.

Таблица 5. Partnerships UK

Год создания	2000 г.
Капитал	10 млн ф. ст.
Доля государственного капитала	49% акций
Штат	80 чел.
Организационная структура	Правление, инвестиционный комитет, комитет аудита, финансовый комитет
Объем финансирования	80 млн долл. США в год
Количество проектов за 8 лет	908

Источник: www.partnershipsuk.org.uk.

Главным государственным органом по оценке правительственные программ PFI в Великобритании является Национальное финансово-ревизионное управление (National Audit Office, NAO). Оно по поручению парламента проводит аудиторские проверки расходования государственных средств. Управление располагает необходимым штатом (580 человек) и проверяет выбранные проекты на соответствие цены и качества, на адекватность государственной политике закупок, а также оценивает уровень эффективности расходования

государственных средств. Ежегодно управление готовит для парламента около 60 отчетов по оценке цены и качества государственных закупок в целом, в том числе осуществляемых в рамках PFI-программ. Деятельность его регламентируется Законом от 1983 г. По имеющимся оценкам, управление приносит 8 ф. ст. на каждый фунт, затраченный на его содержание. Другим контролирующим органом в Великобритании является Комитет по контролю за расходами государственных средств (The Committee of Public Accounts, CPA), который по поручению Палаты общин осуществляет аудиторские проверки правильности расходования этих средств. Он проводит проверки как самостоятельно, так и по поручению NAO, а затем готовит соответствующие рекомендации.

NAO и CPA не только анализируют, пишут отчеты и дают рекомендации, базирующиеся на полученных результатах, но также выпускают обзоры (отчеты) по важнейшим аспектам политики ГЧП и программам (строительство объектов PFI, управление проектами, соотношение «цена – качество» и т.д.).

По состоянию на июль 2003 г. NAO опубликовало 31 отчет, а CPA – 24 отчета по PFI. 26 отчетов NAO посвящены отдельным проектам, в пяти рассматриваются общие проблемы и даются обобщения по секторам экономики. К настоящему времени опубликовано более 50 отчетов по исследованию ГЧП и PFI и разработано около 500 рекомендаций по улучшению проводимой политики государственно-частного партнерства.

NAO и CPA осуществляют управляющие и регулирующие функции по отношению ко всем предприятиям отраслей производственной инфраструктуры независимо от форм собственности. Будь то частная, смешанная или концессионная компания, – правила и нормативы регулирования для них одинаковые.

По аналогичной схеме сформировано управление ГЧП в ряде других развитых стран.

Так, в ФРГ в декабре 2007 г. решением федерального правительства учреждена государственно-частная компания Partnerschaft Deutschland (PD). PD в тесном сотрудничестве с министерством финансов и министерством транспорта и городского развития ФРГ при участии госбанка по развитию «Кредитанштальт фюр Видерауфбау» и ряда частных консалтинговых, девелоперских и других профильных компаний специализируется на оказании консультационных услуг потенциальным федеральным, земельным и муниципальным заказчикам [32]. В рамочном соглашении с PD в качестве заказчиков участвуют федеральное правительство, 10 федеральных земель, 82 коммуны, ряд публично-правовых организаций и предприятий. Одной из важнейших функций, возложенных на указанное агентство, является общее содействие развитию рынка ГЧП и расширение сферы применения различных видов государственно-частной кооперации. В функции PD входят обобщение практики реализации проектов ГЧП, разработка единых стандартов и типовых форм взаимодействия государственных и частных институтов, мероприятий по снижению организационных издержек на всех стадиях осуществления рассматриваемых проектов.

По другому пути развития системы управления и регулирования ГЧП идут страны Центральной и Восточной Европы, а также многие развивающиеся страны. В его основе лежат принятие специального законодательства по ГЧП, в первую очередь по концессиям, и формирование соответствующих государственных органов по управлению и регулированию ГЧП с акцентом на концессии. Так, например, в Сербии, Хорватии, Коста-Рике и других странах созданы **национальные агентства по ГЧП, концессиям, государственным инвестициям** [33].

Это органы, которые выполняют организационную и техническую работу, связанную с подготовкой проектов ГЧП, предоставлением концессий и проверкой деятельности концессионеров. Агентства имеют следующие функции:

- 1) организация рынка проектов ГЧП, проведение НИР, формирование портфеля проектов, разработка конкурсных процедур и т.п.;
- 2) подготовка документов, необходимых для создания партнерства или для передачи объекта в концессию (включая анализ, исследования, отчеты);

- 3) подготовка рекомендаций по постановлениям правительства о наиболее значимых контрактах ГЧП;
- 4) анализ предложений частных партнеров;
- 5) формирование и сопровождение баз данных по проектам ГЧП;
- 6) контроль за соблюдением партнерами прав и обязанностей и при необходимости предоставление им помощи;
- 7) проведение маркетинговых исследований по проектам;
- 8) отслеживание и обеспечение интересов государства в проектах ГЧП;
- 9) взаимодействие с институтами гражданского общества и населением.

В ходе выполнения своих задач такие агентства сотрудничают с министерствами и ведомствами в вопросах:

- подготовки документов и выработки постановлений по соглашениям;
- определения предмета соглашения;
- анализа предложений частного партнера;
- оценки социально-экономического эффекта.

Еще одним подходом к управлению ГЧП является создание в ряде стран **отраслевых агентств по вопросам ГЧП**. В частности, в Польше действует специальное агентство, образованное в соответствии с Законом о платных дорогах. В рамках общих функций оно решает следующие основные задачи:

- 1) выполнение исследовательских работ в области экономики автомагистралей, включая оценки социально-экономического эффекта и воздействия на окружающую среду;
- 2) кооперация и сотрудничество с соответствующими властными структурами (министерство обороны, земельные органы, комитеты по управлению имуществом и т.д.) в вопросах, относящихся к его компетенции, регистрация и ведение учета земель и производственных мощностей, подбор, объединение и замена земельных участков, дренажные работы, защита заповедников, лесов, охрана окружающей среды, протекционизм в отношении культурного наследия;
- 3) закупка земельных участков, полос отчуждения для последующей передачи их концессионеру;
- 4) разработка схем тендеров, оценка критериев конкурсных процедур, организация и проведение тендеров;
- 5) разработка пакета документации для заключения концессионных договоров, ведение переговоров, заключение концессионных соглашений;
- 6) утверждение окончательных характеристик проектов в соответствии с действующими техническими и строительными нормами;
- 7) надзор за строительством и эксплуатацией автомагистрали в соответствии с положениями концессионного договора и соблюдением концессионером всех условий договора.

Важными характеристиками любого регулирующего органа в сфере ГЧП за рубежом являются:

- степень зависимости от заинтересованных министерств и ведомств;
- объем полномочий;
- выработка правил функционирования рынка проектов ГЧП.

Задача особой сложности состоит в обеспечении независимости регулирующих органов. Выбор подхода для ее решения во многом определяется национальным законодательством, развитостью институтов гражданского общества в каждой конкретной стране, независимостью судов, другими институциональными факторами. Для того чтобы гарантировать справедливость принимаемых решений, регулирующий орган должен быть свободным от политического вмешательства и давления, иметь достаточно власти, чтобы принимать решения без рисков вмешательства заинтересованных сторон: министерств и частного сектора. Оставляя его в структуре министерства или устанавливая его прямое подчинение министерству, государство и общество рискуют, что он будет защищать

ведомственные интересы в ущерб общественным. А главная задача такого органа состоит в защите интересов общества и потребителей. Именно по этой причине он должен быть выведен из ведомственного подчинения и руководствоваться в своей работе только законом.

Регулирование не должно быть обременительным и для частного сектора. В идеале оно призвано стимулировать нововведения, повышение производительности труда, не создавая при этом препятствий росту доходности бизнеса. Государство должно разработать набор индикаторов, которые используются в целях контроля за выполнением частным сектором контракта ГЧП, а также увеличения прозрачности самого процесса контроля и, следовательно, ответственности регулирующих органов.

Объектами контроля и надзора являются только предусмотренные договорами обязательства и общие требования, предъявляемые действующим законодательством к хозяйствующим субъектам. Выставление операторам дополнительных требований, не предусмотренных договорами и законодательством, не допускается.

Основные области контроля деятельности частных компаний в проектах ГЧП со стороны государства следующие:

- выполнение участниками договоров финансовых условий и налоговых обязательств;
 - соблюдение графика строительных (ремонтных) работ и инвестиций;
 - использование частной компанией по назначению переданных ей государством машин и оборудования;
 - выполнение условий и правил землепользования;
 - выполнение условий по обслуживанию пользователей;
- правильность сбора частным оператором платы за проезд или за оказанную услугу;
- правильность установления тарифов и взимания проездной платы (в отраслях транспорта);
 - выполнение экологических норм и требований;
 - выполнение условий обеспечения занятости и иных социальных требований.

Для осуществления ряда функций регулирующие органы привлекают соответствующие учреждения, общественные организации (земельные, экологические, профсоюзные и др.).

Вместе с тем, чтобы быть эффективным, регулирующий орган должен иметь право налагать штрафы в соответствии с законом и четкими правилами. Необходимо, чтобы штрафы и пени были связаны с размером ущерба, принесенного пользователям, конкурентам или обществу, и возвращались им в качестве компенсации.

В Российской Федерации сложилась своя система контрольно-надзорных органов с установленными функциями. Область их компетенции позволяет контролировать деятельность как органов исполнительной власти, так и частных компаний, работающих по государственным контрактам, в том числе по проектам ГЧП. Основная проблема для обеих сторон хозяйственного партнерства в России заключается в том, что функции по управлению ГЧП не закреплены в положениях (уставах), отсутствует регламентация этой деятельности.

3.2. Управление ГЧП в России

Формирование системы управления ГЧП в современной России началось в 2004 г. В июне 2004 г. при Председателе Правительства РФ был создан Совет по конкурентоспособности. Одна из его задач состояла в «обеспечении взаимодействия органов исполнительной власти с предпринимательским сообществом» [34]. В состав совета вошли 45 человек: министры федерального Правительства, руководители Банка России, бизнесмены, представители науки. 1 октября 2004 г. этот совет, а затем 7 октября и Правительство РФ впервые рассматривали вопросы государственно-частного партнерства на транспортном комплексе.

В соответствии с принятыми решениями в министерствах и ведомствах начали формироваться консультативные органы ГЧП. Были созданы экспертные советы по государственному-частному партнерству при министерствах транспорта, экономического развития, регионального развития, культуры и массовых коммуникаций, а также при

Морской коллегии. Через них, в частности, проходят утверждение проекты, претендующие на получение средств Инвестиционного фонда РФ.

Одним из основных инструментов управления и координации деятельности по развитию ГЧП на федеральном и региональном уровнях призваны стать ведомственные, региональные и отраслевые планы ГЧП. Необходимость разработки ведомственных планов на 2007–2008 гг. определена специальным поручением Правительства.

Для особых экономических зон, Инвестиционного фонда РФ созданы свои системы управления. Рассмотрим, как осуществляется управление средствами Инвестиционного фонда.

Этот фонд был создан в ноябре 2005 г. Постановлением Правительства РФ № 694 как инструмент активной государственной инвестиционной политики при реализации проектов ГЧП. Впоследствии был принят ряд других нормативных актов Правительства, регламентирующих деятельность фонда (в частности, Постановление от 25 апреля 2006 г. № 239, распоряжение от 30 ноября 2006 г. № 1708-р).

Постановлением Правительства РФ № 694 было также утверждено Положение об Инвестиционном фонде РФ. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 695 в целях обеспечения работы фонда сформирована Правительственная комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение (далее – Правительственная комиссия). Кроме того, при Министерстве экономического развития и торговли (Минэкономразвития) образована Инвестиционная комиссия по отбору инвестиционных проектов (межминистерская комиссия), претендующих на государственную поддержку за счет средств Инвестиционного фонда РФ (утверждена приказом Минэкономразвития от 10 марта 2006 г. № 61, далее – Инвестиционная комиссия).

В начале 2006 г. Минэкономразвития и Минфин сформировали нормативную базу для работы Инвестиционного фонда: определили перечень документов, представляемых в комиссии, и процедуру прохождения, включая рассмотрение проектов в профильных министерствах и ведомствах.

В сентябре 2007 г. развернулась работа по передаче полномочий по Инвестиционному фонду из Минэкономразвития в Министерство регионального развития (Минрегион). Последнее сразу же начало формировать новую нормативно-правовую базу работы Инвестиционного фонда РФ. В частности, был оперативно подготовлен и проведен через Правительство новый нормативный документ по Инвестиционному фонду взамен прежнего действовавшего Положения.

1 марта 2008 г. было принято Постановление Правительства № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», отменившее действие Постановления № 694, но во многом сохранившее преемственность системы управления Инвестиционным фондом. По существу, с выходом этого Постановления начинается новый этап работы фонда, отличающийся по процедурным и содержательным параметрам от предшествующего. С одной стороны, ряд норм упрощается, повышается уровень формализации прохождения проектов, снижается субъективизм, а с другой – создаются дополнительные препятствия на пути получения средств фонда, повышение прозрачности едва заметно.

Согласно принятой в настоящее время процедуре проекты, которые соответствуют установленным критериям и получили положительные заключения министерств и ведомств, рассматриваются Инвестиционной комиссией. Она формирует перечень инвестиционных проектов и пакеты документов по отобранным проектам общегосударственного значения и передает их в Минрегион РФ для организации рассмотрения в Правительственной комиссии (рис. 2). Правительственная комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение, является координационным органом, образованным в целях формирования перечня инвестиционных проектов, которым предоставляется государственная поддержка за счет средств Инвестиционного фонда. Состав комиссии утверждается Правительством РФ. Организационно-техническое обеспечение ее

деятельности осуществляется Минрегионом РФ [35]. Проекты, одобренные Правительственной комиссией, включаются в перечень инвестиционных проектов, которые получат бюджетные ассигнования фонда (Правительственная комиссия может принять мотивированное решение об отказе в предоставлении бюджетных ассигнований). Данный перечень и паспорта включенных в него проектов подлежат утверждению Правительством РФ. Распоряжение Правительства РФ является основанием для заключения от его имени инвестиционного соглашения между ответственным исполнителем (ответственными исполнителями) и инвестором (инвесторами). После заключения инвестиционного соглашения и договора о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации либо концессионного соглашения проект считается утвержденным и подлежит регистрации в Государственном реестре проектов.



Рис 2. Система управления средствами Инвестиционного фонда РФ и процедура утверждения проекта общегосударственного значения

Бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда могут также предоставляться для региональных инвестиционных проектов, направленных на социально-экономическое развитие субъектов РФ в части объектов инфраструктуры государственной собственности

субъектов РФ и/или муниципальных образований, а также для реализации инновационных проектов. Проекты могут иметь и межрегиональное значение, если они реализуются на территории двух и более субъектов РФ. Доля финансирования таких проектов со стороны инвесторов должна составлять не менее 50% их стоимости, а вся стоимость – не менее 500 млн руб. Основная нагрузка по отбору и оценке таких проектов лежит на Минрегионе РФ и Внешэкономбанке.

...

Принципы и критерии отбора проектов, состав документов для Инвестиционного фонда

(по Постановлению Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» и приказу Министерства регионального развития РФ от 14 января 2008 г. № 2 «Об инвестиционной комиссии по проведению отбора инвестиционных проектов, претендующих на предоставление государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации»)

Принципы отбора проектов:

- а) соответствие инвестиционных проектов установленным критериям;
- б) обеспечение равных условий доступа к процедуре предоставления государственной поддержки;
- в) безубыточность инвестиционных проектов;
- г) разделение рисков государства с частным капиталом;
- д) сбалансированность государственных и частных интересов участников инвестиционного проекта;
- е) соблюдение условий добросовестной конкуренции и антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Критерии отбора проектов:

1) политические и социально-экономические: соответствие решаемой задачи при реализации проекта целям социально-экономического развития Российской Федерации и государственного инвестирования на среднесрочную перспективу, а также отраслевым стратегиям развития, утвержденным Правительством РФ;

2) качественные:

- а) наличие инвестора, подтвердившего готовность к участию в проекте (за исключением концессионного проекта);
- б) ожидаемый эффект по инновационному развитию экономики в связи с реализацией инвестиционных проектов;
- в) достижение положительных социальных эффектов, связанных с реализацией проекта;
- г) обоснование невозможности реализации проекта без участия бюджетных ассигнований фонда;
- д) стоимость проектов (комплексных инвестиционных проектов), установленная для получения бюджетных ассигнований фонда, – не менее 5 млрд руб.;

3) количественные:

показатели финансовой, бюджетной и экономической эффективности, где показатели финансовой эффективности – чистая приведенная стоимость проекта и внутренняя норма его доходности, показатели бюджетной эффективности – отношение дисконтированных налоговых поступлений в федеральный бюджет и/или экономии расходов федерального бюджета, обусловленных реализацией проекта, к суммарному объему планируемого объема бюджетных ассигнований фонда, показатели экономической эффективности – объем вклада проекта в увеличение валового внутреннего продукта или валового регионального продукта (п. 19 Постановления № 134).

Состав документов (оформляется Инвестиционной комиссией после проведения отбора проектов):

- а) протокол заседания Инвестиционной комиссии, в котором отражаются результаты отбора проектов;
- б) паспорт-проект;
- в) проект инвестиционного соглашения, заключаемого между ответственным исполнителем (ответственными исполнителями) и инвестором (инвесторами) (положение не распространяется на концессионные проекты);
- г) заключение Министерства регионального развития РФ об эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения.

Постановлением Правительства РФ № 134 были утверждены новые Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации (далее – Правила). Этим же Постановлением Минрегиону было дано поручение разработать ряд новых нормативных актов:

- о предоставлении межбюджетных субсидий;
- о порядке предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации проектов, имеющих региональное или межрегиональное значение;
- о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации на реализацию инвестиционных проектов за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- о порядке формирования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- об осуществлении контроля и мониторинга хода реализации инвестиционных проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Кроме того, Минрегионом должны быть разработаны:

- методика расчета показателей и применения критериев эффективности проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, а также их предельные значения;
- порядок ведения государственного реестра проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- форма заявки на участие в отборе проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, и методические рекомендации по ее заполнению.

Таким образом, в настоящее время вся основная работа по Инвестиционному фонду ведется Минрегионом. Хотя часть полномочий осталась за Минэкономразвития и другими профильными по конкретным проектам министерствами, все ключевые вопросы принятия решения сосредоточены в Минрегионе.

Полномочия Минэкономразвития распространяются на некоторые макроэкономические вопросы. В частности, это министерство определяет «соответствие решаемой задачи при реализации проекта целям социально-экономического развития Российской Федерации и государственного инвестирования на среднесрочную перспективу, а также отраслевым стратегиям развития, утвержденным Правительством Российской Федерации» (п. 18 «в» Правил), и направляет соответствующее заключение в Минрегион.

Правила содержат ряд новаций по сравнению с действовавшим до них Положением. Существенно расширен спектр форм государственной поддержки инвестиционных проектов. Если раньше их было три: софинансирование на договорных условиях, направление средств в уставные капиталы юридических лиц и предоставление государственных гарантий, то сейчас добавилось несколько форм помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям в виде субсидий их бюджетам, а также вкладов в региональные инвестиционные фонды.

3.3. Регулирование цен

В проектах ГЧП, как правило, оговаривается процедура контроля со стороны государства за ценами, которые устанавливаются частными операторами для пользователей. В данном вопросе государство преследует две взаимосвязанные цели: первая – гарантировать, что оператор получает «справедливую» норму прибыли на вложенный капитал, вторая – быть уверенным, что масса прибыли не чрезмерно высока. Кроме того, часто компания-оператор является своего рода монополистом, но действует под государственным контролем, и стратегическая задача государства состоит в том, чтобы гарантировать, что она не злоупотребляет этой властью. Указанные выше цели могут быть достигнуты различными способами.

Главным методом регулирования цен на услуги, предоставляемые частными компаниями по контрактам ГЧП, и контроля за их доходами до недавнего времени была норма доходности – «rate of return». В ряде стран, в частности в США, Канаде, Японии, регулирование нормы прибыли активно используется в концессиях до настоящего времени. Государство устанавливает норму доходности для концессионной компании, исходя из которой концессионер рассчитывает цену услуги. Цена пересматривается в тех случаях, когда возврат вложенных в предприятие средств резко отличается от ожидаемого (рассчитанного в бизнес-плане) с учетом инфляции, доходов населения и других факторов.

Это, в сущности, косвенный путь управления ценами. К тому же, чем больше стоимость инвестированного капитала, тем больше легальные доходы и, следовательно, выше цены. Это может стимулировать излишние инвестиции (эффект Аверч-Джонса) или просто вести к преувеличению стоимости инвестированного капитала, когда его реальная точная оценка затруднена. Концессионер не имеет достаточно стимулов к сокращению издержек, потому что чем больше затраты, тем выше прибыль, по сути, санкционированная государством.

Несмотря на преимущества (главным образом простоту), регулирование нормы доходности имеет и ряд недостатков.

Во-первых, оно не дает значительного стимула для повышения эффективности, потому что частные компании-операторы могут перекладывать бремя роста издержек производства на конечных пользователей путем установления более высоких цен.

Во-вторых, регулирование нормы доходности побуждает частные компании завышать расходы по проекту, поскольку им в любом случае гарантируется возврат инвестиций.

В 1970-е гг. в Великобритании был разработан альтернативный метод регулирования цен, который постепенно получил распространение в других странах мира. Он существенно уменьшает стимулы частной компании к избыточным инвестициям и создает условия для получения дополнительной прибыли за счет сокращения издержек.

Согласно этому методу компания в проекте ГЧП обосновывает верхний предел цены на производимую им продукцию или услугу («price cap») и представляет на утверждение соответствующего государственного органа этот показатель, который будет действовать в течение определенного периода времени (как правило, несколько лет). При этом учитываются: инфляция, показатели эффективности деятельности компании, другие индикаторы. После утверждения государством верхнего предела цены частная компания – партнер государства не имеет права его превышать при продаже продукции или поставке услуг. Но она вправе снижать и реструктурировать издержки, повышать доходность, а государство соответственно не имеет права изымать полученную сверхприбыль.

Наиболее комплексный, с учетом множества факторов, подход к регулированию верхнего предела цены проезда по платным автомагистралям используется в автодорожных концессиях в Италии. В 1992 г. правительство этой страны утвердило методику установления «price cap» в целях более тесной увязки платы за пользование автострадами с изменением уровня цен, интенсивности движения, индикаторов производительности, а также качества обслуживания населения концессионером.

В настоящее время метод верхнего предела цены широко используется в практике ГЧП

в отраслях производственной инфраструктуры и естественных монополий не только в развитых, но и во многих развивающихся странах мира (Аргентина, Мексика, Перу, Малайзия и т.д.). Он применяется также в других сферах: жилищно-коммунальном обслуживании, электроэнергетике (Великобритания), телекоммуникациях (Новая Зеландия).

В ряде стран метод верхнего предела цены позволяет государству предоставлять льготы по оплате коммунальных услуг за потребление газа и электричества некоторым категориям экономических агентов: пенсионерам и низкооплачиваемым группам населения (Бельгия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Франция), компаниям-должникам с поэтапной реструктуризацией задолженности (Бельгия, Великобритания, Франция) [36].

Однако наряду с отмеченными положительными особенностями указанный метод имеет и недостатки. Главная проблема состоит в том, что он потенциально может снижать стимулы к увеличению продаж и создавать для концессионеров возможности манипулировать с ценами и качеством.

Другой недостаток метода связан с асимметричностью и неоднозначностью информации у государства и частного оператора, которая лежит в основе получения конкретного значения верхнего предела цены. Ценовое регулирование по данному методу основано, как уже отмечалось выше, на оценке внутренней эффективности компании. А эти данные чаще всего составляют коммерческую тайну и не раскрываются.

Наконец, любое снижение качества продукции или обслуживания может вести к сокращению издержек и тем самым обеспечивать частной компании более высокую прибыль при неизменном значении верхнего предела цены. В транспортной инфраструктуре ухудшение качества может отражаться на без опасности движения и состоянии окружающей среды, если государство своевременно и четко не формулирует требования к стандартам качества, предъявляемые оператору, и не осуществляет должного контроля.

Поскольку мировое сообщество не отдает явное предпочтение какому-либо из методов регулирования цен на услуги частных операторов, каждая страна применяет тот из них, который исторически сложился. В России государственное регулирование цен и тарифов осуществляется Федеральной службой по тарифам (в сфере естественных монополий топливно-энергетического комплекса, электроэнергии – Федеральной энергетической комиссией) по методу, аналогичному концепции «price cap». В случае появления в стране реальной концессионной системы хозяйствования целесообразно сохранить данный метод, но при этом улучшить методическую основу расчетов, сделав ее более экономически обоснованной и прозрачной.

Оба проанализированных метода регулирования цен не только отражаются на доходах частных компаний, но и регламентируют разделение рисков между ними и государством. В частности, использование метода верхнего предела цены ведет к тому, что частный оператор вынужден нести повышенные риски. Если, например, у него наблюдается превышение сметной стоимости строительства автомобильной дороги по причине неэффективности использования факторов производства, то он не может компенсировать рост издержек установлением цены проезда выше верхнего предела. В случае регулирования нормы дохода государством концессионер имеет право переносить на цены повышение производительных и непроизводительных затрат, как правило, в достаточно широких пределах.

3.4. Конкурсные процедуры

Предоставление контрактов ГЧП, как и государственных контрактов, в большинстве стран мира осуществляется по конкурсу, который является составной частью механизма государственного регулирования. Во многих государствах устанавливается граница масштабов проекта ГЧП, при превышении которой проведение открытого конкурса становится обязательным условием организации концессии. Так, например, в Канаде процедура приглашения к конкурсу через опубликование в печати используется в тех случаях, когда оцененная ежегодная выручка концессионного предприятия больше 10 000 долл. США или ежегодные концессионные платежи превышают 1000 долл. США [37].

Заложенный в ГЧП потенциал повышения эффективности через механизм конкурса реализуется только при выполнении ряда организационных требований.

Во-первых, при проведении торгов за контракт государство должно обеспечивать всесторонний экономический анализ заявок претендентов, оценивать обоснованность и достоверность содержащейся в них информации. С этой целью необходимо привлекать независимые организации и предоставлять им полную информацию для проведения экономических расчетов.

Во-вторых, государство по возможности должно стремиться к тому, чтобы полностью исключить лоббизм крупных компаний-претендентов, а также коррупцию чиновников с представителями бизнеса.

В-третьих, следует проводить открытые конкурсы, расширять круг участников, повышать прозрачность конкурсных процедур и результатов. Таким образом, ГЧП способствуют развитию конкурентной среды за счет максимизации числа претендентов, гарантий открытой борьбы, минимизации рисков коррупции и ошибочных, несправедливых решений.

Критерии отбора частной компании – партнера государства могут быть самыми разными. В странах Латинской Америки, например, в автодорожных концессиях используются следующие основные критерии: максимальные концессионные платежи, минимальные тарифы, чистый приведенный доход и др. (табл. 6).

Таблица 6. Критерии выбора концессионера в странах Латинской Америки

Страна	Критерий	Срок концессии
Аргентина	Максимальные концессионные платежи	Устанавливается государством
	Минимальный тариф	Устанавливается государством
Бразилия	Минимальный тариф	Устанавливается государством
	Максимальные концессионные платежи	Устанавливается государством
	Максимальная протяженность сети	Устанавливается государством
Чили (автомагистрали)	Несколько критериев	Устанавливается государством
	NPV	Нет данных
Колумбия (автомагистрали)	Несколько критериев	Устанавливается государством
	Минимальные затраты правительства	Устанавливается государством
Мексика	Минимальный срок концессии	Определяется предложением
Перу	Минимальный срок концессии	Определяется предложением
	Минимальная субсидия	Устанавливается государством
Уругвай	Минимальный срок концессии	Определяется предложением

Источник: Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators / ed. by A. Estache, G. de Rus. Washington, D.C.: The World Bank,

2000. Р. 275.

Часто эти критерии применяются государством в различных сочетаниях и комбинациях. В Европейском Союзе относительно большую роль по сравнению с развивающимися странами играют качественные показатели деятельности потенциального партнера государства. Среди наиболее важных критериев оценки претендентов на получение автодорожных концессий в ЕС – потребность в государственной субсидии для реализации проекта, обоснованность финансового плана, техническое качество проекта и плата за проезд (табл. 7).

Таблица 7. Ранжирование по важности основных критериев оценки претендентов на получение концессии в странах ЕС, %

	«Теневые» концессии		Классические концессии	
	Великобритания	Финляндия	Испания	Португалия
Государственная субсидия			35	70
Обоснованность финансовой модели	Критерий: самые низкие платежи концессионеру	90 (NPV)	30	
Инвестиции, плата пользователей, эксплуатационные расходы			25	
Дата завершения строительных работ			10	30
Технические характеристики	Технический минимум	10		
Качество сервиса (эксплуатации)				

Примечание: Под «теневыми концессиями» понимаются концессии в дорожной отрасли, когда за проезд по построенной частной компанией дороге платит не водитель, а государство.

Источник: Analysis of Highway Concessions in Europe: Report for the Western European Road Directors. Р.: French Highway Directorate, 1999.

Процедура выбора частной компании включает, как правило, два этапа. На первом претенденты проходят предварительный квалификационный отбор (ПКО), в ходе которого оцениваются представленные ими технические предложения. На втором этапе основное внимание уделяется финансовым аспектам проекта и осуществляется окончательный выбор партнера государства. Стадия ПКО используется при реализации больших дорогостоящих проектов в США, Великобритании, Франции, ФРГ, Испании, Японии и других странах.

Этот этап не всегда обязательен, но он рекомендуется Всемирным банком и ЕС, поскольку позволяет минимизировать риски участия в конкурсе некомпетентных инвесторов, пробующих войти в бизнес, которого они не знают. Кроме того, на стадии ПКО из числа первоначальных претендентов могут формироваться консорциумы различных инвесторов, операторов, банков, что позволяет получить более приемлемые для государства конкурсные предложения.

Например, в Великобритании перевод железных дорог в конце 1990-х гг. на концессии предполагал стадию ПКО. В результате предварительного отбора, прошедшего после открытого приглашения к одному из первых конкурсов и получения документов от всех

претендентов на концессию, осталось только четыре кандидата. Один из них впоследствии был назван привилегированным претендентом, и ему предоставлялось две недели до объявления его победителем, чтобы закончить изучение организационных, финансовых и других вопросов.

Если целью правительства является сокращение государственных расходов, то оно должно использовать финансовые критерии (самое высокое предложение цены за концессию, минимальная субсидия и т.д.). Например, в Бразилии при предоставлении концессий на региональные железнодорожные линии главным критерием для определения победителя выступает цена предложения со стороны потенциальных концессионеров.

Требуется также, чтобы концессионер внес первый концессионный платеж сразу после подписания договора концессии. К остальным критериям относятся: финансовое положение претендента, его производственная компетентность и эксплуатационные характеристики предложения.

Если правительство ставит во главу угла тарифы и качество обслуживания, то предложения претендентов должны оцениваться по критерию минимального тарифа и предусматривать штрафы за ненадлежащее качество работ. Приоритет может быть отдан и социальным критериям, выраженным в предложениях, которые формулируют сами частные компании-претенденты.

Во Франции, например, государство помимо финансовой стороны предложений потенциального частного партнера придает особую важность вопросам безопасности и охране окружающей среды.

В Аргентине, определяя концессионера на грузовые железнодорожные перевозки, берут в качестве основного критерия чистый доход, который получит правительство в течение первых 15 лет эксплуатации. Кроме того, учитываются такие показатели, как обоснованность и качество инвестиционных планов, укомплектованность персоналом, доля национальных компаний в консорциуме.

Для оценки финансовых показателей при выборе частной компании наиболее часто используют следующие критерии:

- минимальный уровень тарифа;
- минимальная продолжительность контракта;
- максимальный размер концессионных платежей;
- минимальная величина необходимой субсидии.

Критерии не всегда могут быть определены количественно или измерены. В результате во многих странах партнер государства выбирается путем нахождения компромисса между, например, объемом требуемой субсидии и размером платы за проезд, с одной стороны, и репутацией компании-претендента, опытом в области профильной деятельности, наличием необходимых мощностей – с другой.

Выбор государством партнера по проекту ГЧП – организационно сложный, дорогостоящий и зачастую длительный процесс. Он может продолжаться несколько лет. Так, в России между появлением Закона «О концессионных соглашениях» и подписанием первого такого соглашения прошло четыре года, два из которых ушло на проведение конкурса.

В крупных проектах государство подключает самих претендентов к выработке ряда условий и согласовывает с ними отдельные положения и требования. Но как только контракт подписан, частная компания становится единственным партнером государства в реализации проекта и получает договорную правовую защиту для использования своих монопольных полномочий. Это главная причина, по которой правительство на этапе конкурсного отбора должно четко идентифицировать институциональную среду (регламент, критерии, процедуры) отбора претендентов и юридические основания для предоставления частной компании эксклюзивного права на управление государственным и муниципальным имуществом.

Как свидетельствует мировая практика, конкуренция за рынок ГЧП позволяет снижать

на 10–15 и более процентов стоимость создания объектов, их оснащения на современной технологической основе, стабильного и качественного предоставления услуг населению. При этом на те же 10–15% за счет частного сектора соответственно увеличиваются объемы инвестиций либо снижаются бюджетные расходы.

Контрольные вопросы

1. Каковы функции управляющих и регулирующих государственных органов в отношении ГЧП?
2. Какие экономические подходы к управлению деятельностью ГЧП используются в мировой практике? Приведите примеры.
3. Какими функциями в отношении концессий наделены агентства по ГЧП и инвестициям в странах Центральной и Восточной Европы?
4. Когда в Великобритании была создана компания по управлению ГЧП Partnerships UK и каковы показатели ее деятельности?
5. Охарактеризуйте систему управления ГЧП в России.
6. Кто и каким образом осуществляет управление средствами Инвестиционного фонда РФ? На какую нормативную базу опирается эта деятельность?
7. Назовите орган федеральной власти, который отвечает в настоящее время за Инвестиционный фонд.
8. Перечислите методы регулирования цен на продукцию предприятий, функционирующих в рамках ГЧП. В чем их преимущества и недостатки?
9. Дайте характеристику конкурсных процедур в проектах ГЧП.
10. Какие критерии использует государство при выборе партнера в проектах ГЧП?

Глава 4 Проектное финансирование в ГЧП

В настоящее время в мировой практике разработан инструментарий, позволяющий предприятиям, созданным на государственно-частной партнерской основе, привлекать для осуществления крупных инвестиционных программ средства различных финансово-кредитных институтов путем сложных схем финансирования, страхования, перекрестных гарантит и перераспределения рисков. В числе таких инструментов наиболее важное место занимает проектное финансирование, которое является наиболее гибкой, рациональной и перспективной системой долгосрочного финансирования крупных проектов ГЧП.

4.1. Механизмы проектного финансирования

В основе проектного финансирования (ПФ) в ГЧП лежит концепция **финансирования инвестиционных проектов под гарантии ожидаемой прибыли, т.е. тех доходов, которые создаваемое предприятие принесет в период его эксплуатации**. ПФ имеет ряд специфических черт, отличающих его от других форм привлечения финансовых средств для реализации проекта.

Первое. Важнейшая особенность ПФ состоит в том, что основные, оборотные фонды и денежные потоки отражаются на балансе **специально созданной под проект компании**. Иными словами, стоимость проекта обособлена от баланса его учредителей, а гарантией возврата кредитов и вложенных средств является только экономический эффект от реализации проекта. При этом активы организации-заемщика могут выступать в качестве залога, а государство, международные организации и финансовые институты вправе предоставлять различного рода гарантии.

Второе. В системе ПФ отсутствует исключительная зависимость партнерских государственно-частных проектов от стоимости задействованных активов и размеров процентных ставок, а также сроков кредитов. **Факт успешной реализации проекта как такового** (Евротуннель, проекты скоростных железнодорожных и автомагистралей в ЕС, в других странах мира) является самым важным для его участников. Они ставят себя в

зависимость от возможностей осуществления проекта и его чувствительности к различного рода негативным и позитивным факторам.

Третье. При проектном финансировании частная компания – партнер государства, другие участники, непосредственно занятые в проекте, и заинтересованные третьи лица создают специальную управляющую компанию целевого назначения по изучению его финансово-экономической жизнеспособности, выработке стратегии развития, пакета гарантий и обязательств. Чаще всего в этих целях проект регистрируется как самостоятельное юридическое лицо.

Четвертое. В отличие от обычного кредита, при котором заемщик, инвестор или организатор проекта полностью берет на себя риски, при ПФ они распределяются между всеми участниками проекта, включая государство. Участники организуют систему рационального управления рисками, согласовывают свои цели, интересы, принимают стратегические управленческие, инвестиционные и финансовые решения, оценивают их последствия и создают скоординированную программу реализации проекта, при необходимости внося в нее изменения с учетом обратных связей и поступающей новой информации.

Итак, перечислим характерные черты проектного финансирования.

1. Реализуемый проект находится в правовой, организационной и финансовой изоляции от других проектов, в которых участвуют те же компании, что дает возможность обеспечить прозрачность финансовых и иных результатов.

2. Поступления денежных средств от реализации проекта служат основными источниками возвращения кредитов, доходов инвесторов и акционеров, платежей правительству; активы проекта выступают имущественным залогом при любых заимствованиях.

3. Дивиденды и доходы инвесторов зависят от эксплуатационных показателей и долговых обязательств.

Проектное финансирование представляет собой форму активного взаимодействия реального сектора экономики, государства и финансово-банковской сферы. Особенно эффективным оно становится в тех случаях, когда **стратегические инвесторы являются основными потребителями продукции** строящегося предприятия.

Для участия в крупных проектах ГЧП обычно объединяются строительные, финансовые, проектные и иные компании, как отечественные, так и иностранные. В состав учредителей таких компаний, как правило, входят государственные, территориальные и муниципальные администрации, иногда владеющие контрольным пакетом акций, что позволяет государству не только оказывать финансовую помощь своему частному партнеру, но и осуществлять эффективный внутренний контроль за его деятельностью.

Организация проектов на условиях ПФ требует тщательной предварительной работы, включающей поиск реальных инвесторов и партнеров, исследование потенциальных рынков сбыта, изучение особенностей производственного цикла, оценку перспектив развития и корпоративной политики.

Перечислим основные типы участников схем ПФ при реализации масштабных проектов.

1. В производственном секторе:

- компания – победитель тендера на концессию или контракт (концессионер);
- проектная компания, учреждаемая концессионером (обычно не имеет ни финансовой истории, ни имущества для залога);
- подрядчики (генеральный подрядчик, субподрядчики);
- поставщики оборудования;
- покупатели товаров и услуг, производимых на объекте инвестиционной деятельности;
- управляющая компания – оператор, осуществляющая управление объектом инвестиционной деятельности до и после его ввода в эксплуатацию.

2. В финансовом секторе:

- банки, финансирующие и кредитующие проект;
- инвестиционные банки;
- институциональные инвесторы (приобретающие акции и другие ценные бумаги, эмитируемые проектной компанией).

3. В страховом секторе:

- страховые компании;
- банки-гаранты.

4. В государственном секторе:

- государственный, региональные и местные бюджеты;
- агентства по гарантированию инвестиций.

5. Прочие рыночные институты и участники (консультанты, лизинговые компании и т.д.).

6. Институты гражданского общества. Этот тип участников представляет интересы населения. В методических материалах по ГЧП ЕЭК ООН для проектов в рамках ПФ выдвинут руководящий принцип: «*People – the first*» (интересы населения – во главу угла). Для российских проектов реализация данного принципа особенно актуальна.

В западных странах важной тенденцией развития проектного финансирования является использование разнообразных источников поступления финансовых ресурсов: собственных средств компаний (амortизационных фондов и нераспределенной прибыли), кредитов, эмиссий акций, паевых взносов в акционерный капитал, облигационных займов, финансового лизинга и т.д. Часто используются также государственные средства в форме кредитов, субсидий, гарантii и налоговых льгот. В зарубежной практике широко применяются механизмы предоставления так называемых *функциональных гарантii* инвестору со стороны государства в виде комфортных писем, меморандумов о поддержке и т.п.

Для крупных партнерских проектов характерны различные комбинации вышеуказанных видов долгового и долевого, внешнего и внутреннего финансирования, гарантii, страхования и организационных структур. (Например, в проекте «Евротуннель» – строительство и эксплуатация тоннеля под проливом Ла-Манш – задействованы более 250 банков.) Синергетический эффект от участия разнородных финансово-кредитных институтов в системах ПФ состоит в том, что кредиторы и заемщики идентифицируют, оценивают и анализируют не только результаты своего участия, но и риски проекта в целом, совокупную неопределенность его внешней и внутренней среды. Кроме того, они планируют и прогнозируют динамику финансовых потоков (сальдо затрат и предполагаемых поступлений) для определения перспектив возврата вложенных в проект средств и комплексного учета последствий его реализации. Доля заемного капитала в ПФ значительно выше, чем в обычных корпоративных проектах и кредитах. Средняя сумма, предоставляемая кредиторами, составляет 70–80% всех капитальных затрат по проекту.

До 1980-х гг. схемы ПФ применялись в основном в топливно-энергетических проектах (нефть и газ), в том числе в концессионных. Однако по мере все более активного участия бизнеса в развитии инфраструктурных секторов экономики и естественных монополий постепенно расширялся и спектр распространения ПФ на объекты энергетики (электро- и теплостанции, магистральные линии электропередач), телекоммуникаций, связи и других отраслей (аэропорты, дороги, порты и причалы, водоснабжение и т.д.).

4.2. Главные участники проекта

Правительство/Муниципалитет

Правительство как орган государственной власти либо муниципалитет определяет потребности в развитии инфраструктуры, составляет первоначальные предложения по проекту. Часто такие решения принимаются исходя не только из экономических соображений, но и из социально-политической ситуации в стране или регионе. Необходимое условие для начала проекта ГЧП – институциональная, в первую очередь законодательная, база, позволяющая государству допустить частный сектор к финансированию

производственной инфраструктуры, отрасли которой являются монополиями (электроэнергетика, железные дороги, газо- и нефтепроводы, коммунальные сети и т.п.).

Во многих странах мира конституция запрещает частную собственность или частное управление в сферах, составляющих общественную (государственную или муниципальную) монополию. Но она не запрещает частным операторам выполнять функции государства без изменения базовых отношений собственности.

Контрактор-концессионер

В целях реализации инфраструктурных проектов ГЧП строительные, инвестиционные, эксплуатационные фирмы обычно создают специальную компанию (консорциум), которая действует от их имени чаще всего как концессионер. Правовая форма конкретного юридического лица зависит от целого ряда обстоятельств финансового, организационного, юридического характера. Отношения между участниками определяются в соответствующем соглашении. Концессионер может привлекать в качестве участников (инвесторов) представителей общественного (public) сектора (например, финансовые учреждения экспортно-импортного развития, кредитования или правительственные структуры). Участники концессии согласовывают объемы вкладываемых капиталов, устанавливают правила управления компанией, а также разделения прибылей и рисков.

Другие участники

Важными участниками ПФ выступают банки и другие финансовые учреждения: страховые компании, фонды, международные финансовые организации. До 1990-х гг. роль финансовых институтов в предоставлении средств на реализацию инфраструктурных проектов ограничивалась коммерческим кредитованием. В 1990-е гг. коммерческие банки стали отходить от схем чистого кредитования, отдавая предпочтение проектному финансированию, делению рисков с другими институциональными инвесторами: национальными, региональными и международными банками развития, двусторонними и многосторонними агентствами, агентствами по кредитованию экспортных операций. Эти учреждения играют все большую роль не только в области финансирования проектов и оказания технической помощи, но и в сфере страхования.

Помимо финансовых учреждений есть и другие хозяйствующие субъекты, которые строят, осуществляют управление и оперативную деятельность, исполняют обязательства в качестве третьих лиц. Прежде всего это подрядчик строительства и оператор проектных и строительных работ. Например, концессии в сфере инфраструктуры аэропортов требуют заключения контракта с операторами по управлению воздушным движением для оказания соответствующих услуг.

