Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Оренбургский государственный университет»

О. М. Харькова

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Учебное пособие

Рекомендовано ученым советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Оренбургский государственный университет» для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление

Оренбург
2021

УДК 351.712.4
ББК 65.2/4
Х 23

Рецензент – кандидат экономических наук, доцент М.Г. Круталевич

Харькова, О. М.
Х 23 Государственно-частное партнерство [Электронный ресурс] : учебное пособие / О. М. Харькова; Оренбургский гос. ун-т. - Оренбург: ОГУ, 2021. - 131 с.
ISBN

В пособии представлены направления применения механизмов государственно-частного партнерства. На основе изучения зарубежного опыта сформулированы рекомендации по устранению недостатков российского законодательства в сфере государственно-частного партнерства.

Авторский подход в пособии представлен в выделенных особенностях применения механизмов государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики, а так же в разработке заданий, вопросов и тестов для закрепления материала, апробированных на практических занятиях.

Учебное пособие по дисциплине «Государственно-частное партнерство» предназначено для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление.

УДК 351.712.4
ББК 65.2/4

ISBN

© Харькова О. М., 2021
© ОГУ, 2021

Содержание

Введение 6
1 Теоретические подходы к государственно-частному партнерству 8
1.1 Возникновение и развитие государственно-частного партнерства 8
1.2 Принципы и основные инструменты государственно-частного партнерства в современных условиях 12
Задание. 16
Вопросы для контроля 16
Тесты 17
2 Основные механизмы и инструменты государственно-частного партнерства 19
2.1 Модели, формы и механизмы осуществления государственно-частного партнерства 19
2.2 Зарубежная практика применения государственно-частного партнерства .. 23
Задание. 28
Вопросы для контроля 29
Тесты 29
3 Государственное регулирование проектов государственно-частного партнерства 31
3.1 Направления государственного регулирования проектов государственно-частного партнерства 31
3.2 Правовое регулирование проектов государственно-частного партнерства в России 36
3.3 Опыт правового регулирования проектов государственно-частного партнерства за рубежом 39
3.4 Регулирование проектов государственно-частного партнерства на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований 44
Задание. 48
Вопросы для контроля 50
Тесты 50

4 Необходимость и принципы проектного финансирования 53
4.1 Понятие инвестиционного проекта 53
4.2 История возникновения и развития проектного финансирования и его определения 61
Задание. 71
Вопросы для контроля 71
Тесты 71
5 Участники и источники проектного финансирования 74
5.1 Характеристика основных участников проекта 74
5.2 Классификация источников средств для финансирования долгосрочных инвестиций 76
Задание. 81
Вопросы для контроля 81
Тесты 81
6 Государственные контракты как форма государственно-частного партнерства 84
6.1 Контракты как административный договор 84
6.2 Инвестиционные контракты как форма государственно-частного партнерства 90
Задание. 94
Вопросы для контроля 94
Тесты 94
7 Концессионные соглашения как форма государственно-частного партнерства 97
7.1 Концессия как форма государственно-частного партнерства 97
7.2 Концессионные соглашения в России 100
Задание. 103
Вопросы для контроля 103
Тесты 104
8 Специфика применения государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики 107

8.1 Приоритетные отрасли для развития государственно-частного партнерства 107
8.2 Особенности развития механизмов ГЧП в инфраструктурных сферах 113
Задание. 118
Вопросы для контроля 120
Тесты 120
Заключение 123
Список использованных источников 125
Глоссарий 128

Введение

Государственно-частное партнерство в России постепенно набирает обороты. Его предназначением является решение ряда полномочий публичных органов власти при помощи взаимодействия государства и бизнеса. Актуальным остается вопрос подготовки кадров, способных применять инструменты государственно-частного партнерства в своей профессиональной деятельности.

Учебное пособие предназначено для изучения дисциплины «Государственно-частное партнерство», читаемой у обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление.

Целью освоения дисциплины является: ознакомить обучающихся с теоретическими основами, базовыми принципами и практикой применения механизмов государственно-частного партнерства в реализации проектов.

Задачами освоения дисциплины «Государственно-частное партнерство», являются:

- изучить теоретические подходы к государственно-частному партнерству;

- исследовать особенности российской практики государственно-частного партнерства;

- ознакомиться с практикой применения механизмов государственно-частного партнерства в реализации проектов в различных отраслях экономики.

Планируемые результаты обучения по дисциплине «Государственно-частное партнерство», характеризующие этапы формирования компетенций:

- знать: методы управления государственным и муниципальным имуществом; инструменты повышения эффективности бюджетных расходов; правила и процедуры размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; механизмы государственно-частного партнерства;

- уметь: применять методы управления государственным и муниципальным имуществом; инструменты повышения эффективности бюджетных расходов; правила и процедуры размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ,

оказания услуг для государственных и муниципальных нужд; механизмы государственно-частного партнерства;

- владеть: методами управления государственным и муниципальным имуществом; инструментами повышения эффективности бюджетных расходов; правилами и процедурами размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; реализации механизмов государственно-частного партнерства.

Для работы в дистанционном формате и выполнения заданий по дисциплине «Государственно-частное партнерство» разработан курс в образовательной системе Moodle. Он позволяет осуществлять учебную деятельность, организовать индивидуальную работу и групповое взаимодействие обучающихся и преподавателя [1].

Учебное пособие состоит из 8 разделов и позволяет на основе изученного материала и выполнения заданий в конце каждой темы сформировать у обучающихся представление о применении механизмов государственно-частного партнерства.

1 Теоретические подходы к государственно-частному партнерству

1.1 Возникновение и развитие государственно-частного партнерства

Необходимость повышения значения показателей качества жизни населения на современном этапе формирования и укрепления конкурентоспособной экономической системы, ставит перед органами публичной власти задачу определения и выбора способов взаимодействия государственного и коммерческого секторов для реализации интересов обеих сторон и достижения необходимого уровня удовлетворения общественного интереса. Все это возможно, благодаря применению государственно-частного партнерства (ГЧП), которое является одним из механизмов социально-экономического развития общества.

Если рассматривать этимологию понятия «ГЧП», то в переводе с английского языка оно звучит как «public-private-partnership», государство - «public», представлено обширнее, чем просто система организации политической власти в обществе. В случае с ГЧП, государство рассматривается как субъект публичной власти разных уровней управления (федеральной, региональной, местной), а так же в качестве субъекта хозяйствования, являющимся инициатором большинства проектов сотрудничества в рамках ГЧП, представляющим государство в сотрудничестве, играющий важную роль в развитии социально-экономических общественных процессов. Поэтому, понятие «государство» на первом месте в определении ГЧП. [2]

Законодательно ГЧП в РФ утверждено Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменении в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный закон вступил в силу с 1 января 2016 года. Сотрудничество публичного и частного партнеров в рамках соглашения о ГЧП предусматривает возможность привлечения инвестиций в

экономику РФ, повышение качества товаров, работ и услуг, относящихся к вопросам ведения органов публичной власти. [3]

Если говорить о необходимости развития ГЧП, то в качестве основных факторов, оказывающих влияние на повышение роли, расширение масштабов и форм сотрудничества государственного и коммерческого секторов, можно назвать следующее:

- являясь одним из способов смешанной экономической системы, сотрудничество в рамках соглашения о ГЧП способствует развитию взаимоотношений между бизнесом и властью;

- одной из целью ГЧП является привлечение средств для реализации собственных полномочий, в том числе за счет коммерческого сектора, повышение эффективности использования бюджетных расходов;

- взаимодействие органов власти и бизнес-структур в рамках соглашений о ГЧП, таким образом, приводит к синергии их ресурсов, что выступает дополнительным конкурентным преимуществом. Возможности коммерческого сектора в осуществлении деятельности по проектам гораздо обширнее государственного сектора. У бизнес-структур накоплен опыт и связи в соответствующих сферах. Со своей стороны государство, путем формирования нормативно-правовой базы, обеспечивает наиболее благоприятные условия для реализации проектов. В арсенале государственных органов широкие полномочия по применения различных видов инструментов и методов воздействия, таких как: установление гарантий, льгот, стимулирующее налогообложение, определение и оптимизация рисков для участников партнерства, софинансирование, привлечение общественности к реализации проектов и пр. [4]

На основе сложившегося мирового опыта ГЧП можно выделить следующие подходы к определению его понятию:

- договора и разделения рисков;

- общей создаваемой стоимости;

- процессов софинансирования и совместного управления, изменения системы управления, применение специальных средств для ликвидации проблем, разделение прав.

В соответствии с вышеназванными подходами В. Н. Мочальников в своей работе выделил общее понятие «ГЧП» как «отношения между частным сектором и государственными органами с целью привлечения частных ресурсов и/или знаний для создания общественных благ». [5]

Если представить ГЧП в широком смысле, то оно представляет собой всевозможные способы сотрудничества государственного и коммерческого секторов с целью социально-экономического развития общества. Соответственно, представление о ГЧП в узком смысле, рассматривает его в качестве организационно-институционального взаимодействия проектов в различных сферах деятельности, касающихся публичной инфраструктуры и оказания общественных услуг.

224-ФЗ от 13.07.2015 в качестве объектов соглашения о ГЧП называет следующие:

- транспортная инфраструктура, представленная автомобильными дорогами, мостами, дорожными сооружениями, общественным, железнодорожным, трубопроводным, морским и речным транспортом, аэропортами, аэродромами;

- объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии;

- социальная инфраструктура в виде объектов здравоохранения, образования, культуры, спорта; коммунальная инфраструктура;

- охотничья инфраструктура;

- информационно-телекоммуникационная инфраструктура. [3]

Взаимоотношения, складывающиеся в процессе реализации проектов ГЧП между публичным и частным партнерами, формируют предмет ГЧП. При этом, это могут отношения, связанные со строительством, реконструкцией, модернизацией объектов публичной инфраструктуры, обладающие следующими отличительными характеристиками:

а) происходит объединение двух видов деятельности:

1) вложения в объекты соглашения о ГЧП;

2) реализация услуг с помощью объектов либо их эксплуатация;

б) два этапа, которые выделяются в проекте ГЧП:

1) первый – это, так называемый, «затратный этап», здесь партнеры соглашения вкладывают финансовые ресурсы в объекты инфраструктуры;

2) второй - «доходный этап», на котором происходит оказание услуг с помощью данных объектов и возврат инвестиций. Наличие «доходного этапа» является важным отличием проектов ГЧП от государственного заказа;

в) долгосрочный характер и договорное оформление ГЧП, что влечет за собой необходимость возврата финансовых ресурсов, вложенных частной стороной (в отличие от государственного заказа). Так, средний срок реализации проектов ГЧП составляет более 10 лет, при этом, самым длительным является именно «доходный этап», тогда как «затратный» в целом сопоставим по срокам с государственным заказом. В связи с длительным характером и необходимостью формализации всех условий сложность договорных отношений для проектов ГЧП гораздо выше, чем для государственного заказа. Что в свою очередь приводит к более высокой стоимости предпроектных и подготовительных работ по проектам ГЧП;

г) распределение рисков, которые могут возникнуть при реализации проекта ГЧП между участниками соглашения. Риски в данном случае рассматриваются как возможные изменения показателей проекта, прежде всего связанные с доходами и расходами. [6]

Так как распределение рисков при ГЧП является обязательным и наиболее сложным процессом, следует найти оптимальное их соотношение, на которое оказывает влияние особенности проекта ГЧП. Соответственно, необходимо установить, что риск передается тому участнику, который сможет им наиболее эффективно управлять.

1.2 Принципы и основные инструменты государственно-частного партнерства в современных условиях

Многообразие форм, моделей ГЧП требует выделения критериев определения видов ГЧП и способов их реализации. Соответственно, различные модели ГЧП реализуются на основании общих принципов, связанных с выполнением полномочий органов государственной власти по удовлетворению общественных интересов.

Выделяют следующие принципы ГЧП:

1) равенства интересов сторон и свободы выбора действий;

2) конкурентности;

3) возмездности;

4) стабильности контракта ГЧП с возможностью его адаптации;

5) ответственности за исполнение условий контракта;

6) невмешательства государства в сферу ответственности частного партнера;

7) стимулирования и гарантий;

8) равного отношения к отечественным и иностранным компаниям. [19]

Однако, на практике, наблюдается нарушение перечисленных правил взаимодействия партнеров. На это оказывают влияние особенности проектов ГЧП, а так же то, что одной из сторон партнерства является государство. Государство же само устанавливает правила реализации соглашений, распределяет риски между партнерами и определяет гарантии для частного партнера.

Принципы и инструменты ГЧП применяются с целью эффективного использования бюджетных средств, привлечения финансовых ресурсов из внешних источников, повышения качества и объема оказания государственных услуг.

ГЧП представляет собой способ воздействия органов государственной власти для регулирования положения в системе общественного воспроизводства. Все это реализуется посредством привлечения инвестиций из различных источников с целью повышения качества жизни населения страны.

Проектная деятельность в рамках соглашения о ГЧП предполагает специфические характеристики. К таким следует отнести следующее:

- проекты ГЧП, касающиеся объектов публичной инфраструктуры (перечень в 224 – ФЗ: транспортная, социальная, коммунальная, энергетическая, информационно-коммуникационная), регулируют отношения по поводу строительства данного объекта, или, в случае его существования – реконструкции или модернизации;

- проектом предусматривается обязательная эксплуатация или техническое обслуживание объекта ГЧП частным партнером при его проектировании или создании;

- частный партнер не только проектирует и/или создает объект, но и в обязательном порядке осуществляет его эксплуатацию и/или техническое обслуживание;

- рассматривается возможность привлечения частным партнером различных источников финансирования процесса проектирования или создания объекта ГЧП;

- возмещение затрат частного партнера возможно за счет получения прибыли от эксплуатации созданного объекта или его технического обслуживания, оплачиваемое из бюджетных источников или самими потребителями услуг;

- долгосрочный характер реализации проектов ГЧП (как было указано выше, период составляет 10 лет и более).

Министерство экономического развития РФ была сформулирована следующая классификация организационно-правовых форм ГЧП, в которых возможна реализация инфраструктурных проектов с применением механизмов ГЧП:

- концессионные соглашения (КС) – в соответствии с Федеральным Законом от 21.07.2005 № 115 - ФЗ «О концессионных соглашениях»;

- соглашения о ГЧП – в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ;

- аренда, предусматривающая инвестиционные обязательства, а так же льготные условия реализации проектов на основе долгосрочных договоров аренды

имущества, в которых капитальные вложения осуществляются за счет средств частного инвестора;

- контракты жизненного цикла – в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44 - ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг», постановлением Правительства РФ № 1087 «О случаях заключения КЖЦ»;

- договоры (соглашения), обладающие признаками ГЧП, при условии, что на стороне публичного партнёра выступают государственные предприятия, организации, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ, МО в совокупности составляет более 50 %. [5]

Каждая из названных форм ГЧП наделена собственными признаками. Поэтому органам публичной власти необходимо конкретизировать форму, подходящую для построения конкретного проекта.

Для коммерческого сектора разнообразие форм ГЧП является возможностью более обширного использования финансовых ресурсов для обеспечения реализации полномочий органов государственного управления, направленных на удовлетворение потребностей общества.

Примерами применения всех возможных способов КС являются проекты транспортной, социальной и производственной инфраструктурах. Кроме этого, здесь возможно применение и проектов договоров гражданского и публичного права и совместные предприятия.

Для формирования и укрепления механизмов ГЧП на современном этапе, следует полностью и четко определить нормы и правила взаимодействия и регулирования рынка проектов ГЧП, выделить направления, масштаб и роль государства в данном процессе.

Под государственно-частным партнерством, муниципально-частным партнерством понимается юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП, соглашения о МЧП, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами

государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества. [3]

Публичный и частный партнер представляют стороны соглашения о ГЧП. От имени публичного партнера при этом выступает государство, регион (муниципальное образование), от имени которого выступает глава региона (муниципального образования) или иной уполномоченный орган. В роли частного партнера может быть российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение о ГЧП (МЧП). Законом № 224-ФЗ выделен перечень юридических лиц, которые не могут являться частными партнерами:

- государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

- государственные (муниципальные) учреждения;

- публично-правовые компании и иные, создаваемые РФ на основании федеральных законов юридические лица;

- хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем МО;

- НКО, создаваемые государством, регионом (муниципальными образованиями) в форме фондов;

- НКО, созданные перечисленными выше организациями в форме фондов. [3]

Не смотря на то, что Федеральный закон № 224-ФЗ вступил в силу, сохраняются недочеты в законодательстве о ГЧП на территории РФ. К недостаткам следует отнести недооценивание органами власти роли ГЧП в социально-экономическом развитии территории. Поэтому не сформирована единая концепция реализации проектов в рамках государственных (региональных, местных) программ с участием частных партнеров. Не до конца сформирована нормативная база по ГЧП на уровне региональных и муниципальных территориальных образований.

Проблема в формировании единой нормативно-правовой базы по регулированию ГЧП на всех уровнях публичной власти, усугубляется недостатками, сохранившимися в бюджетном законодательстве РФ. Это связано с выделенными ограничениями форм расходов бюджета и направлениями финансирования бюджетными учреждениями.

Как уже отмечалось выше, проекты ГЧП носят долгосрочный характер, а процесс предоставления государственных гарантий все еще осложняется установленными нормами в действующем законодательстве. Кроме этого, существуют ограничения в осуществлении бюджетирования таких долгосрочных проектов.

Следовательно, региональным и местным органам публичной власти следует привести свои нормативные акты в соответствие с федеральными.

Таким образом, ГЧП предполагает взаимовыгодное сотрудничество государственного и частного партнеров, направленное на реализацию полномочий органов публичной власти с целью наиболее качественного и полного исполнения этих полномочий и эффективного расходования бюджетных средств.

Задание. Согласно выделенным признакам ГЧП, обоснуйте, можно ли отнести к ГЧП перечисленные проекты.

1.1 Крупное публичное акционерное общество построило больницу за счет собственных средств, обратилось к органам местного самоуправления с предложением использовать больницу для нужд МО, финансирование медицинских услуг при этом должно осуществляться через механизм обязательного медицинского страхования.