4.3. Источники финансовых средств

Проекты ГЧП имеют довольно много потенциальных источников финансирования. Одни из них используются постоянно, другие могут быть доступны только на отдельных стадиях проекта. Все эти источники можно разделить на три группы.

1. Внутренние ресурсы предприятия, включаемые в состав собственного капитала.

- 1.1. Прибыль и специальные фонды, формируемые за ее счет.
- 1.2. Амортизационные отчисления.
- 1.3. Страховые возмещения.
- 1.4. Земельные участки.
- 1.5. Основные фонды.
- 1.6. Иные виды ресурсов.

2. Привлеченные средства, включаемые в состав собственного капитала.

- 1.7. Акционерный капитал.
- 1.8. Средства, выделяемые учредителями.
- 1.9. Гранты и благотворительные пожертвования (взносы).
- 1.10. Государственные субсидии (прямые и косвенные).

3. Привлеченные средства, не включаемые в состав собственного капитала.

1.11. Банковские кредиты и займы.

1.12. Кредиты и займы в денежной форме, предоставляемые небанковскими учреждениями.

1.13. Финансовые средства, привлекаемые за счет эмиссии и размещения облигаций.

1.14. Государственные кредиты и займы.

1.15. Коммерческие кредиты, предоставляемые поставщиками машин, оборудования, других инвестиционных товаров и подрядчиками.

1.16. Лизинг машин и оборудования.

Основными источниками проектного финансирования являются: акции, коммерческие кредиты, долговые финансовые обязательства, лизинг, учреждения развития. Кроме того, важную роль играют экспортные кредиты, денежные средства или гарантии, предоставляемые национальными, двусторонними и международными агентствами по кредитованию экспорта, и прочие источники.

Акции

Акции являются основной формой аккумуляции капитала в целях реализации проектов ГЧП. В качестве акционеров выступают представители частнопредпринимательского сектора, финансовые структуры, различные фонды, население. Часто акционерами являются разного рода государственные структуры. Инвесторы в форме акционерного капитала несут наибольшие риски потери средств при неудаче проекта, поскольку по законодательству большинства стран в случае банкротства требования кредиторов удовлетворяются раньше требований акционеров. Кроме того, кредиторы проекта имеют и другие преимущества. В частности, они могут ограничивать объем и время выплаты дивидендов и других видов дохода из чистой прибыли держателям акций.

Вместе с тем, если проект реализуется успешно, акционеры извлекают значительно большую выгоду, чем кредиторы. Выигрывают они в этом случае и по сравнению с теми, кто размещает свои средства в коммерческих банках.

Объем акционерного капитала зависит от многих факторов: проектной стоимости, рисков, расчетной эффективности проекта и поэтому определяется учредителями (управляющей компанией) для каждого конкретного проекта индивидуально.

Коммерческие кредиты

В большинстве проектов ГЧП частный партнер стремится получить долгосрочные кредиты, поскольку строительство инфраструктурных объектов занимает, как правило, годы, а полный возврат средств инвесторов нередко составляет 10 и более лет. В некоторых случаях финансирование строительства объектов инфраструктуры обеспечивается краткосрочными ссудами. Особенно это характерно для объектов, которые могут вводиться в эксплуатацию по мере готовности отдельных линий, участков, блоков (автомобильные дороги, электростанции).

Большая часть кредитных учреждений обычно видит себя только в качестве заемодавцев на короткие и средние сроки, предполагая возмещение затраченных средств в интервале 3–5 лет. Однако число проектов ГЧП в сфере производственной инфраструктуры, которые способны обеспечить возврат кредитного долга в течение таких сроков, весьма незначительно. Коммерческие банки, предпочитая кратко- и среднесрочные ссуды, часто не имеют возможности предоставлять долгосрочные кредиты без страхования их под значительный процент, что приводит к повышению общей стоимости проекта.

В то же время высокие риски в проектах ГЧП и ограниченные возможности по страхованию долгосрочных инвестиций делают объекты производственной инфраструктуры непривлекательными как для рядовых инвестиционных банков, так и для крупных финансовых институтов, международных банков. Именно по этой причине разнообразные, в первую очередь политические, экономические, валютные, риски оказались довольно разрушительными для рынка инфраструктурных проектов в конце 1990-х гг.

Вместе с тем в последние годы (до начала мирового финансового кризиса 2008 г.) вследствие обострения конкурентной борьбы на рынке кредитования реальных проектов

многие крупнейшие финансовые институты, осуществляющие инвестиции в долгосрочные проекты, увеличили максимальные сроки предоставления кредитов.

Долговые финансовые обязательства

Важным фактором расширения возможностей проектного финансирования становятся долговые обязательства, выдаваемые заемщиком кредитору при получении ссуды (векселя, облигации, договоры, кредитные соглашения, срочные обязательства по ссудам банка и т.д.). Они имеют более продолжительные сроки платежей и фиксированные ставки, а также содержат меньшее число ограничительных соглашений. Например, рынки еврообязательств считаются более надежным средством инвестирования в долгосрочные проекты, чем коммерческие кредиты, поскольку еврообязательства имеют много фиксированных стандартов и могут с успехом распространяться на финансовом рынке.

До настоящего времени эта форма привлечения инвестиций использовалась лишь в развитых странах. Однако по мере увеличения интереса к схемам проектного финансирования на развивающихся рынках, вероятно, следует и в этих странах ожидать возрастания роли долговых финансовых обязательств при реализации инфраструктурных проектов.

Лизинг

Лизинг представляет собой аренду на определенный срок (как правило, от нескольких месяцев до нескольких лет) технических средств и сооружений производственного назначения. Лизинг осуществляется на основе договора между лизинговой компанией (лизингодателем), приобретающей имущество за свой счет и сдающей его в аренду, и фирмой-арендатором (лизингополучателем), которая постепенно вносит арендную плату за использование лизингового имущества. В период действия договора право собственности на лизинговое имущество принадлежит лизингодателю, а право пользования – лизингополучателю. Лизинг позволяет расширять спектр источников финансирования за счет передачи компании-оператору материальных активов, что может увеличивать экономическую жизнеспособность проектного финансирования.

Лизингополучателем в рамках ГЧП может быть не только частная компания, но и государство. Например, австралийским министерством инфраструктуры, транспорта, регионального развития и местного самоуправления в 2008 г. выпущены рекомендации по партнерству государства и частного сектора в финансировании проектов в сфере инфраструктуры по модели государственного финансового лизинга. Документ регламентирует действия частного инвестора, вкладывающего деньги в объект, и курирующих данный проект правительственный чиновников. Рекомендуемая модель сводится к тому, что частный инвестор финансирует строительство объекта инфраструктуры, оформляет права собственности на него, а государство берет у частника этот объект в лизинг на период от 15 до 30 лет, по истечении которого становится его собственником. При такой схеме инвестор получает прибыль посредством либо выплат государства, либо платы потребителей за инфраструктурные услуги. При этом государство решает свои проблемы меньшими затратами и меньшими рисками.

Еще до выхода в свет упомянутых рекомендаций Австралия накопила практический опыт использования государственного финансового лизинга: правительства штатов прибегают к нему как к методу вовлечения частного сектора в решение проблем инфраструктуры. Масштабному развитию лизинга по описанной модели препятствует ряд обстоятельств. Во-первых, существующие механизмы регулирования подобных партнерских проектов сложны и плохо поддаются типизации. Во-вторых, до сих пор не удавалось привлечь крупных иностранных инвесторов. В-третьих, многих потенциальных инвесторов отпугивают высокий уровень финансовых вложений и длительный срок лизинга [38].

Учреждения развития

Учреждения развития создаются с целью содействия экономическому росту. Они отличаются от других институтов аналогичного назначения, например от экспортных

агентств по кредитованию, которые служат исключительно для того, чтобы увеличить внешнеторговый оборот. Большинство учреждений развития вовлекаются в проектное финансирование на многосторонней основе. Их помощь направлена на финансирование, консультирование и сопровождение наиболее жизнеспособных государственно-частных коммерческих проектов в общественном секторе. Масштабную работу в этом направлении ведет Всемирный банк, а в Европе – Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Европейский банк реконструкции и развития.

Группа Всемирного банка включает в себя несколько международных организаций, созданных правительствами стран – участниц группы: Международный банк реконструкции и развития (МБРР – International Bank for Reconstruction and Development, IBRD), Международная ассоциация развития (МАР – International Development Association, IDA), Международная финансовая корпорация (МФК – International Finance Corporation, IFC), Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (МАГИ – Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA).

Участие международных финансовых организаций в реализации инвестиционных проектов способствует более широкому привлечению средств коммерческих банков, национальных инвесторов, правительств. Оно создает проекту надежную окружающую среду, повышает его жизнеспособность и увеличивает гарантии возврата инвестиций.

4.4. Роль правительства в проектах ГЧП

Правительства выполняют в проектах ГЧП разнообразные функции, в значительной степени определяющие успех проекта. Они частично финансируют инфраструктурные проекты, обеспечивают институциональную среду их осуществления, организационную структуру, уменьшают риски путем гарантирования возврата кредитов как напрямую, так и косвенно – за счет обязательств по закупке производимой продукции по согласованным ценам или поставке сырья, электроэнергии и т.д.

В США, например, значительную часть расходов составляют гранты и субсидии федерального правительства штатам и местным органам власти. Во многих штатах и муниципалитетах от 15 до 20% всех получаемых их органами власти доходов поступает от федерального правительства в виде трансфертов. В дополнение к этому штаты предоставляют субсидии различным общественным учреждениям в муниципалитетах. Например, в 2006 г. такие субсидии составили 50,6 млрд долл., что больше, чем расходы на само федеральное правительство [39]. Субсидии на транспорт штатам и муниципалитетам в 2007 г. равнялись 48 млрд долл. [40].

Помимо прямого финансирования государство может оказывать поддержку частному сектору в реализации проектов ГЧП по нескольким направлениям. Назовем основные из них.

Гарантии активов (equity guarantees). Предоставляя такие гарантии, правительство обязуется при определенных условиях выкупить у своего партнера по проекту ГЧП объект по цене, которая обеспечивала бы ему минимальную или согласованную заранее доходность.

Связанные займы (subordinated loans). Это кредиты, которые выдаются на определенных условиях, чаще всего для развития определенных предприятий (например, малого бизнеса, автодорог).

Гарантии возвращения долга (debt guarantees). Правительство берет на себя обязательство погасить любой краткосрочный дефицит, связанный с основными платежами (principal payments) и выплатой процентов (interest payments).

Гарантии дохода (revenue guarantees). Правительство гарантирует доходность на минимальном уровне, что оговаривается в контракте, или выдает компенсацию частной компании, если ее доход становится ниже уровня, обеспечивающего рентабельность. Как правило, порог устанавливается на 10–30% ниже уровня прибыли, рассчитанной на этапе бизнес-планирования, и закрепляется в контракте.

Гарантии обменного курса (exchange rate guarantees). Правительство компенсирует частной компании – партнеру по проекту ГЧП рост затрат, связанных с обменом валют, если они превышают определенное пороговое значение.

Гранты/субсидии (grants and subsidies). Правительство использует инструмент безвозмездных ссуд, субсидий, грантов в социально значимых секторах экономики, например в жилищно-коммунальном хозяйстве, если частные компании нерентабельны. Субсидии также предоставляются при пересмотре условий государственно-частного партнерства из-за недостаточной прибыльности проекта.

Продление концессии (Concession extension). Поддержка бизнеса, направленная на его большее вовлечение в производственную инфраструктуру. Правительство может продлевать срок концессии и в тех случаях, когда прибыль становится меньше определенного уровня.

Изменения договорных обязательств (Changes in contractual obligations). Гибкая система контрактных отношений как один из принципов ГЧП позволяет вносить изменения в контракт в зависимости от экономических и политических изменений в стране.

На практике государство в зависимости от социально-экономической значимости проекта использует перечисленные выше инструменты в различных сочетаниях. В результате ему удается смягчать и нивелировать многие, в том числе коммерческие, риски.

Вообще наиболее выгодными для бизнеса являются те типы поддержки, которые обеспечивают потоки дохода на самой ранней стадии эксплуатации объекта. В таких случаях предоставление даже минимальных гарантит дохода может выступать достаточным основанием для участия частного сектора в проекте.

В то же время правительства стараются избегать гарантит, особенно субсидий и грантов, поскольку они уменьшают стимулы частных компаний к повышению эффективности и не всегда соответствуют декларированным целям снижения расходов бюджета.

Проблемы реализации механизма проектного финансирования

Проектное финансирование имеет многочисленные положительные стороны, о которых говорилось выше. В то же время оно сопряжено с определенными трудностями и проблемами.

Недостатки схем ПФ по сравнению с традиционным частным или государственным финансированием обусловлены вовлечением в разработку большого числа участников и сторон и выражаются при прочих равных условиях в более высоких операционных затратах.

Кроме того, сложность организации и сопровождения ПФ тоже приводит к удорожанию проектов. Длительные переговоры и согласования, проводимые строительными компаниями, кредиторами, страховщиками, государством, техническими экспертами и другими участниками схем ПФ требуют более высоких затрат, а также повышенной нормы прибыли для обеспечения эффективности. Переговоры относительно различных аспектов проекта могут сопровождаться разногласиями и спорами, выходом из проекта одних участников и приемом в него других. Часто стоимость операционных затрат по схемам ПФ вдвое больше, чем при простом кредитовании или акционировании. Такие затраты могут достигать 7–10% от полной стоимости проекта [41].

4.5. Финансовые кризисы и их последствия для ГЧП

Финансовый кризис 1997–1998 гг.

В 1997–1998 гг. в развивающихся странах Юго-Восточной Азии и Латинской Америки разразился финансовый кризис. В августе 1998 г. он произошел и в Российской Федерации.

Финансовый кризис в развивающихся странах серьезно отразился на выполнении проектов ГЧП. Многие из них были прекращены, большая часть – реструктурирована. Из-за кризиса неплатежей и девальвации валют существенно возросли экономические и политические риски реализации крупных инфраструктурных проектов. Возникли более значительные потребности в гарантировании инвестиций со стороны государства, в повышении его ответственности перед иностранными и международными участниками проектов. Отток капитала из отраслей производственной инфраструктуры, который произошел во второй половине 1990-х гг., привел к тому, что выжили только наиболее жизнеспособные проекты.

В результате финансового кризиса 1990-х гг. не только увеличились риски, но и

подорожали долговые обязательства, а сроки кредитования сократились. Изменились источники долгосрочного кредитования и готовность финансовых институтов к проведению таких операций. Все чаще объектами ПФ становились не столько новые проекты, сколько существующие и незавершенные объекты производственной инфраструктуры. Наконец, появилась элита частных финансовых компаний, реализовывавших такие проекты под государственные гарантии.

Можно выделить по крайней мере две экономические причины кризиса, разразившегося в инфраструктурных отраслях в 1997–1998 гг.

Первая. Период инвестиционного бума в инфраструктурных отраслях развивающихся стран в первой половине 1990-х гг. привел к тому, что прогнозы объемов производства хозяйствующих субъектов и, следовательно, потребности в наращивании пропускной способности транспортных коммуникаций, мощностей энергетических систем, экономической деятельности инфраструктурного комплекса в целом оказались завышенными.

Вторая. Качество проектного финансирования, бизнес-планирования, исследования проблемы рисков и путей их снижения было недостаточно высоким. Долгосрочные проекты кредитовались на условиях краткосрочных займов. Ставки кредитных ресурсов были едиными независимо от специфики проектов, увеличивался риск недополучения дохода и прибыли. Проекты все в большей степени финансировались на международных рынках. Кредиторы и заемщики надеялись, что обменные курсы останутся неизменными или будут колебаться в небольших пределах, так что валютный риск рассматривался в таких проектах как незначительный. При финансировании проектов были использованы новые типы финансовых инструментов, например гарантии правительства, без ясного представления о возможных рисках, которые они несли с собой.

Трудности, с которыми столкнулся частный капитал на рынках развивающихся стран в 1990-е гг., вынудили обе стороны процесса ГЧП – частный и государственный сектора хозяйства – более осторожно подходить к своему участию в проектах. Под влиянием начальных успехов сформировалось неверное представление о том, что проектное финансирование, а главное, участие в нем государства само по себе предохраняет от неудач.

В принципе любые крупные негативные события на финансовом и фондовом рынках серьезно сказываются на работе отраслей производственной инфраструктуры: снижение интенсивности реальной экономической деятельности отражается на уровнях потоков транспортных средств, объеме перевозок, потреблении энергоресурсов и т.д. Однако процесс этот неоднозначен и противоречив. Например, девальвация национальной валюты способствует росту экспорта, а значит, приводит к оживлению работы морских портов, аэропортов, других транспортных коммуникаций, ориентированных на внешний рынок.

Многие инфраструктурные проекты в конце 1990-х гг. были прекращены вследствие высокой инфляции и обесценивания национальных валют. Экономический спад резко уменьшил доходы компаний. Инфляция привела к большим затратам финансовых ресурсов. Обесценивание валюты сделало невозможным во многих проектах производить обменные операции с иностранными валютами, выполнять международные обязательства, платить по долгам.

Потоки иностранных инвестиций на развивающихся рынках в 1999 г. уменьшились почти в два раза по сравнению с 1994 г. Большое число проектов в области платных дорог, портов, аэропортов прекратили свое существование из-за банкротства, а сами дороги были национализированы или перешли на государственное финансирование. Часть контрактов с иностранными инвесторами была перезаключена на иных, более тяжелых для стран-реципиентов финансовых условиях. Многие положения концепции партнерства государства и частного сектора были пересмотрены.

Одни страны (Республика Корея, Малайзия) достаточно быстро преодолели последствия финансовых кризисов, в других (Индонезия, Филиппины, Аргентина) негативные результаты проявляются до сих пор.

Будущее проектного финансирования в инфраструктуре представляется достаточно противоречивым. С одной стороны, кризисные события на международных финансовых рынках 1990-х гг. привели к определенному пересмотру концепции управления рисками при реализации проектов ГЧП. С другой стороны, учитывая сокращение государственного сектора и возрастающие потребности в финансировании производственной инфраструктуры, предстоит и далее совершенствовать методы проектного финансирования, изыскивать формы и способы предоставления различного рода гарантий, в первую очередь правительственные.

Итак, финансовые кризисы 1990-х гг. имели ряд последствий.

1. *Риски увеличились*. Повысились страховые премии политического и валютного риска. Если взносы по страхованию политического риска инвестиций в развивающиеся страны в период максимальной активности иностранного капитала в конце 1996 г. упали до 3–5%, то за два-три последующие года они повысились до 7–10%. Неуверенность в развитии мировой экономики и экономики развивающихся стран продолжает отрицательно сказываться на процентных ставках по страхованию рисков.

2. *Более высокими стали затраты на обслуживание долговых обязательств*. Сохраняющиеся предпосылки потенциальных девальваций и по-прежнему существующие финансовые трудности обуславливают высокие ставки по кредитам. Проекты инфраструктуры, которые имеют большой коммерческий риск, сталкиваются с более высокими ставками процента, чем другие, в частности краткосрочные, проекты. Процент, равный ставке ЛИБОР [42] плюс 6–10%, не является для современных инфраструктурных проектов ГЧП исключительным явлением. По нашему мнению, условия функционирования финансовых рынков улучшатся нескоро.

3. *Срок долговых инструментов сократился*. Инфляция и нестабильность привели к сужению горизонтов кредитования инфраструктурных проектов до 5–7 лет (по сравнению со сроком 8–10 лет в середине 1990-х гг.), что стало главной проблемой для многих проектов инфраструктуры. Однако процесс этот неоднозначен. Некоторые крупнейшие банки и страховщики, стремясь обеспечить себе конкурентные преимущества, завоевать новые рынки, опираясь при этом на свои капиталы, пошли на увеличение максимальных сроков предоставления инвестиционных кредитов и их страхования.

4. *Размер акционерного капитала, требуемого для реализации проектов, увеличился*. Проекты, в структуре финансовых активов которых ранее 70% составляли кредиты, а 30% – акции, теперь в большей степени привлекают для своей реализации акционерный капитал: чаще всего на акционерный капитал приходится 40% финансовых активов. В будущем по многим проектам доля банковского кредитного капитала может снизиться до 50%.

5. *Источники формирования активов изменились*. Кризис ограничил круг участников проектов ГЧП. В результате правительства при разработке тендеров на инфраструктурные проекты стали чаще обращаться не к финансовым институтам, а к строительным и отраслевым компаниям. Кроме того, увеличилось давление на правительства с целью сделать проекты более привлекательными за счет правительенных гарантий, кредитов, субсидий, налоговых и иных льгот.

6. *Воспроизводственная структура реализуемых проектов изменилась*. Все большее число из них осуществляется по линии модернизации и расширения существующих объектов инфраструктуры, а не создания новых. Одна из тенденций – объединение инфраструктурных проектов в «пакеты» для предоставления частному сектору комплексных концессий, включающих объекты разного качества и отраслевой принадлежности.

7. *Появился «суперкласс» спонсоров, банкиров, инвесторов*. В каждой отрасли это приблизительно 15–20 транснациональных проектно-строительных компаний, ряд финансово-промышленных групп, которые имеют значительный капитал и обеспечены эффективной финансовой поддержкой государства. Ядро «суперкласса» составляют банки и отраслевые компании по строительству энергетических объектов, трубопроводов, аэропортов, железнодорожного хозяйства, автомобильных дорог. Именно они определяют

стандарты и правила игры на инвестиционных отраслевых рынках и приемлемые условия проектного финансирования.

8. *Накоплен значительный опыт проектного финансирования.* За десятилетие, прошедшее после финансового кризиса 1990-х гг., проектное финансирование пережило множество удач и неудач на пути реализации проектов инфраструктуры с привлечением частного сектора. Ряд проектов оказались весьма поучительны с точки зрения экономики строительства, использования финансовых моделей, анализа чувствительности, влияния макроэкономических факторов, потребности в стимулах, регулирующих мерах и государственной поддержке. К 2007 г. рынки переходных экономик развивающихся стран оправились от кризиса, в полной мере реализовав за прошедшее десятилетие потенциал ГЧП. Однако сегодня, в период нового кризиса, возникает острая необходимость провести квалифицированный анализ проектного финансирования, для того чтобы использовать опыт неудач, а также преимущества новых инструментов и приобретенного знания. Только при таком условии можно ожидать в будущем появления более жизнеспособного проектного финансирования, в частности за счет институционализации новых схем ПФ с участием российских институтов развития и международных финансовых организаций.

Экономический и финансовый кризис в России, разразившийся 17 августа 1998 г., был вызван огромным государственным долгом, искусственно завышенным курсом рубля, неспособностью экономических агентов оплачивать в срок свои обязательства и удовлетворять предъявляемые им законные денежные требования. Кризис привел к объявлению российским правительством дефолта со всеми вытекающими отсюда тяжелыми последствиями для экономики и населения.

В то время правительство – ни само, ни с помощью частного сектора – не осуществляло практически никаких капитальных вложений в инвестиционные проекты ГЧП, проживая производительный капитал, созданный в СССР. Дефолт привел к переосмыслению многих концепций экономического развития страны. Падение курса рубля по отношению к основной мировой валюте – американскому доллару в четыре и более раза в совокупности с последовавшим в начале 2000-х гг. ростом мировых цен на сырье и энергетические ресурсы привело к повышению конкурентоспособности на мировом рынке некоторых видов отечественной продукции, росту экспорта. Это стало материальной основой высоких темпов развития экономики и социальной сферы вплоть до середины 2008 г., когда в России вслед за ведущими странами мира разразился финансово-экономический кризис.

Влияние кризиса 2008–2009 гг. на ГЧП

Можно отметить ряд фактов, позволяющих оценить влияние финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг.

1. Замедление развития ГЧП в развивающихся странах.

За период с июля 2008 г. по март 2009 г., по данным Всемирного банка, темпы заключения контрактов ГЧП снизились: на 30% упало число подписанных контрактов и на 15% уменьшился объем инвестиций. В первую очередь это произошло за счет отмены или задержки реализации относительно мелких проектов, тогда как важные проекты, имеющие высокий приоритет для государств, продолжали реализовываться.

При этом наиболее серьезно кризис сказался на проектах ГЧП в сфере транспорта и водоснабжения: число заключенных контрактов в сфере транспорта уменьшилось на 40%, а размер инвестиций – на 50%; в сфере водоснабжения было подписано на 60% меньше контрактов на сумму ниже показателя аналогичного периода прошлого года на 37% [43].

2. Проекты ГЧП получили значительную государственную поддержку.

Мировой финансовый кризис привел к тому, что многие частные инвесторы – участники проектов ГЧП столкнулись с трудностями в привлечении заемных средств. Из-за возрастания кредитных ставок частные инвесторы в некоторых случаях оказались неспособны выполнять взятые на себя обязательства, что поставило под угрозу проекты ГЧП. В результате, например, в Великобритании за 2008 г. было заключено только 34 контракта ГЧП (для сравнения: в течение предшествующих десяти лет каждый год

подписывалось как минимум по 60 контрактам).

Осознавая серьезную опасность, казначейство Великобритании учредило особый фонд (Her Majesty Treasury Infrastructure Finance Unit). Он будет заниматься выдачей кредитов непосредственно тем проектам ГЧП, которые испытывают трудности с привлечением частных средств. Первой сделкой нового фонда стала выдача кредита размером 120 млн ф. ст. (196 млн долл.), позволившего возобновить реализацию проекта ГЧП по утилизации отходов в районе Манчестера на общую сумму в 742 млн ф. ст. (1,2 млрд долл.). Реализация проекта была приостановлена после того, как один из крупных иностранных коммерческих банков вышел из соглашения в связи с финансовыми проблемами.

Подобный фонд предполагается организовать и в Соединенных Штатах. Администрация президента Б. Обамы планирует создание Национального банка по рефинансированию инфраструктуры (National Infrastructure Reinvestment Bank), в задачи которого, в частности, войдет привлечение частных инвестиций в проекты ГЧП. Помощь проектам, нуждающимся в финансировании, активно оказываются также Европейский инвестиционный банк и Европейский банк реконструкции и развития.

По аналогичному пути пошли правительства Китая, Индии и многих других стран.

На сегодняшний день можно говорить о ярко выраженной тенденции: новых проектов ГЧП стартует меньше, однако они становятся масштабнее.

3. Повышение приоритетности финансирования инфраструктурных проектов во всем мире.

В условиях растущей безработицы инфраструктурные проекты воспринимаются правительствами как одно из основных средств создания дополнительных рабочих мест, поэтому на их финансирование по мере усиления мирового кризиса выделяются все более значительные средства: из 787 млрд долл., выделенных США на вывод своей экономики из кризиса, 48 млрд долл. будет направлено в инфраструктурные проекты, в том числе 28 млрд долл. – на строительство дорог. Во Франции на инфраструктурные проекты планируется выделить 10,5 млрд евро (14,6 млрд долл. США). Индия предлагает направить на эти цели более 4 млрд долл. США, Малайзия – 2,7 млрд долл. США [44].

Открытым остается вопрос о том, какая часть этих средств будет отпущена на проекты ГЧП. Проблема состоит в том, что от момента объявления тендера до момента начала работ по проектам ГЧП, как правило, проходит значительное время, между тем рабочие места требуются, пока кризис в разгаре. И вполне вероятно, что в качестве приоритетных для инвестирования будут выбираться проекты, обещающие скорейшее начало строительства, а не наилучшее соотношение «цена – качество».

В условиях нового кризиса Российское государство тоже стало более активно заниматься прямым распределением финансовых и инвестиционных потоков. Возникла проблема пересмотра инвестиционных программ и проектов. В субъектах РФ все больший интерес вызывают относительно скромные по масштабам проекты, имеющие высокую социальную значимость и короткие сроки реализации. Особое значение приобретает деятельность региональных органов исполнительной власти по поддержке «точек роста», где и должны формироваться будущие денежные потоки. Интеграторами усилий по использованию механизмов ГЧП становятся региональные корпорации развития (Самарская, Калужская и другие области), опирающиеся на возможности инновационных, ипотечных фондов, федеральных целевых и областных адресных программ, технопарков и особых экономических зон (ОЭЗ).

В целом очевидно, что мировой финансовый кризис осложняет развитие ГЧП и в мире, и в России. Однако важность инфраструктурных инвестиций для преодоления кризиса несомненна, поэтому есть все основания полагать, что государственная поддержка и содействие международных кредитных организаций будут стимулировать развитие ГЧП.

Контрольные вопросы

1. Какая концепция лежит в основе проектного финансирования?

2. Назовите специфические черты, отличающие проектное финансирование от других форм привлечения средств для реализации проектов.
3. Раскройте сущность и содержание проектного финансирования.
4. Назовите основных участников схем ПФ при реализации масштабных проектов ГЧП.
5. Перечислите и дайте характеристику основных участников проектного финансирования.
6. В каких формах государство может оказывать поддержку частному сектору в реализации проектов ГЧП?
7. В чем недостатки и трудности реализации проектного финансирования?
8. Назовите основные международные организации, которые активно участвуют в проектном финансировании.
9. Каковы причины финансового кризиса, разразившегося в 1997–1998 гг.?
10. Охарактеризуйте последствия финансового кризиса 1997–1998 гг. для проектного финансирования.
11. Как отразился финансовый кризис 2008–2009 гг. на ГЧП?

Глава 5 Гарантии и риски государства и бизнеса

Одна из основных задач участников проектов ГЧП состоит в том, чтобы классифицировать, оценить и распределить риски, которые каждый из них может закрыть. Для современного партнерства характерно широкое, многоплановое разделение рисков между государством, его различными субъектами и частными компаниями, участвующими в проекте. Неверно оцененные потоки транспортных средств, спрос на электроэнергию, колебания тарифов, курсов иностранных валют и другие факторы могут приводить к существенному увеличению затрат, падению прибыли и прекращению проектов.

Управление рисками осуществляется в течение всего жизненного цикла проекта и призвано решить задачи идентификации и содержания рисков, предупреждения их возникновения, а также смягчения в интересах проекта.

5.1. Разделение рисков

Проблема разделения рисков в проектах ГЧП является одной из сложных и малоизученных в теоретическом и особенно практическом планах. В мире достаточно много проектов, реализация которых была прекращена или даже не начата из-за чрезмерно высоких рисков. Распределение риска между участниками проекта ГЧП представляет собой одновременно и решение об обязательствах сторон, и финансовое решение. Практически для всех случаев это договорный процесс.

Управление рисками проходит пять стадий [45].

1. Идентификация рисков. Выделение тех рисков, которые свойственны конкретному проекту.
2. Оценка рисков. Определение вероятности рисков, идентифицированных на предыдущей стадии, и их величины.
3. Распределение рисков. Выбор ответственных за каждый риск из числа партнеров проекта или достижение договоренности относительно механизма, который позволит разделять риски.
4. Смягчение рисков. Меры по снижению рисков и вероятности их возникновения.
5. Мониторинг рисков. Отслеживание идентифицированных и появляющихся новых рисков в процессе выполнения проекта.

...

Последовательность действий при распределении рисков

Шаг 1. Идентификация рисков проекта, их описание, формализация. Определение как общих, так и специфических для данного проекта рисков. Формирование регистра рисков.

Шаг 2. Изучение каждого риска, оценка вероятности наступления фактора риска и степени влияния каждого риска на реализацию проекта, определение субъекта хозяйственных отношений, который в наилучшей степени может закрыть каждый риск: государство, частный партнер либо ни один из участников проекта.

Шаг 3. Выделение рисков, которые закрываются государством и не могут быть переданы частному сектору. Достижение об этом договоренностей с представителями государства.

Шаг 4. Выявление третьих сторон (например, страховых компаний), которые могут закрыть риски. Изучение возможности привлечения их к проекту. Достижение соответствующих договоренностей.

Шаг 5. Разделение остальных рисков между участниками проекта и закрепление этого в соответствующем документе.

Шаг 6. Подписание специального документа по распределению рисков проекта между его участниками.

Распределение рисков между различными участниками проекта является важным, поскольку влияет на стимулы деятельности частного сектора. Каждый риск должен рассматриваться с трех позиций: как событие, которое может воздействовать на достижение целей проекта; с позиции вероятности совершения события (например, в процентах: незначительная – 0%, низкая – 25%, средняя – 45%, высокая – 75%), с точки зрения оценки возможного влияния данного события на реализацию проекта (финансовое, техническое, социальное и т.д.) и степени этого влияния (например, по 10-балльной шкале: низкое – 2,5, среднее – 5, высокое – 10). В результате становится возможным определить относительную стоимость отдельных рисков и грамотно отнестись к их распределению. Каждый переданный частному сектору риск отражается на конечной стоимости проекта.

Принятие на себя рисков связано с издержками, сходными со страховой премией (insurance premium).

В различных странах и международных организациях разработаны стандартные рекомендации для снижения рисков в проектах ГЧП с учетом характера самих рисков и источников их происхождения. Особая роль в этом процессе принадлежит государству. Степень его ответственности и масштабы закрываемых им рисков в коммерческих программах строительства и эксплуатации объектов государственной собственности на партнерской основе могут быть самыми разными – от 0 практически до 100% (в последнем случае государство детализирует все спецификации проекта и источники финансовых, материальных, трудовых и иных ресурсов).

Государственная финансовая помощь проектам ГЧП, направленная в итоге на снижение его рисков, может идти по различным направлениям (подробнее см. подразд. 4.4).

Наиболее выгодными для частных компаний видами поддержки государства являются те, которые обеспечивают потоки доходов на ранних стадиях эксплуатации объекта или предоставляют гарантии разрешения неожиданных проблем (например, гарантии дохода при резком падении нормы прибыли). Если государство по тем или иным причинам заинтересовано в реализации проекта ГЧП, оно использует инструменты правительственной поддержки интенсивно и в различных комбинациях.

Главное правило разделения рисков в проектах ГЧП заключается в том, чтобы **риск закрывал тот участник партнерства, который способен сделать это лучше**.

Если государство стремится убедить частную компанию взять на себя отдельные риски, которыми она неспособна управлять, то это только продлит переговоры, увеличит размеры вознаграждения, требуемого компанией от государства, и ляжет дополнительным бременем на пользователей объекта. Если частная компания, в свою очередь, стремится снять с себя ответственность по техническим, коммерческим или финансовым рискам и переложить их на правительство, то тогда под сомнение должна быть поставлена компетентность данного партнера.

Разделение рисков на практике встречает множество трудностей. Не всегда легко определить, насколько частная компания способна управлять теми или иными рисками. Частный сектор, как показывает опыт, лучше справляется с коммерческими рисками и не должен закрывать риски внешние (те, над которыми он не имеет реального контроля).

Можно выделить четыре основные категории рисков при осуществлении проектов ГЧП: 1) политические и правовые; 2) технические; 3) коммерческие; 4) экономические, валютные и финансовые.

5.2. Политические и правовые риски

Эти риски несет правительство, в случае необходимости предоставляя частному сектору гарантии.

Политические и правовые риски распространяются на ряд направлений:

- военное положение, терроризм, гражданские волнения;
- законодательные изменения;
- изменения в экономической политике, в частности в регулирующих условиях;
- неспособность правительства выполнить свои договорные обязательства по проекту.

Политические риски связаны с действиями правительства, отражающимися на способности частной компании обслуживать потребителей и получать доход. Они могут включать мероприятия, которые приостанавливают или досрочно прекращают контракт, приводят к наложению штрафов или введению в действие инструкций, уменьшающих доходы, ограничивающих способность собирать плату за проезд (например, в автодорожных концессиях). Как правило, правительство, и это оговорено законом, должно предоставлять партнеру компенсацию за политические риски (например, полностью покрывать риски конфискации имущества концессионера). Но часто оно старается уйти от выполнения этих обязательств, оправдывая свои действия многочисленными причинами.

Гарантии государства по поддержке проектов ГЧП и его готовность и способность обеспечивать компенсацию за политические риски – ключевые вопросы для частных инвесторов в таких проектах. В особой степени это затрагивает интересы иностранных компаний, которые очень чувствительны к политическим рискам и часто для их снижения прибегают к помощи международных финансовых организаций, таких как Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (группа Всемирного банка). Наиболее сложные и дорогостоящие проекты ГЧП с участием иностранных компаний реализуются только при поддержке международных финансовых учреждений.

К числу наиболее серьезных рисков относятся риски изменения правил, регулирующих деятельность частных компаний. Государство существенно влияет на деятельность частных операторов на объекте государственной собственности. Оно устанавливает или утверждает тарифы, разрабатывает правила конкуренции и нормы работы операторов. Изменение этих согласованных норм и правил, действовавших на момент заключения контракта, составляет важный риск для частного предпринимателя.

Такие риски многократно возникали в мировой практике реализации проектов ГЧП. Например, главной причиной реструктурирования программы платных дорог в Мексике стало давление общества на государство и концессионеров с требованием сократить плату за проезд. В Таиланде в 1999 г. было принято решение правительства снизить на 50% уровень тарифов по концессионным контрактам в сфере автодорожного хозяйства.

Правовое поле также имеет тенденцию изменяться в период действия договора ГЧП. Принимаются новые законы и другие нормативные акты, пересматриваются действующие правила и инструкции, повышаются требования к охране окружающей среды. Изменение этих правил и норм приводит к финансовым последствиям для всех участников и действующих лиц проекта: правительства, частной компании – оператора, инвесторов, страховых компаний, пользователей. Самый лучший и тщательно разработанный контракт для долгосрочного проекта чувствителен к рискам изменения нормативно-правовых условий реализации проекта.

Большое внимание снижению политических рисков уделяется в международных

финансовых организациях, которые либо непосредственно участвуют в финансировании наиболее крупных проектов, либо страхуют эти риски. Так, Всемирным банком разработана специальная Программа гарантii от политических рисков, которые финансовый рынок, правительства и частные компании иногда не могут закрыть полностью. Она призвана снизить риски инвестиционных проектов в развивающихся странах и не распространяет свое действие на развитые страны.

Программа гарантii Всемирного банка является практическим руководством по финансированию проектов ГЧП. Она дает возможность гарантировать оплату долга кредиторам в случае, если неплатеж вызван нарушением обязательств со стороны правительства. В применении к концессии одни обязательства правительства рассматриваются как гарантii оговоренного в контракте дохода, другие касаются минимального объема оказываемых услуг, связанных с денежно-кредитным обращением (ухудшение макроэкономических условий, законодательные изменения и т.д.).

Эта программа не охватывает коммерческие риски, она предназначена для того, чтобы гарантировать выполнение государством его обязательств, изложенных в контрактах ГЧП. Программа гарантii Всемирного банка уже была апробирована в проектах электроэнергетических объектов в Пакистане, Колумбии и Польше.

...

Гарантii в действии

Теплоэлектростанция «Hub Power Project» в Пакистане – проект ГЧП по схеме ВОТ стоимостью 1,8 млрд долл. США (в том числе 1,46 – заемные средства), который реализовывался с середины до конца 1990-х гг. Гарантii были предоставлены Всемирным банком, Эксимбанком Японии (в настоящее время – JBIC), французской страховой группой COFACE, Министерством внешней торговли и промышленности Японии, итальянской девелоперской компанией CASE. Пакистанский частный Фонд развития энергетики, который сам частично финансировался Всемирным банком, также предоставил субординированный кредит.

По этому проекту Всемирный банк взял на себя частичные гарантii по следующим рискам:

- если для проектной компании окажется невозможным конвертировать местную валюту в иностранную;
- если изменения в пакистанском законодательстве отрицательно повлияют на экономику проекта;
- если правительство окажется не в состоянии выполнить перед проектной компанией свои обязательства, предусмотренные соглашением по проекту;
- если правительство экспроприирует активы проектной компании;
- если проектной компании не удастся организовать необходимые финансовые потоки из-за военных действий или гражданских беспорядков в Пакистане.

Источник: Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 185.

5.3. Технические риски

Технические риски связаны с предынвестиционной стадией – строительством и эксплуатацией. Большую часть этих рисков несут партнер государства по проекту, проектировщики, строительная фирма и эксплуатационные компании. Некоторые риски ложатся на государство.

Риски предынвестиционной стадии. На предварительной стадии подготовки проекта ГЧП (разработка технико-экономического обоснования, бизнес-плана, рабочего проекта, проектно-сметной документации и т.п.) риски между государством и его потенциальными партнерами распределены достаточно четко. Если отказы и неудачи в спецификациях

проекта возникают в обеспечиваемых и предлагаемых бизнесу правительственные или ведомственные документах, то, очевидно, все риски и ответственность несет государство. Если же ошибки и неточности содержатся в документах и предложениях частного партнера, то это его мера ответственности.

Многие проекты ГЧП были отсрочены или вообще не начали реализовываться после проведения частной компанией – партнером государства по проекту детальных расчетов на предынвестиционной стадии. Если правительство не разрабатывает подробной документации, не проводит комплексных технических, экономических, социологических исследований, не принимает деятельного участия в обеспечении проекта, то риски прекращения проекта существенно возрастают.

...

Прекращение дорожной концессии в Таиланде

В 1989 г. таиландское правительство предоставило специально созданной смешанной государственно-частной компании 25-летнюю концессию на строительство нового сегмента платной дороги в Бангкоке, которая должна была соединить аэропорт с другой платной дорогой. Сметная стоимость проекта составила 407 млн долл. США. Протяженность первого участка дороги – 15,4 км. Соглашение концессии, в частности, определяло, что правительство удалит эстакады на параллельной дороге, которая конкурирует с платной дорогой, а концессионер построит новые эстакады, что позволит создать радиальное движение. Однако правительство не выполнило своего обязательства, что привело к резкому уменьшению прибыли. В результате доходы от дороги оказались почти на 30% ниже, чем их прогнозная оценка на предынвестиционной стадии. Инвестор был близок к банкротству, что вынудило таиландское правительство произвести фактическую национализацию компании, обеспечив денежную компенсацию частным акционерам в обмен на 40-процентную долю в компании.

Риски строительства. Строительный период в проектах ГЧП, особенно в проектах транспортной и энергетической инфраструктуры, достаточно длителен. Со времени подписания контракта до того момента, когда частный партнер получит первые доходы, проходят годы, что может приводить к значительному увеличению затрат на строительство. Удорожание стоимости строительных работ представляет собой один из основных рисков данного этапа. В контрактах ГЧП он разделяется между государством и частной компанией.

Проблемы строительства, вызванные техническими причинами, закрываются частным сектором или соответствующими субподрядчиками. Кроме того, на партнера государства или страховые компании возлагается ответственность за риски нанесения ущерба окружающей среде.

В течение строительного периода не исключены также стихийные бедствия либо неблагоприятные природные явления. Ответственность за такие риски несет частный сектор, закрывая некоторые из них по своему усмотрению посредством страхования.

Риски, связанные с задержками выделения земельных участков под строительный объект, несет государство.

5.4. Коммерческие риски

Коммерческое использование объекта ГЧП после завершения его строительства и ввода в эксплуатацию приводит к возникновению множества рисков. Одним из важных факторов таковых в проектах производственной инфраструктуры является возможная невостребованность услуг в ожидаемых объемах.

Например, главная проблема использования платных дорог, связанная с коммерческим риском, состоит в соответствии реального трафика по дороге оценкам потока транспортных средств, полученным на этапе бизнес-планирования. Рыночный спрос в терминах фактических или ожидаемых уровней движения (тонно-километры, количество автомобилей

и т.д.) определяется готовностью потребителей оплачивать свой проезд. Интенсивность движения и уровни сбора денег за проезд могут быть недостаточны для компенсации концессионеру всех затрат, включая строительство, эксплуатацию и обслуживание платной дороги. От того, насколько правильно рассчитана потребность населения в платной услуге и его способность нести издержки на эти цели, зависят жизнеспособность проекта и его финансирование. Число и качество конкурентных альтернативных маршрутов, их связь с платной дорогой и остальной частью транспортной сети также влияют на интенсивность транспортного потока.

Предсказание уровней движения на платных дорогах затруднено, поскольку новые проекты не могут без корректировок использовать данные существующих транспортных потоков. Для получения как можно более надежных и достоверных данных необходимы другие методы оценки спроса, например экономико-математические модели или социологические опросы.

...

Коммерческий риск в проектах платных автомобильных дорог

По оценкам Всемирного банка, в развитых странах для минимизации коммерческого риска на платных дорогах и обеспечения возврата инвестиций требуется интенсивность движения в среднем от 10 000 до 15 000 транспортных средств в день. Необходимый поток движения для возмещения эксплуатационных расходов составляет 3500 легковых автомобилей. Компенсация издержек, связанных со сбором платы за проезд, равна стоимости, выплачиваемой приблизительно 1500 легковыми автомобилями.

Источник: Estache A., Romero M., Strong J. The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads. Washington, D.C.: The World Bank, 2000. P. 13.

Коммерческие риски обычно ложатся на частную компанию. Однако опыт показывает, что они могут быть слишком большими, чтобы закрываться только частным сектором. Иногда солидарную ответственность с компанией по этим рискам несет государство. Так, например, в проектах водоснабжения количество потребителей может существенно превышать уровень, предусмотренный проектом. В результате возникнут проблемы с предоставлением неучтенных потребителям услуг данной коммунальной системы. Если превышение возникло в связи с действиями региональных/муниципальных органов управления, допустивших ввод ранее не запланированных мощностей и объектов, то ответственность за такие действия должна лежать на этих органах управления.

5.5. Экономические, валютные и финансовые риски

Экономические риски вызваны неуверенностью в темпах экономического роста, инфляцией и действием других общекономических обстоятельств. Они закрываются частично государством путем предоставления гарантий, частично частными компаниями-операторами и страховыми агентствами.

Валютные риски. Воздействие колебаний курса валют на прибыльность бизнеса составляет главный элемент валютного риска. Кроме того, в проектах ГЧП доходы могут быть подчинены риску обратимости валют, если оператору запрещается обменивать местные деньги на иностранную валюту. С этими рисками сталкивались частные компании в развивающихся странах.

В большинстве проектов валютный риск может быть снижен путем включения в контракт соответствующих условий. В Перу, например, этот риск в контрактах дорожных концессий закрывается за счет того, что начальный тариф платы за проезд выражен в долларах. Затем каждые шесть месяцев он регулируется (пересматривается) в соответствии с индексами потребительских цен и изменением курса национальной валюты по отношению к доллару, которые публикуются Национальным офисом статистики.

Финансовые риски – это риски того, что реальные наличные денежные потоки будут

недостаточны для погашения долговых обязательств и процентов по ним, а также обязательств перед акционерами. В контрактах ГЧП эти риски распределяются на различных стадиях реализации проекта между оператором, инвесторами, банками, страховыми компаниями, а иногда частично закрываются правительством.

Финансовые риски могут распределяться между субъектами договора ГЧП в зависимости от их происхождения. Если, например, правительство не обеспечило выполнение определенного обязательства по предоставлению разрешения или лицензии, то оно и должно нести соответствующие издержки и компенсировать частной компании недополученную ею прибыль.

Риски получения дохода закрываются, как правило, оператором, они могут быть снижены и страховой компанией. Если недополучение ожидаемого дохода явилось результатом правительственные действий (например, в результате отказа увеличить тарифы согласно оговоренным в контракте или законе формулам), то и ответственность несет правительство.

Во многих странах новые проекты ГЧП и инвесторы не в состоянии получить финансовые ресурсы для проектов длительностью более 5–6 лет, что создает главный риск недофинансирования или пересмотра контрактных условий. В целях повышения жизнеспособности таких проектов требуются правительственные гарантии.

В странах, активно использующих систему ГЧП для развития инфраструктуры, в целях минимизации финансовых рисков создаются специальные финансовые учреждения, такие как институты развития.

Контрольные вопросы

1. Какие стадии проходит управление рисками при реализации проектов ГЧП? Дайте характеристику этих этапов.
2. Какова последовательность действий участников проектов ГЧП при распределении рисков?
3. Кому принадлежит ключевая роль в управлении рисками в проектах ГЧП и почему?
4. В чем состоит суть концепции разделения рисков в проектах ГЧП?
5. Перечислите основные категории риска при осуществлении проектов ГЧП.
6. Дайте характеристику политических и правовых рисков.
7. На кого распространяется программа гарантий политических рисков, разработанная Всемирным банком?
8. Охарактеризуйте технические риски.
9. Кто берет на себя коммерческие риски в проектах ГЧП?
10. Назовите экономические, валютные и финансовые риски. Кто закрывает эти риски в проектах ГЧП?

Глава 6 Мировой опыт ГЧП

На сегодняшний день в мире накоплен значительный опыт реализации проектов ГЧП в различных отраслях. Многочисленные проекты ГЧП осуществляются в производственной инфраструктуре, инновационной сфере, военном деле. Государственно-частные партнерства стали проникать в отрасли социальной инфраструктуры, в область государственных и муниципальных услуг. Не все они добиваются успеха, но количество ГЧП в мире постоянно растет.

6.1. Оценка спроса на ГЧП в инфраструктуре

Правительства практически всех стран сталкиваются с проблемами развития производственной и социальной инфраструктуры, расширения и модернизации принадлежащих им средств производства, но часто не могут найти для этого финансовые ресурсы. Разрушение и устаревание инфраструктуры оборачивается для общества повышенными издержками, негативно отражается на производительности труда,

эффективности, ведет к снижению конкурентоспособности национальных экономик, росту числа несчастных случаев, аварий, катастроф.

В США, например, только в автодорожном хозяйстве недостаток финансирования оценивается в 40 млрд долл. ежегодно: при потребности инвестиций в размере 94 млрд долл. в этот сектор экономики направляется только 59 млрд долл. [46]. Американское общество гражданских инженеров (American Society of Civil Engineers) оценивает общий дефицит финансовых средств в инфраструктуре США примерно в 1,6 трлн долл. на ближайшие 5 лет [47].

В Канаде ситуация с инфраструктурой еще более серьезная, чем в США. Уже десять лет назад нехватка средств только на финансирование так называемой Национальной системы высокоскоростных магистралей (National Highway System) превышала сумму в 17 млрд долл. США. С тех пор общая длина высокоскоростных магистралей существенно увеличилась. Соответственно, возросла и потребность в инвестициях. Канадский совет по государственно-частному партнерству (Canadian Council of Public Private Partnership – CCPPP) прогнозирует, что дефицит инфраструктуры в стране увеличится до 1 трлн долл. США, если недофинансирование этого сегмента экономики будет продолжаться и далее [48].

В Австралии Совет по инфраструктурному развитию «Инфраструктура Австралии» (Australian Council for Infrastructure Development – AusCID) оценивает дефицит в инфраструктуре примерно в 19 млрд долл. США [49]. По мнению аналитиков, в результате нехватки финансирования проектов в области инфраструктуры и отставания темпов ее развития Австралия ежегодно теряет приблизительно 6,4 млрд австрал. долл. Прямым следствием этого является рост инфляции (повышенная стоимость транспортных услуг провоцирует увеличение розничных цен) и снижение производительности труда (несоответствие качества и пропускной способности транспортных артерий потребностям страны, а также нехватка погрузочных мощностей морских и железнодорожных узлов приводят к увеличению сроков обработки грузов и увеличению времени доставки товаров). В целях решения этой проблемы в мае 2008 г. за счет профицита бюджета страны был сформирован Строительный фонд Австралии в 20 млрд австрал. долл., а уже к концу 2008 г. «Инфраструктура Австралии» получила предложения по проектам ГЧП в сфере модернизации дорог (на сумму 43 млрд австрал. долл.), энергетики, систем водоснабжения, телекоммуникаций, морских портов и аэропортов [50].

В Европейском Союзе на финансирование инфраструктуры затрачивается ежегодно около 1 трлн долл. США. В течение ближайших 20 лет потребность в инвестициях только в энергетику составит, по оценкам Европейской комиссии, около 1,2 трлн долл. США [51].

Быстро развивающиеся страны Восточной Азии также предъявляют повышенный спрос на инфраструктуру, причем доля КНР в этом спросе составляет около 80%. Общая инвестиционная емкость ряда отраслей инфраструктуры (без учета автодорожного хозяйства) – электроэнергетики, телекоммуникаций, городских дорог, железных дорог, водоснабжения и канализации – в этом регионе составляет примерно 165 млрд долл. США в год [52].

В Южной Азии дефицит инфраструктуры только в Индии оценивается примерно в 250 млн долл. США в год [53].

Потребность всей российской производственной инфраструктуры в инвестиционных ресурсах на период до 2010 г. составляет примерно 240–300 млрд долл. США. Она складывается из 60–80 млрд долл. США на поддержание эксплуатационного состояния и расширения нефте- и газотранспортной систем, а также электрических сетей, 100–120 млрд долл. США – на развитие транспорта (автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты), 80–100 млрд долл. США – на модернизацию тепло- и водоснабжения и других систем коммунального обслуживания [54].

В Атлантическом регионе 20% всей новой инфраструктуры строится и модернизируется за счет частного сектора. В Великобритании ежегодно инициируется до

100 проектов ГЧП. Такие проекты дают от 10 до 13% инвестиций в инфраструктуру [55]. Развитие ГЧП привело к появлению в стране более 100 новых школ и 130 больниц, финансирование которых осуществляется частным сектором.

В Индии из 47,3 млрд долл. США инвестиций в высокоскоростные магистрали, запланированных на ближайшие шесть лет, 75% правительство надеется обеспечить за счет частного сектора [56].

Япония начала реализацию 20 новых проектов ГЧП в трубопроводном транспорте [57].

Во многих европейских странах количество проектов ГЧП ежегодно увеличивается в несколько раз. Такая картина особенно характерна для стран Восточной и Южной Европы, присоединившихся к ЕС. В этих странах инфраструктура находится в гораздо худшем состоянии, чем в государствах Западной и Северной Европы, и сдерживает экономическое развитие. Для того чтобы быстрее преодолеть имеющееся отставание от наиболее развитых стран Союза, они должны форсированно обновить инфраструктурные мощности,озведенные еще после Второй мировой войны.

Таблица 8. Потребность в инвестициях в инфраструктуру в отдельных странах и

Страна	Потребность в инвестициях, млрд долл. США	Период
США	1600	До 2010 г.
Канада	125	н/д
Германия	843	До 2010 г.
Ирландия	127	н/д
Китай	132	н/д
Индия	250	До 2010 г.
Регион		
Латинская Америка + Карибский регион	71	н/д
Южная Африка	1000	н/д
Юго-Восточная Азия и АТР	199,6	н/д
Ближний Восток + Северная Африка	28	н/д

Источники: Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 3; Государство и инфраструктура. Развитие транспортной инфраструктуры. Представительство компании «Делойт и Туш Риджинал Консалтинг Сервисис Лимитед». Deloitte, 2008. С. 4.

6.2. Основные тенденции развития проектов ГЧП Сводные данные о проектах ГЧП по всем странам мира отсутствуют. Наилучшую информацию о таких проектах, осуществляемых в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, предоставляют Всемирный банк и Институт Всемирного банка.

Всемирный банк занимается проблемами развития инфраструктуры более 15 лет. За эти годы в нем была создана и начала функционировать система структурных подразделений соответствующего профиля. Ежегодно он публикует десятки крупных изданий по различным аспектам реформирования инфраструктуры. Однако практически все они ограничиваются рассмотрением развивающихся стран и стран с переходной экономикой, оставляя за рамками исследований процессы ГЧП в развитых странах.

В июне 2004 г. Всемирный банк опубликовал самое крупное за последние десятилетия, фундаментальное, многоаспектное исследование процессов приватизации, регулирования и

конкуренции в инфраструктурных отраслях экономики – «Реформирование инфраструктуры: приватизация, регулирование, конкуренция» [58]. Руководителем авторского коллектива выступил старший экономист Всемирного банка Иоаннис Н. Кессидес. Эту работу можно рассматривать как итог проводившихся банком многолетних исследований по проблемам развития инфраструктуры.

Кроме того, Всемирным банком создана и поддерживается база данных по проектам ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой (всего более 150 стран).

Различные исследовательские центры мира приводят свои оценки масштабов ГЧП. Так, по данным известной консалтинговой компании AECOM Consult, число действующих и завершившихся контрактов по проектам ГЧП в мире в 1984–2004 гг. равнялось 1121 (табл. 9) с объемом инвестиций 451 млрд долл. США.

С учетом проектов, находящихся на стадии подготовки к заключению контрактов государства и частных компаний, число проектов ГЧП, оцененное AECOM Consult, вырастает до 2096, а объем инвестиций приближается к 900 млрд долл. США. Это, по-видимому, нижняя граница размаха ГЧП в мире.

Другая оценка масштабов ГЧП в мире приведена в табл. 10.

Таблица 9. Масштабы ГЧП в мире, 1984–2004 гг.

Отрасль	Планируемые и действующие контракты				Действующие и завершившиеся контракты			
	число	%	инвестиции, млрд долл. США	%	число	%	инвестиции, млрд долл. США	%
Автодороги	656	31	324,7	36	359	32	157,3	35
Железные дороги	247	12	280,6	32	107	10	143,7	32
Аэропорты	182	9	88,0	10	67	6	49,5	11
Морские порты	142	7	39,5	4	44	4	10,6	2
Водоснабжение	616	29	95,4	11	391	34	62,8	14
Строительство	253	12	59,2	7	153	14	27,0	6
Всего	2096	100	887,4	100	1121	100	450,9	100

Источник: Case Studies of Public-Private Partnerships for Transportation Projects around the World. AECOM Consult, Inc., 2007. P. 2-2.

Из табл. 10 видно, что наиболее активно ГЧП осуществляется в Азии. На этот континент приходится более одной трети всех проектов ГЧП и почти 50% всех инвестиций в рамках таких проектов. На Азиатском континенте доминирует Китай, который аккумулирует более 10% всех мировых инвестиций в проекты ГЧП. Почти в два раза по показателям числа проектов и объему инвестиций Китаю уступает Индия. Среди государств мира на первом месте по числу проектов ГЧП находятся США. Однако в них осуществляются менее капиталоемкие проекты, чем в других странах. Так, в США средняя стоимость проекта составляет 213 млн долл., а в Китае – в три раза больше: 643 млн долл. США.

На Европейском континенте безусловным лидером процесса ГЧП является Великобритания, а в Латинской Америке – Бразилия. По оценкам Министерства экономического развития России, совокупный объем вложений в российскую инфраструктуру за период 2008–2020 гг. составит более 1 трлн долл., причем 60% этой суммы будет инвестировано государством [59].

Таблица 10. Мировой опыт ГЧП, 1985–2000 гг.

Страны и регионы мира	Число проектов	Инвестиции, млрд долл. США
Мир в целом	2098	907
Регионы		
Северная Америка	396	93
Латинская Америка	474	125
Европа	371	216
Африка и Ближний Восток	125	40
Азия	732	433
Страны		
США	352	75
Китай (включая Гонконг)	168	108
Великобритания	102	72
Австралия	105	59
Бразилия	133	52
Индия	81	51
Канада	44	18

Источник: Beatty S. Public-Private Partnerships Around the World. Canadian Forum on Public Procurement. St. John's; Newfoundland, 2001. October 1. P. 5–7.

С точки зрения отраслевой структуры в мире доминируют транспортные проекты ГЧП (в первую очередь это строительство и эксплуатация автомобильных и железных дорог). Далее идут энергетические проекты, которые по числу практически не уступают первым, но несколько проигрывают им в капиталоемкости. Проекты в сфере водоснабжения и канализации, составляя 20% от общего числа проектов ГЧП в мире, имеют самую низкую капиталоемкость. В среднем объем инвестиций, требуемый для реализации одного проекта, составляет 157 млн долл. США. В каждой из отраслей имеется несколько крупных, мирового уровня, операторов – транснациональных компаний (ТНК), которые доминируют на отраслевом рынке ГЧП. В коммунальном секторе такими компаниями являются Violia, Suez и др.

Наиболее крупными операторами платных дорог в мире в настоящее время выступают следующие компании [60] :

1. MIG/Macquarie Bank (Австралия, 14, 51);
 2. ACS Dragados/Iridium (Испания, 22, 45);
 3. Ferrovial/Cintra (Испания, 34, 44);
 4. Sacyr Vallehermoso (Испания, 19, 29);
 5. FCC (Испания, 20, 27);
 6. Abertis/La Caixa (Испания, 2, 24);
 7. Vinci/Cofiroute (Франция, 26, 21);
 8. Hochtief (Германия, 16, 19);
 9. OHL (Испания, 10, 17);
 10. Cheung Kong Infrastructure (Гонконг, 4, 17);
 11. Laing/Equion (Великобритания, 15, 2).
- 6.3. Развитые страны США

Особое место в ГЧП развитых стран занимают США, где такое партнерство достигло наибольших масштабов. Начало современного этапа ГЧП в Соединенных Штатах связывают

с именем президента Р. Рейгана, занявшего этот пост в 1980 г. Соответственно экономическая политика того периода получила название рейганомики. Она включала в себя ряд составляющих, одна из которых – приватизация инфраструктуры (частичная или полная).

В 1980-х гг. в стране постепенно начал меняться статус предприятий инфраструктурных отраслей. До этого большинство из них формировались либо как государственные, на уровне страны или штатов (электроэнергетика, газоснабжение, аэропорты, дороги), либо как муниципальные предприятия, при общественной собственности на них (водоснабжение, канализация, городское хозяйство).

В 1990-х гг. приватизационные процессы приобрели еще более широкие масштабы. В середине этого десятилетия Конгресс одобрил продажу электростанций на Аляске, военно-морских нефтехранилищ, началась подготовка к приватизации железнодорожной компании Amtrak, федеральной почтовой связи, системы управления и контроля за воздушным движением страны и другими крупными объектами. В частные руки стали передаваться даже тюрьмы.

В то же время государственная собственность в реальном секторе остается до сих пор важной составной частью экономики страны. По своим масштабам общественный сектор США является сегодня самым крупным в мире, хотя в нем производится относительно меньшая доля валового внутреннего продукта страны по сравнению с некоторыми другими развитыми государствами. Лидерство США по этому показателю обеспечивается массой создаваемого в общественном секторе продукта, составляющего примерно 8% мирового ВВП.

Другой компонент рейганомики – политика «нового федерализма» – означал сокращение прямой финансовой поддержки из федерального бюджета, что существенно осложнило положение местных органов власти. В рамках концепции перераспределения бюджетных полномочий в структуре государственных расходов США с 1980 г. по настоящее время произошли значительные изменения. Вследствие усиления роли муниципальных образований в предоставлении общественных услуг значительно возросла доля расходов правительств штатов и местных органов власти в общей сумме государственных расходов. Если в первой половине 1980-х гг. этот показатель (без учета трансфертов федерального бюджета) варьировался в пределах 29–30%, то в 2000-х гг. он увеличился до 36–37% [61].

На штаты и муниципалитеты возложена сегодня основная ответственность за решение проблем, связанных с функционированием общественного сектора. Власти на местах вынуждены становиться предпринимателями и ориентироваться в своей экономической политике на ГЧП, которое означает постоянное сотрудничество в различных областях, прежде всего в сфере создания смешанных предприятий.

Гранты и субсидии федерального правительства США составляют значительную часть расходов штатов и местных органов власти. Например, в 2006 г. они равнялись 50,6 млрд долл., что превышало расходы на инфраструктуру самого федерального правительства [62].

В стране широко используются следующие типы ГЧП: «проектирование – строительство», контракты на управление, концессии. Важную роль играют и государственные корпорации. Это предприятия, создаваемые правительством, а также органами власти штатов и муниципалитетов на коммерческой или некоммерческой основе. Собственником таких корпораций является государство либо муниципальный орган власти. Причем властные органы необязательно владеют 100% акций предприятия. Нередко они продают часть из них, оставляя за собой контрольные функции.

Корporации, принадлежащие государству, называются в США «state-owned enterprise» (SOE), «government-owned corporation», «government business enterprise». Все эти типы компаний не имеют принципиальных различий. Более того, они сходны и с некоммерческими организациями, не ставя своей целью извлечение прибыли. Существуют, однако, и коммерческие государственные корпорации, т.е. приносящие прибыль. В любом случае как коммерческие, так и некоммерческие государственные предприятия

функционируют в рыночной среде по законам рынка и конкуренции. Государственные предприятия имеют ряд преимуществ перед частными компаниями, хотя они в большинстве случаев проигрывают последним в эффективности.

В целом американский общественный сектор, понимаемый как сектор государственного управления и актор общественных предприятий, производит в настоящее время примерно 37,6% ВВП страны, что составляет 5381 млрд долл. (2008 г.) [63].

ГЧП в США наиболее развито в дорожной отрасли и коммунальном хозяйстве.

В 1985–2004 гг. в дорожном хозяйстве США было реализовано 62 проекта ГЧП с общим объемом инвестиций – 42 млрд долл. (табл. 11).

В перспективе роль ГЧП в автодорожном хозяйстве США еще более возрастет. Так, в 2005–2006 гг. было начато 58 новых проектов ГЧП в этой отрасли. Стоимость их оценивается в 54,3 млрд долл. При этом самыми быстрыми темпами планируется развивать платную дорожную сеть и концессии на ее строительство и эксплуатацию.

Таблица 11. Проекты ГЧП в автодорожной отрасли США

Категория объекта	Число проектов	Стоимость, %
Платные дороги	28	61
Платные мосты	8	8
Платные туннели	1	10
Платные мосты и туннели (как единый объект)	1	2
Бесплатные дороги	24	19
Всего:	62	100

Источник: User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. Federal Highway Administration (FHWA).

Washington. 2007. Р. 60.

В США существует несколько программ по развитию коммунального и городского хозяйства с финансированием из бюджетных и частных источников на партнерской основе.

Так, по программе стимулирования городского развития (Urban development action grants) государственные средства в виде дотаций и субсидий выделяются на восстановление деловой активности в депрессивных городских районах, строительство здесь промышленных объектов, жилья, инфраструктурных сооружений. Эта программа учитывает интересы не только местных органов власти, но и частных предпринимателей, создает благоприятные условия для расширения их инвестиционной деятельности. Предоставление субсидий по данной программе осуществляется на конкурсной основе. Основными критериями выбора населенных пунктов для субсидирования выступают: возраст жилых строений, темпы роста населения, средний доход на душу населения, уровень бедности, рост безработицы и замедление темпов роста занятости населения. Российский Фонд содействия реформированию ЖКХ, который начал действовать в 2008 г., во многом является аналогом американской программы стимулирования городского развития.

Число проектов ГЧП в коммунальном хозяйстве США постоянно увеличивается. Если в секторе водоснабжения в 1997 г. было 400 таких партнерств, то к 2003 г. их число возросло до 1100.

Традиционно наиболее распространенным способом реализации ГЧП в США является сдача муниципальных предприятий в аренду частным компаниям. Другой формой партнерства выступает заключение соглашений по предоставлению услуг.

При передаче объектов муниципальной собственности частным компаниям на условиях ГЧП местные органы власти получают возможность привлекать частных инвесторов различными льготами, в том числе налоговыми, ускоренной амортизацией, льготными кредитами на инвестиции, модернизацию и т.д. Принятый в 1984 г. Закон США «О

налоговой реформе» несколько ограничил, но не отменил полностью такого рода льготы частным компаниям – операторам государственной и муниципальной собственности.

Согласно данному Закону у частных фирм остается право получения различных налоговых льгот при заключении с муниципалитетами договоров в рамках контрактов ГЧП.

Особенно это касается соглашений по предоставлению услуг, аренды муниципального имущества и т.д.

При принятии стратегического решения о начале ГЧП в коммунальной сфере государство руководствуется тем, что частные фирмы затрачивают меньше времени и средств на проектирование и строительство одного и того же объекта сферы коммунальных услуг, чем государственные предприятия. Часто выигрыш составляет 15–20%.

Европейский Союз

Активным и последовательным сторонником передачи частным компаниям объектов госсобственности и прав на предоставление общественных услуг выступает Европейский Союз и его члены – Великобритания, Швеция, Ирландия. Они первыми в Европе стали создавать законодательную базу и органы управления ГЧП.

Нормотворческую активность в вопросах ГЧП проявили и руководящие органы Европейского Союза. В 1992 г. появилась первая директива ЕС, в которой формулировались правила и процедуры предоставления контрактов частным компаниям в сфере общественных услуг [64]. В 1993 г. были опубликованы еще три директивы ЕС, связанные с предоставлением прав частному сектору в отдельных отраслях, составлявших государственную монополию [65]. Часть вопросов, касающихся ГЧП, затрагивалась в нормативных актах ЕС по либерализации отраслевых рынков: электроэнергии, газа, железных дорог [66]. Наконец, в апреле 2004 г. была выпущена Зеленая книга «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям» [67].

Причинами такого внимания правительства стран ЕС к ГЧП явились прежде всего либерализация экономики и требование расширения конкуренции на уровне муниципальных услуг, а также допуск иностранных компаний на национальные рынки общественных услуг, необходимость сокращения бюджетных расходов, недостаточное качество государственной инфраструктуры и услуг, передача полномочий с федерального и национального уровней на местный.

Из всех европейских государств, вступивших на путь ГЧП, наиболее серьезных успехов достигла Великобритания. Эта страна может служить примером и ориентиром для Российской Федерации в использовании механизмов ГЧП в социальной сфере и инфраструктуре.

Так, по состоянию на 1 января 2009 г. в Великобритании реализуется свыше 540 контрактов с частным сектором, общий объем инвестиций которых – 50 млрд ф. ст. В числе объектов общественной собственности Великобритании, находящихся в режиме ГЧП, – 77 больничных комплексов, 94 образовательных проекта, включающих более 800 школ, 43 транспортных объекта, более 300 объектов в сфере других общественных услуг (индустрия отдыха и развлечений, культура, жилье, утилизация бытовых отходов, оборона).

Продолжительность контракта обычно составляет 25–30 лет. До 2030 г. ожидается инвестирование в такого рода проекты еще более 90 млрд ф. ст. (в ценах 2008 г.). В целом доля проектов ГЧП в общем объеме инвестиций достигает 15%.

Общественность развитых стран позитивно воспринимает отношения между государством и бизнесом в социальных проектах ГЧП. Так, 96% объектов ГЧП в Великобритании расцениваются по качеству функционирования как отличные, хорошие и удовлетворительные [68]. В докладе казначейства Великобритании в ноябре 2008 г. отмечалось: «Правительство остается строго ориентированным на получение позитивного эффекта от участия частного сектора и оценивает объем сделок по проектам ГЧП в 21,3 млрд ф. ст. уже в ближайшие годы [69]. Для поддержки проектов ГЧП кредитными ресурсами в условиях кризиса (объем – 2 млрд ф. ст.) и выполнения в полном объеме и в установленные

сроки контрактных условий в структуре казначейства в марте 2009 г. было создано специальное кредитное подразделение (Credit Unit). Общую координацию работ по ГЧП осуществляют Partnerships UK (организация, контролируемая казначейством) и отраслевые центры ГЧП в отраслевых министерствах и регионах.

В других странах ЕС наблюдаются в основном сходные процессы развития ГЧП, но несколько менее интенсивные и отмеченные своими национальными особенностями.

Во Франции и общественное мнение, и власти с долей скептицизма относятся к участию частных компаний в предоставлении общественных услуг. Между тем ГЧП распространено достаточно широко, поскольку давление Брюсселя и успехи, достигнутые ГЧП в соседних странах, с одной стороны, и собственные инфраструктурные проблемы – с другой, заставили правительство Франции заняться этим новым институтом. Тем более что в этой стране партнерство имеет многовековые традиции, так как первые концессии частным компаниям выдавались еще в начале XIX в.

Наиболее сильные позиции во французской экономике ГЧП занимает в сфере автомобильных дорог, коммунальном хозяйстве, энергетике. В 2002 г. началось изменение французского законодательства в направлении легитимизации допуска бизнеса в такой сектор, как строительство общественных зданий: полицейских участков, судов и тюрем. Министерство финансов создало специальную группу специалистов для решения задач ГЧП – Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat Public-Prive (MAPPP).

...

Программы ГЧП во Франции

В 2003 г. во Франции начала осуществляться амбициозная программа строительства и восстановления больниц. На нее было выделено 1,4 млрд евро, а общий объем инвестиций в течение пяти лет должен был составить 6 млрд евро [70].

В 2004 г. правительство начало еще одну программу ГЧП по строительству и капитальному ремонту тюрем стоимостью 1,3 млрд евро.

Согласно анализу, проведенному Европейским инвестиционным банком, развитие ГЧП в Европе идет достаточно высокими темпами (табл. 12).

Таблица 12. Динамика развития ГЧП в Европе за 1990-2006 гг.

Год	Число проектов	Инвестиции, млрд евро
1990	2	1,4
1991	3	0,01
1992	4	0,6
1993	1	0,4
1994	2	0,3
1995	15	3,2
1996	31	8,4
1997	42	5,3
1998	79	20
1999	86	9,7
2000	106	15,7
2001	83	15,2
2002	89	20,5
2003	99	18,5
2004	135	18,1
2005	137	28,7
2006	152	28,4
Итого	1066	194,7

Источник: *Blanc-Brude F., Goldsmith H., Valila T. Public-private Partnerships in Europe: an Update.* European Investment Bank. Economic and Financial Report 2007/03. P. 8.

Таблица 13. ГЧП в Европе, 2006 г.

	Число проектов, % от общего числа в Европе	Инвестиции, % от общего объема инвестиций в Европе
Великобритания	76,2	57,7
Испания	8,6	12,8
Португалия	2,3	5,8
Франция	2,8	3,9
Греция	0,6	3,9
Италия	2,1	3,7
Германия	2,4	2,9
Венгрия	0,8	2,7
Прочие страны	4,2	6,6
Европа	100	100

Источник: См. там же. Р. 9.

При этом на долю Великобритании приходится 57,7% стоимости всех проектов ГЧП Европы и 76,2% их количества. На втором месте в Европе по объему вложений в ГЧП стоит Испания (12,8% инвестиций), на третьем – Португалия (5,8%) (табл. 13).

6.4. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой

В производственной инфраструктуре развивающихся стран и стран с переходной экономикой в 1990–2000-х гг. было реализовано более 3000 проектов ГЧП (табл. 14).

Концессии занимают доминирующее положение в государственно-частном партнерстве. На них приходится почти 3/4 общего числа проектов ГЧП и 60% их стоимости.

Самые капиталоемкие проекты в сферах энергетики и транспорта осуществляются именно на условиях концессий.

ГЧП распространены практически по всему миру, но основная деятельность в рамках таких проектов ведется в Латинской Америке, странах Карибского бассейна, Восточной Азии и странах Азиатско-Тихоокеанского региона. На них приходится более 60% как по числу проектов ГЧП, так и по объему произведенных инвестиций.

Таблица 14. ГЧП в сфере производственной инфраструктуры (развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, 1990–2005 гг.)

Форма ГЧП	Энергетика	Транспорт	Телекоммуникации	ЖКХ	Всего
	Число объектов				
СП	442	59	115	19	635
Контракты	22	54	5	85	166
Концессии	747	715	515	277	2254
Итого:	1211	828	635	381	3055
Стоимость, млрд долл. США (цены 2005 г.)					
СП	115,9	7,4	223,9	6,1	353,3
Контракты	0,2	0,1	—	1,0	1,3
Концессии	163,5	136,1	195,6	38,1	533,3
Итого:	279,6	143,6	419,5	45,2	887,9

СП – смешанные государственно-частные предприятия.

Источник: www.worldbank.org.

По многим характеристикам ГЧП среди развивающихся стран и стран с переходной экономикой лидирует Китай. Начало государственно-частному партнерству в Китае было положено в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Первые пилотные проекты привлечения частного капитала в производственную инфраструктуру – платные автомобильные дороги, порты и электростанции – были осуществлены на юге страны. Большинство из этих проектов имели целью изучение возможностей привлечения зарубежного капитала на условиях концессий и осуществлялись в рамках контрактов BOT, заключаемых правительством с иностранными компаниями. Солидные перспективы для развития ГЧП имеются в Юго-Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, на Ближнем Востоке и в Северной Африке, странах Латинской Америки и Карибского бассейна. При этом развивающиеся страны по-прежнему испытывают колоссальную потребность в инвестициях в инфраструктуру.

Таблица 15. Региональная структура проектов ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой (1990–2007 гг., цены 2007 г.)

Регион	Проекты		Инвестиции	
	число	% от общего числа	объем, млрд долл.	% от общего объема
Европа и Центральная Азия	714	17,5	230	18,5
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	1243	30,5	474	38,1
Восточная Азия и АТР	1224	30,0	276	22,2
Южная Азия	414	10,2	128	10,3
Ближний Восток и Северная Африка	126	3,0	66	5,3
Африка (кроме Северной Африки)	357	8,8	69	5,6
Итого:	4078	100,0	1243	100,0

Источник: См. там же.

6.5. Некоторые причины прекращения проектов ГЧП Потенциально ГЧП приносит обществу значительные выгоды по сравнению с государственным управлением инфраструктурой или непосредственной хозяйственной деятельностью государства в этой области. Однако сложность проектов государственно-частного партнерства, неразвитость институциональной среды, отсутствие компетенции иенного опыта у представителей органов власти, комплексный характер контрактов и длительные сроки их реализации предопределяют основные проблемы развития ГЧП. Не случайно большое число проектов завершились неудачно, были досрочно прекращены или реализовывались в условиях существенного пересмотра контрактов.

Во многих крупных концессиях платных автомобильных дорог, железных дорог, других транспортных проектов на этапе бизнес-планирования и разработки технико-экономического обоснования были завышены уровни возможного транспортного потока, в результате чего проекты оставались нереализованными или пересматривались.

Аналогичные явления наблюдаются в сфере водоснабжения и канализации. Эйфория и международный успех проектов на начальном этапе сменялись разочарованием и несбывшимися надеждами.

...

Наиболее крупные прекращенные проекты ГЧП в ЖКХ США

1. США. Атланта (4 млн человек). Концессия 1999 г. на 50 лет. Концессионер – United Water (дочка Suez). Прекращена в 2003 г.

2. Боливия. Концессия 1999 г. на 40 лет. Концессионер – Aguas del Tunari (дочка International Water Limited). Прекращена в 2000 г.

3. Филиппины. За последние годы концессии прекращены в нескольких городах (Себу, Багио, Булакан).

В начальный период становления ГЧП (1990-е гг.) основной акцент делался на снижении нагрузки на государственный бюджет. При этом частным компаниям – операторам государственной собственности в первых проектах ГЧП была предоставлена свобода экономической деятельности. Регулирующие механизмы контроля и надзора в таких проектах не отличались действенностью, чем и воспользовались представители частного сектора, пытаясь получить максимум выгоды даже в ущерб интересам государства и населения.

Цены на услуги частных компаний по контрактам ГЧП были выше, чем прежние. В значительной части контрактов завышалась стоимость строительства, если сравнить ее со стоимостью при системе государственных закупок. Главная проблема состояла в том, что частные инвесторы получали гораздо более высокую прибыль на вложенный капитал относительно средней, и одновременно большая часть рисков или все риски проектов ложились на правительство.

Согласно целому ряду исследований конца XX в. [71] проекты ГЧП часто имели более низкие показатели общественной и бюджетной эффективности по сравнению со стандартными моделями государственных закупок, основанными на тендерных процедурах определения подрядчиков государства при строительстве объектов государственной собственности.

Всемирный банк определяет проект как прерванный (прекращенный, аннулированный, прекративший существование досрочно – canceled, failed project), если произошло одно или несколько событий из следующего списка [72] :

- частная компания продала или передала активы государству;
- частная компания фактически остановила проект (например, уволив всех сотрудников или прервав финансирование);
- частная компания прекратила обеспечивать услугами клиентов или остановила (приостановила) строительство в результате аннулирования лицензии или по указанию властей, что привело к изменению условий контракта на 20 и более процентов.

Таким образом, досрочно прекращенные проекты – это проекты, которые частный оператор продает или возвращает государству, в которых удаляет или меняет топ-менеджмент и персонал, а также обслуживание или строительство которых он прерывает.

Проект не относится к прекращенным, если он подвергается процедуре пересмотра контрактных условий, а для продолжения его реализации требуется корректировка сроков осуществления, объемов финансирования, реструктуризация долгов, изменение других условий. В этом случае он классифицируется как проект, испытывающий временные трудности («distressed projects»).

Как правило, прежде чем прекращать проект из-за трудностей его реализации, и государство, и частные компании пытаются найти компромиссное решение. Вначале они ведут переговоры по реструктуризации проекта, стремятся изменить контрактные условия, чтобы они удовлетворяли обе стороны. Большую часть проектов ГЧП удается скорректировать на этой стадии. И только в случае, если не удается найти взаимно приемлемого решения, проект приходится прекращать. Поэтому процент «distressed projects» в общем числе реализуемых проектов гораздо выше, чем аналогичный показатель для «canceled projects».

Если прекращенные проекты составляют по каждой из отраслей инфраструктуры максимум 10–15%, то удельный вес проектов, проходящих процедуру изменения условий контракта в процессе их выполнения, нередко превышает в общем числе проектов 50%. Так, по оценкам экспертов, 69% транспортных и 81% водных концессий в Латинской Америке были реструктурированы в 1988–2004 гг. (табл. 16).

Таблица 16. Проекты, проходившие процедуру пересмотра контрактных условий в Латинской Америке, 1988–2004 гг.

	Пересмотренные концессии, % от общего числа концессий	Среднее время до пересмотра условий контрактов, годы
Все отрасли	54	1,8
Электроэнергетика	21	2,1
Транспорт	69	2,9
Водоснабжение и канализация	81	1,3

Источник: Guasch J.L. Negotiating and Renegotiating Infrastructure PPPs and Concessions: Key Issues for Policy Makers. Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks for PPPs Seminar. Budapest, 2007. P. 10.

Финансовый кризис 1997–1998 гг. в странах Юго-Восточной Азии особенно негативно сказался на проектах ГЧП. Именно на эти годы пришелся пик прекращения проектов. Доходы по одним из них уже не позволяли обслуживать внешние заимствования, сделанные в рамках проектов. Другие – стали заложниками политических кризисов. Наконец, часть проектов были прекращены в связи с экологическими проблемами, сопутствовавшими их выполнению. Инвестиции в проекты ГЧП резко сократились, число новых проектов в посткризисный период уменьшилось в два раза. Эти процессы затормозили приватизацию инфраструктуры и вызвали особое беспокойство частного сектора по поводу механизмов его партнерства с государством.

В странах постсоветского пространства ситуация с прекращенными проектами ГЧП столь же серьезная, сколь в развивающихся странах. По оценкам экспертов, за последние годы страны СНГ выплатили свыше 10 млрд долл. в качестве компенсации за ошибки при выполнении контрактов ГЧП [73]. Еще 3 млрд долл. выплачено посредникам. Расходы такого же характера в странах Восточной Европы составили свыше 12 млрд долл. Часть платежей была связана с отказом выполнять обязательства по контрактам ГЧП или с изменениями в этих контрактах. Другая часть – вызвана убытками частных операторов вследствие бездействия органов власти.

Прекращение проектов происходит не только в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, но и в развитых странах. Однако по программе PFI, например, это случается в четыре раза реже, чем в рамках контрактов по государственным закупкам [74].

С одной стороны, в развитых странах подобные негативные явления не настолько интенсивны и масштабны, как в странах развивающихся. Но с другой, – прекращение проектов или пересмотр их условий в передовых государствах более отрицательно сказываются на отношении общества к ГЧП, поскольку уровень оказания инфраструктурных услуг и степень развития гражданского общества здесь существенно выше, чем в развивающихся странах.

Наибольший резонанс имели: прекращение концессии водоснабжения в г. Атланта (штат Джорджия, США), финансовые сложности и неоднократная реструктуризация проекта Евротуннеля под Ла-Маншем, остановка немецких проектов высокоскоростного железнодорожного движения между Дортмундом и Дюссельдорфом («Transrapid»), между Мюнхеном и международным аэропортом («Metrorapid»). Планы строительства и управления частными компаниями по проекту нового берлинского международного аэропорта (Бранденбург) также потерпели неудачу.

Таким образом, главными причинами прекращения проектов ГЧП являются:

- на транспорте (в первую очередь в дорожном хозяйстве) – ошибки прогнозирования интенсивности транспортных потоков, недостатки в концепции и управлении (особенно в отношении финансовых моделей), слабая конкуренция;
- в водоснабжении и канализации – ошибки в проектном финансировании и управлении, трудности в обеспечении прибыли, снижение качества обслуживания,

неготовность частных инвесторов и органов власти разделять риски, коррупция.

Важными факторами, влияющими на успешность проектов и ГЧП в целом, являются: опыт государственных чиновников по разработке и сопровождению контрактов, умение частных компаний сопоставить реальную цену и качество реализуемого проекта, способность всех участников нести риски и т.д. Многие проекты ГЧП, которые оказались прекращенными, изначально были нежизнеспособны. И хотя израсходованы значительные ресурсы, потрачено время, введено в заблуждение общество, – цели достигнуты не были.

Значительное число нереализованных проектов в ЖКХ, на транспорте, в энергетике, отрицательные результаты по многим из проектов свидетельствуют об экономических трудностях регулирования инфраструктурных отраслей, отражают возложенную на них социально-политическую ответственность, прежде всего за поддержание социально направленной тарифной политики и обеспечение качества оказания услуг.

Контрольные вопросы

1. Приведите оценки спроса на ГЧП по созданию объектов инфраструктуры в разных странах мира.
2. Какой международной организацией создана и поддерживается самая крупная база данных по проектам ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой?
3. Приведите оценки масштабов ГЧП в мире. Охарактеризуйте отраслевую структуру проектов ГЧП.
4. Какая из стран лидирует в мире по числу проектов ГЧП? Какова средняя стоимость проектов ГЧП в этой стране?
5. Дайте характеристику ГЧП в США.
6. Какую роль играют в США корпорации, принадлежащие государству, и как они называются?
7. Охарактеризуйте специфику ГЧП в Европейском Союзе. Какие страны – члены ЕС наиболее активно используют ГЧП?
8. Дайте характеристику масштабов и структуры проектов ГЧП в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.
9. Каковы масштабы досрочного прекращения проектов ГЧП в мире?
10. Выделите главные причины прекращения проектов ГЧП.

Часть 2 Реализация проектов ГЧП в Российской Федерации

Глава 7 Становление и развитие ГЧП в России

Структурные трансформации хозяйственной и общественной жизни в России, а также оживление концессионной деятельности в мире в 1990-х гг. обусловили рост интереса в нашей стране к ГЧП, что выразилось в попытках ведения научных исследований и разработки концессионного законодательства, в появлении публикаций на эту тему, проведении дискуссий на различных форумах. Однако, несмотря на длительную подготовительную работу органов государственной власти, государственно-частное партнерство тяжело вводится в правовой и хозяйственный оборот. Перед страной все еще стоят сложные проблемы концептуального, институционального, организационного, хозяйственно-правового плана по становлению и развитию механизма ГЧП.

7.1. Исторический опыт

Россия принадлежит к числу стран, которые имеют богатый исторический опыт концессионной деятельности в различных отраслях и сферах экономики. Создание и развитие в стране железных дорог происходило на концессионной основе. Коммунальное хозяйство в губернских и уездных городах в XIX – начале XX в. отдавалось в концессию частным предпринимателям.

В советское время в период нэпа концессии помогли становлению и развитию многих

отраслей промышленности: добычи полезных ископаемых, машиностроения, авиастроения, транспорта и др. Опыт организации концессионного процесса в тот период, законодательная база и структура исполнительных органов могут стать в определенной степени прообразом для современной России.

Железнодорожные концесии

XIX век принес миру много новых изобретений: телеграф, телефон, электрическую лампочку, ротапринт, швейную машинку и др. Россия практически не отставала от передовых стран Европы и США в использовании в хозяйственной жизни этих достижений научно-технического прогресса, в том числе и одного из главных изобретений – железных дорог.

Вторая половина XIX в. была периодом постройки дорог концессионным способом. В качестве концессионеров правительство России привлекало уже сложившиеся к тому времени и окрепшие богатые российские железнодорожные компании. Развитие сети железнодорожного транспорта в желательных государству направлениях также осуществлялось посредством создания многочисленных новых железнодорожных обществ, при опоре на отдельных крупных предпринимателей в данной отрасли. Частному капиталу предоставлялись государственные концесии не только на строительство новых дорог, но и на эксплуатацию уже действующих.