1.2 Частная компания выступила с предложением к органам власти о предоставлении места для строительства за счет собственных средств компании автомойки, а государству, в свою очередь предложила осуществить ремонт за счет бюджетных средств дороги к автомойке.

Вопросы для контроля

1.1 Назовите причины возникновения и направления развития ГЧП.

1.2 Перечислите принципы и основные инструменты ГЧП в современных условиях.

1.3 Выделите особенности ГЧП в России на основе изучения сайта Национального центра ГЧП https://pppcenter.ru/o-tsentre/.

1.4 Определите положительные и отрицательные стороны ГЧП для государства и бизнеса.

1.5 Каковы признаки ГЧП?

Тесты

1.1 Год принятия ФЗ «О государственно-частном партнерстве» № 224-ФЗ:

а) 2000;

б) 2005;

в) 2010;

г) 2015.

1.2 Цель 224-ФЗ:

а) создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику государства;

б) повышение качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления;

в) большая интеграция хозяйства с повышением его системности как целостности и комплексности как относительной автономности, ориентированной на максимальное самообеспечение теми ресурсами, которые могут быть произведены на территории;

г) большее превращение в подсистему государства образования.

1.3 В каком году принят ФЗ «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ?

а) 2000;

б) 2005;

в) 2010;

г) 2020.

1.4 Юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве:

а) государственно-частное партнерство;

б) концессия;

в) аренда;

г) лизинг.

1.5 Проект, планируемый для реализации совместно публичным партнером и частным партнером на принципах государственно-частного партнерства:

а) проект государственно-частного партнерства;

б) соглашение о государственно-частном партнерстве;

в) прямое соглашение;

г) контракт.

1.6 Гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены ФЗ:

а) проект ГЧП;

б) соглашение о ГЧП;

в) прямое соглашение;

г) контракт.

1.7 Гражданско-правовой договор, заключенный между публичным партнером, частным партнером и финансирующим лицом или лицами, финансирующими в целях регулирования условий и порядка их взаимодействия в течение срока реализации соглашения, а также при изменении и прекращении соглашения:

а) проект ГЧП;

б) соглашение о ГЧП;

в) прямое соглашение;

г) контракт.

1.8 РФ, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти:

а) публичный партнер;

б) частный партнер;

в) уполномоченный орган;

г) финансирующее лицо.

1.9 Российское юридическое лицо, с которым в соответствии с ФЗ заключено соглашение:

а) публичный партнер;

б) частный партнер;

в) уполномоченный орган;

г) финансирующее лицо.

1.10 Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на осуществление полномочий, предусмотренных частью 2 статьи 16 № 224 - ФЗ:

а) публичный партнер;

б) частный партнер;

в) уполномоченные органы;

г) финансирующее лицо.

2 Основные механизмы и инструменты государственно-частного партнерства

2.1 Модели, формы и механизмы осуществления государственно-частного партнерства

Для приведения в упорядоченный вид многообразное количество существующих форм взаимодействия, необходимо объединить их в группы по характеру решаемых задач в рамках ГЧП. Такими группами могут быть:

- организационные модели;
- модели финансирования;
- модели кооперации.

Преимуществом пользуются ГЧП, основанные на использовании комбинированных моделей. [19]

Если речь идет о реализации **организационных моделей**, то имеется в виду, что форма собственности не меняется, при этом к партнерству присоединяется третьи лица и организации, соответственно происходит передача обязательств, предусмотренных контрактом и отдельных полномочий. Примером организационной модели служит одна из форм ГЧП – это концессионные соглашения.

Применение **модели финансирования** предполагает реализацию таких форм ГЧП, как аренда, лизинг, проектное финансирование, коммерческий наем.

При выборе **модели кооперации** ориентируются на применение всего многообразия форм взаимодействия нескольких партнеров, за каждым из которых закреплена ответственность за отдельную стадию процесса формирования новой потребительной стоимости как публичного блага. Часто такая кооперация требует организации сложных, в том числе холдинговых структур по сооружению объектов и их эксплуатации, особенно в сфере производственной и социальной инфраструктуры.

Наиболее популярными в мировой практике формы ГЧП представляют собой контракты, аренду, концессию, соглашения о разделе продукции, совместные предприятия.

Заключаемые между органами государственной власти и частной фирмой **контракты как административный договор**, нацелены на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. К числу популярных относятся контракты на выполнение работ, оказание общественных услуг, менеджмент, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Частный партнер заинтересован в том, что, согласно условиям договора, у него будет возможность на получение определенного уровня дохода. Согласно практике, заключение контрактов государства с бизнес-структурами, является привлекательным для самого бизнеса, так как это влечет за собой

гарантированную прибыльную деятельность, льготы и престиж на рынке предпринимателей.

При заключении договора **аренды**, осуществляется передача частному партнеру имущества, находящегося в государственной собственности на определенное время и за установленную плату. По окончанию срока договора аренды, происходит возврат имущества при сохранении права пользования за государством. Возможны варианты договора, при которых можно выкупить арендуемого имущество.

В процессе реализации **концессионного соглашения,** собственником имущества остается государство, а частному партнеру передается право выполнения функций за определенный период, который предусматривается соглашением, для чего частный партнер наделяется государством соответствующим правом для обеспечения нормального функционирования объекта, составляющим предмет концессии. Чтобы все условия соглашения могли реализовываться в интересах всех сторон, концессионер оплачивает возможность использования государственной собственности, в соответствии с условиями соглашения. По результатам такого соглашения, право собственности на произведенную продукцию остается у концессионера.

Чтобы иметь четкое понятие о концессии, следует выделить ее отличительные особенности:

- главная цель соглашений – удовлетворение общественных нужд и потребностей;

- основным объектом соглашения является государственная собственность, полномочия органов публичной власти;

- обязательным условием соглашения является, то, что одной из сторон должно быть государство;

- соглашения строятся на договорной основе;

- обязательным является возврат объекта соглашения, который передается на время соглашения частному партнеру за установленную плату;

- обязательное закрепление публичных интересов, реализация которых устанавливается нормативными актами за государством;

- бесперебойное оказание, предусмотренных в соглашении публичных услуг со стороны частного партнера;

- беспрекословное подчинение в рамках соглашения частного партнера требований публичного партнера;

- равенство пользователей услуг, являющихся предметом соглашения;

- установление единых тарифов на одинаковые услуги;

- возможное установление преимущества прав органов публичной власти перед концессионером.

Как результат, соглашения на основе концессии пользуются наибольше популярностью в отраслях общественной инфраструктуры, которые нуждаются в развитии, соответственно, в привлечении вложений, в квалифицированном правлении ими.

Соответственно, сложились виды концессионных соглашений, связанные с существующими объектами инфраструктурами, с необходимостью строительства или реконструкцией объектов, и передачей объектов, находящихся в государственной собственности в руки частной компании на правах управления.

Похожей с концессией формой ГЧП, являются **соглашения о разделе продукции.** Не смотря на кажущуюся схожесть с КС, имеются отличия. Они связаны с разнообразием форм отношений по вопросам собственности между государством и частным партнером. Как было указано выше, при концессии, право собственности на создаваемую продукцию остается за концессионером, то в данном случае, с соглашениями о разделе продукции, частному партнеру остается часть продукции. Условия и порядок раздела продукции между государством и частным партнером определяются в специальном соглашении.

Следующая популярная форма ГЧП - **совместные предприятия** (СП). В зависимости от структуры и характера совместного капитала СП могут быть либо акционерными обществами, либо с долевым участием сторон. При этом, акционерами могут быть как государственные органы, так и частные партнеры. В

зависимости от доли частного партнера в акционерном капитале, они могут принимать самостоятельные управленческие решения. Но и риски распределяются в зависимости от той же доли в акционерном капитале. Главная особенность СП заключается в постоянном участии государства в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности.

Следовательно, в отличие от концессионных соглашений, возможность самостоятельной деятельности у частного партнера, гораздо ниже, чем в СП.

При этом, изменение структуры акционерного капитала в пользу одной из сторон СП предполагает только перераспределение акций между инвесторами, но не ведет к увеличению общих размеров капитала (и соответственно основных фондов и числа рабочих мест). [19]

Различные формы ГЧП в последнее время нашли больше распространение. Например, КС получают широкое применение в сфере национальной обороны, образовательной сфере, на некоторых видах пассажирского городского транспорта, медицины и кабельном телевидении.

Процесс реализации проектов на основе ГЧП предполагает применение всего многообразия механизмов соглашений государственных структур и бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ.

2.2 Зарубежная практика применения государственно-частного партнерства

Зарубежная практика ГЧП к настоящему времени уже сложилась и довольно успешно. Официальные данные Лондонской международной финансовой службы, отвечающей за поддержку экспорта финансовых услуг, свидетельствую о том, что проекты на основе ГЧП реализуются уже более чем в 60 странах мира. [7]

Рекордсменом в данной сферой можно назвать Францию, в которой законодательство о концессионных соглашениях по оказанию публичных услуг в сфере ЖКХ, дорожного строительства, энергетике, создано в период правления Наполеона. Что дало возможность реализовать концессию в середине XVI века.

Однако, в качестве начала волны заинтересованности в применении механизма ГЧП, называют 1990-е гг. Связывают это с увеличением значимости оказания государственных услуг в сфере социальной общественной инфраструктуры. К тому же происходит процесс снижения экономических показателей, которые привели к уменьшению налоговых поступлений в соответствующий бюджет. В поиске наиболее эффективных способов сокращения дефицита бюджета, пришли к такому решению данной проблемы, как ГЧП. Это оказался наиболее приемлемый и перспективный способ [6].

В итоге сложилось понятие ГЧП, рассматриваемое в зарубежной экономической практике. Здесь под ГЧП принято понимать широкий спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов частного сектора для удовлетворения общественных потребностей [7].

Соответственно, выделяют 2 основные группы форм взаимодействия частного и государственного секторов:

- первая форма представляет собой организацию совместного предприятия государственным и частным партнером, реализуется она либо в форме создания совместной компании, либо присоединением государственного и частного партнера к уже существующей компании – эта форма получила название **«корпоративная»;**

- вторая форма реализовывается посредством концессии, аренды, договоров об оказании услуг, сервисных или операторских соглашений – носит название **«договорная».**

Так как вторая форма предполагает применение наиболее популярных и доступных форм соглашения, таких как концессионные соглашения, именно договорное взаимодействие получило наибольшее распространение за рубежом.

Положительный результат реализации проектов ГЧП имеет и Великобритания. Это связывают с модернизацией лондонских доков, начатой с 1981 года, дерегулированной и рыночноориентированной политики планирования.

Начиная с 1992 г. с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества была основана «Частная финансовая инициатива» (PFI), деятельность которой заключалась в привлечении частных вкладчиков в строительство масштабных государственных объектов, причем в условиях, когда фактически частный бизнес сам осуществлял их строительство за счет собственных средств [9].

Возможности PFI применяются в настоящее время в в большинстве развитых стран: Канаде, Франции, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Чехии, Норвегии, Индии, Австралии, Японии, Малайзии, США, Сингапуре как часть более широкой программы приватизации и ослабления регулирования корпорациями, а также международными организациями – ВТО, МВФ, Всемирным Банком.

Опыт Франции в формировании компаний для привлечения инвестиций, включает в себя деятельность «Сообществ смешанной экономики» (SEM) и предоставление концессий.

Законодательные основы SEM связано с периодами с 1966 по 1983 годы. При этом, особенностью SEM можно назвать то, что государственный сектор и местные власти, в частности, согласно законодательству, должны иметь большую долю в составе активов SEM и, таким образом, играть превалирующую роль в управлении ими. SEM осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с локальными властями соответствующего договора. По виду своей деятельности SEM могут быть разделены на три категории:

- SEM развития земель;
- SEM расселения;
- SEM услуг.

Положительно себя зарекомендовав, SEM, на современном этапе продолжает увеличивать количество оказываемых услуг. Таким образом, предприятиями SEM выполняется более 40 видов работ и услуг, например, развитие земельных участков,

строительство, арендные советы, создание и поддержка автостоянок, торговых ярмарочных центров, судоходство, сбор и переработка мусора, строительство сетей водоснабжения и канализации, кабельных сетей и т. д.

Однако, кроме SEM договоры концессии во Франции также заключаются и с полностью частными компаниями [8].

В Германии первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX столетия. В рамках взаимодействия государства с НКО, к компаниям применялись ограничения в связи с особой их миссией и политикой получения прибыли. В поддержку, государственные органы предоставляли таким компаниям налоговые преференции.

Объектами применения соглашений на основе ГЧП за рубежом имеют сходства с объектами, представленными в перечне в российском законодательстве, что может быть связано с положительным опытом ГЧП в данных сферах.

К таким сферам, в которых осуществляется ГЧП относятся:

а) инфраструктура транспорта - ГЧП применяется в строительстве, эксплуатации, обслуживании, внедрении систем управления движением;

б) жилищно-коммунальное хозяйство – сотрудничество органов власти и бизнеса направлено на обслуживание населения; эксплуатацию коммунальных сетей; уборку улиц, вывоз и утилизацию мусора;

в) экологическая сфера – разрабатываются и реализуются проекты на основе ГЧП, связанные с созданием, обслуживанием и развитием городских и загородных парков с правом эксплуатации природных ресурсов и получения доходов от организации экологического туризма;

г) сфера недвижимости – ГЧП реализуется при строительстве и эксплуатации общественных помещений, муниципального жилья в обмен на право застройки и получение прибыли от коммерческих проектов;

д) сфера общественного порядка и безопасности – ГЧП по обеспечению порядка на транспорте и в общественных местах, находящихся в рамках проекта под присмотром частного партнера; организация парковочных мест и их обслуживание;

е) телекоммуникационная инфраструктура – сотрудничество в рамках создание телекоммуникаций и предоставление соответствующих услуг потребителям;

ж) финансовый сектор – деятельность, направленная на поиск и привлечение частных страховых и управляющих компаний в сферу обязательного социального страхования и государственного пенсионного обеспечения;

и) сфера образование – соглашения по строительству, модернизации и оборудованию образовательных учреждений частными компаниями, в обмен на это, они получают право застройки и развития прилегающей территории.

Можно сделать вывод, что многолетняя история становления и развития ГЧП в развитых странах, привело к установлению механизмов его реализации, накоплению достаточного опыта в различных сферах. Однако, несмотря на положительные результаты применения ГЧП сохраняются проблемы при реализации проектов на основе ГЧП за рубежом, которые необходимо учитывать при наработке отечественного опыта. Так, к числу таких недочетов следует отнести:

- непредсказуемость конъюнктуры и внешней среды проектов;

- усиленная роль государства в регулировании реализации проектов ГЧП;

- сложность в процессе планирования и эксплуатации объектов ГЧП, в связи с их общественной и государственной значимостью;

- сложность в эффективном структурировании. [10]

Таким образом, вступление в силу Федерального закона, регулирующего ГЧП в РФ, способствует развитию взаимодействия между органами власти и предпринимателями с целью эффективного использования бюджетных средств в условиях их дефицита. В нормах данного акта содержится многообразие форм ГЧП, однако не дано четкое понятие «механизма государственно-частного партнерства», что вызывает сложности в формировании нормативной базы и проектной документации, посвященным таким соглашениям. В связи с этим, необходимо рассмотрение и выделение этого понятия и его уточнения в рамках конкретных объектов соглашений ГЧП.

Изучение зарубежного опыта ГЧП и его применение в РФ позволит расширить сферу его действия и повышение эффективности проектов на основе соглашений о ГЧП. В РФ сложившийся накопленный опыт и методические наработки нашли сове отражение на сайте Министерства экономического развития, посвященном ГЧП https://www.economy.gov.ru/material/departments/d18/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/.

Задание. Изучить таблицу 1, сделать выводы. Возможно ли применение других моделей ГЧП, согласно законодательству РФ?

Таблица 1 - Формы и модели ГЧП, применение которых возможно в рамках российского законодательства [13]

Модель ГЧП	Описание	Правовые основы
1	2	3
ВТО	Частный партнер осуществляет строительство/реконструкцию объекта, передает объект в собственность публичного партнера, осуществляет эксплуатацию объекта и получает доход от эксплуатации	115-ФЗ
BOT/DBOT	Частный партнер осуществляет строительство/реконструкцию объекта, получает право собственности на объект, осуществляет эксплуатацию объекта и получает доход от эксплуатации, может передавать в собственность публичного партнера по окончании соглашения	224-ФЗ
BOO/DBOO	Частный партнер осуществляет проектирование и/или строительство / реконструкцию объекта, осуществляет эксплуатацию объекта в течение согласованного с публичной стороной срока и получает доход от эксплуатации	224-ФЗ
BOOT/DBOOT	Частный партнер осуществляет проектирование и/или строительство / реконструкцию объекта, осуществляет эксплуатацию объекта в течение согласованного с публичной стороной срока и получает доход от эксплуатации, а затем передает объект в собственность публичной стороны	224-ФЗ
DBFO/PFI	Частный партнер осуществляет проектирование и/или строительство / реконструкцию объекта, который передается в собственность публичной стороны за вознаграждение	224-ФЗ, 115-ФЗ

Вопросы для контроля

2.1 Перечислите субъекты ГЧП.

2.2 Назовите модели, формы и механизмы осуществления ГЧП.

2.3 Зарубежная практика применения ГЧП какой страны представляет наибольший интерес?

2.4 Какие проблемы реализации механизмов ГЧП существуют в РФ?

2.5 Опыт какой страны по осуществлению ГЧП можно применить в РФ?

Тесты

2.1 Модели в зависимости от характера решаемых в рамках ГЧП конкретных задач:

а) организационные;

б) финансирования;

в) кооперации;

г) функциональные.

2.2 Модель ГЧП, при которой серьезного вторжения в отношения собственности не происходит, сотрудничество осуществляется за счет привлечения третьих организаций:

а) организационная модель;

б) модель финансирования;

в) модель кооперации;

г) функциональная модель.