С конца 1850-х гг. в России наблюдались небывалые темпы строительства железных дорог: почти 1 тыс. км в год. Это был период постройки дорог концессионным способом. Если за все время государственного строительства – от ввода в строй первой российской железной дороги до начала концессионного периода (примерно 20 лет: 1837 г. – конец 1850-х гг.) – общая протяженность линий железных дорог составила лишь 3 тыс. км, то за последующие 20 лет она увеличилась на 20 тыс. км, а к началу Первой мировой войны эксплуатационная длина сети достигла 60 тыс. км. Именно концессия, пожалуй, единственно возможный тогда прогрессивный инструмент хозяйственной деятельности, позволила (подчас на спекулятивной волне ожидания сверхприбылей, ажиотажа и энтузиазма) сосредоточить огромные для аграрной тогда страны финансовые и материальные ресурсы в совершенно новой отрасли и дать толчок высоким темпам ее развития в последующие годы.

Первые крупные концесии правительство выдало в 1859 г. фон Дервизу и ряду других предпринимателей на постройку железной дороги от Москвы до Саратова через Рязань и Моршанск с ответвлением участка на Пензу, для чего было создано несколько акционерных обществ. Общество Саратовской железной дороги заложило первые километры магистрали Москва – Коломна длиной 117 верст. Уже через два года строительство ее было завершено и линия введена в эксплуатацию.

Проект постройки в то время железных дорог представляет значительный интерес и для современной российской экономики, поскольку при разработке планов концессий предприниматели предлагали различные схемы финансирования, аналоги которых могут быть использованы и сегодня.

В конце 1863 г. фон Дервиз подал в правительство ходатайство о предоставлении ему новой концесии на постройку железной дороги от Рязани до Саратова, но уже не через Моршанск, а через Козлов и Тамбов. Денежные средства на строительство в полном объеме соглашалась предоставить английская компания Ленга. При этом она требовала гарантий правительства России в форме ежегодной уплаты определенного процента на инвестированный капитал независимо от того, будет или нет дорога приносить доход при последующей эксплуатации. Таким образом Ленг хотел застраховаться от возможной убыточности своего предприятия. Надо отметить, что случаи банкротств железных дорог в то время были не редкостью. Так, Ландваро-Роменская железная дорога, построенная на концессионной основе другим известным российским предпринимателем середины XIX в. фон Мекком, оказалась на деле убыточной, эксплуатировалась на ссуды правительства и в дальнейшем была слита с Либаво-Роменской железной дорогой, что спасло ее от банкротства.

По существу, все риски проекта строительства железной дороги Рязань – Саратов через Козлов и Тамбов по проекту фон Дервиза и англичанина Ленга должно было взять на себя государство, так как заявленное английской компанией требование правительственные гарантий было равнозначно постройке дороги на основе иностранного займа. Кабинет министров отклонил это предложение фон Дервиза. Через год предприниматель представил в правительство новый проект финансирования строительства участка Рязань – Козлов: за счет создания российско-германо-английского акционерного общества с размещением акций в Англии и облигаций в Германии. Правительство потребовало удостоверения того факта, что все ценные бумаги общества будут размещены. После получения фон Дервизом такого удостоверения от германских банкиров правительство России в 1865 г. предоставило ему концессию на строительство этой дороги.

Выпущенные фон Дервизом облигации были реализованы в Германии на Берлинской и Франкфуртской биржах, хотя и за высокие комиссионные. В Англии же акции что называется совсем «не пошли», но фон Дервизу удалось разместить их среди российских предпринимателей. В результате необходимые деньги были собраны, дорога в кратчайшие сроки – 197 верст за полтора года – построена и введена в эксплуатацию, а реальная доходность ее оказалась значительно выше ожидаемой (табл. 17).

При формировании заемного капитала фон Дервиз, германские и российские банкиры и предприниматели ориентировались на 5% дивидендов. Реальность же превзошла все ожидания. Как следствие, курс акций компании резко подскочил и в России начался ажиотажный бум концессионного железнодорожного строительства, несколькими десятилетиями ранее охвативший Европу. Концессионное дело в области железнодорожного строительстваказалось чрезвычайно выгодным бизнесом, особенно если дорога прокладывалась вдоль существовавших в то время основных потоков гужевого транспорта.

Таблица 17. Доходность акций Общества Рязанско-Козловской железной дороги

Годы	Доход на акцию, %
1867	6,7
1868	14,5
1869	18,1

Источник: http://www.rugd.narod.ru/is_r-k_lin.html.

Однако на деле будущее железнодорожных концессий оказалось не столь блестящим. В начале 1880-х гг. правительство с учетом реалий хозяйственной деятельности (казнокрадство, коррупция чиновников и концессионеров) и общественного мнения меняет свои приоритеты в железнодорожной политике: отказывается от концессионной частнохозяйственной системы и постепенно переходит к строительству за счет казны, а также приступает к формированию государственного сектора железных дорог на путях возмездной национализации. Это был первый широкомасштабный и достаточно протяженный по времени (20 лет) опыт введения в хозяйственную практику страны концессионных форм, причем в новой, бурно развивающейся отрасли. В то же время широкое использование концессий **не сопровождалось созданием адекватной правовой и институциональной базы регулирования и контроля**. По существу, железнодорожные общества была отпущены государством в самостоятельное плавание в надежде на рыночные саморегулирующие силы. В процессе интенсивной эксплуатации железные дороги быстро изнашивалась, а концессионеры не были заинтересованы в проведении модернизации, поскольку для этого требовались крупные капиталовложения, что неизбежно отражалось бы на прибыли.

Вместе с тем в российской казне не было собственных средств, для того чтобы осуществить грандиозные планы железнодорожного строительства второй половины XIX в. Это удалось сделать за счет концессий и мобилизации на концессионной основе свободных

капиталов всех слоев общества.

Бурное развитие железнодорожного транспорта дало, в свою очередь, мощный импульс росту всей экономики, и особенно развертыванию новых производств, создало повышенный спрос на металлы, машины, оборудование, древесину твердых пород, строительные материалы и многое другое. Концессии в железнодорожной отрасли послужили стимулом к развитию паровозостроения, вагоностроения, металлургии, угольной и нефтяной промышленности.

Концессии сделали свое дело. Между тем отсутствие в стране хорошо подготовленной правовой, контрольно-ревизионной, технико-экономической и информационной базы пред определило последующее свертывание концессий в железнодорожной отрасли.

Для России это был первый, во многом поучительный опыт масштабного использования концессий как средства решения инвестиционных проблем, задач, стоящих перед промышленностью, и освоения новых больших территорий. В стране начинал складываться механизм концессий, на практике отрабатывался и корректировался правовой режим их предоставления и надзора за ними.

Период нэпа

На следующем витке исторической спирали концессии пришли в Советский Союз в начале 1920-х гг., в период нэпа. В результате Первой мировой и Гражданской войн Советская Россия оказалась в тяжелейшем экономическом положении. Промышленность и сельское хозяйство были практически разрушены. Кризис охватил все отрасли и сферы экономики страны. Начало мирного строительства и недовольство населения политикой «военного коммунизма» вынудили Советское правительство в начале 1920-х гг. осуществить резкий поворот в проводимой до этого экономической политике и пойти на быстрое развитие рыночных отношений.

Новая экономическая политика (нэп), провозглашенная в 1921 г. X съездом РКП(б), представляла собой систему мероприятий, направленных на быстрое восстановление и развитие хозяйства страны. Важным фактором возрождения промышленности стало признание необходимости оживления рыночных сил экономики. Наряду с развитием государственных предприятий создавались смешанные общества, стимулировалось появление небольших частных фирм, разрешалась сдача в аренду частному капиталу мелких предприятий.

Острая нехватка материальных и сырьевых ресурсов, ограниченность имеющихся в распоряжении государства капиталов и кредитных возможностей вынуждали правительство искать альтернативные, а в тот исторический период прежде всего зарубежные, источники финансирования промышленности. Страна была заинтересована в использовании иностранного капитала в тех отраслях, где трудно было поднять производство своими силами, например в горнодобывающей и обрабатывающей промышленности.

Правительство считало целесообразным развивать хозяйствственные отношения с Западом в различных формах: внешнеторговых, кредитных и т.д. Вместе с тем, учитывая богатый опыт концессий на предшествующих этапах промышленной революции в России конца XIX – начала XX в., в ряде отраслей и производств оно отдавало предпочтение концессионной форме. Ведь именно она оказалась наиболее органичной и плодотворной формой хозяйствования во многих отраслях, в первую очередь в материалоемких, энергоемких, базовых и общественно значимых.

Иностранный капитал охотно шел в российскую экономику, он присутствовал во всех основных отраслях промышленности. На его долю приходилось от одной трети до половины всех новых инвестиций в индустриализацию страны. Широкое привлечение иностранных фирм сопровождалось использованием передовых технологий и оборудования. Это были в основном области и сферы промышленности, которые представляли наибольшую важность для государства и восстановление которых правительство не могло провести самостоятельно в короткий срок.

Одной из важных форм привлечения иностранного капитала стали концессии, которые выдавались Главным концессионным комитетом (ГКК) при СНК СССР.

Результаты концессионной деятельности государственных органов не замедлили сказаться. С 1922 по 1927 г. от зарубежных фирм было получено 2211 предложений о концессиях. Больше всего предложений поступило из Германии (табл. 18).

Однако заключено было только 163 концессионных договора (т.е. 7,5% от всех поступивших предложений), включая договоры о технической помощи. При этом часть из них по разным причинам прекратила свое действие в течение нескольких лет. В итоге к началу 1928 г. во всех отраслях хозяйства насчитывалось всего 114 концессий, из них 61 – общесоюзного значения, а 53 – республиканского [75].

Таблица 18. Структура концессионных предложений по странам, % от общего

Страна	Количество предложений, %
Германия	25,5
Англия	10,2
США	9,4
Франция	7,9

количество предложений

Источник: Юмашев Ю.М. Иностранные концессии в России и СССР (20–30-е годы) // Государство и право. 1993. № 10. С. 104.

В отраслевом разрезе по количеству поступивших предложений, по числу заключенных концессий и по вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность (табл. 19).

Таблица 19. Отраслевая структура концессий

Отрасль	Количество предложений, % от общего числа предложений	Количество концессий	Вложенный капитал, млн руб.
Обрабатывающая промышленность	31,9	24	29
Торговля	21,5	7	1,5
Добыча полезных ископаемых	11,7	14	28
Сельское хозяйство	7,3	7	2

Источник: Юмашев Ю.М. Иностранные концессии в России и СССР (20–30-е годы) // Государство и право. 1993. № 10. С. 104.

По числу действующих концессий впереди, как и по предложениям, шла Германия (16 концессий), затем – США (9) и Англия (7). Однако по сумме вложенного капитала значительно опережали другие страны Англия (14,6 млн руб.) и США (12,3 млн руб.).

Наивысшего развития концессионное дело достигло к 1928–1929 гг., когда в народное хозяйство было вложено 70 млн руб. концессионного капитала. Доходы концессионеров оказались весьма значительными, особенно в обрабатывающей промышленности, где чистая прибыль иностранных инвесторов равнялась 35–50% и приблизительно в 4–5 раз превышала прибыль государственных предприятий. Доход правительства от концессий в 1929 г., по разным подсчетам, был равен 4–20 млн руб. При этом собственно концессионные платежи составляли обычно около 60% всей суммы, а остальное приходилось на сборы, налоги и пошлины.

Скромнее выглядят относительные показатели удельного веса концессионных предприятий и результатов их работы в хозяйстве страны в целом. Доля концессий в

совокупных инвестициях в народное хозяйство СССР не превышала 1%; в производстве же промышленной продукции она равнялась 0,6%, в производстве средств производства – 1,2%, в валовой продукции горной промышленности – 3%. Лишь в выпуске отдельных видов промышленной продукции доля концессий была достаточно высока (табл. 20).

Таблица 20. Доля концессий в производстве отдельных видов промышленной продукции, 1929 г., % от общего объема производства

Товар	Доля концессий, %
Медь	11,8
Золото	20–30
Марганец	40
Серебро и свинец	62,2

Источник: Осьмова М., Стулов О. Иностранный капитал у нас – новое, хорошо забытое старое? // Коммунист. 1990. № 18. С. 52.

На концессионных предприятиях работало около 20 тыс. человек, что составляло менее 1% рабочих СССР. В конце 1920-х гг. советское правительство меняет приоритеты своей экономической политики и переходит от рыночных методов хозяйствования к административно-командным. Постепенно сворачиваются концессионные проекты, что со временем приведет к полному вытеснению из советской экономики иностранного капитала.

Концессии давали возможность привлечь технические силы и материальные средства промышленно развитых государств для восстановления производительных сил Советского Союза, ввезти иностранный капитал не только в денежной, но и – что в те годы было особенно важно – в товарной форме: в виде станков, машин, оборудования, изделий и полуфабрикатов. Товарный голод ощущался практически во всех отраслях промышленности, и концессии позволяли частично снизить остроту этой проблемы, а также увеличить благодаря помощи иностранных предпринимателей общий объем производимых продуктов, товаров и услуг.

Кроме того, концессии несли с собой нововведения, необходимые для развития производства, обеспечивали усвоение технических знаний и опыта иностранного капитала. Концессионные соглашения о технической поддержке предусматривали оказание помощи советским предприятиям в разработке различных технико-экономических и технологических проектов. В соответствии с этими соглашениями предоставлялось право пользования патентами зарубежной фирмы-партнера, проводилось обучение советского инженерно-технического персонала за рубежом.

Ввоз ноу-хау не ограничивался только промышленными технологиями, а включал в себя также организацию производства и рынка. Концессии должны были положить начало созданию образцовых, технически совершенных предприятий, которые по истечении срока договоров целиком переходили бы в руки государства. Правительство стремилось к согласованию своих интересов с выгодами концессионеров, ибо только при этом можно было достигнуть максимальных результатов и выгод. С помощью концессий закладывался экономический фундамент стабильных политических отношений.

7.2. ГЧП в современной России

Становление ГЧП в нашей стране на современном этапе, как и ранее, было связано преимущественно с транспортным комплексом, и лишь постепенно такое партнерство стало распространяться на остальные отрасли производственной инфраструктуры, промышленность и энергетику. В результате в России достаточно быстро появились новые институты: особые экономические зоны (2005 г.), Инвестиционный фонд РФ (2006 г.), Внешэкономбанк (2007 г.), Совет по государственному-частному партнерству при Министерстве транспорта РФ (2006 г.), Федеральный закон «О концессионных соглашениях» (2005 г.) и т.д. В развитие этого Закона Правительство страны приняло ряд

постановлений о типовых концессионных соглашениях [76]. В регионах также стало формироваться собственное законодательно-правовое поле ГЧП. Например, соответствующие законы действуют в Санкт-Петербурге, Томской области, Калмыкии и Дагестане.

Российское законодательство по ГЧП в настоящее время включает следующие законы.

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

2. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».

3. Федеральный закон от 8 октября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

5. Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

6. Закон Томской области от 16 октября 2006 г. № 244-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области».

7. Закон Республики Калмыкия от 18 декабря 2008 г. № 59-IV-3 «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия».

8. Закон Республики Дагестан от 1 февраля 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах».

Таким образом, на федеральном и региональном уровнях ведется активная работа в направлении ГЧП: создаются соответствующие органы (правда, пока в основном консультативные), формируется нормативно-правовая база, активизируются регионы. Бизнес также начинает понимать, что ГЧП – это не очередной способ ущемления его прав со стороны государства, а одна из интересных возможностей осуществления крупных, стратегически важных для страны инвестиционных проектов в условиях рынка.

В России активно применяются несколько форм взаимодействия государства и бизнеса: государственные контракты, аренда государственного и муниципального имущества, смешанные предприятия. В то же время основные формы ГЧП по привлечению долгосрочных частных инвестиций – концессии, СРП и контракты типа «Build-Transfer» – тяжело внедряются в нашей стране.

Сегодня России необходимо активно разрабатывать экономические, правовые, финансовые и налоговые механизмы регулирования концессий. Концессии как инструменты привлечения инвестиций следует включать в правительственные программы регионального и отраслевого развития Российской Федерации. Целесообразно издать правовые акты о предоставлении специальных льгот банкам, кредитующим концессионные предприятия по пониженным процентным ставкам, или создать особый Концессионный банк. Обязательным условием является государственная регистрация концессионного предприятия на территории России, а не в офшорных зонах за рубежом.

Кроме того, на уровне регионов следует принять законы о концессиях (или более общие законы о ГЧП с акцентом на концессионные модели такого партнерства) в сфере принадлежащей им собственности, а также муниципальной собственности и выпустить соответствующие подзаконные акты, ведомственные положения и инструкции. Все эти документы и федерального, и регионального уровней должны быть написаны в контексте единой концепции, иметь общий понятийный аппарат, согласованную терминологию и унифицированные подходы к отдельным аспектам проблемы, в первую очередь к определению сроков концессии, размеров концессионных платежей, субъектов их присвоения и т.п.

Развитие ГЧП в России: концептуальные особенности и препятствия

Для того чтобы понять, почему, несмотря на очевидную потребность в ГЧП, оно с трудом пробивает себе дорогу в нашей стране, необходимо выделить главное, что

противоречит развитию ГЧП и приведению его в соответствие с потребностями российской экономики.

Суть этого объективного противоречия состоит в следующем: **собственником значительной части производственной и социальной инфраструктуры, основных фондов, земли и недр в стране является государство, а операторами этой собственности в большинстве случаев выступают частные компании**. При этом каждая из сторон преследует свои цели, выстраивает свою стратегию, живет, что называется, «своей жизнью», отнюдь не всегда ориентируясь на создание стройной легитимной системы отношений (законодательство, нормативная база, механизмы управления, контроля, мониторинга, разрешения споров и т.п.).

За 15 лет, прошедших с начала приватизации добывающего, энергетического, транспортного секторов экономики в России, все еще не проведена необходимая работа по осмыслению и цивилизованному преодолению данного противоречия. Механизмом его разрешения, как и в середине 1990-х гг., в значительной мере остается передел собственности, нередко в его худших формах: рэкет (в том числе государственный), рейдерство (феномен уже 2000-х гг.).

При этом не так уж и важно, в какой конкретно форме реализуется концепция партнерства государства и бизнеса – концессии, СРП или долгосрочного инвестиционного контракта. Главное в партнерстве – это не индивидуальные договоренности губернатора с предпринимателями, а договорная, легитимная основа отношений власти с бизнесом, когда положения заключенного между ними договора являются законом для всех подписавших его сторон.

Как и на заре приватизации, сегодня на пути ГЧП в России стоит ряд концептуальных препятствий.

Первое. Ввиду исключительного и в подавляющем большинстве случаев вполне обоснованного недоверия к государству **российский бизнес предпочитает работать только на условиях собственности**. Он не обладает опытом работы с государством на иных условиях и не понимает, как и во имя чего он мог бы финансировать собственность, принадлежащую государству. Максимум, на что пока согласен частный предприниматель, – это реализация крупных производственно-инфраструктурных проектов, когда частные компании строят объекты своей собственности, а государство – своей.

Второе. Недостаточное внимание со стороны государства и бизнеса к **современным схемам проектного финансирования объектов ГЧП**. За время рыночных реформ российское Правительство пока не выработало приемлемой и активно применяемой на Западе системы гарантирования и страхования частных инвестиций, которые бы вкладывались в объекты государственной собственности.

Третье. Отсутствие **комплексной долгосрочной программы территориального развития и размещения производительных сил, учитывающей интересы и возможности как государственного, так и частного секторов экономики**. Имеющиеся отраслевые стратегии развития не выдерживают серьезной критики, поскольку постоянно и кардинальным образом пересматриваются, не связаны с процессами, происходящими в реальном (а не финансовом) секторе экономики, ориентированы на привлечение частных ресурсов в объеме до 80% общего финансирования. В них предусматриваются частные источники финансовых ресурсов на реализацию проектов. Бизнес же вкладывает лишь 10–15%, а иногда и меньше от «запланированных для него» объемов финансовых средств.

Это и понятно, у частных компаний свои планы развития, и для них государственная стратегия – необязательный для выполнения документ.

По существу, **выполнению всех отраслевых стратегий развития (энергетической, транспортной, судостроительной и т.д.) мешает сложность прогнозирования развития ситуации на мировых и отечественных финансовых и товарных рынках на средне- и долгосрочную перспективу в условиях мирового кризиса и отсутствия реально работающей системы финансирования совместных государственно-частных проектов**.

В последние годы в перспективных планах развития России придается большое значение региональным стратегиям и программам. Очевидно, что эти стратегии и программы должны разрабатываться только в контексте научно обоснованной долгосрочной программы развития экономики России и ее производительных сил.

Масштабные суперпроекты создания новых транспортных коридоров, производственных комплексов и кластеров в Центральной России, на Западе, на Севере, в Сибири, на Дальнем Востоке, реализация которых запланирована на ближайшие 10–20 лет, должны быть в большей степени увязаны между собой, сбалансированы по ресурсам и

производственному потенциалу. Что мы будем возить по железным дорогам? Какие реальные грузопотоки пойдут через наши новые аэро– и морские порты? В какой степени будут востребованы страной и мировой экономикой минерально-сырьевые ресурсы с новых месторождений полезных ископаемых и насколько отечественная промышленность будет

готова к их глубокой переработке для расширения нашего присутствия на рынках высокотехнологичных и наукоемких товаров с высокой добавленной стоимостью? Ответы на эти трудные вопросы должны быть найдены, ведь именно на внешние рынки в основном ориентированы наши перспективные месторождения, трубопроводные системы, железные дороги, порты и автомобильные коридоры. Создание и реализация программ комплексного средне– и долгосрочного территориального развития благотворно скажутся на перспективах привлечения частного сектора к решению социально-экономических задач на общегосударственном уровне.

7.3. Инвестиционный фонд

Инвестиционный фонд РФ – часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах ГЧП (ст. 179.2 Бюджетного кодекса РФ). Он создан на основании Постановления Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694.

В марте 2008 г. вышло новое Постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», регулирующее деятельность Инвестиционного фонда и направленное на улучшение функционирования механизма его работы.

Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2008 г. № 468 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. № 134» Правила дополнены новой главой, устанавливающей особенности предоставления бюджетных ассигнований Фонда для реализации региональных инвестиционных проектов.

Установлено, что такие ассигнования будут предоставляться при условии 50-процентного финансирования стоимости проекта со стороны инвесторов, участвующих в его реализации. Кроме того, в связи с изменениями в структуре федеральных органов исполнительной власти вместо Министерства экономического развития и торговли РФ в постановлении фигурирует Министерство экономического развития РФ.

В соответствии с названными документами **средства фонда предоставляются**:

- для реализации проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и развития инфраструктуры (в том числе социальной), имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств Российской Федерации по созданию объектов на территории Российской Федерации;
- для реализации инновационных проектов, создания и реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений;
- для финансирования подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения, включая подготовку конкурсной документации, и мероприятий по подготовке территории строительства, включая выкуп земельного участка, и разработке проектной документации на объекты капитального строительства, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений;

- для реализации региональных инвестиционных проектов.

Предусматривается, что государственная поддержка по комплексным проектам или проектам, реализуемым в форме концессии, может предоставляться для разработки проектной документации. Это связано не только с масштабностью проектов, но и с тем, что проектная документация практически по всем крупным проектам разрабатывалась еще в советское время. За прошедшие годы работа по ее актуализации не проводилась, технические, финансовые и иные параметры не пересчитывались, стандарты, нормы и регламенты значительно изменились, структура цен и принципы их формирования сегодня, в условиях рыночной экономики, совсем иные, чем 20 лет назад в СССР. По существу, сейчас в России нет сформированных крупных, стратегически важных проектов, для которых была бы разработана и экономически просчитана проектная документация.

Бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда на региональные проекты можно получить только в форме субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности.

Инвестиционный фонд является специфическим инструментом ГЧП. Реально он начал функционировать в 2006 г. 20 мая 2006 г. в Минэкономразвития завершился первый конкурс инвестиционных проектов на финансирование из средств Инвестиционного фонда. На него было подано 46 заявок. Почти 75% из них были признаны не соответствующими требованиям конкурсной документации, и в действительности рассматривались лишь 12 заявок. Общая стоимость представленных на конкурс проектов составила более 60 млрд долл.

За время работы Инвестиционного фонда было проведено несколько заседаний межминистерской Инвестиционной комиссии и Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение. По состоянию на февраль 2008 г. к реализации с использованием средств Инвестиционного фонда было одобрено 20 инвестиционных проектов [77].

Отраслевая структура одобренных Правительственной комиссией проектов такова:

45%	– на развитие транспортной инфраструктуры;
30%	– на развитие промышленных отраслей;
10%	– на реализацию проектов в области ЖКХ;
5%	– на создание инновационной инфраструктуры;
10%	– на другие отрасли народного хозяйства.

В числе объектов транспортной инфраструктуры, прошедших Правительственную комиссию, наиболее многочисленную группу составляют проекты строительства платных автомобильных дорог, причем реализовывать их предполагается на основе концессионных соглашений.

Объемы финансирования проектов ГЧП из Инвестиционного фонда

В настоящее время складывается следующая картина нового инвестиционного процесса в России на основе государственно-частного партнерства, финансируемого из средств Инвестиционного фонда.

Первые средства из федерального бюджета в размере 70 млрд руб. были направлены в Инвестиционный фонд в 2006 г. В 2007 г. в него было перечислено еще 111 млрд руб. По принятому в том же году трехлетнему федеральному бюджету в Инвестиционный фонд запланировано перечисление 89 млрд руб. в 2008 г. и 187 млрд руб. в течение последующих двух лет. Таким образом, по состоянию на начало 2009 г. общий объем средств, направленных в Инвестиционный фонд, составлял 270 млрд руб.

Основные направления использования средств Инвестиционного фонда

В европейской части страны упор делается на инфраструктурное развитие, в первую очередь на автомобильные дороги, которые в условиях резко возросшего уровня

автомобилизации стали узким местом в экономике. Сказанное касается практически всех регионов России. Приоритетными объектами здесь служат автомобильные дороги Москвы и Санкт-Петербурга, а также других регионов, в частности Краснодарского края и областей Центральной России, по которым проходит автомагистраль «Дон».

Большое внимание к инфраструктуре автомобильных и же лезных дорог в Азиатской части России объясняется рядом объективных факторов. За годы Советской власти государство не успело создать удовлетворительную транспортную (железнодорожную и автомобильную) инфраструктуру в восточных регионах страны. В результате несколько субъектов РФ оказались лишины выхода на общероссийскую сеть железных и автомобильных дорог. Развитие сырьевого комплекса, перерабатывающей промышленности, производственной и социальной инфраструктуры, демографическое развитие в этой части страны крайне затруднены из-за того, что ко многим ранее открытым и новым месторождениям полезных ископаемых вообще нет дорог.

В восточной части страны предпочтение отдается также крупным промышленным новостройкам, сравнимым по масштабам с советскими межотраслевыми программами создания территориально-производственных комплексов. Это прежде всего промышленное освоение Нижнего Приангарья, Читинской области, Северного Урала. Среди всех проектов, финансируемых из Инвестиционного фонда, названные являются наиболее капиталоемкими.

Согласно оценкам некоторых экспертов до 2020 г. на развитие производственной и социальной инфраструктуры России потребуются инвестиции в размере более 1 трлн долл. [78] :

- автомобильные дороги – 195 млрд долл.;
- железные дороги – 204 млрд долл.;
- электроэнергетика (РАО «ЕЭС России») – 462 млрд долл.;
- здравоохранение – 380 млрд долл.

Значительная часть этих программ будет финансироваться из Инвестиционного фонда.

Еще одна особенность инвестиционного процесса по финансированию проектов из Инвестиционного фонда заключается в высоких затратах на разработку проектной документации. Это связано не только с масштабностью проектов, но и с тем, что документация практически по всем этим проектам разрабатывалась еще в советское время. За прошедшие годы работы по ее актуализации не проводились, технические, финансовые и иные параметры не пересчитывались, между тем стандарты, нормы и регламенты значительно изменились, да и структура цен и принципы их формирования в условиях рыночной экономики сегодня совсем иные, чем двадцать лет назад в СССР. И, по существу, сейчас в России нет сформированных крупных стратегически важных проектов, для которых была бы разработана и экономически просчитана проектная документация.

Устранить этот барьер государство предполагает за счет средств Инвестиционного фонда или федерального бюджета, профинансируя разработку практически всей проектной документации. Лишь по некоторым проектам такая документация оплачивалась компаниями (например, «Татнефтью» – для комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Нижнекамске).

Для разработки проектной документации, удовлетворяющей современным требованиям, необходимы значительные ресурсы. Так, при создании производственно-инфраструктурных кластеров «Комплексное развитие Южной Якутии» и «Урал Полярный – Урал Промышленный» по каждому проекту предполагается выделить более 6 млрд руб. только на разработку проектной документации.

Суммарный объем инвестиций при реализации одобренных проектов, т.е. прямые инвестиции в экономику Российской Федерации, превысят 1,4 трлн руб., из которых 340 млрд руб. (примерно 25%) должны быть выделены Инвестиционным фондом. При этом на каждый бюджетный рубль будет привлечено 2,3 руб. частных инвестиций [79].

...

Объемы финансирования проектов из средств Инвестиционного фонда в 2006–2007 гг.

- Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области, 2007 г. – 472 млн руб.
- Комплексное развитие Нижнего Приангарья, 2007 г. – 1323 млн руб.
- Разработка проектной документации инвестиционного проекта по строительству платной автодороги «Краснодар – Абинск – Кабардинка», 2007 г. – 340 млн руб.
- Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск, 2007 г. – 1,77 млрд руб.
- Строительство скоростной автомобильной магистрали Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58, 2007 г. – 3,7 млрд руб.
- Разработка проектной документации автомобильной дороги М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска на участках км 21 – км 117 и км 330 – км 464, 2007 г. – 76 млн руб.
- ОАО «РВК», 2006–2007 гг. – 25 млрд руб.
- ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий», 2006 г. – 1,45 млрд руб.
- Оплата услуг инвестиционных консультантов, 2006–2007 гг. – 400 млн руб.

Всего за 2006–2007 гг. из средств Инвестиционного фонда израсходовано 34,5 млрд руб. Наиболее значительная часть этих средств была вложена в уставные капиталы двух государственных корпораций: ОАО «Российская венчурная компания» (25 млрд руб.) и ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» (1,5 млрд руб.). Кроме того, относительно небольшие суммы выделялись еще на ряд проектов, в основном на разработку проектной документации.

В 2008 г. на финансирование отобранных проектов планировалось выделить из фонда 96 млрд руб. (выделено 80 млрд руб.). В конце 2008 г. на рассмотрении правительственной комиссии находилось пять проектов федерального значения и около 50 заявок из субъектов РФ. При этом, по оценкам Мин-региона, при отборе региональных проектов на каждый рубль бюджетных средств может быть привлечено 5,6 руб. частного капитала.

В 2009 г. в связи с финансовым кризисом объем финансирования проектов из Инвестиционного фонда сократился с намеченных 113 до примерно 64 млрд руб. Из 21 проекта, утвержденного Правительством РФ, к реализации в 2009 г. отобраны 15 проектов, по которым инвесторы подтвердили свои обязательства по финансированию за счет собственных средств и начато строительство [80].

7.4. Особые экономические зоны

Важным инструментом активизации ГЧП в России призваны стать особые экономические зоны (ОЭЗ). В течение последних трех лет правовая основа для этого активно формировалась. 22 июля 2005 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [81], издан Указ № 855 «О федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами» (РосОЭЗ). Затем вышло соответствующее Постановление Правительства и были заключены соглашения между Правительством РФ и субъектами РФ о создании на их территории особых экономических зон.

В целях реализации вышеназванного Закона и создания условий для сооружения объектов инфраструктуры, призванных обеспечить функционирование особых экономических зон, а также в целях управления указанными объектами Правительство РФ в апреле 2006 г. преобразовало федеральное государственное предприятие «Внешнеэкономическое объединение “Внешстройимпорт”» в открытое акционерное общество «Особые экономические зоны» со 100-процентным участием государства.

Система управления особыми экономическими зонами выстроена по вертикали. Федеральное агентство по управлению ОЭЗ при Министерстве экономического развития (РосОЭЗ) имеет представительства во всех особых экономических зонах – Территориальные управления РосОЭЗ. Таким образом, оно может не только контролировать строительство объектов инфраструктуры и расходование государственных средств, но и осуществлять мониторинг деятельности частных компаний.

При РосОЭЗ создан Экспертный совет по технико-внедренческим зонам. Его цель – организация и проведение экспертной оценки бизнес-планов, представляемых лицами, которые претендуют на получение статуса резидента ОЭЗ. Кроме того, совет выдает заключения по проектам действующих резидентов, желающих изменить условия соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности.

Экспертный совет действует на постоянной основе и является коллегиальным консультативно-экспертным органом РосОЭЗ. В его состав входят крупные российские ученые, финансисты, специалисты-отраслевики, экономисты. Для проведения экспертизы бизнес-планов создаются также экспертные группы, включающие специалистов-хозяйственников в предметной области и экономистов.

В целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти 5 октября 2009 г. Указом Президента РФ было упразднено Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ), и его функции были переданы Министерству экономического развития РФ. Указ Президента РФ от 22 июля 2005 г. «О Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами» признан утратившим силу.

В сентябре 2008 г. Генпрокуратура направила в Минэкономразвития представление, в котором указывалось на неэффективное использование бюджетных средств при создании особых экономических зон, в частности на то, что эти средства размещались на депозиты под крайне низкие проценты. В материалах Генпрокуратуры указывалось также, что в пяти из семи ОЭЗ туристско-рекреационного типа до сих пор не зарегистрировано ни одного инвестора, не создано рабочих мест, а объем частных инвестиций равен нулю. В комментарии Минэкономразвития отмечается, что принятые меры повысят экономическую привлекательность ОЭЗ для частных инвесторов и «позволят более оперативно реагировать на потребности инвесторов-резидентов при создании необходимой инфраструктуры и последующего управления зонами». «Создание необходимой резидентам инфраструктуры ОЭЗ за счет федеральных и региональных средств будет продолжено. Все обязательства государства перед инвесторами будут выполнены в полном объеме» [82].

Появление нормативно-правовой базы по ОЭЗ дало импульс к активизации инвестиционной политики на региональном и муниципальном уровнях. Статус ОЭЗ предполагает преференции компаниям-операторам (резидентам) по трем направлениям экономической политики: 1) налоговые и таможенные льготы; 2) государственное финансирование инфраструктуры; 3) снижение административных барьеров. Сочетание этих инструментов представляет собой типичный пример государственно-частного партнерства и делает режим ОЭЗ привлекательным для бизнеса.

В декабре 2005 г. были созданы первые шесть ОЭЗ. Две из них – промышленно-производственные: в Липецкой области – по производству бытовой электроники и в Татарстане (Елабуга) – по выпуску автомобилей и их комплектующих, а также высокотехнологичной нефтехимической продукции. Четыре ОЭЗ относятся к инновационным (технико-внедренческим): в Московской области – по разработке информационных и ядерно-физических технологий (Дубна), в Зеленограде – по созданию и выпуску изделий микро- и наноэлектроники, в Санкт-Петербурге – по разработке высокотехнологичной продукции и в Томске – по разработке новых материалов. Кроме того, создано семь ОЭЗ туристско-рекреационного типа – в Краснодарском, Ставропольском и Алтайском краях, республиках Алтай и Бурятия, Калининградской и Иркутской областях.

В последнее время экономика России все больше сталкивается с проблемами развития

морских портов. Пока российские порты еще серьезно проигрывают своим зарубежным конкурентам.

Одной из форм привлечения инвестиций и дальнейшего развития экономического потенциала производственной деятельности морских портов может стать создание на их базе образований с особыми экономическими условиями функционирования – портовых особых экономических зон (ПОЭЗ). Такая возможность предусмотрена Федеральным законом № 240-ФЗ [83].

Согласно Закону ПОЭЗ будут создаваться на территориях морских и речных портов, а также аэропортов. Целью ПОЭЗ является стимулирование развития портового хозяйства и портовых услуг, конкурентоспособных по отношению к зарубежным аналогам. При этом на территории зон будет размещаться не только инфраструктура по обработке и обеспечению транзита грузов. Можно будет и производить товары на экспорт. В мировой практике такого рода режимы известны под названием франко-порты, в них существуют аналогичные российским налоговые и таможенные правила.

В соответствии с Законом на территории портовых особых экономических зон будет действовать таможенный режим свободной таможенной зоны. Указанная мера должна сделать получение статуса ПОЭЗ более привлекательным и, учитывая требования по объему инвестиций, предъявляемые к резидентам, вероятно, создаст благоприятные условия для привлечения средств на развитие портового хозяйства страны.

В портовых ОЭЗ будут действовать также льготы по земельному налогу и налогу на недвижимость. Это даст возможность резидентам интенсивно развиваться, наращивая объемы переработки грузов и перевозки пассажиров.

В связи с созданием ПОЭЗ внесены изменения в Налоговый кодекс РФ. Они касаются распространения налоговых льгот, предусмотренных в отношении резидентов особых экономических зон других типов, на резидентов портовых особых экономических зон; расширения перечня операций, не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения), а также уточнения порядка подтверждения права на невзимание или на получение возмещения при налогообложении налогом на добавленную стоимость и акцизами, в случае если товары помещены под таможенный режим свободной таможенной зоны.

Учитывая стратегические преимущества транспортной составляющей и географического положения России, а также потенциал ее прибрежных территорий, создание ПОЭЗ призвано ускорить интеграцию России в мировую экономику, а также обеспечить условия для перераспределения транзитных мировых потоков товаров и капиталов в интересах Российской Федерации.

Создание ПОЭЗ на территории Российской Федерации с учетом мирового опыта будет способствовать экономическому развитию как самих портов, так и регионов Российской Федерации. Указанный эффект достигается путем активизации внешнеторговой и инновационной деятельности, увеличения объемов экспорта, создания дополнительных рабочих мест, стимулирования развития конкурентоспособных видов научноемких технологий и промышленного производства, дополнительного притока в страну прямых иностранных инвестиций, обеспечивающих технологический прорыв России на зарубежные рынки.

В 2008 г. был проведен первый конкурс на создание ПОЭЗ. В итоге этот статус получили: один морской порт – Советская Гавань на Дальнем Востоке и два аэропорта – в Красноярске и Ульяновске.

Вместе с тем, как показывает опыт, процесс формирования и развития одобренных Правительством ОЭЗ протекает достаточно противоречиво. Новые технико-внедренческие и промышленно-производственные зоны не появляются, а многие проекты ОЭЗ, начатые два года назад, уже отстают в своем развитии от намеченных планов. При создании ОЭЗ не было четко определено место РосОЭЗ, территориальных агентств, ОАО «Особые экономические зоны», региональных властей.

Недостаточно активно осваиваются даже соответствующие бюджетные средства. Так, в 2006 г. предусмотренные федеральным бюджетом деньги для ОЭЗ в размере 8 млрд руб. остались практически неосвоенными. Например, на реализацию проекта ОЭЗ «Зеленоград» из федерального бюджета было выделено 1,4 млрд руб., а освоено только 50 млн руб.

Резиденты не торопятся обосновываться в ОЭЗ. Так, по состоянию на 22 февраля 2007 г. в ОЭЗ «Зеленоград» получили прописку только два резидента из ожидавшихся 15 компаний. Планировалось, что фирмы, которые зарегистрируются и будут работать в экономической зоне, сами построят необходимые им здания и сооружения. Но пока приступать к новому строительству просто некому.

По состоянию на середину 2009 г. в целом во всех ОЭЗ получили прописку немногим более 100 резидентов. Очевидно, частных операторов и инвесторов не устраивает объем льгот, которые предлагаются законом. По их мнению, получаемые льготы и привилегии не компенсируют в полной мере возникающие риски.

Еще один важный момент, которому необходимо в дальнейшем уделить особое внимание, – это большая открытость при принятии решений о присвоении статуса ОЭЗ. Существующий механизм заключения соглашений с резидентами и их отбор недостаточно прозрачны. Публичность проведения конкурсов, ясные критерии отбора, гласность при обсуждении заявок регионов существенно увеличить доверие бизнеса к этому инструменту экономической политики.

К созданию и работе ОЭЗ следует привлекать не только финансовые ресурсы государства, сколько активы и ноу-хау крупнейших отечественных банков, которые являются более гибкими структурами, чем органы государственного управления, а также в отличие от государства обладают современными финансовыми инструментами инвестирования. Государство же должно оставить за собой только меры регулирования, стимулирования и гарантирования деятельности резидентов ОЭЗ.

7.5. Концессии российских компаний за рубежом

За последние 15–20 лет российские компании приобрели опыт концессий и ГЧП в различных секторах на зарубежных рынках. Они внедрились в развитые страны, закупая акции промышленных предприятий в металлургии, нефтеперерабатывающей и других отраслях промышленности. Развивающимся странам российские компании помогают осваивать месторождения, строят заводы, электростанции, другие объекты.

Россия унаследовала от СССР довольно большой опыт оказания контрактных услуг и технической помощи в области энергетики, железнодорожного транспорта, поисковых и геолого-разведочных работ и имеет значительный профессиональный научно-технический потенциал. В настоящее время российские компании развиваются собственную сырьевую базу и содействуют развитию производственных мощностей, в первую очередь в энергетике зарубежных стран. НК «ЛУКОЙЛ», например, в рамках такой формы государственно-частного партнерства, как СРП, проводит работы на объектах в Египте, Азербайджане и Казахстане. Вообще, «ЛУКОЙЛ» наиболее интенсивно из отечественных вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) осваивает зарубежные шельфовые активы, базируясь на принятых там формах сотрудничества. На условиях СРП эта компания работает также в Центральной Азии, Южной Америке, на Ближнем Востоке и в Африке.

В 2007 г. компания «ЛУКОЙЛ Оверсиз» приобрела за 40 млн долл. США контрольный пакет (69%) в СРП-проекте на шельфе Кот-д'Ивуара и станет его оператором. Блок C1-205 площадью около 2600 кв. км находится на глубоководном шельфе Гвинейского залива в 100 км от побережья. Для компании это первый шаг в создании нового центра зарубежной нефтедобычи в данном регионе. По истечении семилетнего периода венчурных геологоразведочных работ в случае обнаружения месторождения, что весьма вероятно (участок расположен на одном траверзе и глубинах с нигерийскими нефтяными месторождениями этого залива), «ЛУКОЙЛ Оверсиз» будет вести его разработку в течение 25 лет с возможной пролонгацией СРП еще на 10 лет. Кроме того, «ЛУКОЙЛ» первым из

российских ВИНК получит ценный опыт ведения разведочных и эксплуатационных работ при больших глубинах моря [84].

Столь же активной становится политика приобретения или вхождения в зарубежные активы Газпрома, география «наступательных действий» которого тоже весьма обширна: акватория Балтийского моря (начатое строительство Северо-Европейского газопровода), побережье Англии (приобретение подземного газохранилища), Индийского океана, шельфы Венесуэлы, Средиземноморья и др.

Российская сторона может оказаться весьма конкурентоспособной в различных тендерах как участник СРП или концессионер при разведке и разработке месторождений на территории зарубежных стран, как концессионер на месторождениях дефицитного для России вида минеральных ресурсов. Благодаря наличию денежных средств, накопленных многими нефте- и газодобывающими компаниями, большому количеству высококвалифицированных специалистов и относительно дешевой рабочей силы российские компании настойчиво проникают на рынки минерального сырья зарубежных стран, в первую очередь стран – должников России как инвесторы (концессионеры), продавцы специфических услуг в сфере поисков и разведки месторождений различного типа.

В сентябре 2001 г. дочерняя компания «ЛУКОЙЛА» «Оверсиз Холдинг Лтд.» приобрела активы канадской фирмы Bitech Petroleum Corporation, которой, кстати, принадлежала доля участия в концессии по разработке нефтегазовых месторождений блока West Esh el-Mallaha (WEEM) в Египте. В июне 2002 г. «ЛУКОЙЛ Оверсиз» приобрела у канадской Naftex Energy Corporation еще одну долю участия в концессии WEEM, став, таким образом, единственным подрядчиком и оператором проекта. Другими сторонами концессионного соглашения являются Египетская государственная нефтяная компания (Egyptian General Petroleum Corporation – EGPC) и правительство Арабской Республики Египет.

19 июня 2003 г. в Каире министр нефти Арабской Республики Египет Самех Фахми и генеральный директор «ЛУКОЙЛ Оверсиз Иджипт Лтд.» С. Никифоров подписали концессионные соглашения по геологоразведке и разработке блоков Northeast Geisum и West Geisum, расположенных в Суэцком заливе [85]. Это стало возможным после принятия египетским парламентом Закона о ратификации итогов тендера на геологоразведку и разработку перспективных нефтегазоносных блоков, расположенных на морском шельфе Египта. В соответствии с этим Законом право на геологоразведку и разработку двух блоков получил «ЛУКОЙЛ Оверсиз».

Тендер был объявлен в мае 2002 г. Египетская государственная нефтяная компания выставила на него 38 лицензионных блоков в Суэцком заливе, Западной пустыне и на побережье Средиземного моря. В конце января EGPC официально уведомила «ЛУКОЙЛ Оверсиз» о победе компании в тендере. Затем последовала парламентская процедура ратификации итоговых документов по тендеру.

Суммарные ресурсы по обоим блокам определены в размере 423,8 млн баррелей нефти (по максимальной оценке). В пределах блоков выявлено семь перспективных в нефтегазоносном отношении структур. Общая площадь блоков – более 175 кв. км.

Программа геологоразведочных работ по обоим блокам рассчитана на четыре года. В первоначальной минимальной программе на геологоразведку запланированы инвестиции в объеме 27,8 млн долл.

Программа разработки блоков предусматривает бурение 40 добывающих скважин. Капитальные затраты на баррель нефтиного эквивалента составят 1,4 долл. Общая сумма инвестиций оценивается в размере более 340 млн долл. Проведение геологоразведочных работ на новых блоках позволит в будущем объединить инфраструктуры этих блоков и расположенной недалеко группы месторождений West Esh El Mallaha (WEEM).

WEEM является сегодня самым крупным проектом, реализуемым «ЛУКОЙЛ Оверсиз» в Египте. Концессионное соглашение по блоку WEEM заключено в 1993 г. В этой концессии «ЛУКОЙЛ Оверсиз» имеет 50-процентную долю. Рентабельность проекта WEEM в 2002 г.

составила более 30%.

Еще одним проектом компании «ЛУКОЙЛ Оверсиз» в Египте является разработка месторождения Meleïha, доказанные запасы которого составляют 35,3 млн баррелей нефти. «ЛУКОЙЛ» вошел в концессионный проект в составе российско-итальянского совместного предприятия LUKAgiP (1995 г.). В настоящее время доля «ЛУКОЙЛ Оверсиз» в концессии составляет 12%. Участниками проекта также являются IFC (20%), IEOC Co Inc. (56%) и др.

«ЛУКойл» активно работает на энергетических рынках других стран Ближнего Востока. В 2003 г. компания выиграла открытый тендер на концессию по разведке и разработке месторождений газа и газового конденсата на Блоке А в Саудовской Аравии и получила право заключить соответствующий контракт с правительством страны. Срок концессии – 40 лет.

Для реализации проекта будет создано совместное с государственной нефтяной компанией Saudi Aramco предприятие, в котором «ЛУКОЙЛу» будет принадлежать 80% участия. Реализацией проекта от имени «ЛУКОЙЛа», как и в Египте, займется «ЛУКОЙЛ Оверсиз».

На условиях ГЧП российский бизнес разрабатывает минерально-сырьевую базу многих развивающихся стран.

Намибия. Драгоценные камни (алмазы), добываемые в Намибии, получают на предприятиях, данных в концессию. Выгодными считаются не только высокоприбыльные концессии на прибрежном шельфе (на них приходится 55% всей добычи в Намибии), но и так называемые вскрышные участки на террасах вдоль северного, намибийского берега Оранжевой реки. В последние годы в Намибии усиливается присутствие российского бизнеса. Почти вся намибийская сторона Оранжевой реки поделена на концессии, предоставленные российским компаниям.

Гвинея. Российская компания «Русский алюминий» реализует масштабные проекты разработки в Гвинее бокситового месторождения Диан-Диан в рамках полученной концессии [86].

Транснациональные корпорации привыкли говорить на языке концессий. Данная категория договорных отношений используется в международной практике на протяжении многих десятков лет. Значит, Россия должна овладевать этим языком и понятийным аппаратом и вести переговоры в таком формате, который является общепринятым, а главное – наиболее рациональным. А потому для решения вопроса международных концессий в России необходимо прежде всего ввести постоянные и понятные всем зарубежным партнерам «правила игры».

7.6. Роль ГЧП в региональном и местном развитии

Потребности местных сообществ в модернизации старых и сооружении новых объектов общественной инфраструктуры (повышение энергоэффективности, компенсация амортизации сетей ЖКХ, восстановление и развитие дорожной сети, обновление парка общественного транспорта и т.д.) постоянно возрастают. Рост таких потребностей диктует необходимость более эффективно расходовать средства на реконструкцию, модернизацию, развитие и эксплуатацию общественной инфраструктуры, с тем чтобы получить более стойкий положительный социально-экономический эффект. При этом не обойтись без новых компетенций в управлении общественной инфраструктурой и связанными с ней услугами. Первое, казалось бы, самое очевидное решение – привлечь частный сектор. Но не всякий частный сектор способен выполнить задачи, которые стоят перед общественной инфраструктурой. Сложность современной инфраструктуры уже не позволяет управлять этим процессом «каждой кухарке»: требуется развитие компетенций, охватывающих возможные технические иправленческие решения для территорий с разным климатом, разным уровнем экономического развития и другой спецификой.

Государство сегодня не оказывает централизованной поддержки формированию всех таких компетенций, а масштаб локальных рынков (за исключением крупнейших

мегаполисов) недостаточен для содействия качественной подготовке кадров, содержания инфраструктуры проектирования, накопления управленческого опыта. Для эффективного технического и финансового решения проблем общественной инфраструктуры необходима организация крупных рынков проектов территориального и городского развития, позволяющих создать отрасль квалифицированных поставщиков соответствующих услуг.

Все более ограничиваются, особенно в условиях кризиса, и возможности обеспечения этих потребностей за счет региональных и местных бюджетов. Таким образом, формируется спрос на привлечение внебюджетного финансирования капитальных вложений в региональную общественную инфраструктуру.

Механизмы ГЧП призваны стать базовой конструкцией внебюджетных инвестиций, привлекаемых в целях ликвидации или сглаживания инфраструктурных разрывов, тормозящих социально-экономическое развитие субъектов РФ. В проекте методических рекомендаций Внешэкономбанка [87] ГЧП рассматривается как привлечение органами власти на контрактной основе частного сектора для более эффективного и качественного выполнения задач, относящихся к публичному сектору, на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенции.

Из содержания методических рекомендаций следует, что проект ГЧП – это модель решения такой задачи, обеспечивающая реализацию органами государственного и местного управления (ОГМУ) закрепленных за ними полномочий, прав собственности и исполнения обязательств по проекту с привлечением частного партнера. Предлагаемое ОГМУ потенциальным частным партнерам резюме проекта ГЧП определяется как краткое изложение замысла проекта, раскрывающего характер ожидаемого бюджетного или социального эффекта от его реализации, а также предполагаемые механизмы обеспечения срочности, платности и возвратности привлекаемых внебюджетных инвестиций.

При этом частный партнер привлекается для решения задач по всему спектру видов работ, предусматриваемых действующим российским законодательством: расширению, реконструкции, техническому перевооружению, модернизации, реставрации или созданию новых объектов капитальных вложений, или для партнерства в предоставлении публичных услуг на условиях участия в финансировании проекта и разделения рисков.

ОГМУ могут использовать ГЧП для замены традиционных методов бюджетного финансирования капитальных вложений в объекты общественной инфраструктуры или повышения качества общественных услуг. Это способствует оптимизации и экономии бюджетных расходов, значительному улучшению качественных и количественных параметров при реализации проектов социального обслуживания населения.

Организация государственного и муниципального управления использованием инструментов ГЧП для территориального и городского развития

Очевидно, что при использовании ГЧП для территориального и городского развития ответственность за организацию проектов лежит на ОГМУ. Формирование рынка проектов должно происходить в соответствии с отраслевыми и региональными стратегиями развития, при этом основным механизмом формирования рынка становится запуск тендеров на заключение и последующее выполнение контрактов ГЧП. Отсюда – необходимость в формировании **системы государственного и муниципального управления развитием общественной инфраструктуры, его законодательной и договорной основы**. В связи с этим ОГМУ в целях реализации приоритетных инвестиционных проектов должны решать задачи, с одной стороны, организации взаимодействия власти, бизнеса и общественных структур, а с другой – интеграции финансовых ресурсов бюджетов всех уровней, средств государственных корпораций, средств частных инвесторов и привлечения заемных средств. Эта работа будет содействовать выполнению мероприятий программы антикризисных мер Правительства РФ [88].

Пример регионального решения о создании органа управления ГЧП Республики Удмуртия (УР)

Правительство Удмуртии приняло решение о создании Управления по ГЧП при Министерстве экономики УР. Положение об Управлении согласовано заинтересованными министерствами УР. Принято решение об образовании коллегиального органа – Совета по инвестиционной деятельности, в состав Совета включен представитель Центра ГЧП Внешэкономбанка.

Подготовлен проект закона УР «Об участии Удмуртской Республики в государственно-частном партнерстве». Структура закона рекомендована Центром ГЧП Внешэкономбанка. Проект закона согласован Правительством УР и внесен в Законодательное собрание Республики.

Первый крупный проект, реализуемый в рамках деятельности новых институтов управления ГЧП в УР, – «Строительство и эксплуатация на платной основе автодорожного мостового перехода через реку Кама в районе г. Камбарка».

Инициатор проекта – правительство Удмуртской Республики.

Сметная стоимость строительства – 15,6 млрд руб.

Срок окупаемости – 27 лет.

Продолжительность строительства – 2010–2013 гг.

Соотношение частных и бюджетных инвестиций – 2,7 : 1.

Подготовлено технико-экономическое обоснование проекта, составлен прогноз интенсивности движения, определен возможный уровень платы за проезд, разработана юридическая модель проекта. Проект предполагается реализовать по концессионной схеме.

Основные цели проекта:

- создание одного из ключевых звеньев инфраструктуры в рамках продолжения Панъевропейского транспортного коридора № 2 (Берлин – Варшава – Минск – Москва – Нижний Новгород) на восток страны;
- развитие экономических связей регионов Центрального, Приволжского и Уральского федеральных округов путем существенного сокращения (на 300–600 км) пробега автотранспорта;
- обеспечение для населения и предприятий Камбарского муниципального района круглогодичного транспортного сообщения с другими территориями Удмуртской Республики;
- развитие на территории Удмуртской Республики и соседних регионов малого и среднего бизнеса в сфере придорожного сервиса (АЗС, авторемонтные мастерские, кафе, гостиницы и т.д.);
- организация в депрессивном районе 750 новых рабочих мест на период строительства и 80 новых постоянных рабочих мест на период эксплуатации;
- увеличение налогооблагаемой базы, доходов бюджетов всех уровней и валового регионального продукта Удмуртской Республики.

Для работы над проектом строительства платного мостового перехода через Каму в районе г. Камбарка на период образования регионального центра ГЧП создан временный коллегиальный орган, включающий представителей Минэкономики, Минфина, Управления автомобильных дорог и других республиканских структур. Данный коллегиальный орган проводит еженедельные совещания с оформлением протоколов по принятым решениям. Руководит совещаниями Председатель Правительства. Работу по подготовке проекта к конкурсу на выбор частного партнера и по заключению контракта ГЧП организует Правительство УР.

Источник: Рабочие материалы Внешэкономбанка.

Исходя из международной практики и опыта деятельности г. Санкт-Петербурга по использованию инструментов ГЧП для городского развития сложилось устойчивое мнение о целесообразности создания специальных органов по подготовке, запуску и управлению

проектами ГЧП – региональных центров ГЧП (РЦГЧП).

Конкретная работа РЦГЧП будет состоять в отборе проектов, реализуемых на условиях ГЧП, оценке их эффективности с точки зрения потребностей регионального развития, представлении проектов на утверждение региональным властям, подготовке конкурсов, утверждении контрактной и иной документации, а также создании условий для финансового закрытия сделок в рамках проектов, мониторинга реализации проектов и в регулировании условий контрактов. Формат РЦГЧП должен позволять координировать деятельность государственных органов исполнительной власти субъектов РФ с государственными институтами развития (включая Внешэкономбанк) при подготовке и реализации проектов ГЧП.

К задачам РЦГЧП относится участие в стратегическом планировании регионального развития и организация выполнения этого плана в части, касающейся использования инструментов ГЧП.

В рамках разработки стратегии развития региона формируется портфель стратегических инвестиционных проектов. РЦГЧП надлежит оценивать содержание этого портфеля с целью определения проектов, находящихся в сфере ответственности ОГМУ. Необходимо проанализировать целесообразность исполнения каждого из таких проектов на условиях бюджетного финансирования или с использованием ГЧП (бюджетная эффективность), установить последовательность их реализации. Для проектов, реализуемых на условиях ГЧП, определяются цели, объемы необходимых ресурсов, выбираются приемлемая юридическая модель ГЧП, процедура дальнейшей организации и методы обеспечения обязательств ОГМУ по отношению к проекту (регулирование, имущественное и бюджетное обеспечение, иные обязательства). В рамках последующей деятельности уполномоченного органа решаются задачи по организации проекта ГЧП.

РЦГЧП должен быть наделен компетенцией, достаточной для решения стоящих перед ним задач.

Организация деятельности региональных (муниципальных) органов власти по использованию инструментов ГЧП для территориального и городского развития

На стадии формирования портфеля стратегических инвестиционных проектов регионального значения ОГМУ должны выступать в качестве инициатора этой деятельности: осуществлять анализ поступающих предложений с целью определения проектов по объектам, на которые распространяется сфера ответственности ОГМУ, включая анализ целесообразности исполнения проектов на условиях бюджетного финансирования или с использованием ГЧП (бюджетная эффективность); устанавливать последовательность их реализации (**программа ГЧП**). Важно проанализировать сравнительный уровень затрат при использовании различных источников финансирования (исключительно бюджетные средства, частное финансирование, софинансирование в различных пропорциях) и отдачу на вложенный капитал (в международной практике – метод «Public Sector Comparator»).

Решение о подготовке и реализации выбранных инвестиционных проектов должно быть принято на уровне, достаточном для того, чтобы вовлечь в процесс организации проектов ГЧП те структурные подразделения администраций (правительств) субъектов РФ, к полномочиям которых относится разрешение конкретных вопросов реализации программы ГЧП и отраслевых проектов.

В дальнейшем ОГМУ должен организовать подготовку и исполнение проекта ГЧП, что включает следующие процедуры:

- 1) подготовку и проведение конкурса на выбор частного оператора (инвестора);
- 2) заключение контракта между победителем конкурса и ОГМУ;
- 3) выполнение контрактных обязательств по поддержке кредитоспособности проекта (гарантии, залоги, решения по софинансированию);
- 4) участие в закрытии финансовой сделки по привлечению финансирования инвестиций частным инвестором;
- 5) мониторинг реализации проекта;

6) обеспечение обратной связи и изменение условий сделки с целью управления рисками частного инвестора.

Исходя из этого определяются принципы деятельности РЦГЧП ОГМУ. РЦГЧП:

1) должен быть встроен в систему органов государственного (муниципального) управления, решающих за дачи социально-экономического развития региона, являться частью этой системы;

2) решает задачи публичного сектора по социально-экономическому развитию региона, что является формализованной обязанностью регионального центра ГЧП;

3) руководствуется в своей деятельности приоритетами социально-экономического развития, утвержденными региональными властями;

4) уполномочен принимать решения по вопросам своей компетенции от имени региональных властей;

5) обладает компетенцией и бюджетом для осуществления деятельности по организации проектов ГЧП;

6) регулярно взаимодействует с государственными институтами развития по вопросам методологии организации проектов, обеспечивая тем самым качество решений ОГМУ, касающихся реализации проектов ГЧП;

7) работает по стандартизированному регламенту, обеспечивая легитимность и прозрачность процедур ГЧП, а также достижение результатов, пригодных для привлечения внебюджетного финансирования капитальных вложений;

8) обладает полномочиями по осуществлению контроля за исполнением обязательств ОГМУ, принятых перед частным партнером и финансирующими организациями по контракту ГЧП;

9) формирует собственные кадры, потенциал которых достаточен для организации проектов ГЧП и оценки качества работы внешних специалистов (организаций), привлеченных к работе над проектами.

Процесс деятельности ОГМУ в лице РЦГЧП по организации проектов ГЧП включает пять этапов:

1) разработка Программы проектов ГЧП;

2) принятие решения о подготовке проекта ГЧП;

3) подготовка проекта ГЧП до момента заключения контракта ГЧП;

4) подготовка проекта ГЧП до момента привлечения финансирования в проект ГЧП и вступления в силу контракта ГЧП;

5) мониторинг исполнения обязательств сторон по контракту ГЧП.

Программа проектов ГЧП формируется на среднесрочную перспективу и включает инвестиционные проекты регионального или муниципального значения, планируемые к запуску в течение последующих трех лет. При сборе информации необходимо обеспечить сбор проектных предложений, относящихся собственно к сферам деятельности, в которых может использоваться инструмент ГЧП, – объекты общественной инфраструктуры (системы энергоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, системы переработки твердых бытовых отходов, системы регионального транспорта, общественные здания и инфраструктура туризма).

При отборе проектов необходимо строго различать инвестиционные решения, которые входят в состав программы и не могут быть реализованы на условиях частного финансирования или бюджетного финансирования. В процессе анализа необходимо сформулировать четкие характеристики проекта:

- цели бюджетной эффективности, эффективности и/или качества публичных услуг, развития доступности систем общественной инфраструктуры, которые преследует проект;

- заказчика проекта ГЧП (регион, муниципальное образование, государственное или муниципальное предприятие);

- роль частного партнера в части повышения эффективности эксплуатации, улучшения управления, привлечения финансирования, принятия рисков проектирования, строительства,

сбыта, регулирования и проч.;

- роль публичного заказчика в части повышения эффективности эксплуатации, улучшения управления, привлечения финансирования, принятия рисков проектирования, строительства, сбыта, регулирования и проч.;

- возможности привлечения частного партнера к достижению целей публичного заказчика (какие контрактные модели ГЧП могут быть использованы);

- представление имеющихся объективных технических и экономических данных по проекту.

Именно на этом этапе можно формировать целевые установки по проекту, которые не ограничиваются реализацией частных проектов в отдельном населенном пункте, а будут предполагать осуществление на локализованной территории сети одинаковых проектов в муниципальных образованиях, позволяющей привлечь эффективных стратегических партнеров и добиться большего социально-экономического эффекта.

В последующем по каждому из проектов должна быть проделана работа с целью получения более детального представления о составляющих проекта (технические решения, финансовые показатели, юридическая модель и т.д.) и составе подготовительных работ (включая смету таких работ). Проводятся предварительные консультации с заинтересованными инвесторами, консультантами, общественными организациями, финансовыми организациями по резюме проекта. Определяются ожидания от него и требования к его организации. Определяется порядок достижения необходимого социально-экономического и бюджетного эффекта от реализации проекта на условиях ГЧП. Формируются технические задания для консультантов или ответственных исполнителей предпроектных работ, определяются источники их финансирования.

Непосредственная деятельность по подготовке проекта к реализации делится на два этапа. Первый состоит в выборе партнера и заключении контракта (соглашения) ГЧП. Второй этап начинается после завершения первого и имеет целью совместно с частным партнером обеспечить заключение необходимых соглашений с финансовыми организациями, предоставляющими средства для реализации проекта.

Юридическая подготовка проекта включает, как правило, следующие виды работ: анализ прав на имущество и оформление правоустанавливающих документов, анализ вопросов развития локальных нормативных актов; определение юридической структуры отношений участников проекта; подготовку проекта контракта; подготовку разделов конкурсной документации (проект контракта, правоустанавливающие документы для решения по конкурсу, процедура проведения конкурса).

Техническая подготовка проекта включает, как правило, следующие виды работ: техническую диагностику; определение целевых показателей качества и эффективности проекта; выработку принципиальных технических решений по их достижению; оценку стоимости по аналогам; анализ вопросов подготовки земельного участка (включая получение прав на участок, освобождение от застройки, перенос коммуникаций); анализ вопросов получения разрешений и согласований на реализацию проекта; оценку затрат на подготовку проекта (подготовка земли, проектирование, получение согласований и разрешений); подготовку разделов конкурсной документации (состав информации, порядок оценки технических предложений).

Экономическая подготовка проекта включает, как правило, следующие виды работ: анализ спроса и предложения по организации входящих финансовых потоков проекта; обоснование тарифов (цен); обоснование необходимых бюджетных субсидий или госзакупок услуг (если необходимо); обоснование бюджетной эффективности реализации проекта на условиях ГЧП; подготовку финансовой модели; подготовку и сдачу бизнес-плана проекта, составленного с учетом требований финансовых организаций; подготовку разделов конкурсной документации (бизнес-план, состав информации, критерии оценки предложений, порядок оценки финансовых предложений). При подготовке бизнес-плана и финансовой модели проекта выполняются требования институтов развития, в том числе

Внешэкономбанка.

Предпроектные работы предусматривают формирование межведомственных групп государственных и муниципальных служащих для проведения тендера и управления исполнением контракта ГЧП, а также проведение мероприятий по их переподготовке.

В итоге предпроектных процедур предполагается проведение общественных слушаний по подготовленным документам. Общественные слушания могут включать в себя такие мероприятия, как сходы граждан, общественные и экспертные консультации, слушания в законодательных органах, распространение существенных сведений о проекте через средства массовой информации.

Решение ОГМУ о проведении тендера по результатам выполненных предпроектных работ должно включать в себя помимо формальных моментов:

- вопросы разработки проектной документации (в необходимых объемах, определяемых по результатам работы технического консультанта);
- вопросы подготовки территории (в необходимых объемах, определяемых по результатам работы технического консультанта);
- вопросы разрешений и согласований;
- вопросы доработки правоустанавливающих документов и развития локальной нормативной базы (в необходимых объемах, определяемых по результатам работы юридического консультанта);
- вопросы выработки необходимых тарифных и иных решений, относящихся к экономическому регулированию, бюджетным субсидиям в проект, финансовому обеспечению работ ОГМУ по подготовке проекта (в необходимых объемах, определяемых по результатам работы экономического консультанта).

По завершении тендера осуществляется работа по привлечению в проект частным инвестором внебюджетного финансирования на условиях заключенного контракта ГЧП. Последовательность действий на данном этапе определяется графиком переговоров частного инвестора с финансирующими организациями, но по продолжительности этот этап не может превышать установленный в конкурсной документации срок для введения контракта в силу. ОГМУ участвует в переговорах и презентациях частного инвестора с финансирующими организациями, разъясняет условия контракта, порядок деятельности по выполнению своих обязательств, механизмы обеспечения своих обязательств, принятых в рамках контракта, перед частным инвестором. При необходимости финансирующим организациям предоставляется дополнительная информация по проекту и деятельности ОГМУ. ОГМУ рассматривает предложения финансирующих организаций по коррекции контракта ГЧП в части, касающейся условий получения частным инвестором финансирования, и организации взаимодействия ОГМУ с финансирующими компаниями по реализации проекта. По результатам рассмотрения принимается решение о коррекции отдельных условий контракта, не являющихся существенными, а также о заключении дополнительных соглашений с финансирующими организациями и частным инвестором по вопросам взаимодействия при реализации проекта.

После завершения второго этапа работы по подготовке проекта и начала его фактической реализации осуществляется работа по мониторингу исполнения обязательств частных инвесторов и профильных подразделений ОГМУ, принятых в рамках контракта ГЧП. Важно не только организовать указанный мониторинг в части, касающейся исполнения обязательств частным партнером, но и контролировать исполнение обязательств подразделениями ОГМУ, выявлять объективные изменения среды реализации контракта, проводить его адаптацию, позволяющую добиваться целей партнерства. В ходе мониторинга ОГМУ должно определять потребность в усилении конкуренции за реализуемый контракт ГЧП с целью повышения эффективности его исполнения.

Роль государственных институтов развития в содействии ОГМУ по применению инструментов ГЧП для территориального и городского развития

В соответствии с Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития» и Меморандумом о финансовой политике Внешэкономбанка одним из приоритетов в деятельности Внешэкономбанка является использование инструментов ГЧП. В число важнейших стратегических ориентиров Внешэкономбанка на период 2008–2012 гг. входит обеспечение доли проектов, финансируемых на принципах ГЧП, в портфеле проектов банка на уровне не ниже 30% от совокупного объема финансируемых банком проектов.

Для реализации задач банка в области ГЧП создан Центр ГЧП Внешэкономбанка (далее – Центр). Деятельность Центра направлена на создание и поддержку развития рынка проектов ГЧП. Деятельность Центра по развитию регионального использования инструментов ГЧП направлена на достижение следующих целей.

- Создать региональную сеть организаций, встроенных в систему государственного управления, обладающих необходимыми полномочиями, компетенциями и бюджетом, нацеленных на реализацию региональных или городских стратегий развития путем планомерной подготовки проектов ГЧП, организации проведения соответствующих тендерных процедур, поддержки управления рисками реализуемых проектов в рамках обязательств ОГМУ по контракту ГЧП и в рамках регионального законодательства по ГЧП.

- Обеспечить регулярное участие Центра в деятельности региональных центров ГЧП в рамках совместного регламента организации проектной деятельности, ориентированного на использование ОГМУ возможностей государственных институтов развития; содействовать повышению качества и результативности работы РЦГЧП и оказывать им методологическую помощь; организовать регулярную переподготовку соответствующих кадров ОГМУ; создать квалифицированный спрос на услуги Центра.

- Получить на выходе прогнозируемый задел (поток) проектов регионального или городского развития, позволяющий привлекать финансовые организации, планировать деятельность банка, развивать конкуренцию консультационных компаний за участие в подготовке проектов и конкуренцию стратегических инвесторов за проекты; использовать сеть региональных центров и информацию о рынке проектов ГЧП для продвижения инвестиционного имиджа России.

Контрольные вопросы

1. В какой период исторического развития в России строились железные дороги на основе концессий?
2. Какую роль играли концессии при нэпе?
3. Какие формы ГЧП активно используются в современной России, а какие применяются редко и почему?
4. Охарактеризуйте существующую в России нормативно-правовую базу по ГЧП.
5. В чем состоит основное противоречие ГЧП в России?
6. Какие концептуальные препятствия стоят на пути ГЧП в России и как их преодолеть?
7. Охарактеризуйте деятельность Инвестиционного фонда РФ.
8. В чем специфика проектов Европейской и Азиатской частей России, финансируемых из Инвестиционного фонда?
9. Дайте характеристику особых экономических зон в России.
10. Какие компании России, в каких странах и отраслях успешно работают на основе концессий?
11. Опишите, как должна быть организована деятельность по использованию инструментов ГЧП.
12. В чем заключается юридическая подготовка проекта ГЧП?
13. Дайте характеристику тендерных процедур по проектам ГЧП.
14. Перечислите цели создания и функции Центра ГЧП.

Глава 8 ГЧП в сфере транспорта

Крупнейшей сферой исторически сложившегося взаимодействия государства и частного капитала в области производства общественных услуг, объединения ресурсов и разделения рисков являются в современном мире транспортные проекты: водные каналы, мосты и туннели, стратегические железные и автомобильные дороги, морские порты и аэропорты, логистические комплексы транспортных узлов, трубопроводный, городской общественный и коммунальный транспорт.

Для Российской Федерации решение транспортной проблемы было и остается приоритетной задачей, при этом государственно-частное партнерство рассматривается как реальный эффективный механизм достижения целей, поставленных в программных документах. Распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р [89] утверждена Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Направления развития транспортной системы базируются в Стратегии на идеях проекта Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и на широком спектре документов, определяющих перспективы общественного и экономического развития России, ее регионов и отраслевых комплексов, транспортной системы и отдельных видов транспорта, международной транспортной интеграции. В числе этих документов – стратегии регионального и отраслевого развития, законодательные и иные нормативные правовые акты, включая бюджетные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов, соответствующее региональное законодательство, нормативные правовые акты в области обороны и национальной безопасности Российской Федерации.

Транспортная отрасль в России должна системно обеспечить все сферы жизнедеятельности отечественной экономики, выйти на конкурентные позиции по основным экономическим показателям (производительность, фондоотдача, рентабельность, энергоемкость), по уровню совокупных издержек общества, зависящих от транспорта, удельных транспортных издержек в стоимости продукции и услуг, безопасности, экологичности и качества транспортных услуг. Внедрение транспортной системы страны в стратегические программы смежных отраслей и регионов России позволит, в свою очередь, обеспечить развитие субъектов РФ, отраслей и межотраслевых комплексов.

В настоящее время доля внебюджетных инвестиций в финансировании транспортного комплекса составляет около 40%. Остальные 60% обеспечиваются за счет бюджетных средств. Исходя из задач Транспортной стратегии в перспективе это соотношение должно измениться в сторону увеличения доли внебюджетных источников. Прогнозируемый объем капитальных вложений в Стратегию (по инерционному варианту) составляет около 136 трлн руб. (2010–2030 гг.), в том числе более 18 трлн руб. за период 2010–2015 гг. Причем около 28% из них – средства федерального бюджета, примерно 15% – бюджеты субъектов РФ и основная часть – 57% – внебюджетные средства.

В качестве одного из социально-экономических итогов реализации Стратегии постулируется «развитие конкурентной среды, государственно-частного партнерства, целенаправленное формирование условий для инвестирования», которые «обеспечат интенсивный рост инвестиционной привлекательности отрасли».

8.1. Автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры

Мировой опыт строительства автомагистралей и связанной с ними инфраструктуры на принципах ГЧП чрезвычайно обширен. «Старая» Европа и Северная Америка, Австралия, государства Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой, развивающиеся страны Азии, Центральной и Южной Америки, Африки накопили богатый опыт реализации проектов в этой сфере, что подтверждает адаптивность механизма ГЧП к различным системам государственного устройства при решении властью долгосрочных социально-экономических задач.

В Российской Федерации на автомобильный транспорт приходится 47,4% объема коммерческих перевозок грузов и 57,8% пассажирских перевозок транспортом общего

пользования. Анализ международного опыта использования механизма ГЧП позволяет с оптимизмом говорить о перспективах реализации инвестиционных проектов по созданию автодорожной инфраструктуры в нашей стране. В первую очередь это относится к системе платных автомагистралей.

В целях реализации проектов по созданию платных автомобильных дорог и формирования инвестиционной привлекательности дорожного хозяйства в Минтрансе создана Рабочая группа по развитию платных автодорог и других объектов инфраструктуры; в подпрограмму «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002– 2010 годы)» включен дополнительный раздел «Государственно-частное партнерство при строительстве автомобильных дорог и объектов дорожной инфраструктуры». В нем перечислены первоочередные объекты, на которых до 2013 г. должен быть введен платный проезд. Помимо российских компаний планируется на конкурсной основе привлекать к подготовке и реализации проектов платных дорог международные инжиниринговые и финансовые компании, имеющие соответствующий опыт и высокую репутацию.

В настоящее время Минтранс совместно с Минэкономразвития, а также ведущими мировыми консалтинговыми компаниями разрабатывает комплексную концепцию организационно-правовой и финансовой модели управления на платных автомобильных дорогах. Рассмотрим состояние и ближайшие перспективы реализации проектов ГЧП в этой сфере.

Первая платная скоростная автомагистраль – «Западный скоростной диаметр» (ЗСД) в Санкт-Петербурге. Строительство ЗСД и его последующая эксплуатация на платной основе являются полигоном для применения механизмов государственно-частного партнерства в развитии транспортной инфраструктуры Российской Федерации.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 31 октября 2006 г. № 1494-р [90] реализация проекта строительства ЗСД осуществляется на основе концессионного соглашения, права и обязанности концедента по которому совместно осуществляются Российской Федерацией и городом федерального значения Санкт-Петербургом и которое предполагает строительство ЗСД как объекта государственной собственности.

Проект «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге

Целью создания платной скоростной автомагистрали являются повышение эффективности работы Санкт-Петербургского транспортного узла и подключение его к сети федеральных автомобильных дорог Российской Федерации.

Проект магистрали предусматривает строительство автодороги протяженностью 48,9 км, 55% из которых составят эстакадные участки. Средняя ширина – 6–8 полос. В составе магистрали предполагается сооружение двух туннелей и постройка 72 инженерных сооружений, включая мосты, путепроводы и транспортные развязки.

Стоимость проекта составляет 212 млрд 700 млн руб., в том числе средства инвесторов – 108 млрд, Инвестиционного фонда – 71,2 млрд, средства бюджета города – 33,5 млрд руб.

...

Инвестором выступил консорциум «Западный скоростной диаметр – Невский меридиан», в который вошли французская компания «Bouygues», немецкая «Hochtief», российские «Базовый элемент» и «Мостотряд-19», а также французская инжиниринговая «Egis» и австрийская строительная «Strabag AG». Обязанности концедента при заключении и исполнении концессионного соглашения в отношении автомобильной дороги ЗСД осуществляются совместно Российской Федерацией в лице Федерального дорожного агентства и Санкт-Петербургом.

В начале ноября 2006 г. стартовал конкурс по выбору инвестора для строительства магистрали. Документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного

соглашения в отношении ЗСД утверждена Концедентом – Федеральным дорожным агентством и Правительством Санкт-Петербурга [91]. К конкурсу были допущены четыре участника, представлявшие интересы консорциумов российских, австрийской, немецкой, французской, голландской, турецкой, южно-африканской и испанской компаний. В связи с тем, что срок подачи заявок неоднократно продлевался, постановление о заключении концессионного соглашения на строительство ЗСД было принято только в июле 2008 г., а уже в конце того же года был открыт первый участок ЗСД протяженностью 5,7 км.

Реализация проекта осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и Санкт-Петербурга с использованием существующих юридических схем и механизмов. Вместе с тем привлечение совместного финансирования федерального бюджета и бюджета Санкт-Петербурга повлекло необходимость издания специальных распоряжений Правительством РФ [92] и Правительством Санкт-Петербурга [93], предусматривающих порядок реализации проекта, утверждения схемы его финансирования с учетом социальной значимости проекта для Северо-Западного региона и России в целом.

Взаимоотношения Российской Федерации и Санкт-Петербурга по поводу совместной реализации проекта создания и эксплуатации ЗСД урегулированы соответствующим Соглашением от 30 ноября 2006 г. [94]. Однако в связи с финансовым кризисом реализация проекта в целом оказалась под угрозой срыва. Концессионный договор не подписан. «Строительство этой дороги у нас планировалось совместно с частными инвесторами, но, к сожалению, в современных условиях они отпали. В связи с этим мы приняли решение, чтобы и коллектив сохранить, и построить дорогу», – заявил Председатель Правительства РФ В.В. Путин. В итоге государство гарантировало финансирование строительства Западного скоростного диаметра (ЗСД) в Санкт-Петербурге на 2009–2010 гг. за счет средств федерального бюджета в размере более 20 млрд руб. В 2009 г. планировалось выделить из федерального бюджета на строительство объекта 6 млрд руб., а в 2010 г. – 14,6 млрд руб. Санкт-Петербург, в свою очередь, в 2009–2010 гг. выделит из своего бюджета еще 6 млрд руб. [95]. Ранее ввод ЗСД планировался на конец 2011 г. В феврале 2009 г. администрация города сообщила, что сроки окончания ЗСД переносятся на 2013–2014 гг. «из-за сложных экономических условий».

Другим крупным и национально значимым проектом в области развития дорожной инфраструктуры, финансирование которого предполагается осуществлять с привлечением внебюджетных средств, является проект создания новой скоростной автомобильной магистрали Москва – Санкт-Петербург (от МКАД до КАД Санкт-Петербурга), интегрированной в международные транспортные коридоры «Север – Юг».

...

Скоростная автомагистраль Москва – Санкт-Петербург [96]

Протяженность будущей платной автотрассы от Москвы до Санкт-Петербурга составит около 650 км. Ширина проезжей части дороги – 10 полос на выезде из Москвы, 8 полос – в Ленинградской и Московской областях и 6 полос – на территории Тверской и Новгородской областей. Согласно проекту по дороге до Санкт-Петербурга будет построено 32 развязки, 85 мостов и 167 путепроводов, а в Санкт-Петербурге новая трасса соединится с дорогой на Финляндию. Платная трасса потребует инвестиций в размере приблизительно 200–240 млрд руб. Срок окупаемости – около 17 лет.

Общая длина головного участка автомагистрали «Москва-Санкт-Петербург» составляет 43 км 108 м. Общее число полос движения – 8–10; ширина полосы движения – 3,75 м. На дороге будет установлена Автоматизированная система управления дорожным движением, организованы площадки для отдыха, обеспечена современная связь посредством применения последних достижений информационных технологий (в том числе пункты аварийной связи), служба эвакуации. Средневзвешенный тариф для проезда по трассе по условиям конкурсного предложения выигравшего участника составляет 3,60 руб./км. Строительство

начнется в 2010 г. после подтверждения концессионером финансового закрытия проекта. Срок строительства – 36 месяцев.

Общая стоимость проекта составляет около 60 млрд руб., 23 млрд руб. выделяет Правительство РФ, а остальные средства привлекает концессионер.

27 июля 2009 г. в Министерстве транспорта РФ состоялось подписание концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе скоростной автодороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15–58 км. Со стороны концедента концессионное соглашение подписал руководитель Федерального дорожного агентства, со стороны концессионера – Генеральный директор французского холдинга «Vinci», который является учредителем специально созданного для осуществления проекта ООО «Северо-западная концессионная компания». Эта компания стала в 2008 г. победителем концессионного конкурса, объявленного в соответствии с распоряжением Правительства РФ 24 сентября 2007 г.

Строительство головного участка магистрали Москва-Санкт-Петербург позволит решить ряд транспортных проблем Москвы и ближайшего Подмосковья, в том числе обеспечить новый скоростной подъезд к аэропорту Шереметьево и городам Химки, Долгопрудному, Зеленограду, разгрузить проходящий по г. Химки участок существующей автодороги М-10 «Россия», который станет дублирующим (альтернативным) маршрутом для бесплатного проезда.

Необходимость решения транспортной проблемы вызвала к жизни ряд других стратегических концессионных автодорожных проектов. Так, в концессионном конкурсе проекта строительства нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск победило ОАО «Главная дорога». Это консорциум, сформированный управляющей компанией «Лидер», в который вошли «Газпромбанк», «Стройгазконсалтинг», португальская Brisa, австрийская Alpine и испанская FCC Construcion. Реализация данного проекта позволит разгрузить головные участки Минского и Рублево-Успенского шоссе, выведет транзитное движение из г. Одинцово, улучшит экологическую обстановку.

Ведется разработка проектной документации по крупнейшему инвестиционному проекту «Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области», которая станет составляющей международных транспортных коридоров.

...

Проект «Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области»

Основная цель проекта – разгрузка радиальных выходов из Москвы и уличной сети города от движения большегрузного и транзитного транспорта.

Проектная протяженность дороги – 442 км, удаленность от МКАД – от 25 до 80 км. Трасса пройдет по территориям 52 муниципальных образований Подмосковья [97]. Начало строительства запланировано на 2011 г. Открытие движения по первому участку ЦКАД ожидается в 2012 г. Предполагаемые сроки завершения строительства – 2015 г. Проектная стоимость строительства ЦКАД составляет 469 млрд руб. Подготовка проектно-сметной документации – 8,9 млрд руб., в том числе более 6 млрд руб. предполагается выделить из Инвестиционного фонда. Ожидается, что государство (за счет средств Инвестиционного фонда) профинансирует 60% стоимости строительства, правительство Московской области – 10%, частные инвесторы – 25%. Заказчик проекта – ФГУ «Дороги России».

Ведется подготовка к конкурсу на разработку проектной документации для строительства и эксплуатации на платной основе автомобильной дороги М-4 «Дон» на участках км 21 – км 117 и км 330 – км 464. Реализация данного проекта составит основу

скоростного автодорожного маршрута по направлению международного транспортного коридора «Север – Юг» от морских портов на Балтике до Черного моря.

Еще одним новым крупным инфраструктурным проектом, создаваемым с использованием технологий ГЧП, является проект строительства трассы в обход г. Волгограда. На его примере можно проследить последовательность действий инициаторов проекта. Идея возникла еще в 2005 г. Цели проекта: экономическое развитие региона, разгрузка улично-дорожной сети г. Волгограда и улучшение экологической ситуации в городе, увеличение скорости движения транзитных потоков в МТК «Север – Юг» и снижение транспортных издержек. Осуществлять возврат инвестиций предполагалось на основе взимания платы за проезд.

В течение нескольких лет администрация Волгоградской области поднимала вопрос об изыскании финансирования для разработки и реализации данного проекта. Наконец одним из основных партнеров по данному проекту выступил Внешэкономбанк со своим Центром ГЧП. В подготовке контракта и необходимой документации участвует ряд профильных инженерных компаний, юридические консультанты, крупные финансовые институты. На предварительном этапе первичную оценку проекта произвела команда экспертов Всемирного банка, имеются перспективы привлечь к софинансированию Европейский банк реконструкции и развития.

В 2009 г. произведена оценка инвестиционной привлекательности проекта, определены стартовые значения основных критериев инвестиционного конкурса (объем внебюджетных инвестиций; распределение основных рисков; продолжительность платной эксплуатации – срок концессии; порядок установления максимальных тарифов за пользование платной автомобильной дорогой; объем государственных субсидий), а также организационные (управление проектом), финансовые (способы финансирования) и юридические (нормативно-правовые акты) механизмы, позволяющие реализовать проект.

На первой стадии разработки проекта: оценена общая сметная стоимость строительства автодороги – около 54 млрд руб. (доля государства – около 75%, частных инвесторов – 25%); определены эксплуатационные затраты; даны предложения по управлению проектом; определены размеры платы за проезд и доходы проекта; разработан финансовый план и произведена финансово-экономическая и социально-экономическая оценка проекта; определена его бюджетная эффективность; выполнена оценка рисков и предложены мероприятия по их огра ничению. Доказана возможность бесплатного альтернативного проезда по существующей улично-дорожной сети г. Волгограда.

Реализовывать проект создания платной автомобильной дороги предполагается в форме государственно-частного партнерства на основе схемы ВОТ. Весь процесс реализации по критерию финансирования можно разделить на два этапа: подготовительный (финансируется за счет средств федерального бюджета и бюджета Волгоградской области) и коммерческий (долевое финансирование в рамках концессионного соглашения).

Предполагаемый срок начала эксплуатации платного участка – 2013 г. Период окупаемости – 13 лет. Продолжительность периода эксплуатации дороги на платной основе – 30 лет. Такой срок позволяет привлечь в проект инвестора с максимальным количеством денежных средств. Уменьшение срока приведет к снижению суммы вложений частного инвестора. Увеличение же данного срока не приводит к значительному увеличению суммы его вложений.

С учетом продолжительности строительства общий срок концессионного соглашения составляет 35 лет. Проект должен оказать положительный социальный и бюджетный эффект и, следовательно, может быть частично профинансирован за счет государства. Государственное финансирование проекта на стадии строительства объекта предполагается осуществлять за счет средств Инвестиционного фонда. Форма финансирования – субсидии. Кроме предоставления субсидий на строительство государственный участник проекта финансирует и обеспечивает разработку проекта дороги, а также подготовку территории, включая выкуп и изъятие земель.