2.3 Модель ГЧП, при которой происходит синергия возможностей сторон партнерства, за которыми закреплены отдельные стадии создания общественного блага:

а) организационная модель;

б) модель финансирования;

в) модель кооперации;

г) функциональная модель.

2.4 Форма модели финансирования ГЧП:

а) концессия;

б) аренда;

в) совместные предприятия;

г) контракты как административный договор.

2.5 Формы ГЧП:

а) концессия;

б) аренда;

в) совместные предприятия;

г) контракты как административный договор.

2.6 Механизм ГЧП, при котором инфраструктурный объект создается за счет концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. По его истечении объект передается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство:

а) строительство - эксплуатация/ управление - передача;

б) строительство - владение - эксплуатация/управление - передача;

в) строительство - передача - эксплуатация/управление;

г) строительство - владение - эксплуатация/управление.

2.7 Механизм ГЧП, при котором частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти:

а) строительство - эксплуатация/ управление - передача;

б) строительство - владение - эксплуатация/управление - передача;

в) строительство - передача - эксплуатация/управление;

г) строительство - владение - эксплуатация/управление.

2.8 Механизм ГЧП, который предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства. Затем он поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему права владения:

а) строительство - эксплуатация/ управление - передача;

б) строительство - владение - эксплуатация/управление - передача;

в) строительство - передача - эксплуатация/управление;

г) строительство - владение - эксплуатация/управление.

2.9 Механизм ГЧП, при котором созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора:

а) строительство - эксплуатация/ управление - передача;

б) строительство - владение - эксплуатация/управление - передача;

в) строительство - передача - эксплуатация/управление;

г) строительство - владение - эксплуатация/управление.

2.10 Механизм ГЧП, при котором акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов:

а) строительство - эксплуатация/управление - обслуживание – передача;

б) проектирование - строительство - владение - эксплуатация/управление - передача;

в) проектирование - строительство - финансирование - эксплуатация/управление;

г) строительство - передача - эксплуатация/управление.

3 Государственное регулирование проектов государственно-частного партнерства

3.1 Направления государственного регулирования проектов государственно-частного партнерства

ГЧП представляет собой сотрудничество, которое должно осуществляться на взаимовыгодных условиях как для государства, так и для бизнеса посредством объединения ресурсов и распределения рисков с целью выполнения полномочий органов публичной власти. ГЧП является сложным экономико-политическим

процессом, поэтому возникает необходимость его регулирования, в качестве управляющего воздействия.

Юридическое равенство сторон как принцип ГЧП реализуется в непревышении полномочий одной из сторон соглашения, в виду ее особого статуса (государственный партнер). Следовательно, государственное регулирование проектов ГЧП может осуществляться посредством воздействия государственными органами. [11]

Совокупность способов и приемов государственного воздействия на участников экономических отношений представляют собой **методы государственного регулирования.** [11]

Комплексность сотрудничества государственного и частного партнера в рамках ГЧП определяется возможностью прямого и косвенного воздействия. Для определения масштабов вмешательства государства необходимо найти баланс реализации прямых и косвенных методов регулирования.

В качестве прямого воздействия, можно привести пример, связанный с определением порядка проведения конкурсной процедуры, а так же лицензирование и сертификация деятельности в рамках соглашений о ГЧП.

Применение косвенных методов государственного регулирования ГЧП выражается в составлении типовых соглашений о концессии, носящие рекомендательный характер.

Наибольший вес в государственном регулировании ГЧП имеет **нормативно-правовое регулирование**, посредством которого устанавливаются права и обязанности сторон соглашения, юридическая ответственность, меры наказания и поощрения. [11]

Определение масштаба государственного вмешательства в процесс реализации проектов ГЧП является важным его составляющим, так как при увеличении роли нормативно-правового государственного регулирования становится возможным полноправное управление государством проектами ГЧП. В результате происходит снижение активности и инициативности со стороны коммерческого сектора. Однако, имеется и обратная сторона данного процесса. Так,

если ослабить вмешательство государства, возникает угроза непредсказуемости реализации проекта.

Соответственно, при нормативно - правовом государственном регулировании ГЧП выделяют три способа воздействия:

1) предоставление частному партнеру субъективных прав - разрешение на совершение определенных действий: владение, пользование, распоряжение;

2) обязательства на совершение определенных действий - уплата налогов, ограничение стоимости продукции, полученной по результатам реализации проектов ГЧП;

3) запрет на осуществление определенных действий. [11]

Для эффективного функционирования и развития ГЧП необходима определенная институциональная составляющая. В связи с чем, применяются так же **организационные методы государственного регулирования ГЧП**.

Формирование структурированной системы органов государственного регулирования ГЧП, четкое разграничение полномочий, конкретно поставленные задачи являются неотъемлемой частью государственного регулирования. Кроме этого, важным представляется аккумулирование информации по изучению положительных результатов реализации проектов ГЧП на практике, как в России, так и за рубежом. При этом, в состав сформированных таким образом органов и подразделений, должны входить специалисты, которые смогут оказывать консалтинговую помощь, связанную с со сбором информации и заполнению необходимой для конкурса документации, а так же проектных документов. Это может быть выражено в формировании образцов таких документов и размещении их на официальных сайтах.

Следующую группу методов государственного регулирования проектов ГЧП представляют **экономические методы.** Примером инструментов их реализации может быть *прогнозирование и планирование*, причем на различные периоды времени. Соответственно, проекты ГЧП, носящие длительный период, как отмечалось ранее, могут быть разбиты на среднесрочный и краткосрочные периоды для возможности их реализации.

К числу экономических инструментов государственного регулирования относится *ценовое регулирование*. Особенность применения данного способа вызвана реализацией принципа возвратности в ГЧП, то есть предполагается, что возврат потраченных на проект ГЧП ресурсов происходит за счет самих потребителей услуг. Поэтому роль государства заключается здесь в установлении фиксированных цен и тарифов.

Бюджетное регулирование предполагает определение совокупности мероприятий по бюджетному финансированию и кредитованию субъектов ГЧП, связанное с безвозмездным использованием бюджетных средств на строго установленные направления и цели, закрепленные в нормативно-правовых актах, и предоставлению бюджетных средств юридическому лицу на возвратной основе.

Налоговое регулирование, реализуется посредством установления такой налоговой ставки, при которой субъекты хозяйствования могли бы осуществлять свою деятельность без значительных финансовых потерь и получать прибыль, но вместе с тем, осуществлять установленные налоговые платежи. Соответственно, налоговый регулятор действует следующим образом: снижение налоговой ставки направлено на стимулирование производства, а повышение - сдерживание или подавление некоторых видов деятельности. [11]

Следовательно, налоговое регулирование является наиболее эффективным способом экономического регулирования, позволяющее достичь необходимой цели достаточно быстро.

Административное регулирование ГЧП представляет собой совокупность мероприятий, предназначенных для воздействия на взаимоотношения сторон, возникающих в процессе осуществления государственного управления. К числу методов административного регулирования относят: регламентацию процедуры выбора частного партнера, регистрацию, лицензирование и ликвидацию проектной компании, систему сертификации, запреты и ограничения. [11]

Для реализации принципа ГЧП о равенстве сторон соглашения, процедура выбора частного партнера носит конкурсный характер. Для повышения инициативы и количества участников конкурса, перед органами власти ставится задача

предложить привлекательные условия коммерческому сектору, и, соответственно, сформулировать правила, выработать критерии отбора участников.

К числу критериев при отборе участников конкурса относится цена, срок реализации, возможности эксплуатации объекта соглашения. К сожалению, сохраняются объекты ГЧП, в конкурсах на работу с которыми отсутствуют участники, поэтому необходимо дифференцированно подходить к формированию условий и критериев отбора участников конкурса.

Если же конкурс состоялся, произошла процедура выбора частного партнера, формируется соответствующая документация по реализации проекта ГЧП, происходит регистрация проектной компании в форме юридического лица. Затем компания проходит процедуры сертификации и лицензирования на право осуществлять деятельность, предусмотренную проектом ГЧП.

Выделенные особенности и роль проектов ГЧП, их социально-общественная значимость, выполнение в рамках проектов государственных полномочий, требует осуществление соответствующего государственного контроля за процессом реализации проекта и его результатами. Важным является контроль за качеством оказываемых частным партнером услуг потребителям. [11]

Поэтому важным является установление органами государственного управления критериев качества услуг, продукции или работ. Данные критерии закрепляются в стандартах или методических рекомендациях соответствующих органов. Необходимо учитывать мнение населения, потребителей данных услуг при установлении критериев качества этих услуг.

Можно сделать вывод, что **государственное регулирование ГЧП** представляет собой воздействие органов государственного управления, посредсвом совокупности правовых, организационных, экономических и административных методов регулирования, которые неотделимы друг от друга и направлены на гарантию достижения желаемых результатов от реализации проектов ГЧП.

Государственное регулирование и контроль за ГЧП необходимы, однако степень вмешательства государства в деятельность частного партнера должна быть обоснована и в разумных масштабах.

3.2 Правовое регулирование проектов государственно-частного партнерства в России

В РФ в настоящее время сформирована следующая нормативная основа, при помощи которой осуществляется регулирование прав и обязанностей государственного и частного партнеров при реализации проектов ГЧП:

1) Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

2) Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». [12]

Основным нормативным актом, регулирующим ГЧП в России, является Федеральный закон № 224 - ФЗ. Благодаря принятию данного закона, произошла систематизация и унификация нормативных актов, так или иначе, касающиеся форм и механизмов реализации ГЧП в РФ. Четко очерчен круг субъектов, у которых может быть возможность быть публичным и частным партнерами. Выделены их права и обязанности, условия соглашения о ГЧП. Важным является наличие в данном законе закрытого перечня объектов соглашения ГЧП. Так же, законом регламентируется процедура разработки предложения о реализации проекта ГЧП, подготовки проекта, принятия решения о его реализации.

Следует отметить, что Федеральный закон № 224 - ФЗ не лишен недостатков, которые оказывают отрицательное влияние на реализацию проектов ГЧП. Так, при разработке закона специфика различных отраслей, в рамках которых утвержден перечень объектов соглашений не была учтена. Это может привести к ограничению возможности развития возможных механизмов ГЧП, являющихся востребованными в различных сферах.

Кроме того, законом № 224 – ФЗ определено, что объектом соглашения о ГЧП не может быть имущество, в отношении которого установлены принадлежность исключительно к государственной собственности или запрет на отчуждение в

частную собственность. Результатом данной нормы может быть уменьшение количества объектов ГЧП и невозможность использования всего многообразия механизмов ГЧП. При этом, в качестве обязательной составляющей соглашения является возникновение у частного партнера права собственности на объект. Соответственно, в сферу реализации норм закона № 224 – ФЗ не вошла такая форма ГЧП, как договор аренды.

Использование таких форм соглашений как строительство и реконструкция объекта ГЧП в составе обязательных элементов, в свою очередь не учитывает применение текущего и капитального ремонта в соглашениях о ГЧП и КС.

Законом № 224 – ФЗ предусмотрены ограничения для иностранных инвесторов в социальной сфере.

В соответствии с пунктом 5 статьи 3 закона № 224 - ФЗ в качестве частного партнера может быть представлено только российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение. Если на уровне субъекта РФ, нормативные акты о ГЧП не приведены в соответствие с федеральным законом, то необходимо включить в них невозможность участия иностранных юридических лиц.

Представляется возможность заключения соглашения с иностранными инвесторами при КС.

Реализация принципа справедливого распределения рисков и обязательств между сторонами соглашения, не раскрывается понятие данного принципа законом № 224 – ФЗ. Предусмотрена процедура оценки рисков публичного партнера при проведении оценки эффективности проектов ГЧП, которые связаны с расходами бюджетных средств. Когда же речь идет про учет рисков частного партнера, то их не принимают во внимание. Это объясняет предпочтение публичного партнера проектам с минимальным риском для себя, не беря во внимание риски частного партнера.

Стоит обратить внимание на положительные стороны закона № 224-ФЗ. Это, например, определение гарантий и законных интересов для частного партнера. Так, при внесении изменений в нормативные акты, при которых происходит увеличение налоговой нагрузки на частного партнера, что может ухудшить его положение,

публичный партнер, при этом, обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера. Частным партнерам, кроме этого, предоставляется независимая гарантия в объеме не менее, чем 5 % от объема прогнозируемого финансирования проекта. Это позволяет отсеивать недобросовестных участников.

Однако федеральные законы № 224 – ФЗ и № 115 – ФЗ не устанавливают гарантий для частного партнера при возникновении форс - мажорных событий.

С целью формирования единого подхода к оценке эффективности проектов ГЧП, Минэкономразвития России утверждена методика оценки эффективности проектов ГЧП (МЧП). Данная методика строится на требованиях к построению финансовой модели, оценке финансовой эффективности проекта, оценке социально-экономического эффекта от реализации проекта и определении его сравнительного преимущества.

Все же в сфере нормативно-правового регулирования ГЧП в РФ сохраняются следующие противоречия:

- отсутствие необходимого количества институциональных структур в составе органов публичной власти, соответствующим требованиям реализации проектов ГЧП;

- снижение инициативы со стороны частных партнеров в отношении участия в реализации проектов ГЧП;

- неравномерное распределение рисков при реализации проектов с перекосом в сторону частного партнера;

- отсутствие согласия между участниками ГЧП в определении перспективных отраслей для реализации проектов ГЧП;

- отсутствие полного соответствия регионального и местного законодательства о ГЧП федеральному;

- несформированность специального режима налогообложения при выполнениисоглашений о ГЧП;

- необоснованный контроль и проверки со стороны правоохранительных органов, что приводит к сдерживанию развития ГЧП. [12]

Таким образом, сложившаяся нормативная основа по реализации ГЧП в России, накопленный опыт проектов ГЧП в инфраструктурных отраслях показали, что разнообразные формы и модели ГЧП недостаточно применяются на практике и в деятельности органов публичной власти, отсутствие заинтересованности коммерческого сектора в участии в таких проектах, требует дополнительного изучения и анализа его нормативно-правового регулирования в странах, в которых ГЧП успешно реализуется.

3.3 Опыт правового регулирования проектов государственно-частного партнерства за рубежом

Подтвержденный многолетними положительными результатами опыт правого регулирования проектов ГЧП в зарубежных странах, представляет интерес для отечественных органов публичной власти. Изучение данного опыта позволит применить наиболее приемлемые его стороны.

Как уже отмечалось выше, рекордсменом в формировании законодательства в сфере реализации ГЧП является Франция. [12]

Современная правовая база ГЧП во Франции сложилась на основе европейских директив 2014 года по государственным закупкам и КС. В соответствии с директивами были утверждены: распоряжение № 2015-899 от 23 июля 2015 г., регламентирующее осуществление государственных закупок и соглашений о партнерстве во Франции, и распоряжение № 2016-65 от 29 января 2016 г., регулирующее реализацию КС.

В результате таких изменений, новые нормативные акты направлены на уточнение и упрощение законодательной базы, регулирующей два типа контрактов ГЧП во Франции: договоры о партнерстве и КС.

Так, КС и договоры о партнерстве являются **административными договорами**. Соответственно, права и обязанности сторон в административных

контрактах отличаются от частных контрактов. Стороны де-факто неравноправны, поскольку публичный партнер получает выгоду от своих полномочий. [12]

При заключении **договора о партнерстве** публичный партнер поручает частному партнеру в течение установленного периода выполнение комплексного проекта. Проект включает в себя этапы проектирования, строительства, обслуживания, эксплуатации и управления активами, а также полного или частичного финансирования проекта.

В рамках договоров о партнерстве, публичными партнерами могут быть: государственные органы, государственные учреждения, местные органы власти, местные общественные учреждения, органы социального обеспечения, некоторые государственные и частные организации, осуществляющие миссию в области общественных интересов и финансируемые за счет государственных средств. Распоряжение о партнерском договоре является гибким в отношении публичного партнера, который может заключить договор.

Основным субъектом ГЧП во Франции является Служба поддержки ГЧП – это специализированное подразделение Министерства экономики. Служба несет ответственность за подтверждение предварительных оценок, подготовленных публичным партнером до начала тендера. Так же, она оказывает консалтинговую помощь государственным органам при подготовке и обсуждении партнерских договоров. В соответствии с распоряжением о партнерских контрактах Служба обязана высказывать мнение о финансовой устойчивости каждого договора о партнерстве.

В случае наступления форс-мажорного события, договор между частным и публичным партнерами может быть расторгнут. Чаще всего договором предусматривается возмещение частному лицу так называемых «полезных расходов». Распоряжением о договоре предусмотрено, что в случае расторжения договора частные компании могут получить компенсацию за расходы, понесенные в соответствии с КС или договором, включающие финансовые расходы, понесенные в связи с обеспечением исполнения контракта в той мере, в какой указанные расходы были полезны для публичного партнера.

В соответствии с распоряжением о КС концессионер также может потребовать возмещения расходов, понесенных при осуществлении КС, которые были полезны для публичного партнера. С точки зрения проектного финансирования данное условие должно быть обнадеживающим для спонсоров, кредиторов и всех финансовых сторон, участвующих в проекте.

В 2012 году правительство Великобритании пересмотрело модель PFI под названием PF2, направленная на повышение прозрачности, эффективности, обеспечение хороших результатов проектов и поощрение альтернативных источников капитала. Основными изменениями стали:

- поощрение проведения конкурсов на финансирование проектов;

- на веб-сайте Правительства доступно отслеживание статуса каждого этапа реализации проектов;

- из перечня возможных проектов PF2 исключены краткосрочные, такие как уборка, общественное питание.

Проекты ГЧП в Великобритании в основном поощряются правительством и другими государственными органами. В отличие от многих других юрисдикций, здесь нет законодательной базы для ГЧП. Департаменты центрального правительства могут действовать в соответствии с полномочиями общего права, которое в целом предоставляетнеограниченную юридическую силу, за исключением случаев, когда это ограничено законодательством. Полномочия местного самоуправления и других государственных органов ограничены полномочиями, предусмотренными законодательством, но они в целом достаточны для содействия ГЧП. Полномочия местных органов власти были значительно усилены Законом о местном самоуправлении.