Размер платы за проезд и эластичность спроса на проезд по платной дороге в зависимости от размера платы были определены в соответствии с «Методикой расчета размера платы за проезд по платным автомобильным дорогам и дорожным объектам...» [98]

Задача оценки генерируемого финансового потока решается с помощью следующего алгоритма:

- 1) проводится анализ существующей интенсивности движения на сети автомобильных дорог зоны тяготения платной автомагистрали;
- 2) рассчитывается максимальное значение экономии, достигаемой пользователем при проезде по платной автомагистрали в сравнении с альтернативными маршрутами;
- 3) проводится анкетирование водителей легковых автомобилей и руководителей автотранспортных предприятий – потенциальных пользователей платной автомагистрали;
- 4) определяются оптимальные значения размеров платы за проезд для каждой группы автомобилей;
- 5) для рассчитанных значений размеров платы и с учетом анализа существующей интенсивности и планов развития дорожной сети осуществляется моделирование транспортных потоков на платной и прилегающих альтернативных автодорогах.

Проведенные социологические исследования показывают, что наличие не менее 80% потенциальных пользователей автомобильной дороги поддерживает решение о ее строительстве.

«Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года» определила масштабную программу развития сети автомобильных дорог, в реализации которой важная роль отведена проектам ГЧП. Это в полной мере относится к строительству платных и скоростных автомагистралей, региональных автодорог, дорог, позволяющих интегрировать разобщенную дорожную сеть отдельных областей в единую транспортную систему России, модернизировать и разгрузить крупные транспортные узлы, обеспечить доступ к морским портам и потенциальным точкам экономического роста, наладить круглогодичную связь по дорогам общего пользования с перспективными населенными пунктами, развить местную автодорожную сеть с твердым покрытием, которая в будущем должна связать все населенные пункты. В связи с этим автодорожные ГЧП должны стать объектом внимания не только федеральных и отдельных региональных органов исполнительной власти, но и органов местного самоуправления.

8.2. ГЧП на объектах железнодорожного транспорта Российской Федерации

Железнодорожный транспорт выполняет 62% общего объема грузовых перевозок или 84,3% общего грузооборота (без учета трубопроводного). Общая протяженность российских железных дорог – более 86 тыс. км. Предприятия негосударственных форм собственности осуществляют на промышленном железнодорожном транспорте 85,6% перевозок грузов. При этом на 1000 кв. км в стране находится всего 5 км железных дорог, что в десятки раз ниже мировых стандартов для развитых стран.

Если обратиться к Транспортной стратегии, то в ее Инерционном варианте на период 2010–2015 гг. при общем объеме капитальных вложений в железнодорожный транспорт в 7,665 трлн руб. более 90% средств предусматривается привлечь из внебюджетных источников (6,926 трлн руб.) и менее 10% – из федерального и региональных бюджетов. ГЧП должно стать способом реализации проектов новых капиталоемких железнодорожных линий с окупаемостью 10–15 лет.

Железнодорожный транспорт является классической сферой применения ГЧП. В перспективе передача объектов отрасли в концессию может стать основным инструментом экономической реформы на железнодорожном транспорте.

Этот тезис подтверждается не только историческим (о чем мы говорили в части I настоящего пособия), но и современным европейским и мировым опытом (в том числе Китая и Индии). Так, компанией «Siemens» на условиях концессии был реализован проект

железной дороги в Мексике длиной 150 км, соединяющей восемь городов. Срок концессии – 30 лет. Общий объем инвестиций в проект составил 1,1 млрд долл. В качестве другого примера назовем проект ГЧП высокоскоростной магистрали HSL Zuid в Нидерландах, весь объем инвестиций в который – 1,2 млрд евро – был внесен частными инвесторами (90% – частными банками, 10% – промышленными компаниями, в том числе «Siemens»).

Ряд проектов в области железнодорожного транспорта на базе модели ГЧП реализуется с участием международных финансовых институтов. Европейский инвестиционный банк реализовал по схеме ГЧП железную дорогу Oresund (Дания, Швеция), высокоскоростную магистраль HSL Zuid (Нидерланды), туннель Rail Link (Англия). Крупные частные инвестиционные банки (HSBC, Deutsche Bank, Bank of America) тоже участвуют в проектах ГЧП в сфере строительства объектов железнодорожной инфраструктуры.

Основные направления эффективного использования механизмов ГЧП: комплексная эксплуатация отдельных участков железных дорог; управление и содержание участков сети железных дорог; выполнение перевозок на сети, принадлежащей государству; управление и содержание терминалных объектов (вокзалы, грузовые терминалы).

В Российской Федерации планируется использовать различные технологии финансирования проектов ГЧП, такие как экспортное, проектное и частично сметное финансирование (например, в проектах комплексного освоения территорий), и различные формы ГЧП – от концессий, арендных и лизинговых схем до софинансирования проектов в рамках государственно-частного партнерства. Потенциал российских институтов развития, банков и крупнейших частных и частно-государственных компаний сегодня, несмотря на кризис, позволяет вести речь о реализации железнодорожных инфраструктурных проектов на условиях ГЧП в беспрецедентно крупных масштабах.

В области железнодорожного транспорта использование механизма ГЧП предполагается в проектах строительства высокоскоростных железнодорожных магистралей Москва – Санкт-Петербург, Москва – Нижний Новгород, Санкт-Петербург – Балтийская. Они обеспечат перенос пассажирского движения с существующих перегруженных железнодорожных линий и использование последних исключительно для грузовых перевозок. Эти железные дороги составят реальную конкуренцию автомобильному и воздушному транспорту. Общий экономический эффект от проектов будет достигнут за счет повышения эффективности грузоперевозок, дополнительного стимулирования экономического развития как минимум трех регионов Российской Федерации и создания дополнительных рабочих мест в районах прохождения трассы.

К важным железнодорожным проектам на основе ГЧП, получившим поддержку Инвестиционного фонда РФ, относятся: грузообразующие и технологические линии в рамках проектов «Урал промышленный – Урал полярный», «Белкомур» (Белое море – Коми – Урал), «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» и др.; строительство железной дороги Кызыл – Курагино (505 км), которая свяжет Республику Тыва с железнодорожной сетью России, проекты строительства подъездных путей к месторождениям полезных ископаемых (коксующиеся угли, медь, молибден и др.), железная дорога Нарын – Лугокан в Читинской области (375 км) для освоения месторождений полиметаллов; проекты развития крупных транспортных узлов, припортовых железнодорожных станций и др.

В этих проектах предусматриваются участие и привлечение инвестиций компаний ОАО РЖД, «Газпром», «ЛУКОЙЛ», ОПК (группа Межпромбанка), «НОВАТЭК», ТНК – ВР, «Транснефть», ОАО «Норильский никель», «РУСАЛ», «СУЭК», ОАО «Азот», ОАО «Сильвинит» и др. При этом роль компаний с государственным (в том числе 100-процентным) участием в проектах ГЧП представляется противоречивой. С одной стороны, они выступают как партнер, представляющий интересы государства, но с другой – их уставная задача – максимизация прибыли в результате коммерческой деятельности и соответственно рыночное поведение. В качестве соинициаторов проектов выступают администрации соответствующих субъектов РФ (или юридические лица, представляющие их интересы): республик Тыва, Коми, Бурятия, Коми-Пермяцкого автономного округа,

Читинской, Архангельской, Пермской, Мурманской областей, Красноярского края (Корпорация развития Красноярского края). По ряду проектов в целях их реализации (начиная с разработки проектной документации) могут создаваться корпорации (например, ОАО «Корпорация Урал промышленный – Урал полярный») и управляющие компании.

В результате государственно-частное партнерство на железнодорожном транспорте будет формироваться и реализовываться по трем принципиальным схемам:

1) долевое финансирование строительства, реконструкции и, возможно, эксплуатации железнодорожной инфраструктуры, в том числе с использованием инвестиционных ресурсов государственных институтов развития;

2) финансирование строительства, реконструкции и эксплуатации железнодорожной инфраструктуры за счет заинтересованных пользователей железнодорожных услуг;

3) государственное стимулирование инвестиционной активности частных компаний, включая транспортные и промышленные корпорации и предприятия.

В ситуации, когда потребности в инвестициях огромны, но существуют бюджетные ограничения, использование финансового инжиниринга, а именно модели ГЧП в части реализации крупных инфраструктурных проектов может стать эффективным решением проблемы развития железнодорожного транспорта России.

8.3. ГЧП на объектах морского транспорта и внутренних водных путей

Государственная политика на морском транспорте направлена на реализацию положений Морской доктрины Российской Федерации [99] и Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.

В соответствии с Доктриной основными целями судоходной политики Российской Федерации являются поддержание ее флота и морских портов на уровне, гарантирующем экономическую независимость и национальную безопасность, сокращение транспортных издержек, увеличение объемов внешней торговли и транзитных перевозок через территорию страны.

К основным направлениям использования механизмов ГЧП в сфере морского и речного транспорта следует отнести:

- развитие инфраструктуры, расширение объемов и номенклатуры портовых услуг в соответствии с перспективами роста объемов перевозок, внутренней и внешней торговли, повышения доли отечественных портов в переработке внешнеторговых грузов;
- строительство специализированных, в том числе спортивных и туристских, портов;
- снижение административных и технологических барьеров при обработке судов и грузов, внедрение системы автоматической обработки информации;
- строительство и обслуживание комплексов для таможенного контроля грузов; повышение качества и снижение стоимости стивидорных услуг (по перевалке и внутрипортовому экспедированию грузов, оформлению товарно-транспортных документов, таможенных процедур);
- совершенствование систем безопасности мореплавания, включая связь, навигационно-гидрографическое обслуживание судоходства;
- обновление и строительство портового флота, включая ледокольный флот.

В настоящее время в портовом хозяйстве накоплен позитивный опыт работы с бизнесом по схемам ГЧП. Федеральное государственное унитарное предприятие «Росморпорт» и его филиалы привлекают инвесторов к проектам создания и реконструкции гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности, к дноуглубительным работам, используя механизмы аренды и контракты по схеме ВОТ. Возврат средств инвестора осуществляется посредством зачета его обязательств по договору о возмещении затрат балансодержателя на содержание арендованного имущества федеральной собственности, а также за счет части портовых сборов, взимаемых ФГУП «Росморпорт» с судов, обслуживаемых на объектах федеральной собственности.

Внесенные в Бюджетный кодекс РФ изменения в части исключения имущества федеральных государственных унитарных предприятий из неналоговых доходов

федерального бюджета от использования имущества, находящегося в государственной собственности, которые вступили в силу с 2008 г., позволили «Росморпорту» как балансодержателю портового имущества перезаключать арендные договоры с частными стивидорскими компаниями в портах на срок до 49 лет вместо ранее принятого срока – до 1 года. Оптимальный срок арендных договоров может составить 20–25 лет, что соответствует периоду 100-процентной амортизации причалов. Гарантии стабильности и соответственно возврата капитальных вложений стимулировали портовых арендаторов предлагать государству инвестиционные программы, включающие в том числе затраты по капитальному и текущему ремонту объектов портового хозяйства. Первыми на новых условиях были заключены договоры петербургского филиала «Росморпорта» с ЗАО «Первый контейнерный терминал» и ОАО «Лесной терминал “ФАКТОР”». Новые договоры прорабатываются со всеми крупнейшими портовыми арендаторами: стивидорными компаниями, другими акционерными обществами, специализирующимися на обработке конкретных грузов (нефть, лес, балкерные грузы, контейнеры, рефрижераторы, автомобили) [100].

Имеются перспективы развития ГЧП на объектах внутренних водных путей. Однако следует учесть, что отрасль длительное время не реформировалась и не получала достаточного бюджетного финансирования, которое сделало бы ее привлекательной для частного бизнеса. Неэффективна и тарифная система, что делает водный транспорт менее конкурентоспособным по сравнению с другими видами транспорта. Дополнительные средства для развития и поддержания инфраструктуры и, как следствие, создания условий для ГЧП здесь могут дать, например, доходы от введения платы за пользование отдельными гидро- и прочими сооружениями, в первую очередь в европейской части Российской Федерации (на реках Дон, Волга, Волго-Балтийском канале).

8.4. ГЧП на объектах воздушного транспорта

В современном мире основными объектами ГЧП на воздушном транспорте стали строительство и модернизация аэропортов, управление и содержание взлетно-посадочных полос, аэропортовых комплексов или аэродромных объектов, централизованное управление и комплексное развитие аэропортов, где большинство проектов оцениваются как достаточно рентабельные.

Транспортная стратегия Российской Федерации констатировала наличие резкого отставания инфраструктуры и оборудования отечественных аэропортов от уровня развития международной гражданской авиации, отставание во внедрении современных средств и технологий в сфере организации воздушного движения, систем автоматической посадки и других радиотехнических систем, в развитии смежной, тыловой и складской инфраструктуры. Модернизация и развитие инфраструктуры воздушного транспорта России объявлены стратегическим приоритетом в сфере гражданской авиации. Сферой применения ГЧП здесь может стать государственное имущество, не подлежащее приватизации, имеются в виду, в частности, модернизация и эксплуатация взлетно-посадочных полос и рулежных дорожек, стоянок и перронов, светосигнального оборудования. При этом заключение соглашений о ГЧП в допустимой российским законодательством форме могло бы явиться инструментом урегулирования отношений собственности в аэропортах, где частные компании фактически уже используют не подлежащее приватизации государственное имущество. Необходимо совершенствовать нормативно-правовую базу, которая определила бы правила передачи в управление частным операторам аэропортов имущества, не подлежащего приватизации, возложения на них ответственности за обеспечение пользователей качественными услугами и содержание имущества в нормативном состоянии, а также условия предоставления прав получать сборы, например за взлет-посадку.

Практика применения инструментария ГЧП в нашей стране крайне ограничена. Серьезный урон планам включения частного сектора в деятельность по развитию системы региональных аэропортов нанес финансовый кризис.

Рассмотрим на примере Санкт-Петербургского аэропорта «Пулково» вариант использования механизма ГЧП в реальной практике. Впервые в России реструктуризации

подлежит успешно действующий крупный аэропорт, инфраструктурный объект регионального и международного значения. Реализация данного проекта должна проходить без приостановления деятельности аэропорта, без снижения качества оказания услуг, а, напротив, с поэтапным увеличением пропускной способности вплоть до уровня международного пересадочного узла – около 7,4 млн человек к 2010 г. и с возможностью увеличения до 22 млн человек к 2025 г. Работы будут выполняться по проекту английского архитектурного бюро, победившего на отдельном конкурсе 2007 г.

Старт проекту был дан 16 апреля 2008 г., когда Правительство Санкт-Петербурга приняло постановление № 393 «О заключении соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта “Пулково”» и утвердило конкурсную документацию. Важной особенностью проекта является наличие действующего оператора аэропорта ОАО «Пулково» (100% акций принадлежат Санкт-Петербургу), которому на правах собственности принадлежит ряд объектов инфраструктуры аэропорта. Благодаря этому обстоятельству ОАО «Пулково» позиционируется в качестве третьего лица (после государства и частного инвестора), участвующего в соглашении. Кроме того, победителю конкурса, частному инвестору, должен быть передан без приостановления работы технологически сложный действующий объект и собственно аэропортный бизнес. Обновление аэропорта будет выполняться по проекту английского архитектора, предпринимателя Гриншоу, который был признан лучшим на отдельном конкурсе в конце 2007 г. Работая по схеме ГЧП, победитель конкурса должен будет провести реконструкцию аэропорта, после чего получит его в управление сроком на 30 лет. Общий объем инвестиций в проект оценивается в 1 млрд евро. Ожидается участие в софинансировании Внешэкономбанка, ЕБРР и Международной финансовой корпорации. В целом инвестор должен будет вложить в этот проект не менее 30 млрд руб. Правительство Санкт-Петербурга ориентируется на завершение реконструкции аэропорта Пулково в 2013 г.

Международный конкурс на реализацию проекта по развитию международного аэропорта Пулково был объявлен весной 2008 г. и проходил в два этапа. К заключительному этапу конкурса были допущены три заявки от консорциумов ООО «Невский аэропорт» (оператор – «Changi airport», инвестор – «Базовый элемент»), ООО «Воздушные ворота Северной столицы» (оператор – «Фрапорт», инвестор – ВТБ) и ООО «Петропортконцессия» (оператор – «Flughafen», инвестор – «Газпромбанк»). Конкурсной документацией для участников были установлены квалификационные требования: иметь опыт строительства аэропортов и привлечения инвестиций в объеме не менее 1 млрд долл.; в течение последних трех лет управлять аэропортом с пропускной способностью не менее 10 млн пассажиров в год с инвестициями в его развитие не менее 500 млн долл. Кроме того, участник не должен управлять или владеть аэропортом на расстоянии менее 800 км от Санкт-Петербурга.

Принципиальным вопросом в соглашении явился вопрос о разделении ответственности и управлении рисками проекта. Частному инвестору дается право самому управлять всеми денежными потоками по проекту, осуществлять контроль над эксплуатацией объектов и получением прибыли. От федеральных органов власти зависят нормативное правовое регулирование авиационной деятельности (например, требования к обеспечению безопасности в аэропортах), тарифная политика, федеральное налогообложение.

В принятом всеми сторонами соглашении о ГЧП по проекту должны учитываться все эти факторы. Так, если победитель конкурса, естественно, должен брать на себя риск нарушения сроков строительства и бюджетных ограничений, то риск трафика зависит от развития авиаперевозок в целом, от соответствующих международных договоров, обеспечивающих доступ иностранных авиаперевозчиков к сотрудничеству с аэропортом. В свою очередь объем трафика влияет на уровень получаемых доходов, зависит от возможных изменений Федеральной службой по тарифам тарифов и сборов, взимаемых оператором аэропорта, и от собираемости тарифов и иных платежей. В соглашении должны быть решены вопросы управления валютными рисками. На государство определено лежит

ответственность за управление рисками изменения законодательства и недопущение появления конкурирующих видов деятельности, подрывающих конкретный аэропортный бизнес.

В соглашении о ГЧП следует урегулировать вопросы отношений собственности по поводу движимого и недвижимого имущества. Инфраструктура аэродрома (взлетно-посадочные полосы, рулежные дорожки и перроны, входящие в состав аэродромного комплекса), являющаяся собственностью Санкт-Петербурга, не может находиться в частной собственности. Выход из положения следующий: предоставить эти объекты в аренду частному инвестору для дальнейшей эксплуатации на период действия соглашения. Земельные участки под аэродромом и аэропортом «Пулково» тоже находятся в собственности Санкт-Петербурга, поэтому их следует передать частному инвестору во временное владение и пользование. Допустимое решение – аренда и субаренда. Недвижимое имущество ОАО «Аэропорт “Пулково”» также должно быть передано частному инвестору в аренду для его дальнейшей эксплуатации в соответствии с соглашением о ГЧП. Что касается вновь построенных и реконструированных объектов недвижимого имущества, они могут принадлежать ОАО «Аэропорт “Пулково”» и частному инвестору на праве общей долевой собственности в порядке и на условиях, определенных в соглашении о ГЧП. При этом на срок действия соглашения доля ОАО «Аэропорт “Пулково”» будет передана во владение и пользование частному инвестору. По окончании срока действия соглашения о ГЧП право общей долевой собственности частного инвестора подлежит прекращению в соответствии с условиями, предусмотренными соглашением и действующим российским законодательством.

Как показывает мировая практика, подобные проекты ГЧП, позволяющие частному инвестору уже с первого дня осуществлять коммерческую деятельность в стратегически важных сферах экономики, являются привлекательными для частного бизнеса, институтов развития, банков и международных финансовых организаций, так как гарантируют частным инвесторам приемлемую для них доходность и обеспечены гарантиями со стороны дееспособного государства [101].

Существенным стимулом для развития в стране крупных объектов воздушного транспорта, функционирующих на принципах ГЧП, явилось принятие Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Победителями конкурса по отбору заявок на создание ПОЭЗ в сфере воздушного транспорта стали заявки правительства Ульяновской области (аэропорт «Ульяновск-Восточный») и правительства Красноярского края (аэропорт «Емельяново»).

...

Проект «Развитие аэропорта “Ульяновск-Восточный”»

Цель проекта – создание в регионе авиационного кластера – системы организаций по разработке, производству, испытаниям летательных аппаратов, их эксплуатации, модернизации, ремонту и техническому обслуживанию, в том числе ведению аэропортовой деятельности, строительству новых терминалов и логистических мощностей. Бюджетные инвестиции в развитие необходимой инженерной и транспортной инфраструктуры предположительно составят около 30% общих инвестиций и обеспечат строительство объектов производственной инфраструктуры, подъездных железнодорожных и автомобильных путей, инженерных коммуникаций.

Оценка объемов частных инвестиций от резидентов ОЭЗ – около 24 млрд руб. За счет этих средств планируется создать сборочное производство сверхлегких реактивных самолетов «Eclipse 500», термиально-складскую инфраструктуру, цех по ремонту и обслуживанию самолетов. Согласно заявке к 2020 г. объем услуг по обслуживанию и ремонту воздушных судов составит около 1400 тыс. нормо-часов, а объем перевалки грузов через аэропорт «Ульяновск-Восточный» – около 170 тыс. т. Производство самолетов Eclipse

500 должно выйти на проектную мощность к 2012 г. (800 сверхлегких реактивных самолетов в год). Кроме того, в результате за счет роста рабочих мест компаний-резидентов, развития инфраструктуры и смежных производств возрастет занятость населения области, увеличится средняя заработка плата, улучшится социальная инфраструктура.

В отличие от Ульяновска аэропорт «Емельяново» в Красноярском крае уже располагает развитой инфраструктурой, способен принимать воздушные суда всех типов и перерабатывать в год до 85 тыс. т грузов. Создание ПОЭЗ на базе аэропорта «Емельяново», расположенного на пересечении транспортных коридоров «Европа – Юго-Восточная Азия» и кросс-полярных коридоров «Евразия – Северная и Южная Америки», позволит России стать крупным участником перераспределения международных грузопотоков на этих маршрутах, довести к 2019 г. ежегодный грузооборот до не менее чем 700 тыс. т. 36 компаний уже выразили намерение стать резидентами ПОЭЗ в Красноярском крае. Ожидается, что суммарная величина инвестиций в создание портовой зоны «Аэропорт “Емельяново”» составит около 25 млрд руб.: около 13% будут выделены из федерального бюджета, более 15% – из краевого и более 70% – резидентами ПОЭЗ.

Контрольные вопросы

1. В соответствии с какими нормативными правовыми актами и документами осуществляется управление транспортным комплексом в Российской Федерации?
2. Назовите основные проекты автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, реализуемых в Российской Федерации на принципах ГЧП.
3. В каких формах ГЧП осуществляется реализация проектов создания платных автомобильных дорог? Опишите процесс реализации проектов по этапам. Каким образом определяется размер платы за проезд по платной автомобильной дороге?
4. Назовите крупнейшие проекты строительства железных дорог в Российской Федерации, основанные на принципах ГЧП.
5. В каких формах ГЧП планируется реализовывать железнодорожные проекты?
6. Опишите основные направления использования механизмов ГЧП в сфере морского и речного транспорта.
7. Какую роль в развитии сферы морского и речного транспорта играет создание ПОЭЗ?
8. Расскажите о реализуемых проектах ГЧП в сфере воздушного транспорта.
9. Каковы, по вашему мнению, перспективы развития ГЧП на транспорте?
10. Опишите основные трудности использования механизмов ГЧП для развития объектов воздушного транспорта.

Глава 9 ГЧП в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Международный опыт наглядно продемонстрировал, что механизм ГЧП весьма эффективен при создании новых и реконструкции действующих систем в жилищно-коммунальном хозяйстве. Привлечение внебюджетного и внедорожного финансирования со стороны частных инвесторов и операторов в эту сферу экономической деятельности особенно актуально в условиях экономического кризиса. Однако концепция функционирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства в последние годы строилась на ожидании региональными и муниципальными властями бюджетных денег, в первую очередь федеральных инвестиций, и опиралась на модель, при которой организацию обеспечения населения коммунальными услугами осуществляют муниципальные унитарные предприятия (МУП). Наделенные соответствующим имуществом и использующие его на праве хозяйственного ведения, МУПы являются фактически подразделениями администрации муниципалитета, которая устанавливает им тарифы (см. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210 ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций

коммунального комплекса») и контролирует их деятельность. При этом критерием эффективности становится объем затрат на ремонт и содержание объектов коммунального хозяйства, а не качество услуг. Такая организация работы требует постоянной «закачки» бюджетных средств, ведет к постоянному росту тарифов на коммунальные услуги, их низкому качеству и сохранению высокой аварийности на коммунальных системах и объектах.

Принципиальное улучшение организации хозяйственной и финансовой деятельности операторов в отрасли может быть достигнуто путем внедрения механизмов ГЧП, увязывающих интересы власти, частных операторов и потребителей коммунальных услуг. Для власти участие в таком партнерстве – это возможность снизить нагрузку на бюджет и минимизировать риски, связанные с развитием и эксплуатацией коммунальных систем. Для бизнеса работа на объектах ЖКХ означает стабильность получения гарантированного дохода в течение длительного периода времени при условии квалифицированной организации операционной и инвестиционной деятельности.

Продолжительность действия соглашений о ГЧП позволяет партнерам реализовывать значительные инвестиционные программы с привлечением как собственных средств, включая государственное финансирование, так и кредитных ресурсов российских институтов развития и международных финансовых организаций.

9.1. Гражданско-правовые договоры в ЖКХ

В соответствии с российским законодательством при реализации проектов ГЧП могут использоваться **сервисные контракты, контракты на управление, договоры аренды** (в том числе с инвестиционными обязательствами) и **концессионные соглашения**.

Правовой основой при реализации **сервисных контрактов**, когда государственный сектор заказывает у частных компаний выполнение четко специфицированных услуг, являются законодательство о государственных и муниципальных закупках, бюджетное законодательство, положения Гражданского кодекса РФ в части регулирования договоров возмездного оказания услуг. По контрактам такого типа частным операторам чаще всего передаются достаточно простые функции, например по содержанию зданий, помещений и территорий, охране объектов, ведению бухгалтерского учета и др., в том числе на долгосрочной основе по инвестиционным проектам, осуществляемым на принципах ГЧП [102]. В ряде крупных городов сервисные контракты заключались между МУПами и муниципалитетами (в расчете на последующее акционирование последних) и привлекалось заемное финансирование ЕБРР (Ярославль, Сургут, Вологда), в частности под гарантии регионального правительства.

В гражданском законодательстве предусмотрена единственная форма **контракта на управление** – договор доверительного управления имуществом, по которому передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него доверительному управляющему. Таким имуществом согласно ст. 1013 ГК РФ могут быть «предприятия и другие имущественные комплексы, отдельные объекты, относящиеся к недвижимому имуществу», что обуславливает целесообразность применения данного контрактного инструмента прежде всего в тех отраслях, где необходимо повышать эффективность управления объектами инфраструктуры, где текущее состояние объекта позволяет достичь ощутимого повышения качества функционирования и финансовых показателей деятельности. Для договора доверительного управления имуществом установлен предельный срок – пять лет. При этом в случае отсутствия заявления одной из сторон о прекращении договора по окончании срока его действия он считается продленным на тот же срок и на тех же условиях, какие были предусмотрены договором [103].

Этот механизм обеспечен необходимой нормативной базой на региональном и муниципальном уровнях и достаточно широко используется в Москве, Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, других регионах.

...

Примеры доверительного управления в ЖКХ России [104]

- В Самарской области в 2001 г. в доверительное управление были переданы системы водоснабжения и канализации городского округа Сызрань (без инвестиционных обязательств).
- В Республике Татарстан по состоянию на середину 2008 г. негосударственным организациям и хозяйственным обществам (например, ООО «Таттрансгаз» и ОАО «Татэнерго») было передано 2605 объектов инженерной инфраструктуры (в доверительное управление – 2595, в аренду – 10).

Заключение договоров доверительного управления может быть актуальным при выполнении целевых программ. Так, в рамках республиканской целевой программы «Реализация мероприятий федеральной целевой программы “Юг России (2008–2012 годы)” в Кабардино-Балкарской Республике» на развитие курортной инфраструктуры предполагается привлечь инвестиции в размере около 100 млрд руб. (в том числе около 70% частных) на обновление инженерной и коммунальной инфраструктуры и строительство социальных объектов. При этом принято решение о передаче части объектов курортной инфраструктуры в доверительное управление частным операторам [105].

На перспективы использования таких договоров негативно влияет ряд факторов: во-первых, неудовлетворительное состояние большинства муниципальных коммунальных систем, для устранения которого помимо управленческих технологий нужны инвестиции; во-вторых, короткий срок договоров доверительного управления (пять лет); и, в-третьих, схема формирования финансовых потоков – в пределах доходов от предоставления пользователям услуг. Все это не создает благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП.

Наиболее распространенной схемой ГЧП в сфере ЖКХ стали **договоры аренды**. В отличие от сервисных договоров и договоров доверительного управления арендные контракты более привлекательны для инвесторов из-за их продолжительного срока и гибкости в организации финансовых потоков. Более того, отношения сторон по договорам аренды хорошо проработаны в Гражданском кодексе (права собственности, обязанности и ответственность сторон, получение и использование доходов, сроки аренды, формы арендной платы, условия расторжения контракта и т.п.).

В общем виде арендная модель предполагает наличие частного оператора – специальной проектной компании, которая заключает договор аренды муниципального имущества с администрацией муниципального образования или непосредственно с МУПом. Предмет аренды – муниципальные объекты водо-, тепло-, электроснабжения и канализации, иные объекты муниципального хозяйства. Договор аренды может включать в себя инвестиционные обязательства сторон.

Юридические аспекты формирования ГЧП по арендным схемам в сфере коммунального хозяйства системно рассмотрены специалистами юридической фирмы «Вегас-Лекс». Ниже воспроизведены материалы по этому вопросу, представленные в статье К. Данько и В. Сучковой «Государственно-частное партнерство в коммунальной сфере в условиях кризиса» [106].

Договоры аренды, заключаемые частными операторами с МУП, несут в себе дополнительные риски, связанные с ограниченной правоспособностью унитарных предприятий и опасностью оспаривания сделок, если в связи с передачей по договору аренды функций МУП частному оператору МУП лишается возможности осуществлять свою уставную деятельность.

Договоры аренды, заключаемые с администрациями муниципальных образований, предполагают предварительное легитимное «изъятие» соответствующего имущества из хозяйственного ведения МУП. В силу ограниченности прав собственника в отношении имущества, закрепленного за унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения,

такая передача в казну может быть осуществлена только по инициативе самого предприятия при одновременном изменении объема его уставной деятельности.

Следует подчеркнуть, что качество договоров аренды остается низким из-за отсутствия во многих из них четко прописанных обязательств сторон и стандартных положений, обязательных для такого рода контрактов. Так, по всем контрактам, к финансированию которых приглашался Европейский банк реконструкции и развития, последним поставлено условие ребалансирования (пересмотра) арендных договоров по взаимным обязательствам партнеров.

Тем не менее до недавнего времени данная модель пользовалась популярностью, вызванной отсутствием законодательно закрепленных процедур заключения договоров аренды в отношении муниципального имущества и, как следствие, быстротой реализации схемы. Обязательность проведения торгов в форме конкурса или аукциона при заключении таких договоров возникла только с вступлением в силу в 2006 г. Федерального закона «О защите конкуренции» [107], а ст. 17.1, регулирующая особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества, была введена в Закон лишь летом 2008 г.

В настоящее время в соответствии с указанной статьей договоры аренды государственного или муниципального имущества, в том числе коммунальной инфраструктуры, могут заключаться только по результатам торгов, проводимых в форме либо конкурса, либо аукциона. Причем в соответствии с ч. 3 ст. 53 рассматриваемого Федерального закона до принятия Правительством РФ соответствующих постановлений конкурсы на право заключения таких договоров проводятся в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», а аукционы на право заключения таких договоров – в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [108].

Таким образом, арендная модель утратила свое основное конкурентное преимущество – быстроту заключения договора.

Очень важной проблемой при заключении долгосрочных договоров аренды муниципального имущества коммунальных систем является отсутствие *государственной регистрации прав собственности* соответствующего муниципального образования на такое имущество. Заинтересованность частного оператора в долгосрочности договора аренды вызывает необходимость предварительной регистрации прав муниципалитета на недвижимое имущество соответствующих систем коммунальной инфраструктуры. До сих пор права собственности органов местного самоуправления зарегистрированы лишь на небольшую часть объектов недвижимости коммунального хозяйства. Государственная пошлина за регистрацию таких прав является незначительной, но предварительная работа по техническому и кадастровому учету земельных участков весьма затратна.

...

Основные правовые риски арендной модели ГЧП

- Риски регистрации прав на недвижимое имущество
- Риски проведения торгов
- Риски лицензирования, поиска персонала, оформления функций сбыта, утверждения тарифного регулирования
 - Риски учета имущества и квалификации договора
 - Риски арендной платы
 - Риски банкротства и ликвидации муниципального унитарного предприятия

Риски регистрации прав на недвижимое имущество. В общих чертах соответствующая проблема описана выше. Здесь имеет смысл указать, что для ускорения

реализации модели может быть использована схема взаимосвязанных договоров долгосрочной и краткосрочной аренды в целях отнесения периода регистрации прав и обременений на них в виде аренды на стадию, следующую за проведением торгов.

Риски проведения торгов включают как риски потенциального частного оператора, связанные с участием в торгах и возможным проигрышем, так и риски муниципалитета, вытекающие из необходимости разработки документации на проведение торгов. Следует обратить внимание на то, что с позиции и муниципалитета, и потенциального оператора более разумно проводить торги в форме конкурса. В случае проведения аукциона единственным критерием определения победителя будет являться величина арендной платы, которая практически всегда в полном объеме учитывается в тарифе организации коммунального комплекса (ОКК). Таким образом, при высокой арендной плате и, как следствие, более высоких тарифах население, оплачивая коммунальные услуги, *de facto* будет отчислять «псевдоаналог» в пользу муниципалитета через ОКК, что может привести к нежелательным социальным последствиям.

Риски лицензирования, поиска персонала, оформления функций сбыта, утверждения тарифного регулирования. Так как частный оператор – арендатор является в большинстве случаев специально созданной проектной компанией для осуществления деятельности по оказанию коммунальных услуг, он должен до начала операционной деятельности:

- 1) получить необходимые лицензии и разрешения в соответствии с законодательством;
- 2) нанять обслуживающий персонал;
- 3) перезаключить договоры на оказание коммунальных услуг с их потребителями;
- 4) иметь утвержденный тариф на соответствующие услуги.

Проблема усугубляется тем, что указанные действия должны быть совершены на момент фактической передачи имущества в аренду по актам приема-передачи. Таким образом, практическая реализация данной модели ГЧП зависит не только от грамотного построения ее организационно-правовой схемы, но и от квалифицированного управления проектом по ее осуществлению.

Риски учета имущества и квалификации договора. Арендованное имущество учитывается арендодателем на забалансовых счетах. Помимо этого регулярно возникают сложности с учетом и определением правового статуса улучшений арендованного имущества. Соответствующие положения должны быть весьма подробно отражены в тексте договора аренды, что значительно повышает требования к составлению конкурсной документации и проектам входящих в нее документов.

Кроме того, договор аренды с инвестиционными обязательствами может быть квалифицирован правоприменителем, в том числе судом, как концессионное соглашение (с учетом состава сторон договора, видов имущества, обязательств по строительству и/или реконструкции, прав владения и пользования имуществом и т.д.), что может привести к реализации полного спектра последствий притворной сделки.

Риски арендной платы. Как уже упоминалось, арендная плата в экономическом смысле является «псевдоаналогом» с населения в пользу муниципалитета. Еще одной трудностью является возврат уплаченных в виде арендной платы муниципалитету денежных средств на восстановление и реконструкцию арендуемого имущества, что может происходить только в процедурах размещения муниципального заказа на соответствующие работы.

Остановимся на этом подробнее. Итак, денежные средства в виде арендной платы поступают от арендатора в бюджет муниципалитета в виде доходов, где в силу принципа обезличенности бюджета теряют свое целевое предназначение. Экономической составляющей арендной платы также является амортизация, которая по закону всегда остается собственностью арендодателя и должна расходоваться на поддержание арендуемого имущества в рабочем состоянии. Расходы из бюджета, в том числе и на ремонт арендуемого коммунального имущества, могут осуществляться только путем размещения публичного

заказа по процедуре торгов [109]. Процедура применения торгов не дает никаких гарантий, что (1) эти торги выиграет эксплуатант арендованного имущества, отвечающий за его состояние и качество коммунальных услуг, (2) произведенные за муниципальный счет работы по ремонту и реконструкции будут соответствовать задачам повышения качества коммунальных услуг и (3) арендатор имущества будет обладать какими-либо инструментами контроля за качеством производимых работ по ремонту. Частный оператор, таким образом, лишается способов управления деятельностью, весьма существенно влияющей на исполнение им обязательств перед муниципалитетом.

Способом минимизации такого риска может стать снижение денежной составляющей арендной платы и/или уплата арендной платы в виде «возложения на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества» (п. 5 ч. 2 ст. 614 ГК РФ).

Кстати, те же самые проблемы размещения публичного заказа возникают и при инвестировании муниципалитетом в арендное коммунальное имущество в случае наличия у публичного собственника дополнительной возможности для финансирования модернизации коммунальной инфраструктуры из бюджета. Такие риски можно назвать **рисками параллельного инвестирования** в инфраструктуру.

Риски банкротства и ликвидации муниципального унитарного предприятия. Данные риски в основном лежат на органах местного самоуправления. Однако в случае их перехода из сферы возможного в сферу действительного вся схема может быть аннулирована вплоть до возврата имущества из аренды в хозяйственное ведение унитарного предприятия.

...

Опыт использования арендной модели в коммунальной сфере

- ОАО «Российские коммунальные системы» и его дочерние и зависимые общества, эксплуатирующие системы электро-, тепло-, водоснабжения и канализации в таких регионах Российской Федерации, как Амурская, Брянская, Владимирская, Кировская, Тамбовская и Тверская области, Алтайский и Пермский края, Республика Карелия. Арендная схема ГЧП применяется дочерними и зависимыми обществами ОАО «Российские коммунальные системы» в регионах Российской Федерации с 2003 г.

- Группа компаний «Росводоканал» – коммунальные системы водоснабжения и канализации Барнаула, Краснодара, Омска, Оренбурга, Твери, Тюмени, Луганска (Украина), а также Калужской области

- Компании холдинга «Евразийский» – системы водоснабжения и канализации Ростова-на-Дону (ОАО «ПО Водоканал»), а также Сочи и иных населенных пунктов Азово-Черноморского побережья Краснодарского края (ООО «Югводоканал»)

Источник: «Государственно-частное партнерство». Приложение к журналу «Корпоративный юрист». 2009. № 5.

Показательный пример сложного проекта ГЧП, в основе которого лежат контракты аренды, – проект ГЧП «Евразийское водное партнерство» в Ростове-на-Дону. Проект интересен с точки зрения анализа участия и процесса согласования интересов в его реализации всех уровней власти, а также связи контрактного цикла проекта и процесса формирования бюджетов различных уровней (см. Приложение 2).

Несмотря на отдельные несовершенства в нормативном обеспечении арендных схем ГЧП (например, недостаточную проработанность вопросов разрешения спорных ситуаций и преждевременного разрыва контрактов аренды), сфера коммунального хозяйства является наиболее развитой с точки зрения использования контрактов аренды и весьма привлекательной для частных компаний. Как правило, арендный договор выступает структурообразующим договором, вокруг которого формируется система контрактных отношений проекта ГЧП. Подобные сложные договоры аренды могут быть названы

квази-концессиями – альтернативной концессионным соглашениям формой ГЧП. Они являются практическим работающим механизмом внедрения инструментов ГЧП в сложно структурируемые инвестиционные проекты в условиях действующего российского законодательства.

В то же время договоры аренды следует рассматривать лишь как первый и, наверное, необходимый этап развития ГЧП в российском коммунальном комплексе. Эти договоры в их сегодняшнем исполнении, естественно, не могут удовлетворить потребности в услугах ЖКХ на современном уровне и считаться соответствующими международной практике ГЧП. Они существенно ограничивают возможности публичной власти реализовывать комплексные проекты ГЧП, включающие все этапы жизненного цикла проекта – от возникновения идеи, проектирования, строительства объекта до производства и предоставления потребителям общественных услуг.

Дальнейшему совершенствованию арендной модели ГЧП способствует появление ряда инструктивно-методических документов, регламентирующих вопросы разработки программ и проектов в сфере ЖКХ [110]. Однако арендные механизмы не могут заменить собой концессионные формы ГЧП.

9.2. Концессии в ЖКХ

В соответствии с Федеральным законом «О концессионных соглашениях» объектом концессионного соглашения в сфере ЖКХ может быть недвижимое имущество, входящее в состав 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 бытового назначения. Правительство РФ Постановлением от 5 декабря 2006 г. № 748 утвердило типовое концессионное соглашение для таких объектов партнерства [111].

В первоначальную редакцию принятого в 2005 г. Федерального закона «О концессионных соглашениях» законодатели были вынуждены вносить существенные изменения с учетом критики как со стороны частных операторов, так и со стороны потенциальных концедентов. Тем не менее в отечественной практике данная модель не нашла широкого применения. Во многом это объясняется не только недостатками нормативной правовой базы, но и отсутствием рынка проектов, предлагаемых частному сектору для оказания услуг в сфере ЖКХ, а также отсутствием у партнеров опыта участия в концессионных проектах, неразвитостью финансовых рынков и труднодоступностью кредитных ресурсов, наконец, отсутствием кадров государственных и муниципальных служащих, готовых использовать концессионные схемы на практике.

...

Юго-Западные очистные сооружения (ЮЗОС) в Санкт-Петербурге

Первым в России примером крупного проекта, построенного на концессионных принципах, стали Юго-Западные очистные сооружения (ЮЗОС) в Санкт-Петербурге. Проект стартовал еще в СССР, когда был принят документ о чистоте Балтийского моря. К 1985 г. вступили в эксплуатацию Центральная и Северная станции аэрации. Вскоре строительство ЮЗОС было заморожено и возобновлено уже в новой России в 2003 г. с участием частных российских компаний при поддержке правительственные органов Швеции и Финляндии и международных финансовых учреждений. ЮЗОС, представляющие собой систему природоохранных объектов, вступили в эксплуатацию в 2005 г. и обеспечивают очистку до 330 тыс. куб. м сточных вод из районов Санкт-Петербурга с населением около 700 тыс. человек. Инвестиции в проект составили 130 млн евро и были получены из различных источников (собственные средства ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», гранты Швеции,

Финляндии и Евросоюза, кредиты Северного инвестиционного банка, Европейского инвестиционного банка, ЕБРР и др.). Кредитные соглашения заключены на 15 лет. Для реализации проекта по схеме ГЧП в 2002 г. был принят региональный Закон «О целевой программе Санкт-Петербурга “О завершении строительства Юго-Западных очистных сооружений”» [112], измененный и дополненный в 2005 г. в связи с необходимостью определить отношения бюджета города с компаниями – исполнителями проекта и порядок установления тарифов на коммунальные услуги ЮЗОС. Функции заказчика исполняет ООО «Нордвод», учрежденный консорциумом западных строительных организаций и ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга». Все права, обязанности и ответственность сторон по проектированию, финансированию, строительству, управлению и эксплуатации определены в трехстороннем договоре между Администрацией города, ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» и ООО «Нордвод» [113].

Проблемы, с которыми сталкиваются сегодня участники концессионной деятельности, возможные способы их разрешения обобщены в вышеупомянутой статье К. Данько и В. Сучковой [114]. По мнению авторов, к рискам данного рода деятельности относятся:

а) риски лицензирования, подбора персонала, оформления функций сбыта, тарифного регулирования, а также риски банкротства муниципального унитарного предприятия. В концессионных моделях они аналогичны описанным в арендной модели. Частному оператору и в этом случае необходимо создавать новое юридическое лицо – эксплуатанта коммунальной инфраструктуры. Способом минимизации перечисленных рисков может стать введение некоего «переходного периода» между подписанием концессионного соглашения и началом операционной деятельности концессионера. Указанный период должен завершиться в тот момент, когда у концессионера будут:

- 1) необходимые лицензии и разрешения;
- 2) персонал, обслуживающий соответствующее имущество;
- 3) заключенные договоры с потребителями услуг;
- 4) утвержденный тариф.