Кроме того, частный партнер защищен от дискриминационных изменений в законодательстве и конкретных изменений в законодательстве.

Данный опыт системы гарантий, защищающий права частного партнера, может быть полезен для совершенствования российского законодательства о ГЧП.

Опыт законодательства в Японии представляет собой, принятый в 1999 году закон, которым регулируется выполнение большинства проектов ГЧП. С целью

допущения применения КС и проектов, оплачиваемых самими пользователями, в 2011 году закон был пересмотрен. При этом, органы власти предоставляют частному партнеру право управлять инфраструктурой и получать доход за счет взимания сборов с пользователей. Впоследствии правительство издало акт, в котором содержится подробное руководство по практическим вопросам и разъяснению рассматриваемого закона.

С 2016 года Советом по поощрению инициатив в области частного финансирования предусмотрено развитие применения механизмов ГЧП в отношении учреждений культуры и образования, формирование и развитие институтов поддержки ГЧП на местном уровне.

Публичной стороной при реализации проектов ГЧП выступает правительство, местные органы власти или правительственные организации. Управление по продвижению ГЧП Японии выпустило следующие руководства, касающиеся практических аспектов ГЧП:

- принципы процесса закупок;
- по соотношению цены и качества;
- по распределению рисков;
- по контрактам;
- по мониторингу;
- по концессиям.

Управление установило стандарты по проектным соглашениям BTO-проектов (строительство-передача-управление) для социальной инфраструктуры и опубликовало на своем сайте «Типовое соглашение по социальным проектам». Данные руководства оказывают влияние на реализацию ГЧП. Местные органы власти также разрабатывают собственные руководящие принципы ГЧП для использования в конкретных областях.

Особенностью Японии является то, что там нет государственных гарантий по платежам публичного партнера частному партнеру (концессионеру) в рамках соглашения ГЧП. В случае наступления форс-мажорного события, финансовые последствия обычно покрываются за счет страхования объекта соглашения частным

партнером. Расходы на ремонт объектов, которым причинен физический ущерб в связи с наступлением форс-мажорных событий, при заключении КС перекладываются в некоторых случаях на публичного партнера. В свою очередь, органы власти обязаны компенсировать ему увеличение расходов в связи с изменениями конкретных нормативных актов, применяемых в отношении к проектам ГЧП. При изменении общего законодательства, риски перекладываются на частного партнера.

Данный опыт так же может быть полезен для России, поскольку российское законодательство в области ГЧП не устанавливают гарантий для частного партнера при возникновении форс-мажорных событий. [12]

В качестве рекомендаций по совершенствованию правового регулирования в области ГЧП в РФ можно выделить:

- необходимо убрать правовые барьеры, ограничивающие возможность применения различных механизмов ГЧП;

- дополнить нормативно-правовую базу о ГЧП, с учетом специфики объектов ГЧП;

- четко выделить государственные гарантии для частного партнера при возникновении форс-мажорных событий;

- отразить в нормативных правовых актах положения о необходимости описания в соглашении о ГЧП распределения рисков между публичным и частным партнерами;

- определить оптимальное количество проверок правоохранительными органами частногопартнера, участвующего в реализации проектов ГЧП;

- по возможности разработать руководящие правила по:

а) распределению рисков в проектах ГЧП;

б) оценке эффективности проектов ГЧП;

в) проведению отбора участников конкурса;

г) мониторингу реализации соглашений ГЧП;

д) реализации проектов в зависимости от формы ГЧП;

е) привести в установленный срок региональное и местное законодательство в области ГЧП в соответствие с федеральным законодательством. [12]

Формирование правовой основы, способной систематизировать принципы и формы ГЧП, организовать практическую реализацию проектов ГЧП в России на федеральном, региональном и местном уровнях, также имеет большое значение.

3.4 Регулирование проектов государственно-частного партнерства на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

В соответствии с частью 1 статьи 47 Закона № 224 - ФЗ нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные правовые акты в сфере ГЧП и МЧП подлежат приведению в соответствие с положениями Закона № 224 - ФЗ **до 1 января 2025 года.** После чего, указанные нормативные правовые акты применяются в части, не противоречащей положениям Закона № 224 - ФЗ. [13]

К соглашениям, заключенным в соответствии с региональными / муниципальными актами о ГЧП до дня вступления в силу Закона № 224 - ФЗ, а также к изменениям в такие соглашения, применяются положения указанных региональных / муниципальных актов в редакции, действовавшей до дня вступления в силу изменений в данные акты (направленных на их приведение в соответствие с положениями Закона № 224 - ФЗ).

Соглашения, заключенные после дня вступления в силу Закона № 224 - ФЗ, должны соответствовать положениям Закона № 224 - ФЗ.

Соответственно, субъектам РФ следует определить орган исполнительной власти, за которым будут закреплены полномочия, предусмотренные частью 2 статьи 17 Закона № 224 - ФЗ. Кроме этого, на данный уполномоченный орган будет возлагаться ответственность за осуществление оценки эффективности проектов ГЧП и МЧП. Если данный орган не будет назначен, невозможна будет реализация проектов.

В связи с этим, субъектам РФ необходимо принять соответствующий нормативный акт о наделении регионального органа исполнительной власти указанными полномочиями. Допускается возможность субъектам РФ принимать дополнительные нормативные правовые акты, уточняющие или дополняющие положения Закона № 224 - ФЗ в целях увеличения объема инвестиций в инфраструктуру и повышения качества услуг населению могут. [13]

С целью своевременного исполнения данных требований, Минэкономразвития России направлены рекомендации субъектам РФ (письмо от 28 января 2016 г. № 1817-СВ/Д13и), в которых определяется следующее:

- установить меры стимулирования частных инвесторов для применения механизмов ГЧП и МЧП;

- установить порядок межведомственного взаимодействия на этапе разработки и рассмотрения предложения о реализации проекта ГЧП, а также при организации конкурсных процедур для отбора частного партнера и осуществления контроля за исполнением соглашения о ГЧП;

- интегрировать данные о потребностях субъекта РФ в инфраструктурных инвестициях и сформировать перечень объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений о ГЧП и МЧП. Такой перечень целесообразно размещать на инвестиционном портале региона и (или) сайте уполномоченного органа.

В рамках принятия на уровне сельских, городских поселений правовых актов в сфере МЧП необходимо отметить следующее:

- полномочия МО в сфере МЧП определены статьей 18 Закона № 224 - ФЗ. Согласно пункту 2 указанной статьи глава МО в соответствии с уставом МО определяет орган для реализации муниципальных полномочий в сфере ГЧП;

- вместе с тем, в целях исключения избыточного регламентирования, как, например, в случае МО, в которых в силу тех или иных причин реализация проектов МЧП в ближайшее время представляется маловероятной, предлагается придерживаться следующего подхода:

1) уполномоченным органам субъектов РФ довести до МО информацию о контактных лицах по вопросам ГЧП / МЧП в региональном уполномоченном

органе, а также типовую схему рассмотрения органами местного самоуправления предложений о реализации проектов МЧП. Указанная схема может быть представлена следующим образом:

- МО при получении предложения о реализации проекта ГЧП / МЧП сообщает об этом контактному лицу в уполномоченном органе субъекта РФ;

- МО организует процедуру его рассмотрения органами местного самоуправления;

- по итогам рассмотрения глава МО принимает решение о направлении данного предложения на оценку эффективности и сравнительного преимущества в уполномоченный орган субъекта РФ;

- при положительном заключении уполномоченного органа глава муниципалитета принимает решение о реализации проекта МЧП;

2) в МО, в которых ранее были приняты акты в сфере МЧП, необходимо по согласованию с уполномоченным органом субъекта РФ либо их приведение в соответствие с федеральным законодательством, либо отмену.

Кроме того, на уровне МО могут быть также реализованы меры по развитию практики ГЧП, рекомендованные для субъектов РФ, как например, формирование и публикация перечней объектов, строительство / реконструкция которых может быть осуществлена с привлечением частных инвесторов, применение муниципальных налоговых и иных стимулирующих мер, отражение мероприятий по расширению практики реализации проектов ГЧП в муниципальных документах стратегического планирования.

Таким образом, можно сделать вывод, что ГЧП в РФ постепенно формируется и развивается. Определяются сферы, в которых наиболее лучшим образом реализуется данная форма. Складываются модели ГЧП на основе собственного и зарубежного опыта. Для достижения наиболее эффективных результатов соглашений о ГЧП, органам публичной власти всех уровней необходимо сформировать нормативно-правовую базу и институциональную среду, соответствующую федеральному законодательству. Следует расширить модели ГЧП в различных сферах его применения, более справедливо распределять риски между

сторонами соглашений, предусмотреть государственные гарантии для частного партнера при возникновении форс-мажорных ситуаций. Сохраняется проблема привлечения инвестиций в проекты ГЧП. Необходимо продолжать методическую работу по разъяснению положений о реализации ГЧП и МЧП на территориях муниципальных образований.

На уровне субъекта РФ должен быть сформирован орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия по:

1) обеспечению межведомственной координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ при реализации соглашения о ГЧП;

2) оценке эффективности проекта ГЧП и определению сравнительного преимущества проекта;

3) согласованию публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о ГЧП;

4) осуществлению мониторинга реализации соглашений;

5) содействию в защите прав и законных интересов партнеров соглашения;

6) введению реестра заключенных соглашений;

7) обеспечению открытости и доступности информации о заключенных соглашениях;

8) предоставлению в федеральный орган исполнительной власти результатов мониторинга реализации соглашения и пр. [3]

Аналогичными полномочиями (кроме полномочий по оценке эффективности проекта ГЧП) Федеральным законом № 224-ФЗ наделяются и органы местного самоуправления.

Положением о взаимодействии отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации города Оренбурга при реализации проекта муниципально-частного партнерства (МЧП) предусматривается цель участия МО город Оренбург в проектах МЧП, порядок взаимодействия Комитета по управлению имуществом города Оренбурга, управления экономики и перспективного развития администрации города Оренбурга, публичного и частного партнеров. [20]

Задание. Ознакомиться с таблицей 2 и сделать выводы.

Таблица 2 - Сравнительная таблица основных положений Закона о КС и Закона о ГЧП [13]

Особенность	Закон о КС	Закон о ГЧП
1	2	3
Перечень объектов	В отношении следующих объектов может быть заключено только КС (статья 4 Закона о КС): - объекты тепло- и водоснабжения /водоотведения; - федеральные, региональные и местные дороги; - метрополитен; - здания, строения и сооружения, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества ВС РФ.	В отношении следующих объектов может быть заключено только СГЧП (СМЧП) (статья 7 Закона о ГЧП): - воздушные суда; - стационарные и плавучие платформы, искусственные острова; - подводные и подземные технические сооружения, переходы; - линии и иные линейные объекты связи и коммуникации; - мелиоративные системы; - объекты промышленности; - объекты охотничьей инфраструктуры.
Сферы преимущественного использования	В отношении объектов, передача частную собственность невозможна / нецелесообразна Например, коммунальная инфраструктура (теплосети), транспортная инфраструктура (государственные и муниципальные дороги, дорожная инфраструктура и др.)	В отношении объектов, передача которых в частную собственность возможна / целесообразна Например, социальная инфраструктура (физкультурно-оздоровительные комплексы, дошкольные образовательные учреждения и др.)
Минимальный срок действия соглашения	Нет	3 года
Возможность передачи объекта соглашения в залог финансирующей организации	Нет* * Передача концессионером в залог объекта КС не допускается (ч. 6 ст. 3 Закона о КС). При этом права концессионера по концессионному соглашению могут использоваться в качестве способа обеспечения исполнения обязательств концессионера перед кредиторами (ч. 2 и ч. 4 ст. 5 Закона о КС).	Есть* *Только при наличии прямого соглашения.
Запрет на изменение целевого назначения реконструируемого объекта	Есть Изменение целевого назначения реконструируемого объекта КС не допускается (ч. 5 ст. 3 Закона о КС).	Есть Право собственности частного партнера на объект соглашения возникает при условии его обременения (выполнение частным партнером условий соглашения).

Продолжение таблицы 2

1	2	3
Обязательная эксплуатация объекта соглашения концессионером / частным партнером	Есть	Нет Существует возможность осуществления частным партнером технического обслуживания объекта соглашения (ремонта, содержания), без обязательств по эксплуатации (целевому использованию), то есть, оказания услуг потребителям (соответствующие обязанности остаются за публичным партнером).
Возможность частной инициативы	Есть* * Форма и требования к инициативному предложению утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2015 г. №300 (см. Рисунок 1)	Есть* * Форма и требования к инициативному предложению утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 г. № 1386
Оценка эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества	Нет* * Минэкономразвития России в 2016г. запланировано утверждение рекомендаций по проведению такой оценки (на первом этапе не будут носить обязательный характер). Вместе с тем согласование проекта будет по-прежнему проходить в рамках регламентных процедур с органами исполнительной власти, ответственными за бюджетную сферу.	Есть* * Порядок проведения такой оценки утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1514
Соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации	Есть* * Появилась возможность осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в объекты государственной (муниципальной собственности) в соответствии с КС, а также возможность предоставления субсидий по проектам ГЧП за сроком бюджетного планирования - более трех лет (пункты 5, 6 статьи 78 БК РФ).	Есть* * Появилась возможность предоставления субсидий по проектам ГЧП за сроком бюджетного планирования - более трех лет (пункт 6 статьи 78 БК РФ).
Заключение соглашения с зарубежным юридическим лицом	Есть	Нет* * Участие зарубежных инвесторов возможно через создание российских юридических лиц

Вопросы для контроля

3.1 Какова роль ГЧП в переосмыслении функций государства.

3.2 Назовите направления государственного регулирования ГЧП.

3.3 В чем особенности регулирования МЧП?

3.4 Какие проблемы в реализации проектов ГЧП существуют в России?

3.5 Что можно применить в сфере регулирования ГЧП в России из зарубежного опыта?

Тесты

3.1 Направления государственного регулирования в сфере ГЧП:

а) выработка стратегии и принципов, на которых действуют отношения бизнеса с обществом;

б) формирование институциональной среды для разработки и реализации партнерских проектов;

в) организация и управление ГЧП;

г) передача публичному партнеру в собственность имущества, находящегося в собственности частного партнера.

3.2 Задачи государства в качестве публичной стороны партнерских отношений:

а) выявление необходимости партнерских соглашений с частными бизнес-структурами в конкретных сферах экономики;

б) выработка предложений и рекомендаций по проектам ГЧП;

в) описание ключевых характеристик проектов с учетом публичных интересов, организация процедур отбора частных партнеров;

г) подготовка пакета документации для проектов, проведение переговоров и заключение соглашений с частными партнерами.

3.3 Евростат официально выделяет следующие риски, принимаемые в расчет при отражении на балансах партнеров ценностей:

а) риск просрочки поставок или несоблюдения принятых нормативов - так называемый строительный риск;

б) риск неоплаты требований, который, как правило, возлагается на

частного партнера;

в) риск недостаточности или колебания спроса, на что частный партнер практически повлиять не может;

г) риск завышенной стоимости участия в тендере.

3.4 Вопросы, которые необходимо решить на уровне РФ для развития ГЧП:

а) учитывать реальные интересы обеих сторон;

б) необходим существенный прогресс в понимании и практической реализации публично-правовых функций государства;

в) описание ключевых характеристик проектов с учетом публичных интересов, организация процедур отбора частных партнеров;

г) подготовка пакета документации для проектов, проведение переговоров и заключение соглашений с частными партнерами.

3.5 Какая информация подлежит размещению на официальных сайтах уполномоченных органов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет?

а) информация о проекте;

б) решение о реализации проекта;

в) реестр соглашений о государственно-частном партнерстве;

г) результаты мониторинга реализации соглашения.

3.6 В каких формах может быть установлена плата частного партнера?

а) зависит от экономической ситуации в стране;

б) определенных в твердой сумме платежей, вносимых периодически или единовременно в бюджет соответствующего уровня;

в) установленной доли продукции или доли доходов, полученных частным партнером в результате осуществления деятельности, предусмотренной соглашением;

г) передачи публичному партнеру в собственность имущества, находящегося в собственности частного партнера.

3.7 Срок проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества не может превышать:

а) тридцати дней со дня поступления такого проекта в уполномоченный

орган;

б) шестидесяти дней со дня поступления такого проекта в уполномоченный орган;

в) девяносто дней со дня поступления такого проекта в уполномоченный орган;

г) ста дней со дня поступления такого проекта в уполномоченный орган.

3.8 В течение скольких дней публичный партнер направляет положительное заключение на принятие решения о реализации проекта в орган государственной власти?

а) в течение пяти дней;

б) в течение десяти дней;

в) в течение пятнадцати дней;

г) в течение тридцати дней.

3.9 В какой срок принимается решение органами государственной власти о реализации проекта, при наличии положительного заключения уполномоченного органа?

а) в срок, не превышающий десяти дней со дня получения положительного заключения;

б) в срок, не превышающий пятнадцати дней со дня получения положительного заключения;

в) в срок, не превышающий тридцати дней со дня получения положительного заключения;

г) в срок, не превышающий шестидесяти дней со дня получения положительного заключения.

3.10 Решение о реализации проекта принимается:

а) Правительством РФ, если публичным партнером является РФ либо планируется проведение совместного конкурса с участием РФ;

б) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, если публичным партнером является субъект РФ либо планируется проведение совместного конкурса с участием субъекта РФ (за исключением случаев проведения

совместного конкурса с участием РФ);

в) главой муниципального образования, если публичным партнером является муниципальное образование либо планируется проведение совместного конкурса с участием муниципального образования (за исключением случаев проведения совместного конкурса с участием РФ, субъекта РФ);

г) частным партнером.

4 Необходимость и принципы проектного финансирования

4.1 Понятие инвестиционного проекта

С целью обеспечения экономического развития требуется применение инвестиционных проектов. Это позволит реализовывать простое и расширенное производство, направленные на формирование новой стоимости. Кроме этого, данный процесс должен привести к появлению новых рабочих мест и к возникновению и росту потребительского спроса.

Если рассматривать понятие **инвестиционного проекта**, то здесь предполагается формирование временной организации, целью которой должно быть производство продуктов или услуг, представляющие собой уникальный процесс. Данный процесс состоит из совокупности скоординированных и управляемых видов деятельности, с установленными датами начала и окончания ее выполнения, отвечающим определенным требованиям. К числу таких требований можно отнести ограничения по времени.

Классификационных признаков, выделяющих многообразие видов проектов, довольно много. Их можно объединить в следующие группы:

- по характеру области реализации проекты могут подразделяться на: инвестиционные, социальные, научно-исследовательские, учебно-образовательные, смешанные;

- по отраслевой принадлежности бывают проекты в сфере промышленности, услуг, строительства, торговли, науки, образования, культуры, туризма, спорта, и т. п.;

- по размерам бюджета проекта, количеству участников, длительности и степени влияния на экономику района, города, региона, страны и т. п. проекты делят на: малые, средние, крупные и очень крупные проекты;

- по продолжительности периода осуществления проекты подразделяются на: краткосрочные (до 3-х лет), среднесрочные (3–5 лет) и долгосрочные проекты (свыше 5-ти лет);

- по степени сложности проекты бывают простые, сложные и очень сложные;

- ожидаемый результат и продукт: экономические и коммерческие (бизнес-проекты) и некоммерческие проекты. При реализации экономических и коммерческих проектов основным ожидаемым результатом является – рост стоимости (причем сюда же относятся проекты макроэкономических преобразований). Среди некоммерческих проектов можно выделить:

а) организационные проекты, связанные с созданием или реорганизацией инфраструктурных элементов какого-то объекта;

б) технические проекты, связанные с разработкой новых технологий, техническими усовершенствованиями, модернизацией;

в) социальные проекты, основная цель которых – достижение общественного и социального эффекта, например, проекты реформирования системы социальной защиты;

г) смешанные проекты, направленные на достижение комплексного результата – достижение общественного или социального эффекта;

- по степени неопределенности бывают уникальные, стандартные, регулярные проекты. [19]

Основанием для установления и реализации проектной деятельности, в том числе, связанной с инвестиционными проектами, послужила дисциплина «Управление проектами». Она возникла за рубежом и первоначально была связана с военной деятельностью, то есть сфера ее применения касалась планирования и

организации снабжения войск при выполнении крупной военной операции. Коммерческие банки взяли за основу положения данной дисциплины, и смогли удачно применить в своей профессиональной коммерческой деятельности. Затем наработки в этой области были продолжены национальными и международными финансовыми институтами развития, особенно UNIDO, и Международным банком реконструкции и развития (Всемирным банком).

Важным понятием в решении проблемы финансирования работ по проекту и принятия соответствующих управленческих решений выступает проектный цикл или жизненный цикл проекта – промежуток времени между моментом появления идеи проекта и моментом его ликвидации. Согласно сложившейся практике, состояния, через которые проходит проект, называются фазами (этапами, стадиями).

В самом общем виде проектный цикл делится на четыре фазы: Прединвестиционная – Инвестиционная – Эксплуатационная – Завершающая. В рамках каждой фазы можно выделить ряд этапов.

Например, прединвестиционная фаза может быть разделена на такие этапы:

- формирование бизнес-идеи проекта, разработка концепции проекта;
- исследование инвестиционных возможностей, оценка жизнеспособности проекта;
- планирование проекта – разработка бизнес-плана проекта (включая проектно-сметную документацию и пр., распределение рисков, модели финансирования и мониторинга);
- разработка технических требований и спецификаций;
- выбор и оформление земельного участка;
- эскизное проектирование;
- решение об организации финансирования.

Инвестиционная фаза может иметь следующие этапы:

- детальное (рабочее) проектирование;
- организация торгов и заключение контрактов, отбор поставщиков, субподрядчиков, консультантов, экспертов;
- организация закупок и поставок оборудования;

- строительно-монтажные работы, поставка и монтаж оборудования;

- завершение работ (пусконаладочные работы и обучение персонала, сдача-приемка объекта);

- закупка сырья и материалов.

Эксплуатационная фаза может иметь следующие этапы:

- выход на заданную проектную мощность;

- производство продукции и услуг, продажи, получение выручки;

- поддержание или развитие проектной мощности;

- погашение займов и выплата дивидендов акционерам.

Завершающая фаза может иметь следующие этапы:

- закрытие проекта и приведение задействованных в проекте ресурсов в первоначальное состоянии (консервация, демонтаж или продажа объекта),

- ликвидация техногенных и экологических последствий деятельности по проекту;

- оценка хода и результатов выполнения проекта.

Часто к проектному финансированию относятся как к инвестиционной деятельности, которая также включает в себя совокупность последовательных действий по осуществлению инвестиций. В этом случае, речь идет об инвестиционно-проектном цикле – полностью осуществлённых инвестициях с конкретным конечным результатом.

В мировой практике различают 6 основных этапов инвестиционно-проектного цикла:

1) поиск объектов для вложений, формирование инвестиционного замысла (идеи), исследование инвестиционных возможностей;

2) оценка рентабельности и рисков проекта, обоснование инвестиций;

3) разработка схемы финансирования, структурирование;

4) заключение взаимоувязанных соглашений – подготовка контрактной и проектной документации;

5) выполнение производственной, коммерческой и финансовой программы инвестиционного процесса, в том числе, строительно-монтажных работ, эксплуатации объекта, мониторинга экономических показателей проекта;

6) оценка финансового результата проекта. [19]

Четкого деления фаз инвестиционного проекта и инвестиционно-проектного цикла на этапы нет. Во-первых, существует специфика отдельных стран и секторов экономики, отраслей, а также сегментов рынка, в которых реализуется проект. Во-вторых, имеется достаточно широкий круг участников инвестиционного проекта – спонсоры, проектная компания, подрядчики, кредиторы, инвесторы, операторы и т. д., каждый из которых может смотреть на проектный цикл «своими глазами», иметь особое представление о фазах, этапах, стадиях проектного цикла.

Можно выделить следующие типовые фазы инвестиционно-проектного цикла и их содержание:

I Прединвестиционная фаза:

1) проектный замысел (проектная идея);

2) анализ инвестиционных возможностей при формировании и реализации проекта;

3) подготовка обоснования инвестиционного проекта (предварительного, окончательного);

4) оценка инвестиционного проекта;

5) принятие решения о финансировании проекта.

II Инвестиционная фаза:

1) проектирование и другие подготовительные мероприятия;

2) организация конкурсных торгов, отбор поставщиков, подрядчиков, консультантов, заключение контрактов;

3) поставка машин, оборудования, других инвестиционных товаров;

4) строительно-монтажные работы;

5) пусконаладочные работы, закупка сырья и других необходимых материалов, обучение персонала;

6) испытание и сдача-приемка объекта.

III Эксплуатационная фаза:

1) введение объекта в эксплуатацию и выведение его на проектную мощность, техническое обслуживание;

2) реализация проектного продукта;

3) погашение долга по кредиту и выплата дивидендов акционерам.

IV Фаза закрытия проекта:

1) демонтаж, консервация, продажа объекта;

2) ликвидация экологических последствий реализации проекта.

Для того, чтобы проект стал реальностью, необходимо сформировать его таким образом, чтобы он привлечь нужный объем финансовых ресурсов, то есть был привлекательным для коммерческого сектора. Так же необходимо создать условия по возможности окупаемости вложенных инвесторами средств.

Возможные способы финансирования инвестиционных проектов объединяют в три группы:

- бюджетное;

- корпоративное;

- проектное.

Применение **бюджетного финансирования** предполагает централизацию государством всех (или значительной доли) видов установленных законодательством поступлений от субъектов предпринимательской деятельности и населения. Кроме этого, существует возможность привлечения заемных средств как внутри страны, так вне ее, при этом, часть полученных средств направляются на реализацию инвестиционных проектов.

Привлечение внешних займов – не редкость для государства. Это могут быть заимствования у других стран, международных финансовых организаций (МФО), зарубежных коммерческих зарубежных банков, а также и на глобальных рынках капитала при дефиците внутренних поступлений (налоговых и заемных), однако, тем самым, растет внешний долг страны. Наиболее надежным видом обеспечения привлекаемых зарубежных заемных средств в устойчиво развивающихся странах,

являются государственные гарантии, обеспечиваемые всеми видами бюджетных и внебюджетных поступлений, в первую очередь собранными налогами.

Поэтому необходимо установить такой налоговый режим, при котором будет обеспечена высокая собираемость налогов в денежной форме. Возможными становятся ситуации, при которых государственные гарантии перестают быть ликвидным обеспечением для привлечения заемного финансирования. Тогда перспектив использования государством долгового межгосударственного финансирования для конверсии его в бюджетное финансирование проектов, даже с участием государственных компаний или компаний с государственным пакетом акций не имеется. С другой стороны, надо иметь в виду, что в государствах с рыночной экономической системой, доля бюджетных средств в финансировании даже системно-значимых коммерческих проектов в реальном (или, как его еще называют, торгуемом – tradable) секторе – минимальна. Такие средства предназначены, в основном, для финансирования проектов в социальной сфере (неторгуемый – nontradable сектор).

За счет собственных средств компаний осуществляется **корпоративное финансирование.** Оно сочетает в себе применение механизмов и инструментов банковского и фондового рынка – рынка кредитов, облигаций, акций и других корпоративных ценных бумаг, используемых на цели развития бизнеса компаний, в частности на финансирование реализуемых компаниями проектов. Такая практика соответствует общему подходу к финансированию новых проектов в рыночной экономике, состоящему в том, что расходы и риски преимущественно должны нести инициаторы (учредители) проекта, которые, как акционеры, имеют возможность получать высокие доходы, в то время как кредиторы могут рассчитывать только на своевременный возврат кредита и процентов. Финансовый рейтинг компании обычно не может превышать финансового рейтинга ее материнской страны или страны, в которой она работает, ибо компания, являющаяся субъектом правоотношений государства, в котором она зарегистрирована и действует, оказывается под воздействием всей совокупности рисков, в первую очередь политических, присущих данной стране. Страхованием политических рисков

занимается весьма узкий круг специализированных организаций – Российское агентство по страхованию инвестиций или ВТБ.

Метод **проектного финансирования** возник в связи с неэффективностью, а иногда и невозможностью использования двух других методов финансирования инвестиционных проектов – бюджетного и корпоративного.

Отличиями методов финансирования является уровень ожидаемой кредиторами выручки от реализации проекта. При этом, должно быть не только возмещение вложенных финансовых ресурсов, но и обеспечение обслуживания долга. В случае, если этот критерий является основным, то это и есть проектное финансирование.

При привлечении любого заемного финансирования возможные изменения в активах всегда предполагают соответствующие изменения в пассивах (в отношении привлеченных средств), и, наоборот – для привлечения дополнительных пассивов всегда требуется продемонстрировать, как увеличились активы. Во многих случаях, если требуются значительные средства, привлечь их так, чтобы удовлетворить всех участников – инициаторов (спонсоров) и финансистов (кредиторов и инвесторов) с точки зрения требуемой доходности, адекватной рискам и конъюнктуре, не получается. В отличие от обычного долга, привлекаемого в рамках корпоративного финансирования, при котором заемщик или организатор проекта берет на себя полностью все риски по нему и может предоставить кредитору соответствующие по объему активы в качестве обеспечения, при проектном финансировании риски должны быть распределены между заемщиком, кредитором и, как правило, третьей стороной, а вернее, другими участниками проекта или его *стейкхолдерами*, в т. ч. и государством во всех его ипостасях.

Источником погашения и обеспечением займа при проектном финансировании выступают не активы заемщика, а, в основном, экономический эффект (денежные потоки) от реализации проекта. Плюс к этому, конечно же, в качестве залога выступают активы самого проекта, но их размер, как правило, не сопоставим с размером займа и недостаточен в качестве «нормального» обеспечения в рамках корпоративного финансирования.

На практике, обычно сочетаются признаки чистого корпоративного и проектного финансирования.

4.2 История возникновения и развития проектного финансирования и его определения

Преимущества проектного финансирования по сравнению с бюджетным и корпоративным, сложились еще в период его возникновения. И связано это, с особенностью самого проектного финансирования, выражающейся в том, что при его применении, обеспечением займов выступают не активы, а будущие финансовые потоки.

Возникновение проектного финансирования относят к недавнему периоду, и определяется возрастом меньше 50 лет. То есть, оно начало свое применение в 70-е годы XX века. Связано это, что на тот момент происходил постоянный рост цен на нефть и другие энергоносители. Доходность инвестиций в проекты добычи, транспортировки и переработки нефти и газа составляла тысячи процентов годовых по IRR. Понятно, что все это не могло не повлиять на поведение банков. Традиционно пассивное поведение, предполагающее, что потенциальные заемщики сами придут в банк и будут просить денег на свой собственный баланс, сменилось на «активно-агрессивное». В условиях, когда потенциальные заемщики оказались закредитованными и не могли идти в банк за займами, т. к. их балансы этого не позволяли, сами банки стали искать (прежде всего, конечно, в нефтяном и газовом секторах экономики) высокоприбыльные проекты для кредитования, на условиях, которые ранее не допускались правилами и стандартами банковской работы.

Проектное финансирование представляет собой новый инструмент финансового управления проектной деятельностью. Это способ беззалогового кредитования коммерческими банками крупных проектов в значительных объемах и на длительный промежуток времени. Он позволяет обеспечивать банкам более

высокий уровень доходности на вложенный капитал, чем применение корпоративного кредитования.

Особенностью ситуации, сложившейся на мировом рынке начала 1970-х годов, характеризуется тем, что именно в это время произошло множество важных и взаимосвязанных событий:

- возникновение основ механизмов глобализации экономики;
- формирование и реализация большинством стран экономической политики;
- зарождение ГЧП;
- формирование инновационной модель роста экономики;
- начало информационно-технологической революции.

Во всех странах фирмы отреагировали на фактическое или воображаемое снижение уровня прибыльности бизнеса, приняв на вооружение новые стратегии. Некоторые из этих стратегий, такие как технологические инновации и организационная децентрализация, представлялись весьма важными в силу их потенциального эффекта и имели долгосрочную перспективу. Однако фирмы были заинтересованы и в краткосрочных результатах, отражающихся в их бухгалтерии, а для публично-торгуемых компаний – в ежеквартальных отчетах. При данных финансовых условиях и ценах, определяемых рынком, существует четыре основных способа увеличения прибыли: сократить производственные издержки (начав с расходов на оплату труда), увеличить производительность, расширить долю рынка и увеличить скорость обращения капитала. В практике одновременно используются все четыре, а информационные технологии являлись важным инструментом в каждом из них.

Таким образом, кризис 1970-х годов, породивший проектное финансирование, ГЧП, национальные стратегии развития, а также глобализацию, вовсе не был вызван только лишь шоком от повышения цен на нефть. Его причиной стало и то, что в развитых странах государственный сектор больше не мог постоянно расширять внутренние рынки и, соответственно, увеличивать занятость (накопление доходов) без повышения налогов на капитал или подпитывания инфляции путем создания избыточного денежного предложения и государственной задолженности.

Важнейшей задачей для фирм и капитализма в целом стал поиск новых рынков, способных поглотить растущие мощности по производству товаров и услуг. Все это происходило на фоне опережающего роста объемов торговли по сравнению с выпуском продукции, а также увеличением прямых иностранных инвестиций, особенно, на развивающихся рынках.

Характеризуя новые методы управления и снижения рисков, сформировавшиеся к началу 1970-х годов и заложившие основы реализуемости технологии проектного финансирования, следует отметить, что к этому времени в развитых странах уже был наработан определенный задел, который затем нашел широкое применение как в проектном финансировании, так и в проектах ГЧП и в частности:

- опыт выдачи бизнесом займов правительству под обеспечение в виде будущих фискальных финансовых потоков или активов;

- лучшее понимание природы экономических рисков и новые методы управления рисками по схеме «выявление, анализ, поглощение, передача рисков, формирование резервов, использование специальных организационно-правовых инструментов (completionguaranty, performancebond, takeorpay)»;

- практика и опыт управления рисками в сложных сделках за счет их распределения между участниками (англ. – risk-pooling), которые в состоянии управлять соответствующими рисками, в обмен на гарантируемую им «якорность»;

- практика и опыт снижения рисков за счет формализации процессов и процедур принятия деловых решений, зародившаяся в банках и распространившаяся в виде фиксации бизнес-процессов и мониторинга и контроля за следованием им менеджментов (служба внутреннего контроля) на весь бизнес;

- практика и опыт снижения рисков в ипотечном кредитовании при использовании «специальных ипотечных банков», активы и пассивы баланса которых имеют строго целевой характер, что породило идею специальной проектной компании (англ. – specialpurposevehicle – SPV);

- выпуск производных инструментов, облигаций (в том числе структурированных) под финансовые потоки, связанные с активами;

- осознание важности доверительного управления, базирующегося на фидуциарной ответственности, появление концепции спонсорства и ответственности спонсоров, вознаграждаемых на основе платы за успех (англ. – successfee);

- теория управления портфелем активов, предусматривающая структурирование портфеля и диверсификацию каждого из элементов портфеля;

- появление концепции квази-акционерного капитала (англ. – quasi-equity), мезонинного капитала (англ. – mezzanine) или субординированного долга (англ. – subordinateddebt), младшего по отношению к основному долгу (principaldebt) и опыта его использования в сделках MBO и LBO;

- финансовое управление одновременно по трем метрикам: стоимости бизнеса, контроля за ликвидностью и управления риском.

Все это позволило сформировать пакет инструментов и подходов технологии проектного финансирования в форме определенного стандарта банковской работы, а также сформулировать требования и критерии, которым должны были удовлетворять проекты для применения данной технологии:

- понятность проекта и рисков, связанных с ним, в силу его повторности и множественности случаев реализации – 22-й, 33-й, 44-й проект (понимание рисков и хорошая их статистика);

- обязательное участие в проекте государства в различных формах (от комфорта до прямого финансирования или участия в качестве заказчика продукции);

- конечность проекта во времени (что позволяло лучше понимать и просчитывать как затраты, так и результаты);

- использование формы SPV (гарантируется изолированность рисков от участников и целевое использование средств);

- выделение спонсоров, вознаграждавшихся в форме successfee.