Помимо прочего концессионное соглашение (и только оно) предоставляет сторонам возможность договорного регулирования порядка и условий установления и изменения тарифов и надбавок к тарифам при осуществлении деятельности, предусмотренной соглашением. Такая опция наиболее актуальна в коммунальной сфере.

Общая норма закона предусматривает внесение концессионером концеденту концессионной платы за пользование объектом концессионного соглашения. Применительно к коммунальной инфраструктуре такая плата служила бы аналогом «псевдоаналога» в виде арендной платы, описанного выше. Поправки, внесенные в Закон летом 2008 г., изменили ситуацию, предусмотрев возможность отсутствия концессионной платы в двух случаях:

- 1) если концессионер оказывает услуги по регулируемым тарифам;
- 2) если условиями концессионного соглашения предусмотрено принятие на себя концедентом части расходов на создание и/или реконструкцию, эксплуатацию объекта концессионного соглашения.

Использование этих возможностей при реализации модели концессионного соглашения в коммунальной сфере способно значительно повысить инвестиционную привлекательность соответствующих проектов.

Применение механизма инвестиций в объект со стороны концедента существенно сближает российскую модель концессионного соглашения с хорошо зарекомендовавшей себя в мировой практике схемой контрактов жизненного цикла (*Life Cycle Contracts – LCC*), а также снимает риски параллельного инвестирования в инфраструктуру;

б) риски организации конкурса и участия в конкурсе по сути аналогичны тем, которые существуют в арендной модели. Специфика концессии состоит в необходимости более детальной и глубокой проработки финансово-экономического обоснования проекта при подготовке конкурсной документации и заключении концессионного соглашения;

в) риски несогласованности концессионного законодательства с иными отраслевыми нормативными правовыми актами, как то: земельным, градостроительным, водным, лицензионным законодательством. Предотвращение и минимизация таких рисков относятся не столько к правоприменительной деятельности, сколько к кропотливой нормотворческой работе по изменению соответствующих правовых норм.

Существенным предварительным условием реализации концессионной модели, по мнению тех же авторов, является принятие потенциальным концедентом регионального и/или муниципального уровня нормативных правовых актов:

- 1) о порядке заключения концессионных соглашений органами публичной власти соответствующего уровня;
- 2) о наделении этих органов необходимыми полномочиями по проведению конкурса и заключению концессионных соглашений.

Такие нормативные правовые акты могут носить общий характер или предусматривать отдельные особенности регулирования в отношении определенных объектов коммунального хозяйства.

...

Примеры использования концессионной модели в коммунальной отрасли

- В городе Иркутске системы теплоснабжения были отданы в концессию ЗАО «Байкалэнерго» (дочернее общество ОАО «Иркутскэнерго») еще до утверждения Правительством РФ типового концессионного соглашения в январе 2007 г.
- 27 апреля 2007 г. Сортавальский муниципальный район в качестве концедента и ЗАО «Энергетик» в качестве концессионера заключили концессионное соглашение в отношении объектов муниципальной собственности Сортавальского муниципального района по производству (выработке), передаче (транспортировке) и распределению тепловой энергии
- По условиям концессионного соглашения, подписанного между региональной сетевой распределительной компанией «Карелэнерго» и Сортавальским муниципальным районом 18 июня 2007 г., компании на 40 лет переданы права владения и пользования муниципальными объектами электросетевого хозяйства
- 20 сентября 2007 г. было заключено концессионное соглашение между муниципальным образованием города Катайска (концедент) и ЗАО «Тоболэнерго» (концессионер) в отношении тепловых сетей для осуществления передачи тепловой энергии
- 28 мая 2008 г. Администрация Вологды в сентябре 2007 г. заключила концессионное соглашение в отношении полигона твердых бытовых и нетоксичных отходов в урочище Пасынково

Основными источниками привлечения инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства на безвозвратной основе в настоящее время остаются долгосрочные целевые федеральные и региональные программы и Инвестиционный фонд РФ. Кроме того, Внешэкономбанк вправе финансировать инфраструктурные проекты в коммунальном хозяйстве на безвозвратной основе путем участия в уставных капиталах хозяйственных обществ, организуемых на партнерской основе. Во всех случаях бюджетные инвестиции и инвестиции институтов развития рассматриваются государством как инструмент повышения заинтересованности и привлечения частного капитала в коммунальное хозяйство.

Институты развития и международные финансовые организации являются привлекательными инвесторами по крупным коммунальным проектам, предоставляя кредитные средства на возвратной основе для финансирования проектов с длительным периодом окупаемости.

...

Примеры кредитования частных операторов в 2008 г.

- Кредит Европейского банка реконструкции и развития «Росводоканалу» общим объемом 1,5 млрд руб.
- Кредит Внешэкономбанка ОАО «Вода Ростова» (группа ОАО «Евразийский») в размере 4,5 млрд руб. сроком на 14 лет

Международные финансовые организации могут участвовать в акционерном капитале российских компаний (например, ЕБРР не только кредитует, но и участвует в акционерном капитале ОАО «Теплоэнерго», который планирует до 2011 г. вложить около 2 млрд руб. в развитие теплоэнергетического комплекса Нижнего Новгорода [115]).

Перспективным инструментом финансирования инфраструктурных проектов в коммунальной отрасли могут стать инфраструктурные облигации. Однако применение их ограничено только концессионными проектами на уровне субъекта РФ [116]. В результате инфраструктурные облигации допускается использовать для привлечения инвестиций лишь в том случае, если потенциальный объект ГЧП находится в собственности субъекта Федерации, а не муниципальных образований (например, системы водоснабжения и канализации в Краснодарском и Ставропольском краях).

Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» поставил перед органами местного самоуправления задачу содействия созданию коммерческих организаций коммунального комплекса для работы на рыночных условиях. Использование при этом концессионных соглашений позволит привлечь внебюджетные средства и управленческий потенциал частного сектора к созданию и модернизации коммунальной инфраструктуры.

Несмотря на финансовый кризис, количество концессионных проектов будет возрастать, и в первую очередь на муниципальном уровне, в том числе в регионах, ранее такого опыта не имевших. Так, первым в сфере ЖКХ в Уральском федеральном округе стало концессионное соглашение по передаче частному оператору системы теплоснабжения города Когалым (ХМАО – Югра, июнь 2009 г.). Более двух десятков концессионных соглашений муниципального уровня в сфере ЖКХ (котельные, трансформаторные подстанции, теплосети и т.п.) зарегистрированы в муниципальных образованиях в других субъектах РФ.

Наличие проблем реабилитации, развития и эксплуатации систем жизнеобеспечения в нашей стране свидетельствует о том, что потенциал ГЧП в коммунальном хозяйстве используется недостаточно. Исключительно высокая потребность коммунального сектора в инвестициях может быть в значительной степени удовлетворена при реализации проектов ГЧП, инициируемых органами публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Создание благоприятной среды для развития ГЧП: принятие нормативных правовых актов, формирование рынка проектов ГЧП в коммунальном хозяйстве, организация конкурсных торгов и разработка конкурсной документации – полностью лежит в сфере ответственности государственных и муниципальных органов. Результаты такой работы зависят от компетентности государственных и муниципальных служащих, их способности правильно применить нормы действующего законодательства, организовать взаимодействие с частными инвесторами, использовать организационные и ресурсные возможности отечественных институтов развития и международных финансовых организаций, заручиться поддержкой гражданского общества.

Контрольные вопросы

1. Какие формы контрактных отношений могут использоваться в проектах ГЧП в сфере ЖКХ?
2. Дайте характеристику контрактов на управление имуществом.
3. Дайте характеристику договора аренды имущества ЖКХ.
4. Опишите систему контрактных отношений проекта «Вода Ростова». Каким образом

достигнуто согласование интересов федерального, регионального и муниципального уровней власти и частного партнера?

5. Какими нормативными правовыми актами регулируется организация концессий в ЖКХ?

6. Дайте характеристику проекта «Юго-Западные очистные сооружения Санкт-Петербурга».

7. Назовите имущественные комплексы, которые могут стать объектом ГЧП в сфере ЖКХ.

8. Дайте характеристику основных рисков, с которыми встречаются партнеры при формировании и реализации проектов ГЧП в коммунальном хозяйстве.

Глава 10 ГЧП в социальной сфере

В дополнение к традиционным сферам партнерства в отраслях производственной инфраструктуры правительства Великобритании, США, Франции, Германии, Испании, Италии, Канады, Австралии, стран Центральной и Восточной Европы стали активно заключать договоры с частным сектором о предоставлении услуг в социальной области: здравоохранения, образования, повышения квалификации рабочей силы, поддержки социально уязвимых групп населения, преодоления чрезмерной социальной дифференциации в обществе.

Образовательные учреждения, медицинские центры и больницы, уличное освещение, утилизация мусора, социальное жилье – главные объекты программ ГЧП, основанных преимущественно на концессионных моделях и контрактах на управление.

В России отрасли социальной сферы, в первую очередь здравоохранение и образование, постоянно находятся в центре внимания государства. Стимулирование государством развития механизмов ГЧП в целях преодоления негативных тенденций в этой сфере (низкое качество, снижение доступности социальных услуг) заложено в программных документах социально-экономического развития страны [117]. Потенциальный интерес к участию в «социальных» проектах как сфере производства и сбыта услуг, имеющих устойчивый массовый спрос, существует и у бизнеса. Тем не менее российский опыт ГЧП в социальной сфере крайне ограничен.

Сложившаяся практика партнерства публичной власти и частных компаний ограничивается инвестиционными договорами, в соответствии с которыми частный застройщик в качестве дополнительной платы за право осуществить строительство собственных объектов коммерческой недвижимости берет на себя обязательства построить, реконструировать или модернизировать отдельные социально значимые объекты, право собственности на которые принадлежит или будет принадлежать государству или муниципалитету. Эта практика оправдала себя в Москве и других крупных городах страны, где частный инвестор имеет возможность компенсировать свои инвестиционные затраты за счет реализации и/или эксплуатации коммерческой недвижимости. В условиях снижения деловой активности эта схема имеет все более ограниченные возможности.

Перспективная концессионная схема в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Концессионный закон) предусматривает в качестве объектов партнерства объекты здравоохранения, в том числе предназначенные для санаторно-курортного лечения; объекты образования, культуры, спорта, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения [118].

Спецификой полноценной концессионной модели, в частности в сфере здравоохранения и образования, является возможность осуществления концессионером нескольких видов деятельности: строительство, реконструкция, модернизация объекта; эксплуатация объекта/сети объектов; производство и предоставление услуг населению в течение всего жизненного цикла объекта соглашения. Такая организация проекта

предъявляет к частной компании – концессионеру требования, которые для российских девелоперских компаний являются принципиально новыми. Кроме того, возникают организационные вопросы, связанные с получением частными компаниями лицензий и разрешений на различные виды профессиональной деятельности. Способом разрешения подобных трудностей может стать использование концессионером договоров о совместной деятельности (простого товарищества), что допускается Концессионным законом (п. 2 ч. 1 ст. 5). Следует подчеркнуть, что в зарубежной практике (например, в Великобритании) по концессионным соглашениям в социальной сфере (в частности, в здравоохранении) функции предоставления профильных услуг остаются за публичным сектором. Частный партнер лишь создает условия для этой работы и обеспечивает жизнедеятельность соответствующих предприятий и учреждений.

По оценкам юристов (К. Данько и И. Громыко), «еще одной особенностью концессионных соглашений в социальной сфере является то, что в ходе их реализации должен быть предоставлен законодательно гарантированный минимум социальных услуг населению: обязательное медицинское страхование в здравоохранении и обеспечение доступности бесплатного общего среднего образования. Решением этой задачи может стать как предусмотренная Концессионным законом возможность принятия на себя концедентом “части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения” (часть 13 статьи 3), так и получение концессионером в той или иной форме субсидий от соответствующего уровня главного распорядителя бюджетных средств на обеспечение оказания социальных услуг и/или на реконструкцию/строительство соответствующего объекта. Выбор той или иной формы или их совмещение зависят от условий каждого конкретного проекта» [119].

Авторы обращают внимание на вопросы введения концессионной платы, «вернее – использования предоставленной законом возможности не устанавливать ее в концессионном соглашении. Часть 1.1 ст. 7 Концессионного закона предусматривает, что «в случае реализации концессионером производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) или с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам), а также в случаях, если условиями концессионного соглашения предусмотрено принятие концедентом на себя части расходов на создание и (или) реконструкцию, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения, концессионная плата концессионным соглашением может не предусматриваться». Учитывая экономические особенности деятельности образовательных и медицинских учреждений, в частности отсутствие у них «сверхдоходов» и «природной ренты», концессионные соглашения в отраслях социальной инфраструктуры не должны предусматривать выплату концессионного вознаграждения. В противном случае вероятность привлечения частных инвесторов в эту сферу, по мнению К. Данько и И. Громыко, «будет стремиться к нулю» [120].

В Российской Федерации начат ряд проектов по строительству специализированных медицинских учреждений по концессионным схемам ГЧП, например перинатального центра в Казани и онкологической клиники в Нижнем Новгороде.

...

Строительство перинатального центра в Татарстане (г. Казань)

В качестве партнеров выступают ООО «Ава-Петер», Минздрав Республики Татарстан и администрация Казани. По условиям договора администрация Казани предоставляет под строительство центра здание площадью 3,3 тыс. кв. м с прилегающим земельным участком 1,7 тыс. кв. м в центре города под строительство центра, а частный инвестор проводит его реконструкцию, обучение специалистов и внедрение новых медицинских технологий. Финансирование проекта осуществляется за счет средств «Ава-Петер» и Международной финансовой корпорации (IFC). Общая сумма планируемых инвестиций составит 13,4 млн долл. Сдача объекта запланирована на конец 2009 г., а в 2010 г. клиника начнет нанимать

пациентов [121]. Этот проект позволит организовать около 450 рабочих мест [122]. В состав клиники в Казани войдут центр планирования семьи и репродукции с отделением ЭКО (расчитан на 1000 пациентов в год), отделение диагностики (УЗИ, рентген, эндоскопия, лаборатория), поликлиническое отделение (расчитано на 60 тыс. пациентов в год), отделение педиатрии (расчитано на 20 тыс. пациентов в год), родильное отделение (расчитано на 1300 родов в год), хирургический стационар, специализирующийся на гинекологических операциях (расчитан на 550 пациентов в год).

По мнению экспертов, этот проект может быть успешным в первую очередь за счет высокой активности инвесторов и правительства Татарстана [123].

Крупный комплексный проект в сфере здравоохранения – Центр высоких медицинских технологий «Нижегородский онкологический научный центр» – инициирован учеными и предпринимателями и поддержан администрацией Нижнего Новгорода.

...

Инновационно-инвестиционный проект создания Центра высоких медицинских технологий «Нижегородский онкологический научный центр» (ЦВМТ НОНЦ)

Реализуется по инициативе научной, медицинской и деловой общественности при поддержке администрации Нижегородской области в формате частно-государственного партнерства. Это комплексное высокотехнологичное решение острой социальной проблемы лечения онкологических заболеваний, предполагающее раннюю диагностику и щадящие эффективные методы лечения.

Принципиальная особенность проекта заключается в связке пяти ключевых элементов: клинического комплекса; центра андронной терапии; биомедицинского технопарка; научно-учебного комплекса и комплекса деловой инфраструктуры, включая конференц- и бизнес-центры, отраслевой медицинский логистический центр, гостиницы и др.

Проект имеет федеральное значение как по масштабам, так и по значимости результатов для населения России. Его реализация создает условия для расширения объемов производства, диверсификации и увеличения экспорта высокointеллектуальных технологий и продуктов, медицинских, образовательных и научных услуг.

Основные параметры проекта:

- площадь земельного участка – 60,0 га;
- суммарная площадь помещений – 330 000 кв. м;
- общая инвестиционная емкость проекта – 15,7 млрд руб.;
- консолидированные бюджетные ассигнования – 7,0 млрд руб.;
- коммерческие инвестиции – 8,7 млрд руб.

В консорциуме исполнителей проекта предполагается участие российских, английских, канадских и испанских компаний. При непосредственном участии администрации области, Института прикладной физики РАН (г. Нижний Новгород), Нижегородской государственной медицинской академии, Нижегородского государственного университета и Российского федерального ядерного центра (г. Саров) были основаны фонд «НОНЦ» и ОАО «НОНЦ» для решения организационных и финансовых вопросов по проекту.

По предложенной инициаторами схеме ГЧП (строительство – владение – передача) частный инвестор должен построить и эффективно эксплуатировать комплекс, а государство оплачивать ему услуги по тарифам, в которые помимо текущих расходов заложен возврат инвестиций.

Начало проектирования ЦВМТ НОНЦ – 2007 г. Продолжительность первой очереди строительства – четыре года. Срок окупаемости проекта – до 10 лет.

Организаторами проекта предлагается участие инвесторов в реализации как всего проекта, так и его отдельных объектов с получением контрольных пакетов акций. Возможны различные варианты финансирования: прямые инвестиции (как стратегического, так и

финансового характера), инвестиционные кредиты. Партнеры по проекту имеют возможность принять участие в проектных работах, что позволит отразить интересы конкретного инвестора при реализации проекта и отдельных его составляющих. Проект является привлекательным объектом для инвестиций ввиду его социальной значимости, ориентированности на инновационные отрасли науки и экономики, наличия высокого неудовлетворенного спроса на услуги подобного клинического комплекса.

Реализация проекта оказалась сопряжена со значительными трудностями (выбор и оформление прав аренды на земельный участок, разработка проектной документации, регистрация товарного знака «НОНЦ», регистрация отчета о дополнительной эмиссии акций ОАО «НОНЦ», финансовое структурирование проекта, привлечение бюджетных инвестиций). Проблемы усугубились финансовым кризисом. В результате в 2009 г. проект практически приостановлен.

Источники: Бизнес-предложение 2-20. Инвестиционные возможности России. Режим доступа: <http://ivr.ru/projects/>; Нижегородская правда. 2009. № 27. 17 марта; материалы НТА Приволжье. Режим доступа: <http://www.nta-nn.ru/>. 2009.

Проблемы с реализацией проекта ЦВМТ НОНЦ наглядно демонстрируют важность политической воли руководителей субъекта РФ, необходимость глубокой предпроектной проработки вопросов организации ГЧП в социальной сфере, участия в крупных социальных проектах институтов развития, четкой фиксации и разделения ответственности публичной власти и частных компаний операторов и инвесторов в соглашении о партнерстве и безусловного выполнения достигнутых соглашений.

Существует несколько путей развития и стимулирования ГЧП в здравоохранении в рамках его реформы: передача в концессию государственных поликлиник, привлечение частных управляющих компаний к выполнению федеральных целевых программ в области здравоохранения, освобождение от налога на прибыль инвестиций в здравоохранение, индустрию физкультуры, спорта и оздоровления населения: невзимание НДС с ряда платежей (например, за оказание медицинских и сервисных услуг, с лизинговых платежей за медицинское оборудование, с платежей за аренду площадей для оказания медицинских и рекреационных услуг и пр.) [124].

На повестке дня – законодательное определение перечня объектов здравоохранения, которые могут стать предметом конкурсов ГЧП и заключения контрактов, определение условий обеспечения доступности услуг, качества медицинской помощи. По мнению депутата Госдумы Х. Салихова, «не менее важно предусмотреть возможность заключения типовых концессионных соглашений подобного типа без проведения конкурсов» [125].

Помимо непосредственного оказания медицинских услуг частный сектор может также взять на себя обязанности по обучению персонала, управлению закупками лечебных учреждений, созданию специализированных медицинских центров, обновлению и модернизации технического обеспечения системы здравоохранения и многое другое.

Кроме того, перспективным является внедрение механизмов ГЧП в санаторно-курортную сферу, в систему профилактического лечения и отдыха как самых привлекательных для бизнеса. В этих видах деятельности получение прибыли наиболее очевидно. Развитие подобных рекреационных зон благоприятно сказывается на инвестиционном климате страны, способствует увеличению притока инвестиций. Сфера применения ГЧП в современной России не может ограничиваться больничными комплексами, она широка и многообразна. Все сказанное о состоянии и применении механизма ГЧП в здравоохранении в значительной мере относится и к другим видам социальных объектов.

Заинтересованность государства, бизнеса и гражданского общества в развитии социального комплекса страны, законодательные возможности привлечения для целей софинансирования объектов ГЧП бюджетных ассигнований, средств Инвестиционного фонда РФ, инвестиций различных национальных и международных институтов развития

(ЕБРР, МБРР, ЕИБ и т.п.), использование проектного финансирования и т.д. создают хорошие перспективы для преодоления объективных трудностей и субъективных барьеров «некомпетентности» органами исполнительной власти. Решение проблем, связанных с реализацией концессионного законодательства в социальной сфере, требует согласованного взаимодействия региональных и муниципальных органов законодательной и исполнительной власти, частного бизнеса и гражданского общества.

Контрольные вопросы

1. Какова мотивация участия государства и частного сектора в проектах ГЧП социальной сферы?
2. Опишите проекты ГЧП, планируемые к реализации в социальной сфере на принципах ГЧП.
3. Назовите имущественные комплексы, которые могут стать объектами ГЧП в социальной сфере.
4. Какие вопросы, связанные со сферой здравоохранения, должны быть решены органами государственной и муниципальной власти для кардинального изменения ситуации с развитием ГЧП в России?
5. Какой социальный и экономический эффект можно ожидать от реализации данных мероприятий?

Литература

Нормативные правовые акты Российской Федерации

Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».

Федеральный закон от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)».

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».

Федеральный закон от 8 октября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. ? 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. ? 695 «О Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение».

Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2005 г. ? 865 «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы “Жилище” на 2002–2010 годы».

Постановление Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 239 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Основные направления деятельности Правительства на период до 2012 года. Утверждены распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

Положение о Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 263.

Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239.

Положение об Инвестиционном фонде Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694.

Перечень инвестиционных проектов, реализуемых при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 1708-р (в ред. от 6 апреля 2009 г.).

Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Утверждены Постановлением Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134.

Типовое концессионное соглашение в отношении гидротехнических сооружений. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 747.

Типовое концессионное соглашение в отношении морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 745.

Типовое концессионное соглашение 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. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 746.

Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)». Утверждена Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848.

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р.

Нормативные правовые акты других стран

Application de la Directive 93/13 aux prestations de service public. Brussels: European Commission, 1997.

Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2009.

Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992; Council Directive 93/36/EEC, 93/37/EEC, 93/38/EEC of 14 June 1993; Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 Concerning the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts // Official Journal of the European Communities. L 199, 09/08/1993.

Directive 91/440/EEC of 29 July 1991; Directive 96/92/EEC of 19 December 1996.

European Commission. The Green Paper Energy. Directorate General for Energy and Transport, accessed on 7 April, 2006.

Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels. 30.04.2004.

Green Paper on Services of General Interest. COM(2003) 270, 21 May. 2003. European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest, 14 Jan. 2004

(T5-0018/2004).

Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004.

Дополнительная литература

Building the Nation [Infrastructure]. Australian Institute of Company Directors. Oct. 2004.

Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006.

Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure. Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. Wolters Kluwer, 2009

Estache A., Romero M., Strong J. The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

Estache A., Strong J. The Rise, the Fall, and ... the Emerging Recovery of Project Finance in Transport. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

Gerrard M.B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ From Privatizations? // *Finance & Development.* 2001. Vol. 38. No. 3.

Going Global: the World of Public Private Partnerships. CBI, 2007.

Harris C., Hodges J., Schur M., Shukla P. Infrastructure Projects: A Review of Canceled Private Projects. The World Bank, 2003.

Izaguirre A.K. Private Infrastructure: Emerging Market Sponsors Dominate Private Flows. The World Bank, 2005.

Jezieruski L. Neighborhood and Public-Private Partnerships in Pittsburgh // *Urban Affairs Quarterly.* 1990. ? 2. P. 217–249.

Nicolic I.A., Maikisch H. Public-Private Partnership and Collaboration in the Health Sector: an Overview with Case Studies from Recent European Experience. HNP discussion paper. The World Bank, Oct. 2006.

PFI Pipeline Grows. Project Finance International. 22 March. 2006.

Public Private Partnerships. Risk Management. Queensland Government. 2002.

Raman A.V., Bjorkman J.W. Public-Private Partnership in Health Care Services in India.

Yepes T. Expenditure on Infrastructure in East Asia Region, 2006–2010. Paper Commissioned for the ADB-JBIC-World Bank East Asia Pacific Infrastructure Flagship Study, 2005.

Trends in Public Spending on Transportation and Water Infrastructure 1956 to 2004. The Congress of the United States. Congressional Budget Office. Washington. 2007.

User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. Federal Highway Administration (FHWA). Washington. 2007.

Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005.

Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политico-правовой аспект // Власть. 2006. ? 7.

ГЧП. Финансирование проектов и приобретения инфраструктуры в России. Euromoney Seminar. Москва. 3–4 марта 2008 г.

Дискуссионное обсуждение концепции развития здравоохранения до 2020 года. Режим доступа: <http://www.zdravo2020.ru/conception/6/43>.

Еганян А. Legal Risks for PPPs Parties: State and Investor. IV Красноярский экономический форум. 16–17 февраля 2007 г.

Кабашкин В.А., Левченко А.А., Сидоров В.А. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. Белгород: ИПЦ «ПОЛИТЕРРА», 2008.

Королев В.А. Повышение квалификации государственных служащих: потенциал развития государственно-частного партнерства // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. ? 2.

Кутари В. Международный опыт создания организационных структур по работе с

проектами ГЧП и их функционирования. Департамент устойчивого развития. Регион Европы и Центральной Азии. Всемирный банк. 2008.

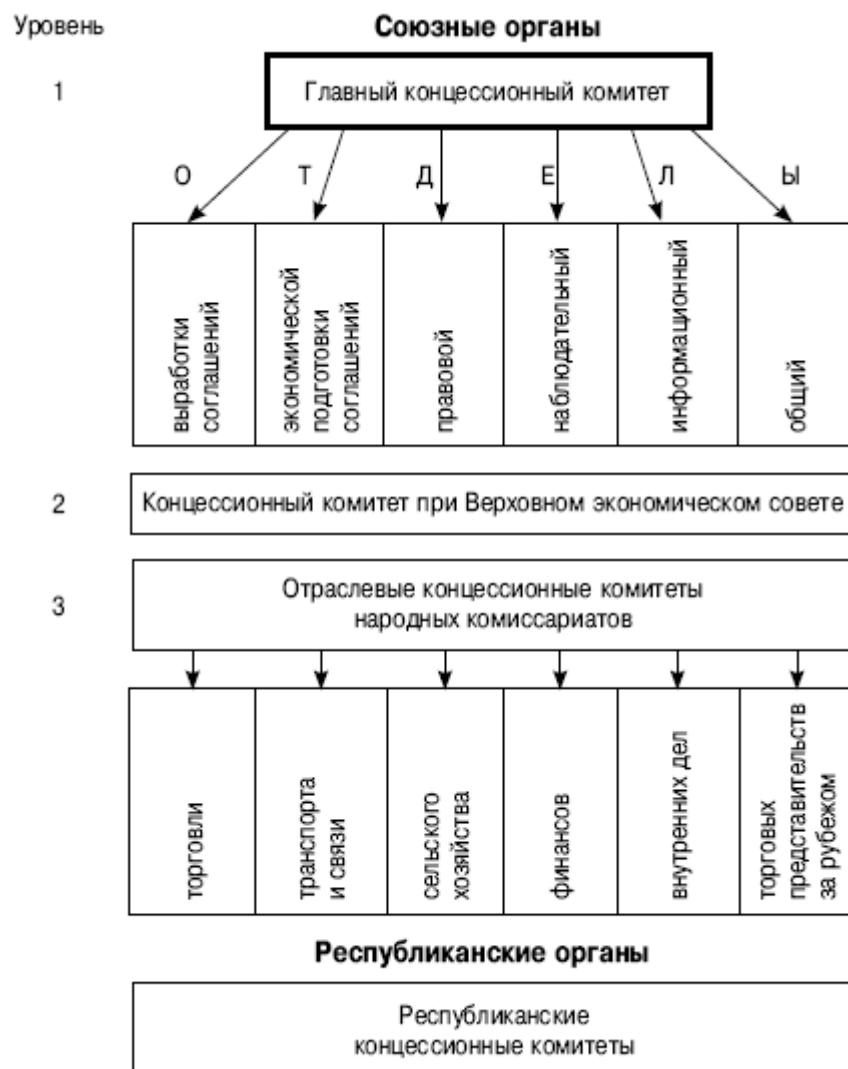
Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частных партнерств. ЕЭК ООН. 2008.

Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики // Рынок ценных бумаг. 2008. ? 1 (352).

Тутушкин А. «Лукойл» добрался до Западной Африки // Ведомости. ? 104. 2006. 17 июля.

Приложения

Приложение 1 Управление концессиями в СССР в период нэпа



Приложение 2 Кейс: Проект ГЧП «Евразийское водное партнерство» в городе Ростове-на-Дону

Проект «Евразийское водное партнерство» («Вода Ростова»)

Данный проект является одним из ярких примеров частно-государственного партнерства [126]. Общая стоимость программы составляет почти 33,5 млрд руб. Из них 6,7 млрд – средства Инвестиционного фонда РФ. Свыше 24,5 млрд затратит инициатор проекта

ОАО «Евразийский», более 2 млрд намерен вложить областной бюджет. Еще почти 250 млн руб. направит бюджет Ростова-на-Дону. На сегодня стороны уже вложили в проект 1 млрд руб. Вся программа рассчитана на 15 лет и будет реализована в три этапа до конца 2021 г.

Реализация комплексной программы приведет к качественному улучшению водоснабжения Ростова-на-Дону и юго-запада области, – считают в областной администрации. – Будут созданы условия для градостроительного развития крупнейшей агломерации Юга России, решены экологические проблемы Азово-Черноморского бассейна.

Создание коммунальной инфраструктуры откроет возможности для возведения более 12 млн кв. м нового жилья, что равнозначно строительству нового города на 780 тыс. жителей. С приходом воды будут улучшены условия проживания жителей 1,5-миллионного района нижнего Дона – городов Ростова-на-Дону, Аксая, Батайска, Таганрога, Азова, Константиновска и 12 крупных поселений в районе Нижнего Дона.

Деятельность ОГМУ по организации проекта

В 2003 г. решением Думы г. Ростова-на-Дону было поддержано предложение муниципалитета города о преобразовании МУП Производственное объединение «Водоканал» в открытое акционерное общество. В итоге на базе МУП ПО «Водоканал» 10 августа 2005 г. было учреждено ОАО «ПО Водоканал г. Ростова-на-Дону», 100% акций которого принадлежали муниципалитету. В ноябре 2005 г. вступил в силу договор о передаче полномочий по управлению водоканалом компании «Евразийское водное партнерство». Срок действия договора – 25 лет.

В 2006 г. ОАО «ПО Водоканал г. Ростова-на-Дону» был приватизирован путем внесения в уставный капитал около 1,2 млрд руб. частной структурой ОАО «Евразийский» и образовано ОАО «Вода Ростова» [127], 25,15% акций которого принадлежат муниципальному образованию г. Ростова-на-Дону, а 74,85% – компании ОАО «Евразийский») [128].

«ПО Водоканал г. Ростова-на-Дону» эксплуатирует объекты, переданные ему муниципалитетом в долгосрочную аренду: 2351,5 км сетей водопровода и 1171,5 км канализации, 86 водопроводных насосных и 36 канализационных станций, очистные сооружения водопровода Центральные и Александровские, очистные сооружения канализации.

Таким образом, муниципалитет сначала, по существу, сам себе передал в аренду инфраструктурные сети и объекты, а лишь затем появился частный партнер («Евразийское водное партнерство»), который, выступая прежде всего в качестве инвестора, создал управляющую компанию ОАО «Вода Ростова». И уже «Вода Ростова» выступила в роли арендатора системы городского водоснабжения и водоотведения, заключив договор аренды с ОАО «ПО Водоканал г. Ростова-на-Дону».

Соответственно на начальных стадиях проекта сложилась система контрактных отношений, представленная на рис. 1.

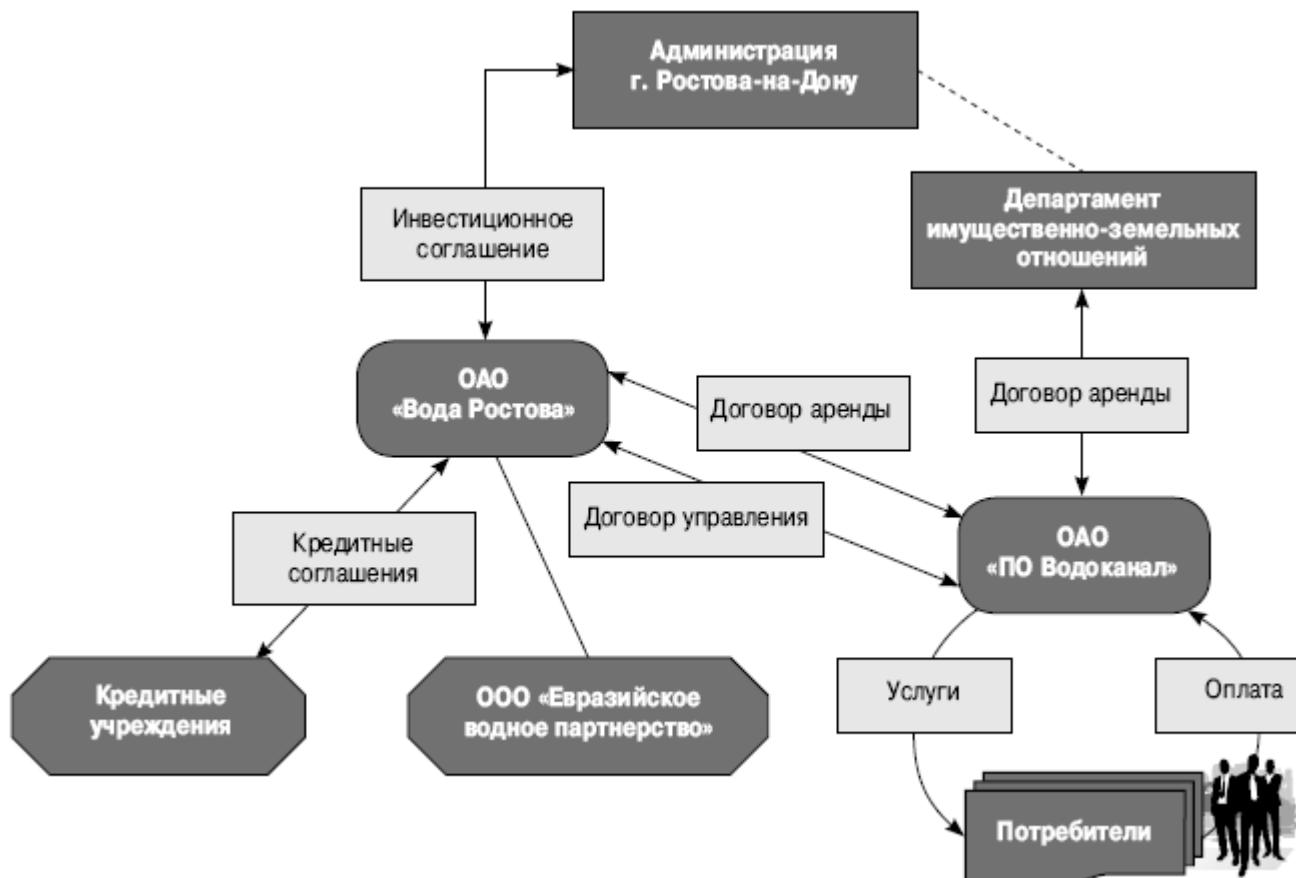


Рис. 1. Система контрактных отношений между муниципалитетом г. Ростова-на-Дону и частными партнерами по проекту ГЧП «Вода Ростова» (исходный вариант)

Система контрактных отношений в данном проекте ГЧП между муниципальной властью и частным бизнесом включала в себя два договора долгосрочной аренды системы водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону, инвестиционное соглашение, договор на управление и различные кредитные соглашения. В данную модель можно включить ряд

субконтрактов, которые были заключены уже после формирования базовой схемы взаимодействия основных участников проекта [129]. В контексте определения в данном проекте тарифов на услуги необходимо обратить внимание на то, что в Ростовской области на региональном уровне принято постановление администрации Ростовской области от 9 сентября 2008 г. № 456 «О некоторых вопросах, связанных с установлением тарифов на

товары и услуги организаций коммунального комплекса». Регулирующим органом субфедерального уровня является Региональная служба по тарифам Ростовской области, которой утверждены временные методические рекомендации по расчету тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, обеспечивающих водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод на территории Ростовской области [130]. На муниципальном уровне тарифы на услуги водоснабжения и водоотведения установлены на 2009 г. постановлением мэра г. Ростова-на-Дону от 26 ноября 2008 г. № 1252 «Об установлении тарифов по группам потребителей на водоснабжение и водоотведение и размеров платы населением».

Как видно из приведенных нормативных актов, тарифы на коммунальные услуги устанавливаются при непосредственном участии всех уровней власти [131].

В июне 2006 г. было принято решение городской Думы № 147 «О принятии Инвестиционной программы ОАО «ПО Водоканал города Ростова-на-Дону» по развитию систем водоснабжения и водоотведения города Ростова-на-Дону на 2006–2010 годы».

Данная программа установила перечень мероприятий, необходимые объемы и целевые показатели, параметры качества услуг систем коммунального водоснабжения и канализации, оказываемых потребителям. Этот шаг позволил в сентябре 2006 г. добиться финансирования проекта из средств Инвестиционного фонда, принялего форму «Комплексной программы

строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области» (на 2007–2021 гг.) [132].

В результате была создана следующая система распределения прав собственности на создаваемые в рамках проекта ГЧП инфраструктурные объекты: объем имущественных прав муниципального образования (городской округ г. Ростова-на-Дону) составляет 100% на объекты, финансирование создания которых осуществляется за счет средств Инвестиционного фонда РФ, бюджета Ростовской области и бюджета муниципального образования (городской округ г. Ростова-на-Дону); объемы имущественных прав ОАО «Евразийский», открытого акционерного общества «Вода Ростова» и ОАО «ПО Водоканал г. Ростова-на-Дону» на объекты, финансирование создания которых осуществляется за счет средств этих обществ, определяются в соответствии с инвестиционным соглашением.

Данный проект в его нынешней стадии позволяет рассмотреть систему согласования интересов федерального, регионального, муниципального уровней власти и частного партнера (рис. 2).

Главным распорядителем средств федерального бюджета по проекту выступает Министерство регионального развития РФ; государственным координатором комплексного инвестиционного проекта – администрация Ростовской области; государственным заказчиком комплексного инвестиционного проекта – администрация г. Ростова-на-Дону; а инвестором – частный партнер ОАО «Евразийский».

Реализованный механизм можно обоснованно критиковать за нетендерные процедуры выбора партнеров и отсутствие открытой конкуренции за проект. Однако на момент формирования последнего не существовало отлаженного концессионного законодательства и сколько-нибудь серьезного опыта структурирования концессионных проектов в сфере ЖКХ.

В этих условиях инициаторы проекта «Вода Ростова» использовали возможности действующего гражданского законодательства для решения задачи реализации комплексной программы строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения в г. Ростове-на-Дону и на юго-западе Ростовской области.



Рис. 2. Система контрактных отношений между партнерами проекта ГЧП «Вода

Ростова» с включением регионального и федерального уровней власти. Общая сметная стоимость реализации Комплексной программы составляет 19,5 млрд руб., при этом на долю собственных средств частного инвестора приходится 73,3% от данной суммы (5,13 млрд руб. – софинансирование из средств Инвестиционного фонда РФ).

Глоссарий

Анализ «затраты (издержки) – выгоды» (СВА – Cost-Benefit-Analysis) – оценка (сопоставление) материальных и нематериальных затрат и выгод, как правило, выраженных в денежной форме, связанных с осуществлением политики/программы либо реализацией инвестиционного проекта с целью принятия управленческих решений; обычно проводится государством для обоснования инвестиций в общественную инфраструктуру.

Анализ «затраты (издержки) – результаты» (СЕА – Cost-Effectiveness Analysis) – оценка (сопоставление) затрат, выраженных в денежной форме, и результатов, связанных с осуществлением политики/программы либо реализацией инвестиционного проекта с целью определения наилучших альтернатив.

Аренда (Lease, Rent) – имущественный наем на условиях договора, по которому арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за арендную плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

Аутсорсинг (Outsourcing) – поиск ресурсов во внешней среде организации. Организационное решение о передаче на договорной основе непрофильных функций (процессов, направлений деятельности) сторонним организациям, которые обладают соответствующими техническими и/или управленческими знаниями и средствами в какой-либо области.

Бизнес-план инвестиционного проекта – документ, в котором в краткой форме и в определенной стандартной последовательности излагается общая характеристика проекта и приводятся показатели эффективности его реализации.

Бюджет (Budget) – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Валютный риск (Currency Risk) – риски по проведению валютных операций и обмену валют.

Венчурный капитал (Venture Capital) – долевой капитал, вкладываемый профессиональными венчурными компаниями или фондами в создаваемые или развивающиеся частные компании, стоимость акций или других активов которых имеет значительный потенциал роста.

Вклад государственного сектора (Public Contribution) – объем или доля финансирования проекта из государственного и/или муниципального бюджетов.

Внутренняя норма доходности, ВНД (внутренняя норма рентабельности, внутренняя норма прибыли, внутренний коэффициент окупаемости) (Internal Rate of Return, IRR) – норма прибыли, вызванная инвестицией. Это норма прибыли (барьерная ставка, ставка дисконтирования), при которой чистая текущая стоимость инвестиции равна нулю, или та ставка дисконта, при которой дисконтированные доходы от проекта равны инвестиционным затратам. ВНД определяет максимально приемлемую ставку дисконта, позволяющую инвестировать средства без каких-либо потерь для собственника.

Воспроизводственная структура инвестиций в основной капитал – соотношение затрат на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение основных фондов.

Вступление в права (Step-in Rights) – передача права государственного и частного секторов. Санкционирование разрешения третьей стороне выполнять обязательства в соответствии с концессионным договором в определенных обстоятельствах.

Гарантии активов (Equity Guarantees). В инвестиционной практике термин Equity

используется для обозначения собственной доли финансовых средств в общем объеме инвестированного капитала. Предоставляя гарантии частному партнеру на его собственный капитал, правительство тем самым обязуется при определенных условиях выкупить у своего партнера по проекту ГЧП объект по цене, которая обеспечивала бы ему минимальную или согласованную заранее доходность.

Гарантии возвращения долга (Debt Guarantees) – обязательство, взятое на себя правительством, погасить любой краткосрочный дефицит, связанный с основными платежами (principal payments) и выплатой процентов (interest payments).

Гарантии дохода (Revenue Guarantees) – оговоренные в контракте гарантии со стороны правительства доходности на минимальном уровне или выдача им компенсации частной компании, если ее доход становится ниже уровня, обеспечивающего рентабельность. Как правило, порог устанавливается на 10–30% ниже уровня прибыли, рассчитанной на этапе бизнес-планирования, и закрепляется в контракте.

Гарантии обменного курса (Exchange Rate Guarantees) – компенсация правительством частной компании – партнеру по проекту ГЧП возможного роста затрат, связанных с обменом валют, если он превышает определенное пороговое значение.

Гарантия ответственности за риск (Underwriting of Risks) – формальное соглашение по несению рисков и возмещению убытков другой стороне в случае негативных последствий риска.

Гарантия финансирования (Underwriting of Financing) – обязательство группы банков по обеспечению полноценного согласованного финансирования в соответствии с определенными условиями и ограничениями.

Государственная (муниципальная) гарантия (Public (Municipal) Guarantee) – обязательство уполномоченного органа государственного (муниципального) управления по возврату на условиях, предусмотренных договором, денежных средств инвестору в случае срыва реализации проекта не по его вине.

Государственный (муниципальный) заем (займствование) (Public (Municipal) Loan) – передача в собственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа.

Гранты/субсидии (Grants and Subsidies) – инструмент правительственные безвозмездных ссуд в социально значимых секторах экономики, например в жилищно-коммунальном хозяйстве, если частные компании нерентабельны. Субсидии также могут предоставляться при пересмотре условий государственно-частного партнерства из-за недостаточной прибыльности проекта.