В первые десятилетия развития проектного финансирования и ГЧП инструментарий методов и подходов к финансированию, а также требований и критериев, был существенно расширен и развит. В частности:

- была уточнена роль государства в экономике и модель взаимодействия государства и бизнеса;

- появились национальные и международные институты развития, которые предложили дополнительные, ранее неизвестные инструменты управления рисками (stand-buyloans, mezzanine);

- укрепились оффшорные зоны, которые теперь могли предложить не только более низкий уровень налогов на доход от прироста капитала (capitalgain), но и адекватный уровень правового сопровождения сделок.

Стоит отметить, что в это время сформировались и требования к венчурному финансированию и набор его инструментов и принципов:

- уникальность продукта и возможность масштабирования бизнеса;

- ограничение во времени до выхода из инвестиции;

- участие государства в качестве катализатора привлечения частного капитала за счет принятия им на себя части рисков и, в случае необходимости, в качестве источника дополнительного капитала;

- доходность, уровень которой соответствует рискам, и делает цикл венчурного капитала самовоспроизводимым;

- рыночная ликвидность, позволяющая планировать выход из инвестиций и/или их реструктуризацию.

Общим для проектного и венчурного финансирования были зависимость от цикла возврата инвестиций и займов. Это не только устанавливало границы применения соответствующих финансовых технологий, но позволяло государству вмешиваться в этот процесс (финансово и нефинансово) и регулировать оборачиваемость капитала, оказывая влияние на замыкание цикла.

Другой особенностью развития проектного финансирования банками в последующие десятилетия стало то, что данный инструмент оказался весьма удобным для проектов, основывающихся на ГЧП. При этом проектное финансирование становится более рыночной альтернативой прямого бюджетного финансирования с одной стороны, а с другой стороны, снимает «социальную напряженность» вокруг распределения бюджетных средств. Дело в том, что

проекты, реализуемые государством, в связи с особенностями самой схемы проектного финансирования, как правило, получают более широкий круг участников (часто из разных стран), чем, например, единственный частный подрядчик в случае бюджетного госзаказа. Это делает их более прозрачными и понятными для общества, а также создает некую иллюзию более высокого качества контроля за разумностью расходования средств за счет привлечения к мониторингу реализации проекта банков.

Параллельно сформировались оптимальные условия для реализации этих проектов: глобальный финансовый рынок обеспечил доступ к недорогому капиталу, и заметно укрепились национальные и международные институты развития.

Благодаря этому активное развитие проектного финансирования продолжилось и в последующие десятилетия, охватывая все новые регионы мира и отрасли – от традиционных до новых.

Таким образом, **проектное финансирование** представляет собой технологию, позволяющую спонсорам (инициаторам) реализовать проект, на который им не хватит средств в рамках обычного корпоративного финансирования, сделав привлекательным для банков и инвесторов за счет распределения рисков проекта и потоков выгод (не только монетарного характера) между несколькими участниками, среди которых, как правило, присутствует и государство.

Выбор варианта порядка заключения соглашения о ГЧП зависит от возможностей участников партнерства на современном этапе и в перспективе. Варианты BOO, BOT, BOOT, BBO, OM, OMM, DBO, DF, LDO, BOLT, предполагающие различное соотношение выгод и рисков участников - требуют определения этих выгод и рисков, с целью возможного привлечения внешних инвесторов для реализации проектов на основе соглашений о ГЧП.

BOO (строительство-владение-управление), вариант, при котором созданный объект остается в собственности у частного партнера, осуществляющего последующее управление. Публичный партнер при этом не несет обязательств по дальнейшему выкупу объекта. Это выгодно частному партнеру при строительстве объектов транспортной инфраструктуры (приобретению транспортных средств), так

как управление такими объектами предполагает получение прибыли. Однако, частному партнеру придется нести достаточно высокие затраты на организацию и реализацию строительства объекта. Кроме этого, возможность получения прибыли от использования объекта транспортной инфраструктуры может занять довольно длительное время, за которое могут возникнуть дополнительные расходы по ее эксплуатации.

BOT (строительство-управление-передача), вариант, при котором частный партнер строит объект, согласованный с органами власти, затем в течение определенного периода времени осуществляет его эксплуатацию. Длительный период строительства и расходы на него являются рисками для частного партнера. Публичный партнер, в свою очередь, получает необходимый объект, согласно генерального плана строительства.

BOOT (строительство-владение-управление-передача), вариант, предполагающий, что после строительства частный партнер приобретает на объект не только права пользования, но и владения. После завершения определенного срока эксплуатации объект передается государству. Частный партнер заинтересован в эффективном использовании объекта транспортной инфраструктуры в период срока возможности его эксплуатации. Публичный партнер, приобретая право собственности, после истечении данного срока может получить объект физически и морально устаревшим, что может повлечь за собой необходимость дополнительных вложений средств по его модернизации. В этом случае, возможен следующий вариант заключения соглашения на основе ГЧП.

BBO (покупка-строительство-управление), вариант, применяемый в отношении существующих государственных объектов, нуждающихся в модернизации. Публичный партнер продает объект частному партнеру, который осуществляет его усовершенствование и дальнейшую эксплуатацию. При этом варианте уровень затрат на совершенствование объекта транспортной инфраструктуры ниже, чем при его строительстве, снижается срок введения объекта в эксплуатацию. Поэтому ожидаемая экономическая выгода от этого может

наступить быстрее. Следовательно, частный партнер может воспользоваться займами и кредитами.

OM (проведение операций и обслуживание), вариант, при котором публичный партнер передает функции по оказанию отдельных видов государственных услуг частному партнеру с одновременной передачей необходимых для этого активов. В случае сферы услуг общественного транспорта, это может быть передача транспортных средств, объектов инфраструктуры, в том числе остановочных пунктов, ангаров и прочее. Риском для частного партнера является моральный износ передаваемых объектов, что может повлечь за собой дополнительные расходы. Однако, они будут ниже, чем средства, необходимые для приобретения активов.

OMM (проведение операций, обслуживание и управление), вариант, при котором публичный партнер передает функции по оказанию определенных услуг или управление системой частному партнеру, сохраняя при этом права собственности на объект. Однако, при этом, частный партнер имеет право осуществлять инвестиции в развитие проекта, получая экономический эффект от повышения качества оказываемых услуг. Таким образом, публичный партнер получает выгоду от реализации его полномочий частным партнером с улучшенным качеством, в частности, услуг общественного транспорта.

DBO (проектирование-строительство-управление), вариант, позволяющий публичному партнеру осуществлять строительство или реконструкцию каких-либо объектов в более сжатые сроки, поскольку к исполнению привлекаются компании, имеющие значительный опыт работы в этой сфере. Выгоду в этом случае приобретают все участники соглашения, и в конечном итоге потребители. Следовательно финансовые затраты возможно разделить между сторонами соглашения.

DF (финансирование застройщиком), вариант, при котором частный партнер (застройщик) за собственный счет строит или реконструирует какой-либо государственный объект в обмен на право осуществлять строительство домов, коммерческих складов и т.п. на определенном месте для строительства. Частный

партнер заинтересован в реализации соглашения на таких условиях, если он занимается строительством. Однако, в период осуществления строительства для государственных нужд, собственная стройка на определенном месте может потерять свою актуальность. Кроме этого, проблемы в кредитной сфере также могут оказать влияние на результат собственного строительства компании.

LDO (лизинг-развитие-управление) вариант, при котором частный партнер принимает в лизинг или осуществляет строительство государственного объекта, а затем осуществляет инвестиции с целью модернизации, восстановления или расширения объекта, принимая на себя при этом функции управления. Распоряжение объектом дает частному партнеру возможность получения выгоды от инвестированных средств. Поэтому ему выгодно использовать собственные средства и привлекать дополнительные источники средств.

BOLT (строительство-управление-аренда-передача), вариант, при котором строительство и первоначальную эксплуатацию объекта осуществляет частный инвестор, а затем передает этот объект в аренду государству с последующей передачей прав собственности. Основные риски и затраты несет частный партнер. Публичный партнер получает выгоду от приобретения необходимого объекта.

В таблице 3 представлены способы финансирования соглашения на основе ГЧП в зависимости от выбранного варианта соглашения.

Таблица 3 – Выбор способов финансирования проектов ГЧП в зависимости от варианта соглашения [14]

Вариант	Выгоды	Риски	Финансирование
1	2	3	4
BOO	Возможность получения прибыли от использования объекта соглашения, который остается в собственности частного партнера	Длительный срок реализации подготовительного этапа, строительства, предполагающий возможность изменения государственной политики, риски в кредитной сфере	Софинансирование из разных источников

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
BOT	Эксплуатация частным партнером объекта определенный период	Длительный период строительства объекта	Собственные (в т.ч. заемные) средства частного партнера
BOOT	Частный партнер приобретает на объект право владения. Публичный партнер приобретает право владения после завершения оговоренного срока эксплуатации.	Износ объекта соглашения	Софинансирование из разных источников
BBO	Частный партнер модернизирует объект и эксплуатирует его	Износ объекта соглашения	Собственные (в т.ч заемные) средства частного партнера
OM	Частному партнеру передаются функции и ресурсы публичного партнера	Изменения государственной политики, дефицит бюджетных средств	Бюджетные средства
OMM	Частному партнеру передаются функции и ресурсы публичного партнера без права собственности	Изменения государственной политики, риски в кредитной сфере	Софинансирование из разных источников
DBO	Публичный партнер привлекает частного партнера в строительство объекта соглашения, что сокращает сроки строительства	Изменения государственной политики, дефицит бюджетных средств	Бюджетные средства
DF	Возможность строительства частным партнером собственного объекта за счет строительства государственного объекта	Длительный срок реализации строительства, предполагающий возможность изменения государственной политики, риски в кредитной сфере	Собственные (в т.ч. заемные) средства частного партнера
LDO	Частный партнер инвестирует средства в государственный объект	Изменения государственной политики, риски в кредитной сфере	Собственные (в т.ч. заемные) средства частного партнера
BOLT	Частный партнер осуществляет строительство и эксплуатацию объекта, затем передает его в собственность публичному партнеру	Длительный срок реализации строительства, предполагающий возможность изменения государственной политики, риски в кредитной сфере	Собственные (в т.ч. заемные) средства частного партнера

Таким образом, финансирование проектов ГЧП представляет собой обеспечение их инвестиционными ресурсами и может осуществляться за счет различных источников. Например, собственные средства участников партнерства, привлекаемые заемные средства. С целью получения максимального

экономического эффекта (наряду с социальным эффектом) от реализации проектов, необходимо рассматривать возможность применения софинансирования, то есть осуществление финансовых затрат всеми участниками финансирования. В качестве участников финансирования проектов ГЧП могут быть органы государственного управления (разных уровней), внешние инвесторы, коммерческий сектор, кредитные организации. Органам власти следует разрабатывать программы развития той или иной сферы, с применением механизма ГЧП с учетом различных вариантов финансирования данных программ.

Задание. Заполнить таблицу 4, сделать выводы.

Таблица 4 – Преимущества каждого из видов финансирования проектов

Бюджетное финансирование	Корпоративное финансирование	Проектное финансирование

Вопросы для контроля

4.1 Дайте понятие инвестиционного проекта, инвестиционный цикл, принципы корпоративного финансирования, применяемые для финансирования проектов.

4.2 В чем выражается необходимость использования проектного финансирования и его основные принципы?

4.3 Какова экономическая природа проектных рисков?

4.4 Какое влияние на показатели эффективности долгосрочного инвестирования оказывают проектные риски?

4.5 Возможно ли соблюдение принципа равенства рисков для сторон соглашения на основе ГЧП?

Тесты

4.1 Мероприятие, состоящее из нескольких последовательных действий, направленных на достижение определенного результата и имеющих начало и конец:

а) контракт;

б) проектное финансирование;

в) проектный цикл;

г) проект.

4.2 Последовательность действий по реализации проекта:

а) контракт;

б) проектное финансирование;

в) проектный цикл;

г) проект.

4.3 Технология, позволяющая реализовать масштабный проект, на который не хватает средств в рамках корпоративного финансирования, сделав его приемлемым и привлекательным для кредиторов и инвесторов:

а) контракт;

б) проектное финансирование;

в) проектный цикл;

г) проект.

4.4 Система организационно-правовых и расчетно-финансовых документов, необходимых для осуществления каких-либо действий или описывающих такие действия:

а) контракт;

б) проектное финансирование;

в) проектный цикл;

г) инвестиционный проект.

4.5 Вид проектов по характеру области реализации:

а) инвестиционные;

б) социальные;

в) научно-исследовательские;

г) смешанные.

4.6 Вид проектов по размерам бюджета, количеству участников, длительности и степени влияния на экономику района, города, региона, страны:

а) малые;

б) средние;

в) крупные;

г) очень крупные.

4.7 Вид проектов по продолжительности периода осуществления:

а) краткосрочные;

б) среднесрочные;

в) долгосрочные проекты;

г) сложные.

4.8 Вид проектов по степени сложности:

а) крупные;

б) простые;

в) сложные;

г) очень сложные.

4.9 Вид проектов по ожидаемому результату и продукту:

а) экономические;

б) коммерческие;

в) некоммерческие;

г) сложные.

4.10 Ожидаемый результат при реализации экономических и коммерческих проектов:

а) выработка предложений и рекомендаций по проектам ГЧП;

б) описание ключевых характеристик проектов с учетом публичных интересов, организация процедур отбора частных партнеров;

в) подготовка пакета документации для проектов, проведение переговоров и заключение соглашений с частными партнерами;

г) рост стоимости.

5 Участники и источники проектного финансирования

5.1 Характеристика основных участников проекта

Взаимодействие в рамках проектного финансирования предполагает участие в нем различных сторон, каждая из которых, представляя собственные интересы, обеспечивает, тем самым, реализацию самого проекта.

Участником, координирующим взаимодействие всех сторон проекта, является **спонсор (организатор проекта).** Он осуществляет переговоры, проводит анализ всех коммерческих предложений и всего интересующего его рынка. Берет на себя ответственность за планирование и организацию полного «финансового пакета», определяет финансовых партнеров, формирует уставный капитал и т.д. Спонсор отвечает за проектирование и организацию строительства производственных мощностей. При этом, спонсором может быть как коммерческая структура, обладающая необходимым опытом и финансовыми ресурсами, так и правительственная организация или государственное учреждение.

Следующую группу участников составляют стороны, непосредственно участвующие в формировании и реализации работ по проекту: **подрядчик** в лице инженерно-строительной организации, которую могу привлечь с целью проектирования и строительства; **поставщик оборудования**, подписывает контракты и обеспечивает поставку оборудования и оказание услуг; **эксплуатирующая организация (оператор)** в лице предприятия, созданного для управления проектом после ввода в эксплуатацию его объекта; **поставщики сырья**, материалов, комплектующих и других необходимых для эксплуатации компонентов.

Отдельно следует выделить в качестве участников, **покупателей**, то есть непосредственных потребителей выпускаемой продукции. Они, как правило, определяются на основе долгосрочных рамочных договоров.

С целью выдачи заключений по технической готовности к началу реализации проекта, реальности сроков и стоимости строительства и других работ по

реализации проекта, возможности и условий эксплуатации проекта привлекается **независимый эксперт.**

С целью выявления страхуемых рисков, оценки степени защищенности проекта с помощью страхового покрытия и подготовки соответствующих рекомендаций привлекается, как сторона проектного финансирования, **консультант по вопросам страхования**.

Кроме этого, возможно участие и консультантов по разным направлениям проекта: **юрисконсульта** при подготовке документов и оценке на соответствие нормативным актам всех соглашений и контрактов по проекту; **консультанта по налоговым вопросам**, который осуществляет анализ налоговой политики в стране по отношению реализации проекта, налоговых обязательств сторон проекта, может разработать рекомендации по минимизации налоговых платежей; **консультанта по вопросам маркетинга**, оценивающего надежность показателей проекта; **финансового консультанта,** являющегося независимым экспертом, который проводит оценку финансовых возможностей непосредственных участников и проекта, а также может дать рекомендации по наиболее благоприятным финансовым, кредитным и расчетным условиям реализации проекта на основе сопоставления и анализа различных вариантов.

Для реализации проекта и привлечения финансовых средств, возможно участие: **кредиторов**, предоставляющих кредиты для финансирования проекта; **заемщика**, в качестве которого выступает организация, осуществляющая собственно проект; **держатели первичных рисков**, предоставляющие гарантии на случай возникновения рисков; **держатели остаточных рисков,** участники проекта, которые принимают на себя не идентифицированные риски.

Особая роль выделяется финансовому консультанту, так как именно он оказывает важную помощь спонсору проекта на протяжении всего периода проектной деятельности. Так же финансовый консультант может представить проект таким образом, чтобы точно заинтересовать и привлечь инвесторов. Именно финансовый консультант осуществляет прогнозный анализ на предмет жизнеспособности проекта, а так же контролирует организацию финансирования

проекта, выполнения соглашения кредитного договора в процессе реализации проекта. Поэтому в роли финансовых консультантов обычно выступают банковские учреждения, инвестиционные фонды, финансовые компании или специальные консалтинговые организации. [18]

Чтобы скоординировать деятельность всех участников проектного финансирования, с целью повышения эффективности их сотрудничества, возможно создание **консорциума**, который представляет собой временное добровольное объединение участников проекта на основе общего соглашения для осуществления капиталоемкого прибыльного проекта, соглашения о производственной, коммерческой, финансовой кооперации. Консорциум предполагает солидарную ответственность в рамках определенной компетенции.

5.2 Классификация источников средств для финансирования долгосрочных инвестиций

Для финансирования проектов реализуются различные варианты, в зависимости от специфики каждого отдельного проекта и сложившегося вокруг него внешних и внутренних факторов среды.

Многообразие вариантов финансирования проектов, позволяет выделить следующие виды их источников финансирования:

- внутренние – собственные средства организации, складываемые из прибыли и амортизационных отчислений;
- привлеченные;
- заемные;
- смешанные.

Объект вложения средств инвесторов – конкретный инвестиционный проект, а не в целом производственно-хозяйственная деятельность компании – получателя средств.

Проектное финансирование предполагает формирование специальной проектной компании.

В рамках комплекса финансирования могут использоваться многообразные источники и формы финансирования (кредит, финансовый лизинг, приобретение банком доли в уставном капитале инициатора проекта, учреждение новой специальной компании с долевым участием инициатора проекта, банка и привлеченных соинвесторов, выпуск целевых облигационных займов и т.д.).

Отсутствие типичного для банков инструмента гарантий (это не исключает получение ряда гарантий на разных этапах проекта), основная гарантия – будущий поток денежных средств (cashflow).

При проектном финансировании для инвесторов могут использоваться следующие гарантии:

- залоги всех денежных поступлений проектной компании в пользу кредиторов;

- договор управления проектом для обеспечения надлежащей эксплуатации;

- право кредитора на его вступление в наиболее существенные договоры и права по проекту;

- гарантированные договоры по обеспечению сырьем;

- гарантированные договоры по сбыту продукции;

- договоры на техническую поддержку и профилактический ремонт;

- пакет страховочных гарантий;

- договор концессии/передачи;

- возможные государственные инвестиционные льготы (льготное налогообложение, освобождение от импортных пошлин);

- механизмы для исключения рисков конвертации и перевода валюты.

С целью обеспечения полного финансирования проекта могут использоваться следующие гарантии:

- юридические гарантии;

- резервные фонды;

- залоги, депозиты на специальных счетах;

- банковские гарантии и поручительства;

- резервные кредиты поддержки;

- контракты с фиксированной ценой;

- банковские счета с особым режимом (в том числе аккредитивы);

- обязательства учредителей (спонсоров) по дополнительным взносам в капитал проектной компании;

- страхование кредитов от риска непогашения, проектных активов и грузов от риска потери, страхование прибыли, ответственности разработчиков проекта, строительных и других рисков;

- хеджирование.

Для осуществления полноценного финансирования проекта необходимо соблюдение следующих условий:

- обеспечение реализации проекта в соответствии с временными и финансовыми ограничениями инвестиций;

- снижение затрат финансовых средств и рисков проекта должно обеспечиваться за счет соответствующей структуры и источников финансирования и определенных организационных мер, в том числе: налоговых льгот, гарантий, разнообразных форм участия.

Стадиями финансирования проекта являются:

- прогнозная оценка жизнеспособности проекта, предполагающая определение целесообразности проекта по критериям затрат и планируемой прибыли;

- разработка плана реализации проекта, здесь осуществляется оценка рисков, ресурсное обеспечение и пр.;

- организация самого процесса финансирования, включающая:

а) оценку возможных форм финансирования и выбор конкретной формы;

б) определение финансирующих организаций;

в) определение структуры источников финансирования;

- контроль выполнения плана и условий финансирования.

Проектное финансирование можно укрупнено охарактеризовать как финансирование инвестиционных проектов, при котором сам проект является

способом обслуживания долговых обязательств. Финансирующие субъекты оценивают объект инвестиций с точки зрения того, принесет ли реализуемый проект такой уровень дохода, который обеспечит погашение предоставленной инвесторами ссуды, займов или других видов капитала.

Формы проектного финансирования делятся на три основные группы:

- финансирование с полным регрессом на заемщика, т. е. наличие определенных гарантий или требование определенной формы ограничений ответственности кредиторов проекта. Риски проекта падают, в основном, на заемщика, зато «цена» займа при этом относительно невысока и позволяет быстро получить финансовые средства для реализации проекта. Финансирование с полным регрессом на заемщика используется для малоприбыльных и некоммерческих проектов;

- финансирование без права регресса на заемщика, т. е. кредитор при этом не имеет никаких гарантий от заемщика и принимает на себя все риски, связанные с реализацией проекта. Стоимость такой формы финансирования достаточно высока для заемщика, т. к. кредитор надеется получить соответствующую компенсацию за высокую степень риска. Таким образом, финансируются проекты, имеющие высокую прибыльность и дающие в результате реализации конкурентоспособную продукцию. Проекты для такой формы финансирования должны использовать прогрессивные технологии производства продукции, иметь хорошо развитые рынки продукции, предусматривать надежные договоренности с поставщиками материально-технических ресурсов для реализации проекта и пр.;

- финансирование с ограниченным правом регресса. Такая форма финансирования проектов предусматривает распределение всех рисков проекта между его участниками - так, чтобы каждый из них брал на себя зависящие от него риски. В этом случае все участники принимают на себя конкретные коммерческие обязательства, и цена финансирования умеренна. Все участники проекта заинтересованы в эффективной реализации последнего, поскольку их прибыль зависит от их деятельности.

Благодаря проектному финансированию осуществляется более достоверная оценка платежеспособности и надежности заемщика, инвестиционный проект рассматривается с точки зрения жизнеспособности, эффективности, реализуемости, обеспеченности, рисков, становится возможным спрогнозировать результат реализации инвестиционного проекта.

Не смотря на все преимущества проектного финансирования, следует выделить и его недостатки, связанные с особенностью реализации проектов в России. Основная сложность заключается в недостаточном количестве отечественных специалистов по проектному финансированию и консультированию. Роме этого, в России внутренние рынки кредитов не имеют достаточных финансовых ресурсов или ликвидных средств, необходимых для широкомасштабного финансирования капиталоемких проектов. Недостаточно наработаны опыт и знания, необходимые для того, чтобы оценивать и принимать на себя весь проектный риск или его часть.

Различия в доходах и займах внутри страны от обслуживания долгов в валюте, приводят к возникновению риска несовпадения между валютами, в которых поступает выручка, и валютой, в которой должна обслуживаться задолженность, что осложняет проектное финансирование.

Как уже упоминалось в предыдущих разделах, сохраняются недочеты в правовом регулировании в сфере согласования и распределения рисков, предоставления гарантий и других форм обязательств по проектному финансированию.

Чтобы успешно применять методологию проектного финансирования в России, необходимо расширять возможности привлечения иностранных кредитов для финансирования крупных проектов, а также установление государственных гарантий компенсации и обеспечения политических рисков посредством страхования последних или установления особого статуса для кредиторов.

Таким образом, можно сделать вывод, что наиболее перспективной и безальтернативной формой финансирования проектов является проектное финансирование, основной особенностью которого является учет и управление

рисками, распределение рисков между участниками проекта, оценка затрат и доходов с учетом этого. Проектное финансирование называют также финансированием с определением регресса (регресс - это требование о возмещении предоставленной в заем суммы).

Проектное финансирование требует соответствующей законодательно-нормативной базы, развитой рыночной инфраструктуры, а также целенаправленных мер государственного стимулирования и поддержки инвестиций в этой принятой во всем мире форме организации проектных инвестиций.

Задание. Изучить на сайте https://investinorenburg.ru/contacts/ цели, задачи и направления деятельности Корпорации развития Оренбургской области. Выделить роль Корпорации в привлечении инвестиционных ресурсов и реализации приоритетных проектов с использованием механизмов ГЧП в Оренбургской области.

Вопросы для контроля

5.1 Перечислите основных участников проектного финансирования.

5.2 Назовите источники финансирования проектов.

5.3 Какие вы знаете формы проектного финансирования?

5.4 Назовите плюсы проектного финансирования.

5.5 Перечислите недостатки проектного финансирования.

Тесты

5.1 Обеспечивает участие необходимых сторон, координирует взаимодействие всех участников проекта, ведет переговоры, анализирует коммерческие предложения, поступающие от подрядчиков и поставщиков, исследует рынок, берет на себя ответственность за планирование и организацию полного «финансового пакета», определяет финансовых партнеров, формирует уставный капитал:

а) организатор проекта;

б) подрядчик;

в) поставщик оборудования;

г) независимый эксперт.

5.2 Инженерно-строительная фирма, привлеченная для проектирования и строительства:

а) организатор проекта;

б) подрядчик;

в) поставщик оборудования;

г) независимый эксперт.

5.3 Филиалы, дочерние компании либо сами подрядчики, которые подписывают контракты и обеспечивают поставку оборудования и оказание услуг:

а) организатор проекта;

б) подрядчик;

в) поставщик оборудования;

г) независимый эксперт.

5.4 Целевое предприятие, которое может быть выбрано или специально создано для управления проектом, как правило, после ввода в эксплуатацию:

а) подрядчик;

б) поставщик оборудования;

в) независимый эксперт;

г) оператор.

5.5 Привлекается для выдачи заключения по технической готовности к началу реализации проекта, реальности сроков и стоимости строительства и других работ по реализации проекта, возможности и условий эксплуатации проекта:

а) организатор проекта;

б) подрядчик;

в) поставщик оборудования;

г) независимый эксперт.

5.6 Привлекается для выявления страхуемых рисков, оценки степени защищенности проекта с помощью страхового покрытия и подготовки соответствующих рекомендаций:

а) консультант по вопросам страхования;

б) юрисконсульт;

в) консультант по налоговым вопросам;

г) консультант по вопросам маркетинга.

5.7 Подготавливает документы и рассматривает все соглашения и контракты по проекту:

а) консультант по вопросам страхования;

б) юрисконсульт;

в) консультант по налоговым вопросам;

г) консультант по вопросам маркетинга.

5.8 Анализирует налоговую ситуацию в стране реализации проекта и налоговые обязательства его участников, разрабатывает рекомендации по минимизации налоговых платежей:

а) консультант по вопросам страхования;

б) юрисконсульт;

в) консультант по налоговым вопросам;

г) консультант по вопросам маркетинга.

5.9 Может быть привлечен для оценки надежности показателей проекта, особенно, если отсутствуют твердые договоры на продажу товара, произведенного в результате реализации проекта:

а) консультант по вопросам страхования;

б) юрисконсульт;

в) консультант по налоговым вопросам;

г) консультант по вопросам маркетинга.

5.10 Оценивает финансовые возможности участников и проекта, а также обеспечивает наиболее благоприятные финансовые, кредитные и расчетные условия реализации проекта на основе сопоставления и анализа различных вариантов:

а) финансовый советник;

б) кредитор;

в) заемщик;

г) держатель первичных рисков.

6 Государственные контракты как форма государственно-частного партнерства

6.1 Контракты как административный договор

С целью реализации общественно необходимых видов деятельности между органами государственной исполнительной власти и частными компаниями заключаются контракты. Наиболее распространенными считаются контракты на поставку продукции для государственных нужд, выполнение работ, оказание общественных услуг, менеджмент, оказание технической помощи. При этом, общей чертой различных видов контрактных отношений является то, что права собственности не передаются частному партнеру.

При заключении договоров на срок менее одного года на осуществление обслуживания государственных объектов, технической помощи, аутсорсинга, расходы и основные риски, связанные с эффективным выбором направлений деятельности и оперативным управлением, почти полностью несет государство, в то время как поставщик или подрядчик выполняет ограниченный по срокам и зоне ответственности заказ. Регулируются такие взаимоотношения в России федеральными законами «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44 - ФЗ, а также «О государственном оборонном заказе» от 29.12.2012 № 275 - ФЗ.

Сторона контракта, которая обеспечивает его исполнение, заинтересована в качественном его исполнении и получении необходимого уровня возмещения затрат и получении прибыли, сохранении возможностей перспективного взаимодействия и получения заказа от государства.

Следует выделить особенность, связанную с реализацией ФЗ № 44-ФЗ и № 275 – ФЗ, так как получение государственного заказа не всегда напрямую связано с отношениями, возникающими в рамках ГЧП. Это характерно не только для

российских реалий, но и для зарубежного опыта. Причинами тому, можно назвать следующие:

- реализация работ по контракту может не предусматривать софинансирование, в котором участвуют коммерческий и государственный секторы;

- подрядчик при выполнении контракта не наделяется финансовыми рисками, в связи с тем, что контракт финансируется заказчиком, то есть из государственного бюджета;

- государственный контракт носит более конкретный характер, в отличие от соглашений на основе ГЧП;

- если соглашения о ГЧП носят долгосрочный характер, то государственным контрактом предусматривается возможность сменяемости подрядчиков в короткие сроки.

Если речь заходит о заключении среднесрочных и долгосрочных контрактов на осуществление управления государственной собственностью, то, согласно классификации Всемирного банка, они приравниваются к ГЧП (management contracts). Это соотносится с особенностью ГЧП, такой как, довольно длительным периодом реализации проектов на основе соглашения о ГЧП. Долгосрочный период предполагает распределение рисков оперативного управления, а так же финансовых рисков, при условии, что государственного финансирования окажется недостаточно. Соответственно, здесь уже имеется в виду такая форма ГЧП, как концессия.

Отношения ГЧП в рамках государственного или муниципального контракта принципиально возможны, но возникают только в том случае, если к удовлетворению государственных или муниципальных нужд привлекаются внебюджетные источники финансирования - **государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора.**

Однако, действующие в России законы № 44 - ФЗ и № 275 - ФЗ не регламентируют формы и методы вовлечения средств бизнеса по контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, способы возмещения вложений со стороны коммерческого сектора, а так же иные важные стороны, регулирующие соглашения о ГЧП.

Соответственно, соглашение на основе ГЧП должно содержать обязательства частного партнера, по достижению конкретных результатов, которые можно оценить путем объективных количественных показателей. Трудность вызывает устранение неопределенности при обсуждении условий ГЧП. Поэтому необходимо участие профессионалов, знающих и данный сектор экономики, и особенности законодательства. При этом необходимо рассмотреть все вероятные возможности развития ГЧП.

Поэтому возникает необходимость в формировании группы разнопрофильных специалистов с целью разработки контракта. В контракте следует предусмотреть неблагоприятные варианты его развития. Применяя метод сопоставления ожидаемых и получаемых результатов, необходимо включить положения, предусматривающие условия, при которых возможно пересмотр контракта.

Для определения финансовой составляющей контракта концессии, следует определить, каким образом, будут распределяться риски между партнерами ГЧП.

При анализе рисков проекта следует придерживаться следующего алгоритма:

- определение всевозможных рисков, которые могут возникнуть в процессе реализации проекта;

- проведение оценки потенциальной значимости реализации рисков;

- выделение ограничений рисков;

- распределение оставшихся рисков.

Риски концессионных контрактов можно разделить на следующие крупные группы:

- риски, связанные со строительством;

- риски, связанные с эксплуатацией;

- риски, связанные с финансированием;

- иные риски.

Риски, связанные со строительством, включают:

- риски, связанные с проектированием или строительно-монтажными работами;

- риски превышения стоимости;

- риски недостижения заданных технико-экономических показателей;

- риски нарушения сроков строительства.

Данные риски имеют место в том случае, когда проект включает в себя строительство одного или нескольких объектов. Они очевидны, если предметом контракта являются строительство объекта и его последующая эксплуатация (в случае концессии капитального строительства или схемы BOT), и неявны при концессии объектов коммунального хозяйства. Эти риски возлагаются на государственного партнера. В случае аренды, у данного правила есть два исключения:

- если частного партнера привлекают не для проведения работ, а для участия в их финансировании;

- при наступлении форс-мажорных обстоятельств (если проводится разделение рисков) гарантия государственного партнера выражается, чаще всего, в возможности пересмотра тарифов.

Частные партнеры заинтересованы в снижении собственных рисков путем их разделения или переложения на других участников проекта, например, на банки, что редко бывает возможным, так как они не решаются вступать в проект на этапе строительства и требуют, чтобы частный партнер предоставил гарантии завершения работ; - на строительные фирмы, путем заключения договоров по твердым заранее установленным расценкам и получения, таким образом, «гарантий завершения строительства»; на страховые компании.

Характером проекта определяется необходимость в привлечении инвестиций и в данном случае, необходимо определить того партнера, который возьмет на себя такую ответственность (если речь заходит о привлечении средств, то на долю частного партнера, как правило, выпадает финансирование оборотного капитала предприятия). Частный партнер (в расширительном толковании, то есть вместе с банкирами) обычно сам принимает этот риск и именно он мобилизует необходимые средства из собственных фондов, а также за счет кредитов, договаривается об условиях кредитования, предоставляет соответствующие гарантии и т. д.

Кроме первоначального риска, связанного со схемой финансирования, можно выделить, как значительные, следующие побочные риски:

- процентный риск, если финансирование проводится с изменяемой ставкой: этот риск может быть отнесен на счет государственного партнера (через конечного потребителя) с помощью специальной оговорки в индексационной формуле, или же на счет частного, который может от него застраховаться, по крайней мере, частично, проведением сделки типа «своп»;

- валютный риск, который существует при реализации проектов за рубежом. Когда этот риск выпадает на долю частного партнера, его снижение зависит от того, какие ресурсы можно мобилизовать на местном рынке капиталов. Он представляет большую трудность и является одним из основных факторов, препятствующих реализации подобных проектов в странах с нестабильной валютой, не имеющих рынков долгосрочных ссудных капиталов, особенно если выручка от эксплуатации объекта поступает в местной валюте, как часто и происходит в случаях с инфраструктурой и коммунальным хозяйством. В этой ситуации частный партнер не может быть застрахован от валютного риска, а найти схему, позволяющую отнести его полностью на счет государственного партнера, крайне затруднительно.

Функция контроля за исполнением контракта состоит в обеспечении адекватного функционирования экономики страны со своевременным выявлением трудностей, связанных с конкуренцией, и с рекомендациями по принятию нормативных мер государственными властями. В этой связи необходимо различать два направления контроля:

- роль контрольной инстанции могут выполнять государственные органы, являющиеся партнерами по контракту. Риск, что контролер предпримет односторонние акты, идущие вразрез с интересами его партнера, является слабым, но может случиться конфликт интересов между его ролью партнера и ролью инспекции при возникновении спорных вопросов между участниками ГЧП. Во избежание такого конфликта государственные власти могут установить административный контроль с помощью независимой контрольной инстанции;

- инспектор может не относиться к органам государственной власти, являющихся партнером по контракту. Это является случаем для ГЧП, создаваемых на местах, под контролем государственной инспекции центральных органов, обычно осуществляемой специализированным министерством. Риск возникновения конфликта должен изучаться на стадии выработки контракта и часто в момент подачи предложений.