Денежные потоки, генерируемые проектом (Cash Flows), – совокупность денежных поступлений и выплат, получаемых и осуществляемых в ходе реализации инвестиционного проекта.

Диверсификация инвестиционных рисков (Investment Risk Diversification) – расширение в портфеле инвестора перечня активов, уровни доходности которых либо не коррелируют, либо слабо коррелируют друг с другом.

Дисконтирование (Discounting) – понятие, относящееся к числу ключевых в теории инвестиционного анализа, метод приведения к одному моменту времени разновременных денежных поступлений и выплат, генерируемых рассматриваемым проектом в течение расчетного периода. Операция расчета современной ценности (present value) денежных сумм, относящихся к будущим периодам времени. Противоположная Д. операция – расчет будущей ценности (future value) исходной денежной суммы – называется наращением, или компаундингом.

Долговые финансовые обязательства (Debt Financial Obligations) – обязательства, выдаваемые заемщиком кредитору при получении ссуды (векселя, облигации, кредитные соглашения, срочные обязательства по ссудам банка и др.) в рамках проектного

финансирования объектов ГЧП.

Европейский банк реконструкции и развития, ЕБРР (European Bank Reconstruction and Development, EBRD) – международное финансовое учреждение по долгосрочному кредитованию стран Центральной и Восточной Европы, вкладывающее капитал и привлекающее иностранные инвестиции прежде всего в частные предприятия, потребности которых не могут быть полностью удовлетворены рынком. Банк помогает развитию предпринимательского сектора и способствует переходу к открытой и демократической рыночной экономике.

Европейский инвестиционный банк, ЕИБ (European Investment Bank, EIB) – межправительственная финансово-кредитная организация Европейских сообществ (учреждена в 1958 г.), главная цель которой согласно Римскому договору 1957 г. – способствовать экономическому развитию сообщества путем выявления и предоставления новых ресурсов, главным образом для выравнивания уровня экономического и социального развития в рамках ЕС.

Европейский Союз, ЕС (European Union, EU) – объединение европейских государств, участвующих в процессе европейской интеграции. Образован в 1993 г. В ЕС создан единый внутренний рынок, сняты ограничения на свободное перемещение товаров, капиталов, рабочей силы между странами, создана единая валютная система с единым руководящим денежно-кредитным учреждением.

Заемные источники инвестиций – привлекаемые для реализации инвестиционного проекта на кредитной основе денежные средства и другое имущество (кредиты, эмиссия ценных бумаг, лизинг).

Заемные и привлеченные бюджетные источники финансирования инвестиционной деятельности – ассигнования в рамках реализации государственных целевых программ; средства, выделяемые из бюджета институтам развития с государственным участием; инвестиционные налоговые кредиты и различные инвестиционные льготы.

Заемные и привлеченные внебюджетные источники финансирования инвестиционной деятельности – кредиты коммерческих банков; средства, получаемые от эмиссии ценных бумаг; оборудование, получаемое по лизингу; средства, привлекаемые по концессионным соглашениям и соглашениям о разделе продукции, и т.д.

Залог (Mortgage) – форма обеспечения обязательств заемщика перед кредитором, заключающаяся в праве кредитора реализовать предмет залога (имущество или имущественное право) в случае неисполнения заемщиком своих обязательств по кредитному договору.

Издержки жизненного цикла (Whole Life Costs) – полные издержки, включая расходы на проектирование, строительство, эксплуатацию и ремонт оборудования, понесенные за весь период действия соглашения по проекту.

Изменения договорных обязательств (Changes in Contractual Obligations) – гибкая система контрактных отношений как один из принципов ГЧП, который позволяет вносить изменения в контракт в зависимости от экономических и политических изменений в стране.

Инвестиции – вложения капитала в форме денежных средств, целевых банковских вкладов, ценных бумаг, технологий, машин, оборудования, другого имущества, а также имущественных и неимущественных прав, имеющих денежную оценку, в объекты предпринимательской или иной деятельности для достижения стратегических целей инвестора.

Инвестиции в нефинансовые активы – вложения капитала, включающие *инвестиции в основной капитал*, затраты на капитальный ремонт основных фондов, *инвестиции в нематериальные активы*, расходы на прирост запасов материальных оборотных средств, приобретение других нефинансовых активов (земельные участки, объекты природопользования и др.).

Инвестиции в основной капитал – единовременные затраты на создание,

воспроизводство и приобретение основных фондов (новое строительство, реконструкция и техническое перевооружение, приобретение и монтаж оборудования, формирование основного стада животных, многолетние насаждения и т.д.).

Инвестиции в нематериальные активы – приобретение патентов, лицензий, прав пользования земельными участками и другими объектами природопользования, авторских прав, торговых марок, товарных знаков, программных продуктов и т.д.

Инвестиции финансовые – приобретение ценных бумаг, процентных облигаций федеральных, субфедеральных и муниципальных займов, долей в уставном капитале юридических лиц, а также займы другим юридическим лицам.

Инвестиционная политика государства – система мер государственного регулирования экономики, направленная на формирование благоприятного инвестиционного климата и повышение эффективности использования бюджетных инвестиционных ресурсов.

Инвестиционная стратегия – формирование системы долгосрочных целей инвестиционной деятельности и выбор наиболее эффективных методов их достижения.

Инвестиционный проект – комплексный план мероприятий, направленных на создание нового и модернизацию действующего производства товаров и/или услуг и обеспечивающих достижение целей участников проекта.

Индекс доходности инвестиций (дисконтированный индекс доходности) (Profitability Index, DPI) – показатель, рассчитываемый как отношение приведенных доходов к приведенным на ту же дату инвестициям (позволяет определить, в какой мере возрастают средства инвестора в расчете на 1 руб. инвестиций).

Институты развития с государственным участием – любые организации, уставный капитал которых полностью или частично сформирован за счет бюджетных средств с целью содействия решению задач повышения конкурентоспособности национальной экономики.

Инфраструктурный разрыв (Infrastructure Gap) – различие между объемом существующей инфраструктуры по видам экономической деятельности и ее целевым уровнем, удовлетворяющим на определенный период времени задачам социально-экономического развития страны (региона, муниципалитета).

Капитальные вложения (Capital Investment) – инвестиции в основной капитал, в том числе затраты на новое строительство, расширение и реконструкцию и техническое перевооружение действующих производств, приобретение машин и оборудования, проектно-изыскательские работы и др.

Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, ЮНСИТРАЛ (UN Commission on International Trade Law, UNCITRAL) – комиссия ООН, которая разрабатывает правила и руководящие принципы в целях согласования и содействия выработке правовых норм в области международной торговли.

Коммерческий кредит (Commercial Lending, Business Credit) – предоставляется поставщиками машин, оборудования, других инвестиционных товаров и подрядчиками. В некоторых случаях финансирование строительства объектов инфраструктуры обеспечивается краткосрочными ссудами. В значительной степени это характерно для объектов, которые могут вводиться в эксплуатацию по мере готовности отдельных линий, участков, блоков (автомобильные дороги, электростанции).

Консорциум (Consortium) – группа компаний, намеренных действовать совместно, выступая в качестве участников проекта.

Контракт жизненного цикла (Life Cycle Contracts, LCC) – контракт, согласно условиям которого одна сторона – исполнитель инфраструктурного проекта – за свой счет и с использованием собственных материалов возводит инфраструктурный объект и эксплуатирует его в течение всего расчетного срока эксплуатации (жизненного цикла), а другая сторона – государство или муниципальное образование – оплачивает за счет бюджета соответствующего уровня услуги по предоставлению объекта в пользование.

Концессионное соглашение/договор (Concession Agreement/ Contract) – соглашение

или договор, заключаемый между правительством (муниципалитетом) и ведущей проект компанией или спонсором с целью строительства, развития, эксплуатации определенного объекта. Посредством такого соглашения правительство «передает» свою монополию или другие специфические права частному сектору. По российскому законодательству К.с. – это договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами.

Концессионный период (Concession Period) – период времени, в течение которого частный сектор осуществляет предоставление услуги/эксплуатацию имущества по *концессионному соглашению*. Имущество переходит снова в собственность государства на прежних условиях по истечении срока концессионного договора.

Концессия (Concession) – система отношений между государством или муниципальным образованием (концедентом), с одной стороны, и юридическим или физическим лицом (концессионером) – с другой, возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав по владению, пользованию, а при определенных условиях и распоряжению государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые являются исключительным правом государства или муниципального образования.

Корпорации, принадлежащие государству (State-Owned Enterprise (SOE), Government-Owned Corporation, Government Business Enterprise), – некоммерческие организации, не имеющие своей целью извлечение прибыли, или коммерческие государственные корпорации. В любом случае как коммерческие, так и некоммерческие государственные предприятия функционируют в рыночной среде по законам рынка и конкуренции.

Кредит банковский (Banking Credit) – вид сделки, при которой банк предоставляет денежные средства заемщику на условиях возвратности, платности и срочности.

Лизинг (Finance Lease) – аренда на определенный срок (как правило, от нескольких месяцев до нескольких лет) технических средств и сооружений производственного назначения. В период действия договора право собственности на лизинговое имущество принадлежит лизингодателю, а право на пользование – лизингополучателю.

Лизинговая деятельность – вид инвестиционной деятельности по приобретению имущества и передаче его в лизинг.

Международная ассоциация развития (International Development Association, IDA) – международная организация, главной задачей которой является предоставление долгосрочных беспроцентных ссуд беднейшим из развивающихся стран. Создана в 1960 г. Входит в группу Всемирного банка.

Международная финансовая корпорация (International Finance Corporation, IFC) – международный финансовый институт, стимулирующий устойчивый приток инвестиций в частный сектор развивающихся стран в целях сокращения масштабов бедности и улучшения жизни людей. Создан в 1956 г. Входит в структуру Всемирного банка.

Непредвиденная прибыль (Windfall Portfolio) – неожидаемый или не предполагавшийся дополнительный доход, полученный от оплаты услуг потребителем, или из-за изменений в налоговой системе, или в силу предписаний правительства, и т.д.

Норма дисконтирования (Discount Rate) – минимально допустимая для инвестора величина дохода в расчете на единицу капитала, вложенного в реализацию проекта.

Облигация (Bond) – долговая ценная бумага, предоставляющая владельцу право на получение ее номинальной стоимости после окончания срока, определенного проспектом эмиссии.

Облигации правительственные (муниципальные) (Government Stock) – облигации, выпущенные от имени государства или муниципального образования.

Облигации субфедеральные – облигации, выпущенные от имени субъекта РФ.

Облигация инфраструктурная – долговой инструмент, выпускаемый под реализацию конкретного инфраструктурного проекта.

Общественная эффективность инвестиционного проекта – оценка обоснованности выделения ресурсов на реализацию *инвестиционного проекта* с точки зрения его значимости для общества. При расчете показателей общественной эффективности в денежных потоках отражается стоимостная оценка по следствий осуществления конкретного проекта в других отраслях народного хозяйства, в социальной и экологической сферах.

Особая экономическая зона – определяемая Правительством РФ часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим ведения предпринимательской деятельности.

Партнерские отношения государственных и предпринимательских структур – совместное участие государственных и частных структур в удовлетворении общественных потребностей на долгосрочной, правовой и взаимовыгодной основе путем объединения материальных и нематериальных ресурсов при разделении полномочий, ответственности и рисков между сторонами.

Политический риск (Political Risk) – обобщающий термин, используемый для описания рисков, которые возникают ввиду определяемых государством или зависимых от государства факторов. Можно избежать этих рисков (хеджировать), застраховаться от них, а также снизить (внешние риски: риски войны, международные санкции и т.д.; внутренние риски: национальное законодательство, налогообложение, терроризм, инфляция, забастовки). Политических рисков, как правило, трудно избежать, и они особенно опасны для ГЧП.

Прибыльные проекты (Revenue-Generating (RG) Projects) – проект объекта инфраструктуры, пользование которой оплачивается напрямую потребителями/пользователями или за счет любых действий по продаже или аренде земли или сооружений.

Приватизация (Privatization) – форма преобразования собственности, представляющая собой процесс передачи государственной (муниципальной) собственности в частные руки.

Принцип «People – the First» – принцип ГЧП, основанный на главенстве интересов граждан, а не государства и бизнеса.

Продление концессии (Concession Extension) – поддержка бизнеса, направленная на усиление его вовлечения в проекты ГЧП. Правительство может продлевать срок концессии даже в тех случаях, когда прибыль становится меньше определенного уровня, и поддерживать в этом случае концессионера.

Проектный цикл (Project Cycle) – период времени, включающий продолжительность предынвестиционной, инвестиционной и эксплуатационной фаз реализации проекта. Например, проектный цикл, принятый ЕС, состоит из пяти этапов: программирования (цели, приоритеты), определения (идеи, решение о финансировании), формулирования (планы действий), осуществления (мобилизация ресурсов, выполнение работ), оценки (результаты, распространение опыта и лучших практик).

Расходы на строительство (Construction Cost) – типы расходов, связанных с проведением строительных работ (ассигнования, обязательства, расходы или оценка расходов по смете на строительство).

Региональный центр ГЧП (РЦГЧП) – специальный орган, создаваемый в субъекте РФ, по подготовке, запуску и управлению проектами ГЧП. Конкретная работа РЦГЧП, согласно рекомендациям Центра ГЧП Внешэкономбанка, заключается в отборе проектов, реализуемых на условиях ГЧП, оценке эффективности, подготовке конкурсов, утверждении контрактной и иной документации, а также в создании условий для финансового закрытия сделок, мониторинга реализации проектов и регулирования условий контрактов.

Реинвестирование (Reinvestment) – вложение всей чистой прибыли (или ее части) в объекты инвестиционной деятельности. Повторное, дополнительное вложение собственного или иностранного капитала в экономику в форме наращивания ранее вложенных инвестиций за счет полученных от них доходов, прибыли. Сферой финансовых реинвестиций являются

ценные бумаги, реальных инвестиций – основной и оборотный капитал.

Рентабельность капитала (Return on Equity, ROE) – показатель прибыли на акционерный капитал, который определяется отношением прибыли по обыкновенным акциям к размеру акционерного капитала. Акционерный капитал (Shareholders' Equity) равен активам компании (Total Assets) за вычетом краткосрочных и долгосрочных обязательств (Total Liabilities). Обычно в балансе, построенном по международным стандартам бухгалтерской отчетности, акционерный капитал выделен в отдельную таблицу и состоит из собственно уставного фонда, добавочного капитала и нераспределенной прибыли.

Риск (Risk) – событие, которое способно оказать влияние на изменение затрат, финансирования, сроки и качество проекта.

Риск по объему перевозок (Traffic Risk) – риск, связанный с транспортными инфраструктурными проектами, а именно с тем обстоятельством, что количество потребителей и объемы перевозок могут оказаться недостаточными для генерирования средств, необходимых для возврата вложенных инвестиций.

Риск по строительству (Construction Risk) – риск, связанный с физической фазой строительства при реализации проекта.

Риск финансирования (Financing Risk) – риск, связанный с неполучением необходимого финансирования для проекта на банковском рынке или рынке капитала. Хотя формально этот риск ложится на спонсоров проекта, он важен для государства, заинтересованного в реализации проекта, и объясняет значимость этапа финансового закрытия.

Связанные займы (Tied Loans) – кредиты, которые выдаются на определенных условиях, с дополнительной оговоркой, связывающим условием, т.е. не только условием своевременного возврата ссуды и выплаты процентов по ней, но и с дополнительными условиями, выдвигаемыми кредитором (например, целевой кредит).

Субординированный кредит (Subordinated Loan) – кредит, привлеченный кредитной организацией на срок не менее пяти лет, который не может быть истребован кредитором ранее окончания срока действия договора, если заемщик не нарушает его условия. Проценты по такому кредиту не могут превышать размера ставки рефинансирования ЦБ РФ и не могут меняться в течение срока договора. Выплата основной суммы долга происходит одним платежом по окончании срока действия договора. В случае ликвидации кредитной организации – заемщика требования кредитора по предоставлению С.к. не могут быть удовлетворены до полного удовлетворения требований иных кредиторов.

Синдицирование/участие в консорциуме (Syndication) – процесс привлечения одним банком других банков к участию в финансировании проекта на согласованной кооперационной основе.

Система партнерских отношений – совокупность субъектов, объектов и средств партнерских отношений, взаимодействующих как единое целое в процессе достижения желаемых результатов и исполнения принятых обязательств.

Собственные источники финансирования инвестиционной деятельности – амортизационные отчисления, нераспределенная прибыль фирмы и уставный капитал.

Соотношение цены и качества (Value for Money, VfM) – понятие, связанное с экономикой, результативностью и эффективностью услуги, продукта или процесса, например, сравнение стоимости затрат и ценности результатов, количественная и качественная оценки методов по вовлечению, использованию и управлению ресурсами. Комплексный метод измерения стоимости проекта, товаров и услуг, оценки соотношения качества, цены, использования ресурсов, пригодности для конкретной цели, оперативности и удобства. VfM может быть описан в терминах «три Е» – Economy, Efficiency, Effectiveness (экономия, эффективность, действенность).

Спонсор (Sponsor) – сторона, заинтересованная в развитии и финансировании проекта за счет собственных активов, заемных средств или других источников проектного финансирования. Акционеры компаний, участвующих в проекте, называются С.

Сравнительный уровень затрат (Public Sector Comparator, PSC) – показатель стоимости затрат в течение всего жизненного цикла проекта с учетом рисков, если проект реализуется традиционными для страны средствами. Для выражения используются термины чистой приведенной стоимости (NPV).

Срок окупаемости (период возмещения) (Payback Period) – минимальный период времени реализации продукта, в течение которого чистый дисконтированный доход становится положительным.

Страховая премия (Insurance Premium) – плата за страхование, которую страхователь обязан внести страховщику в соответствии с договором страхования или законом. Сумма цены страхового риска и затрат страховщика, связанных с покрытием расходов на проведение страхования.

Субъекты инвестиционной деятельности – совокупность физических и юридических лиц, включающая непосредственных инвесторов и участников инвестиционной деятельности.

Суверенный риск (Sovereign Risk) – риск, что государство окажется не в состоянии выполнить свои международные обязательства.

Теневая концессия (Shadow Concession) – концессия, при которой затраты концессионера, понесенные им в процессе создания и эксплуатации концессионного объекта, возмещаются не непосредственными пользователями, а государством.

Традиционные контракты на закупки (Traditional Procurement) – контракты, четко специфицирующие характеристики работ, которые должны быть выполнены, и ресурсы, которые должны быть потрачены. Проведение закупок по проектам развития инфраструктуры через процедуру тендера, например на строительство соответствующих объектов. В Российской Федерации Т. к. н. з. регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94 «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Трансевропейские транспортные сети (Trans-European Transport Networks, TEN-T) – название/обозначение, принятое ЕС для авто- и железнодорожных дорог, путей водного сообщения, аэропортов, морских и внутренних портов и систем управления транспортом, которые обслуживают движение внутри континента, доставку грузов на большие дистанции и сближают географические и экономические регионы.

Учреждения развития – создаются с целью содействия экономическому росту. Большинство У.р. вовлекаются в проектное финансирование на многосторонней основе. Их помощь направлена на финансирование, консультирование и сопровождение наиболее жизнеспособных государственно-частных коммерческих проектов в общественном секторе.

Финансовая надежность (Bankability) – способность проекта генерировать (с учетом связанных с его реализацией рисков) соответствующие финансовые потоки, обеспечивающие возврат вложенных в проект финансовых средств.

Финансовое закрытие (Financial Close) – завершение всех мероприятий и контрактов, связанных с внешним финансированием проекта.

Финансовое соглашение/договор (Financing Agreement/Contract) – документ, по которому осуществляются проектное финансирование и спонсорская поддержка проекта в соответствии с контрактом.

Финансовая реализуемость инвестиционного проекта (Financial Feasibility) – обеспечение такой структуры денежных потоков на каждом шаге расчетов, при которой имеется достаточное количество денег для продолжения рассматриваемого проекта.

Формы (типы контрактов) ГЧП –

- Контракт на управление и арендный договор (*Management and Lease Contracts*).

Частная компания получает в управление или на условиях аренды принадлежащую государству собственность на определенный период времени. Инвестиции осуществляют государство. По контракту управления государство оплачивает услуги частного партнера и несет операционные риски. По арендному договору государство получает арендную плату с

арендатора, а операционный риск ложится на частную компанию.

- *Контракт на эксплуатацию и обслуживание (Operation & Maintenance Contract, O&M).*

Частное предприятие в соответствии с условиями контракта эксплуатирует определенный период времени имущество, принадлежащее государственному сектору. Право собственности на имущество сохраняется за государственной структурой. (Многие не склонны рассматривать данную модель как ГЧП и называют такие контракты сервисными или контрактами на обслуживание.)

- *Концессия (Concession).*

Правительство предоставляет частному сектору правомочия владения и пользования существующим объектом по договору за плату с условием возврата. Государственному сектору принадлежит право собственности на объект (недвижимость), в то время как частный сектор сохраняет за собой права на его расширение и все усовершенствования, проведенные в установленный концессионным соглашением период. Частная компания несет операционные и инвестиционные риски.

Всемирный Банк выделяет следующие виды концессий:

Реконструкция – управление – передача (Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT);

Реконструкция – аренда – передача (Rehabilitate-Lease-Transfer, RLT);

Расширение – управление – передача (Build-Rehabilitate-Operate-Transfer, BROT).

- *Право на эксплуатацию (Operation License).*

Частный оператор получает право (лицензию) на производство и предоставление общественной услуги, как правило, на определенный период. Такая модель часто используется в проектах по информационным технологиям (ИТ).

- *Приобретение – строительство – эксплуатация (Buy-Build-Operate, BBO).*

Государственное имущество передается частной и квазигосударственной структуре на условиях контракта, согласно которому имущество должно быть модернизировано и эксплуатироваться определенный период времени. Государственный контроль осуществляется на протяжении действия контракта о передаче имущества.

- *Проектирование – строительство (Design-Build, DB).*

Частная компания разрабатывает и строит объект в соответствии с требованиями и стандартами, часто по утвержденной государством смете. Риск превышения сметы стоимости передается частному сектору. После завершения строительства обязанности по управлению объектом и его обслуживанию передаются государству. В отдельных случаях модель DB рассматривается как форма ГЧП.

- *Проектирование – строительство – управление (Design-Build-Operate, DBO).*

Частная компания разрабатывает проектно-сметную документацию и строит объект. По завершении строительства эксплуатация остается за этой же компанией.

- *Проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация (Design-Build-Finance-Operate, DBFO).*

Частный партнер проектирует, финансирует, строит и эксплуатирует новое сооружение на основе и в период долгосрочной аренды, затем передает новое сооружение государственному сектору по истечении срока аренды.

- *Проекты, предполагающие новое строительство (Greenfield Projects).*

Частная компания строит и эксплуатирует новые производственные мощности в течение срока, указанного в контракте.

- *Соглашение о разделе продукции.*

Договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

- *Строительство – аренда – эксплуатация – передача (Build-Lease-Operate-Transfer,*

BLOT).

Частная компания получает франшизу на финансирование, строительство и эксплуатацию арендуемого сооружения (а также взимание платы с потребителей услуги) на период аренды, внося арендную плату.

- *Строительство – владение – эксплуатация (Build-Own-Operate, BOO).*

Частная компания – подрядчик государства строит новый объект государственной собственности и управляет им на правах владения и пользования. На компании лежит ответственность за строительство, управление, эксплуатацию, обслуживание объекта. Срок передачи объекта государству не фиксируется. Роль государства при этом минимальна, что особенно привлекательно для бизнеса.

- *Строительство – владение – эксплуатация – передача (Build-Own-Operate-Transfer, BOOT).*

Частная компания – подрядчик государства строит новый объект государственной собственности на собственные и заемные средства, управляет им на правах владения и пользования в течение определенного в контракте срока. После окончания срока действия контракта объект передается в государственную собственность.

- *Строительство – владение – эксплуатация – продажа (Build-Own-Operate-Sell, BOOS).*

Форма, аналогичная ВОТ, за исключением того факта, что государственный партнер выплачивает частному партнеру остаточную стоимость проекта на стадии его передачи.

- *Строительство – передача – управление (Build-Transfer-Operate, BTO).*

Частная компания строит объект и передает его государству сразу по завершении стадии строительства. После приема государством в соответствии с новым договором объект передается в управление/эксплуатацию компании. Основная форма ГЧП, предусмотренная российским инвестиционным законодательством.

- *Строительство – эксплуатация – обновление концессионного соглашения (Build-Operate-Renewal of Concession, BOR).*

Форма, сходная с ВОО, предполагающая возможность пересмотра и/или продления концессионного соглашения.

- *Строительство – эксплуатация – передача (Build-Operate-Transfer, BOT).*

Частная компания строит объект и осуществляет его управление/эксплуатацию в течение определенного в контракте срока, по истечении которого объект передается государству. Она имеет правомочия пользования, но не владения этим объектом.

- *Участие в финансировании (Finance Only).*

Структура частного сектора (как правило, компания по оказанию финансовых услуг) финансирует проект напрямую или посредством различных механизмов, таких, как, к примеру, выпуск ценных бумаг (облигаций).

- *Частичная приватизация активов (Divestiture).*

Частная компания приобретает часть пакета акций предприятия, находящегося в государственной/муниципальной собственности.

Целевая компания/целевой механизм (Special Purpose Company/Special Purpose Vehicle, SPV) – компания по управлению проектом, совместно учреждаемая спонсорами с единственной целью: реализовать проект.

Частная финансовая инициатива, ЧФИ (Private Finance Initiative, PFI) – оригинальный акроним, применяемый для описания программы ГЧП в Великобритании, суть которой – привлечение частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов за счет собственных средств инвестора. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях ЧФИ инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами ЧФИ могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и др.

Частное финансирование (Private Funding) – финансирование проекта из частных источников.

Частный сектор (Private Sector) – экономические структуры, которые не контролируются государством, например, частные фирмы и компании, корпорации, частные банки, неправительственные организации и т.д.

Чистый дисконтированный доход (Net Present Value, NPV) – превышение интегральных (за расчетный период времени) дисконтированных денежных поступлений над интегральными дисконтированными денежными выплатами, обусловленными реализацией инвестиционного проекта.

Эксплуатационный риск (Operational Risk) – риск потери результата из-за неадекватных или нарушенных внутренних процессов, роли человеческого фактора и сбоя систем или из-за внешних событий в течение эксплуатационной фазы проекта.

Эффект (Effect Size) – результат, достигаемый за счет осуществления инвестиций, который может выражаться в дополнительном объеме доходов, денежного потока и т.д.

Эффективность (Effectiveness) – относительный эффект, со отношение показателей результатов и затрат на их достижение.

Эффективность инвестиционного проекта бюджетная – система показателей, характеризующая целесообразность реализации проекта для бюджетов различных уровней (определяется в случае использования бюджетных средств для финансирования инвестиционного проекта).

Эффективность инвестиционного проекта коммерческая – система показателей, характеризующая целесообразность реализации проекта для предприятия-инициатора и/или внеш него частного инвестора.

Эффективность инвестиционного проекта общественная – система показателей, учитывающих социально-экономические последствия осуществления проекта, включая внешние эффекты и общественные блага, и характеризующих целесообразность его осуществления для общества в целом.

Источники определения терминов [133]

Нормативные правовые акты Российской Федерации.

Практическое Руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. ЕЭК ООН. Нью-Йорк; Женева, 2008.

Рабочие материалы и публикации Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, 2008, 2009.

Учебные материалы по дисциплине «Технологии государственного управления». ГУ ВШЭ. ФГМУ. Кафедра теории и практики государственного управления. М.: ГУ ВШЭ, 2009.

Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: в 2 т. М.: ИМЭМО РАН, 2009.

Кабашкин В.А., Левченко А.А., Сидоров В.А. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. Белгород, 2008.

Марголин А.М. Инвестиции: учеб. М.: Изд-во РАГС, 2006.

Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure. 2-nd Ed. A Co-publication of the World Bank and Kluwer Law International, The Netherlands-2009.

Интернет-ресурсы Всемирного банка. Режим доступа: <http://www.worldbank.org/>.

Об авторах

Варнавский Владимир Гаврилович. Окончил Ленинградский государственный университет, доктор экономических наук, профессор кафедры теории и практики государственного управления ГУ ВШЭ, главный научный сотрудник, член ученого совета ИМЭМО РАН. Автор монографий и публикаций по проблемам мировой экономики, естественных монополий, инфраструктуры, государственно-частного партнерства. Эксперт

группы специалистов по ГЧП ЕЭК ООН, член экспертных советов по ГЧП ряда федеральных органов исполнительной власти РФ.

Клименко Андрей Витальевич. Окончил экономический факультет МГУ, кандидат экономических наук, проректор ГУ ВШЭ, директор Института государственного и муниципального управления, заведующий кафедрой Теории и практики государственного управления, профессор. Автор публикаций по проблемам административной реформы, государственных финансов, теории и практики бюджетного процесса. Участник разработки концептуальных докладов по вопросам модернизации государственного управления. Член рабочих групп при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Королев Владимир Александрович. Окончил Московский институт инженеров железнодорожного транспорта и Академию народного хозяйства, кандидат экономических наук. Заместитель директора Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, руководитель проекта «Государственно-частное партнерство». Автор публикаций по вопросам инвестиционной и инновационной деятельности, руководитель проекта и научный редактор 4-томной «Encyclopedia of Russian Business» (London, 1995), автор 11 изобретений, академик Российской академии космонавтики им. К.Э. Циолковского, эксперт группы специалистов по ГЧП ЕЭК ООН, член экспертного совета по ГЧП Комитета по экономической политике и предпринимательству Госдумы.

Баженов Александр Владиславович. Окончил МВТУ им. Н.Э. Баумана, курсы переподготовки А.Т. Kearney, Suez и J.F. Kennedy School of Government Harvard University. Занимал ответственные посты в российских акционерных компаниях «Евразийский», «Евразийское водное пространство», ОАО «Российские коммунальные системы», в Suez Lyonnaise des Eaux (Париж), А.Т. Kearney, КБ «Салют» ГКНПЦ им. М.В. Хруничева. Директор Центра ГЧП государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности». Член экспертных советов по ГЧП Комитета по экономической политике и предпринимательству Госдумы, Министерства транспорта РФ, общественных советов Министерства регионального развития РФ, Ростуризма, Комитета по инвестиционной политике и ГЧП РСПП. Заместитель председателя Группы специалистов по ГЧП ЕЭК ООН, член Совета директоров ОАО «Зарубеж-нефть».

Воротников Александр Михайлович. Окончил химический факультет МГУ, кандидат химических наук, доктор экономики. В прошлом – Министр экономики Чувашской Республики, занимал ответственные посты в Министерстве экономического развития и торговли РФ. Руководитель проекта Центра ГЧП «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», координирует региональную деятельность Центра. Член шести коллегиальных органов региональных центров ГЧП.

Примечания

1

Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.

2

Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004. P. 10.

3

См., например: Green Paper on services of general interest. COM(2003) 270. 21.05.2003. European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest. 14.01.2004 (T5-0018/2004).

4

Под общественными властями обычно подразумеваются федеральные (национальные), региональные и местные органы власти.

5

Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels. 30.04.2004. P. 3.

6

Public Private Partnerships – the Government's Approach. London. The Stationery Office. 2000. P. 6.

7

Семинар «Государственно-частные партнерства – новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов». Москва. Посольство Великобритании. 2003. С. 27.

8

Там же.

9

Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 5.

10

Семинар «Государственно-частные партнерства – новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов». С. 26.

11

Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политico-правовой аспект // Власть. 2006. № 7.

12

Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

13

Возможные формы такого взаимодействия: закон, контракт (договор, соглашение), устав компании и пр.

14

Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 «О Федеральной целевой программе «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)».

15

Партнерства – это полуприватизационные формы ведения хозяйства (semi-privatization).

16

Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth / ed. by B. Weiss. Washington, 1985. P. 67.

17

Gerrard M.B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatisations? // Finance & Development. 2001. Vol. 38. No. 3.

18

Статья 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

19

Источник: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx.

20

Delmon J. Op. cit. P. 9.

21

В российском праве категории «контракт», «договор» и «соглашение» трактуются как равнозначные понятия (Гражданский кодекс РФ, федеральные законы «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и др.). Поэтому в данном пособии все три указанных выше термина используются как синонимы.

- 22
Закон № 94-ФЗ. Ст. 5.
- 23
До реорганизации компании по состоянию на 31 марта 2008 г.
- 24
Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. С. 487.
- 25
Сводная справка о регистрации концессионных соглашений на уровне муниципальных образований по состоянию на 30 января 2009 г.: письмо Росрегистрации от 10 февраля 2009 г. № 1-264-ГЕ.
- 26
Subbotin M.A. The Law «On Production Sharing Agreements» Hindrances in the Way to Enactment // Russian Economic Barometer. 1996. Vol. 5. No. 3.
- 27
Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Пункт 1 ст. 2.
- 28
См. там же. Ст. 8.
- 29
Зыков С. Не разделяй и властвуй // Российская газета. 2009. 3 авг.
- 30
См.: *Дьячков Д.* О механизмах государственно-частного партнерства в Испании (информация). Посольство России в Испании. Мадрид, 2009.
- 31
International Comparative Legal Guide Series. Spain, 2009.
- 32
Седых С. О государственно-частном партнерстве в ФРГ (информация). Посольство Российской Федерации в ФРГ. Берлин, 2009.
- 33
Newsletter on PPPs. UNECE. July 2001. Issue 1.
- 34
Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 263 «Положение о Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации».
- 35
Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 695 «О Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение».
- 36
First Benchmarking Report on the Implementation of the Internal Electricity and Gas Market. Brussels. European Commission. 2001. P. 21.
- 37
Regulation Respecting Government Concession Contracts. Ottawa: Financial Administration Act. 1981, 1994. Division II. 5(a).
- 38
Еремин Я. Роль, цели и задачи организации «Инфраструктура Австралии»: справка. Посольство России в Австралии. Канберра, 2009.
- 39
Trends in Public Spending on Transportation and Water Infrastructure 1956 to 2004. The Congress of the United States. Congressional Budget Office. Washington. 2007. P. 9.
- 40
Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2009. Table 12.2.
- 41
Estache A., Strong J. The Rise, the Fall, and ... the Emerging Recovery of Project Finance in

- Transport. Washington, D.C.: The World Bank, 2000. P. 5.
42
- Процентная ставка ЛИБОР представляет собой ставку предложения кредитных ресурсов первоклассными банками на Лондонском межбанковском финансовом рынке.
43
- World Bank Group. PPIAF 2009. Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects. Update 3.
44
- PPPBulletin. 2009. Vol. 1. Issue 1. URL: www.pppbulletin.com.
45
- Public Private Partnerships. Risk Management. Queensland Government. 2002. P. 7.
46
- Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 3.
47
- Ibid.
48
- Ibid. P. 3, 34.
49
- Building the Nation [Infrastructure]. Australian Institute of Company Directors. October 2004.
50
- Еремин Я.* Указ. соч.
51
- European Commission. The Green Paper Energy. Directorate General for Energy and Transport, accessed on April 7, 2006.
52
- Yepes T.* Expenditure on Infrastructure in East Asia Region, 2006–2010. Paper Commissioned for the ADB – JBIC – World Bank East Asia Pacific Infrastructure Flagship Study, 2005.
53
- Singh M.* Enterprise to Reduce Poverty. Global Agenda, Economics & Finance, 2006.
54
- Расчеты произведены авторами на основе данных, содержащихся в Энергетической стратегии России на период до 2020 года, Федеральной целевой программе «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)», материалах Международного трубопроводного форума, прошедшего 27–28 мая 2003 г., и в других документах.
55
- World Bank Infrastructure Governance Roundtable, UK. PPP Forum.
56
- Private Sector to Play Significant Role in Indian Infrastructure: Assocham // Projects Today. 2006. July 7.
57
- PFI Pipeline Grows. Project Finance International. 2006. March 22.
58
- Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition. Washington, D.C. World Bank: Policy Research Report. 2004.
59
- План Путина 2007–2010. Послание Президента в цифрах и схемах: сборник / под ред. Г.О. Павловского; сост. А. Лебедев. М.: Европа, 2007. С. 16–23.
60
- User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. Federal Highway Administration (FHWA). Washington,

2007. Р. 68. В скобках приведены название страны, в которой зарегистрирована компания, число осуществляемых ею проектов ГЧП по строительству дорожных объектов и число проектов ГЧП на управление.

61

Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2009. Table 15.2.

62

Trends in Public Spending on Transportation and Water Infrastructure 1956 to 2004. The Congress of the United States. Congressional Budget Office. Washington. 2007. P. 9.

63

Рассчитано авторами по источнику: OECD Economic Outlook 82 database. Table 25. General Government Total Outlays.

64

Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992.

65

Council Directive 93/36/EEC, 93/37/EEC, 93/38/EEC of 14 June 1993.

66

Directive 91/440/EEC of 29 July 1991, Directive 96/92/EEC of 19 December 1996.

67

Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels. 30 April 2004.

68

PPP Forum. Annual Review 2009. Supporting Investment in Public Infrastructure. London EC2V 8AS.

69

HM Treasury's Pre-Budget Report. November 2008.

70

Going Global: the World of Public Private Partnerships. CBI. 2007. P. 13.

71

См., например: An Inquiry into Federal Road Funding. The Parliament of the Commonwealth of Australia. Australian Government Publishing Service. Canberra. Parliamentary Paper 312/97; Harris A.C. Financing Infrastructure: Private Profits from Public Losses. Parliament of New South Wales Conference «Public/Private Infrastructure: Still Feasible?». Sydney. 1996. 31 July.

72

См.: Harris C., Hodges J., Schur M., Shukla P. Infrastructure Projects: A Review of Canceled Private Projects. The World Bank, 2003. P. 1.

73

Еганян А. Legal risks for PPPs parties: State and Investor. IV Красноярский экономический форум. 2007. 16–17 февраля.

74

Going Global: the World of Public Private Partnerships. CBI. 2007. P. 15.

75

Индустриализация Советского Союза: Новые документы. Новые факты. Новые подходы. М.: Институт российской истории РАН, 1999. С. 227–233.

76

См., например: Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 745 «Типовое концессионное соглашение в отношении морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов»; Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 746 «Типовое концессионное соглашение 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»;

Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 747 «Типовое концессионное соглашение в отношении гидротехнических сооружений».

77

Из материалов заседания Правительства РФ 7 февраля 2008 г.

78

ГЧП. Финансирование проектов и приобретения инфраструктуры в России. Euromoney Seminar. Москва. 3–4 марта 2008 г.

79

Коммерсант. 2008. 24 нояб.

80

Материалы Президиума Правительства РФ. Режим доступа:
http://www.investmarket.ru/content/document_r_8C93B6D2-D6AD-421E-9E1F-882DF582548F.html.

81

Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

82

Деловая газета «Взгляд». 2009. 5 окт. Режим доступа:
<http://vz.ru/news/2009/10/5/334414.html>.

83

Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

84

См.: Тутушкин А. «Лукойл» добрался до Западной Африки // Ведомости. 2006. 17 июля.

85

См.: <http://www.lukoil-overseas.ru/>.

86

Урал-Эксперт. 2001. 17 дек.

87

Методические рекомендации по созданию и организации деятельности региональных центров государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. Внешэкономбанк. Центр государственно-частного партнерства. Проект. М., 2009.

88

Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год // Российская газета. 2009. 20 марта.

89

Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации».

90

Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2006 г. № 1494-р «О проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении автомобильной дороги “Западный скоростной диаметр” в г. Санкт-Петербурге».

91

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 1 ноября 2006 г. № 1344 «О заключении концессионного соглашения в отношении автомобильной дороги “Западный скоростной диаметр” в Санкт-Петербурге».

92

Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2006 г. № 1494-р «О заключении концессионного соглашения в отношении автомобильной дороги “Западный скоростной диаметр” в г. Санкт-Петербурге».

93

Постановление от 1 ноября 2006 г. № 1344.

94

Соглашение между Федеральным дорожным агентством и Правительством Санкт-Петербурга от 30 ноября 2006 г. «О порядке и условиях осуществления Российской Федерации и Санкт-Петербургом прав и обязанностей концедента при заключении и исполнении концессионного соглашения в отношении автомобильной дороги “Западный скоростной диаметр” в г. Санкт-Петербурге».

95

Источник: <http://asninfo.ru/asn/57/13868>. 2009. 17 июня.

96

ФГУ «Дороги России». Режим доступа <http://www.mintrans.ru>.

97

См.: ФГУ «Дороги России».

98

Распоряжение Минтранса РФ от 19 мая 2003 г. № ОС-435-р «О введении в действие ОДМ. Методика расчета размера платы за проезд по платным автомобильным дорогам и дорожным объектам. Порядок ее взимания и пересмотра. Определение потребительского спроса».

99

Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Президентом РФ 27 июля 2001 г.

100

Источник: www.stockmap.ru.

101

Источник: « BizavNews» – Новости деловой авиации.

102

См.: Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 978 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом».

103

См. ст. 1016 ГК РФ.

104

Режим доступа: <http://www.tatar-inform.ru/news/2008/05/26/115749/>.

105

См.: <http://www.regions.ru/news/location01776/2199721/>.

106

См.: *Данько К., Сучкова В.* Государственно-частное партнерство в коммунальной сфере в условиях кризиса // Государственно-частное партнерство. Приложение к журналу «Корпоративный юрист». 2009. № 5.

107

Соответствующая позиция правоприменительных органов выражена в письме Федеральной антимонопольной службы от 2 апреля 2008 г. № ИА/7334 «О применении антимонопольного законодательства при осуществлении контроля за сделками с объектами коммунальной инфраструктуры, находящимися в государственной или муниципальной собственности».

108

См. разъяснение в письме Федеральной антимонопольной службы от 17 июня 2008 г. № ИА/17747 «О применении статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ “О защите конкуренции”».

109

См.: Федеральный закон от 25 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных

нужд».

110

Приказы Минрегиона РФ от 10 октября 2007 г. № 99 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса», № 100 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке технических заданий по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса» и № 101 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке производственных программ организаций коммунального комплекса».

111

Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 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 территории городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территории».

112

Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2002 г. № 263-22 «О целевой программе Санкт-Петербурга “О завершении строительства Юго-Западных очистных сооружений”».

113

Источник: <http://www.stroygorhoz.ru/81/19.php>.

114

Данько К., Сучкова В. Указ. соч.

115

Агентство Бизнес-Мониторинга (АБМ). 2009. 22 сент.

116

См. приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 23 декабря 2008 г. № 08-59/пз-н.

117

См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

118

Типовые концессионные соглашения утверждены: для объектов образования – Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 671; для объектов здравоохранения – Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 138.

119

Данько К., Громыко И. Государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения и образования в условиях финансового кризиса // Государственно-частное партнерство. Приложение к журналу «Корпоративный юрист». 2009. № 5.

120

Данько К., Громыко И. Указ. соч.

121

Официальный сервер Республики Татарстан. Режим доступа: <http://tatar.ru>.

122

Агентство медицинской информации ТАСС. 2009. 23 сент. Режим доступа: <http://www.ami-tass.ru>.

123

Денисенко Е. В поисках точки пересечения // Эксперт Северо-Запад. № 25. Режим доступа: <http://www.expert.ru/printissues/northwest/2008/25/>

124

Источник: <http://www.business-magazine.ru/markets/diagnostics/pub303389>.

125

Там же.

126

См.: Российская газета. Юг России. ? 4727. 2008. 18 авг.

127

Годовой отчет Открытого акционерного общества «Вода Ростова» по итогам работы за 2007 г.

128

Источник: <http://www.watermagazine.ru/index.php?dir=3&id=87>.

129

Источник: <http://www.voda-rostova.ru/project/1/info/>.

130

Одобрены на заседании Правления РСТ РО от 2 марта 2009 г. ? 3.

131

На федеральном уровне данный вопрос регламентируется в первую очередь в рамках Федерального закона от 30 декабря 2004 г. ? 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

132

Утверждена решением Правительства РФ от 20 сентября 2008 г. ? 1375-р.

133

Для терминов, наиболее часто встречающихся в англоязычной литературе, приведены эквиваленты на английском языке.