Контракт не может быть подписан, особенно на долгий период, с постоянным риском конфликта со стороны контрольной инспекции, если только она не выступает в роли нейтрального арбитра. Этот необходимо уточнить непосредственно в самом контракте, либо в специальном законе.

Следует также ориентироваться, по мере возможности, на создание независимой контрольной инстанции, которая не будет относиться к соответствующему министерству.

Можно сделать следующие выводы по обязательному содержанию контракта ГЧП:

- органы публичной власти должны обеспечивать частному оператору открытые и ясные судебные процедуры и независимый судебный контроль;

- контракт ГЧП строится на основе соблюдения принципа сбалансированности контракта между распорядителем, инвестором, оператором и пользователем; главными пунктами, требующими особого внимания, являются финансовые положения, разделение рисков, обязательства частного партнера, условия пересмотра контрактов, режим собственности на имущество и бухгалтерский учет и налоговая система. [15]

Соответственно, роль органов государственной власти заключается в определении механизмов контроля для эффективного выполнения ГЧП. Выделенные механизмы должны обеспечить соответствующие гарантии частному оператору в осуществлении объективного контроля. Органы государственно власти, должны удостовериться в соблюдении всех требований и условий контракта, установленных для частного оператора.

6.2 Инвестиционные контракты как форма государственно-частного партнерства

Инвестиционные контракты, представляющие собой одну из форм реализации ГЧП, играют общественно значимую роль в системе приоритетов как общегосударственного, так и регионального и местного значения.

Проекты касаются развития стратегически важных отраслей промышленности, инфраструктуры и НИОКР (последнее особенно актуально в современной инновационной экономике, формирование которой выступает одним из приоритетов для РФ) до устойчивого обеспечения качественных общественных (публичных) услуг, прежде всего, социального характера.

Как уже отмечалось ранее, эффективная реализация соглашений на основе ГЧП является фактором экономической политики, обеспечивающим повышение инвестиционной и инновационной активности, рост конкурентоспособности страны и ее регионов.

Для публичного партнера такая результативность затрагивает экономию и эффективное использование бюджетных средств, в сокращении времени, необходимого для создания или модернизации объектов публичной инфраструктуры.

Частный партнер, выступающий в роли инвестора получает в качестве результата, продвижение своей предпринимательской деятельности в сферу государственного сектора; прибыль и дополнительные возможности для вложений; стабильное привлечение и обучение кадров; повышение качества корпоративного управления и стратегирования.

В настоящее время на территории РФ на разных стадиях разработки и реализации находится уже более полутора тысяч проектов ГЧП. Правда, наибольшее количество проектов касается коммунальной сферы и реализуется на муниципальном уровне. Но выделенные перспективные направления развития российской экономики, требуют расширения применения проектов ГЧП, но и их

активного продвижения в высокотехнологичные отрасли реального сектора, что предполагает значительное увеличение инвестиционной нагрузки подобных проектов. Соответственно, данные проекты затрагивают деятельность органов власти регионального уровня.

Отсутствие таких инвестиционных проектов в субъектах РФ можно связать со следующими проблемами:

- довольно продолжительный период реализации проектов, необходимость их согласования с федеральными органами исполнительной власти, что так же увеличивает срок реализации проектов;

- отсутствие необходимого опыта и компетенции у участников ГЧП в проектной деятельности и управлении рисками;

- преимущественно высокая стоимость предпроектной стадии подготовки проектов;

- недостаток финансовых средств у частных инвесторов;

- несовершенство рынка кредитных ресурсов;

- недостаточная информированность бизнес-сообщества о доступных юридических формах ГЧП;

- низкая правовая защищенность финансовых и имущественных интересов частных инвесторов при реализации региональных и муниципальных инфраструктурных проектов.

В качестве критерия эффективности проектов ГЧП для публичного партнера определяется их **инвестиционная нагрузка,** предполагающая наивысший коэффициент привлечения частных инвестиций на единицу вложения публичных экономических ресурсов. Для этого необходимо изучать положительный опыт реализации ГЧП, накопленный в российской практике, на основе которого выделять наиболее эффективные новые его формы. Одним из таких видов партнерства, дающих существенный инвестиционный эффект, являются так называемые **«специальные инвестиционные контракты»** (СПИК). СПИК были введены в правовой оборот и экономические отношения Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

Существует 3 вида функциональных задач СПИК:

- создание или реконструкция (модернизация) промышленного производства;

- внедрение наилучших конкурентоспособных технологий;

- освоение производства промышленной продукции, не имеющей аналогов в РФ.

Оператором по заключению СПИК в РФ выступает федеральный институт развития - Фонд развития промышленности.

В общем виде, СПИК представляет собой соглашение между инвестором и РФ или ее субъектом, в котором находят отражение определенные обязательства инвестора, прежде всего, в том, чтобы освоить производство определенного вида промышленной продукции в предусмотренный соглашением срок. Фиксируются также и обязательства РФ и/или ее субъекта как публичных партнеров. К таким обязательствам относится гарантия стабильности налоговых и регуляторных условий, предоставление мер налогового стимулирования и/или прямой поддержки инвестиционного проекта. Срок действия СПИК равен сроку выхода проекта на операционную прибыль плюс 5 лет, но не более 10 лет.

Регламент СПИК предполагают их подписание федеральными органами власти, региональными органами власти, и самим инвестором.

СПИК представляют интерес для инвесторов, реализующих крупные инвестиционные проекты и заинтересованных в предусмотрении дополнительных гарантий.

С одной стороны, институт СПИК ориентированы на наращивание в стране производства не имеющей аналогов продукции, с другой - на стимулирование компаний к локализации производства в РФ (например, средний уровень локализации производства автомобилей в России составляет 45 %).

Так же СПИК представляют для предпринимателей, действующих на рынке закупок товаров и услуг для государственных нужд и рассчитывающих существенно расширить свои позиции на рынке, так как подобного рода преимущества могут быть включены в число условий СПИК, например такое, как право продавать свою продукцию в качестве единственного поставщика. Более того, продукция или

услуги, производство которых является объектом СПИК, изначально могут определяться как потенциально необходимые для рынка этих закупок.

Благодаря механизму СПИК, сфера государственных закупок на практике обретает признаки партнерских отношений государственного и коммерческого секторов, не присущие таким закупкам в их обычном виде.

Федеральный СПИК, к числу стимулирующих мер в отношении частных инвесторов, следует отнести:

- неприменение положений законодательства о налогах и сборах, ухудшающих условия участников СПИК до даты окончания срока действия СПИК;

- возможность применения коэффициента (не выше 2) в отношении амортизируемых основных средств;

- установление налоговой ставки по налогу на прибыль, подлежащей зачислению в федеральный бюджет, в размере 0 %.

В случае с региональными СПИК существует возможность снижения ставки по налогу, подлежащему зачислению в бюджеты субъектов Федерации, до 0 %. Льготы по налогу на прибыль возможны при условии, что доходы от реализации товаров, произведенных в результате реализации проекта в рамках СПИК, составляют не менее 90 % всех доходов, учитываемых при определении налоговой базы хозяйствующего субъекта.

Со стороны федерального центра совокупность налоговых и иных льгот предприятиям - участникам СПИК определена Федеральным законом от 23 мая 2016 года № 144 – ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Однако субъекты РФ вправе дополнить этот перечень льгот и преимуществ за счет налоговых доходов, поступающих в бюджеты субъектов РФ.

Если инициатором создания СПИК будут региональные органы власти, то они реализуются без финансирования из федерального бюджета, соответственно, это может привести к финансовым проблемам в обеспечении проектов**.** [16]

В целом, можно сделать вывод, что модели СПИК в качестве инструмента повышения инвестиционной нагрузки в практике ГЧП и переориентации проектов

ГЧП на реальный, в том числе промышленный сектор экономики регионов, являются перспективными, и их прикладное применение, следует поддержать целевыми мерами реформирования межбюджетных отношений.

Задание. По рисунку 1 описать процедуру организации и проведения конкурса на заключение соглашения ГЧП.

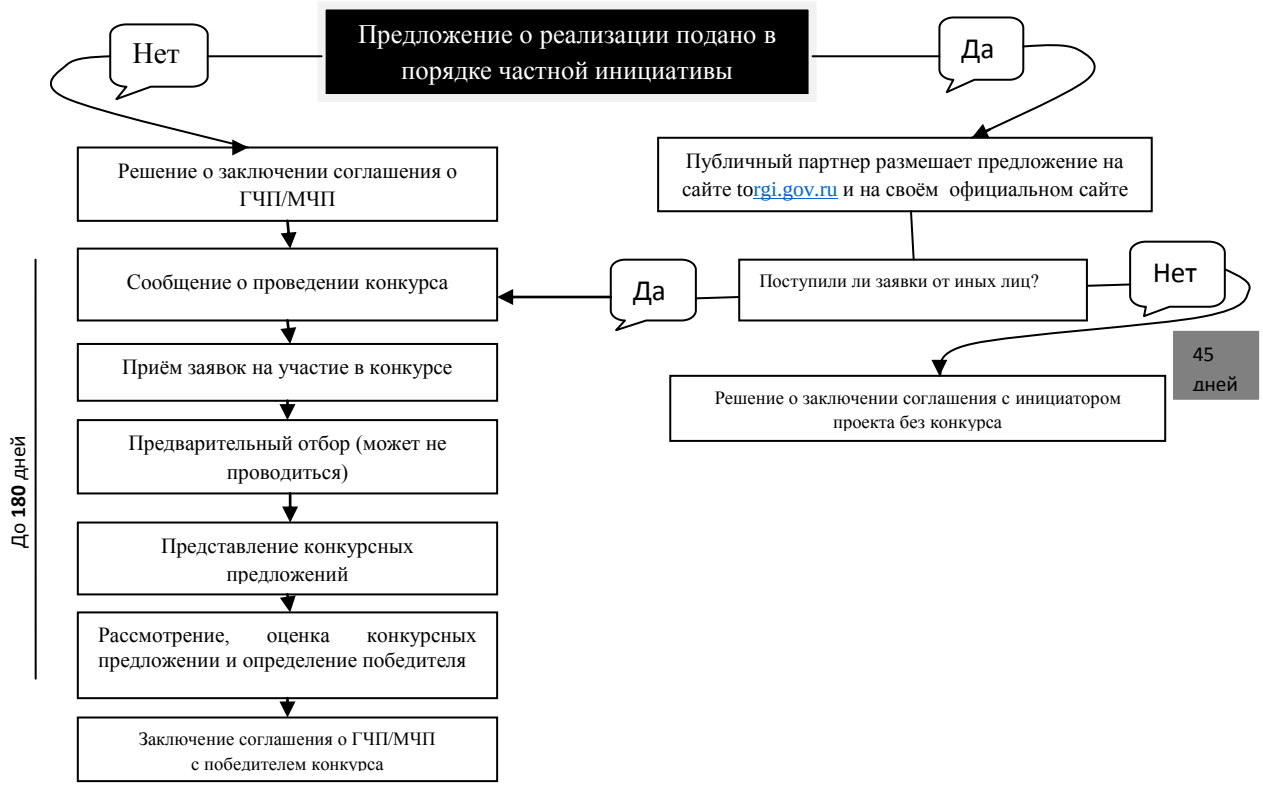

Рисунок 1 - Этапы организации и проведения конкурса [13]

Вопросы для контроля

6.1 Назовите группы рисков концессионных контрактов.

6.2 Перечислите формы государственной принадлежности имущества.

6.3 Каковы условия контроля за развитием контракта со стороны государства?

6.4 Что такое СПИК и их функциональные задачи?

6.5 Составьте рекомендации по применению СПИК в Вашем регионе.

Тесты

6.1 Год принятия ФЗ № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

а) 2013;

б) 2014;

в) 2015;

г) 2016.

6.2 ФЗ № 44 регулирует отношения:

а) планирования закупок товаров, работ, услуг;

б) определения поставщиков;

в) заключения контрактов;

г) особенностей исполнения контрактов.

6.3 Совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд:

а) контрактная система в сфере закупок;

б) закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд;

в) определение поставщика;

г) государственный заказчик.

6.4 Совокупность действий, которые осуществляются заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд с направления приглашения принять участие в определении поставщика и завершаются заключением контракта:

а) контрактная система в сфере закупок;

б) государственный заказчик;

в) определение поставщика;

г) закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд.

6.5 Совокупность действий, осуществляемых заказчиком и направленных на обеспечение государственных нужд:

а) контрактная система в сфере закупок;

б) закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд;

в) определение поставщика;

г) государственный заказчик.

6.6 Юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя:

а) экспертная организация;

б) специализированная организация;

в) участник закупки;

г) государственный заказчик.

6.7 Государственный орган, орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени РФ и осуществляющие закупки:

а) экспертная организация;

б) специализированная организация;

в) участник закупки;

г) государственный заказчик.

6.8 Орган муниципального управления или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени муниципального образования и осуществляющие закупки:

а) экспертная организация;

б) специализированная организация;

в) участник закупки;

г) муниципальный заказчик.

6.9 Государственный или муниципальный орган, бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки:

а) заказчик;

б) экспертная организация;

в) специализированная организация;

г) участник закупки.

6.10 Гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги и который заключен от имени РФ, субъекта РФ государственным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд:

а) государственный контракт;

б) закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд;

в) определение поставщика;

г) государственный заказчик.

7 Концессионные соглашения как форма государственно-частного партнерства

7.1 Концессия как форма государственно-частного партнерства

Многообразие форм ГЧП позволило выделить на практике наиболее популярные из них. Концессия показала свою эффективность, особенно применительно к управлению государственной собственностью в сфере дорожного строительства и реконструкции. Концессии используют в своей деятельности более 120 стран мира.

Этимология понятия «концессия» связано с латинским понятием concession, означающее разрешение (англ. concession) и уступку, соглашение, послабление, скидку.

Концессия (концессионное соглашение) – форма ГЧП, представляющая вовлечение частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или в оказание услуг, закрепленных в полномочиях государства, на взаимовыгодных условиях.

Соответственно, КС представляют собой одну из форм ГЧП, особенностью которой является сохранение права собственности на объект соглашения за публичной стороной, а так же характеризуется регулярными платежами концессионера (частного инвестора) концеденту (публично-правовому образованию) за владение и пользование объектом соглашения.

В РФ Закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» был принят 21 июля 2016 года. Целями данного закона являются: привлечение инвестиций в экономику РФ, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений, и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Популярность модели КС связана с важностью эффективного использования государственной собственности. Поэтому выделяют следующие объекты КС:

- социальная публичная инфраструктура;
- жилищно-коммунальная сфера;
- дороги;
- исторические объекты.

Преимуществом КС является то, что они не требуют привлечения дополнительных бюджетных расходов, а, наоборот, приводят к пополнению доходной части бюджета за счет расширения налогооблагаемой базы юридических и физических лиц.

В соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ, концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта КС,

использование (эксплуатацию) объекта КС и предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии в соответствии с бюджетным законодательством РФ. 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 КС, в соответствующих документах КС.

Процесс заключения КС подразделяется на три этапа:

- принятие концедентом принципиального решения о заключении соглашения;

- конкурсный отбор концессионера (включающих ряд последовательных и взаимосвязанных между собой стадий, начиная от сообщения о проведении конкурса и заканчивая определением его победителя);

- заключение соглашения посредством его подписания сторонами (включает исходящее от концедента предложение – оферту и его принятие – акцепт концессионером).

Для классического КС характерно определение предмета и объекта соглашения, перечень условий создания и (или) реконструкции объекта соглашения, порядок владения, передачи, пользования и распоряжения объектами имущества, порядок осуществления деятельности сторон по соглашению.

Исходя из вышеназванного, можно выделить следующие отличительные характеристики КС:

- на протяжении всего периода КС, право собственности на его объект сохраняется за концедентом;

- в случае возникновения непредвиденных событий, предусмотрена возможность учета в соглашении гарантии минимальной доходности и компенсации затрат инвестора;

- КС предусматривается возможность компенсации расходов на создание и/или эксплуатацию объекта со стороны концедента, в том числе, включающую ожидаемую доходность и обслуживание займа по привлеченному финансированию;

- риски неисполнения концедентом своих расходных обязательств отсутствуют;

- концессионер обязан эксплуатировать объект КС.

Для органов исполнительной власти субъектов РФ существуют особые преимущества заключения КС, которые выражаются в следующем:

- возможность привлечения финансовых средств не только из бюджета для строительства, реконструкции и эксплуатации дорогостоящих инфраструктурных объектов, а также ускоренное развитие группы объектов инфраструктуры в отсутствии достаточного объема бюджетных средств;

- применение накопленного управленческого опыта, технологий и профессиональных компетенций частного партнера для реализации технологически сложных инфраструктурных проектов;

- разделение рисков по развитию отдельных объектов публичной инфраструктуры с частным партнером;

- улучшение инвестиционного климата региона и привлечение инвесторов (в том числе иностранных) в развитие публичной инфраструктуры.

Наряду с понятием «концессионное соглашение» в целях наиболее объективной оценки опыта заключения КС на территории РФ, в исследовании, проведенном НП «Центр развития ГЧП» в 2013 г., было выделено понятие «концессионный проект». **Концессионный проект** - создание (реконструкция) и последующее использование (эксплуатация) одного или более объектов государственной или муниципальной собственности на основе заключенных КС.

7.2 Концессионные соглашения в России

Долгосрочный период реализации КС относится к числу их преимуществ, так как это дает возможность реализовать их в рамках стратегического планирования, а так же предоставление определенного уровня свободы частному партнеру в принятии решений. Соответственно, КС пользуются наибольшей популярностью в отраслях с длительным сроком реализации проектов при условии, что права собственности не передаются частному партнеру в связи с правовыми нормами.

Кроме этого, наиболее востребованной эта форма ГЧП является в инфраструктурных отраслях, в которых необходим приток частных инвестиций и высококвалифицированные управленческие кадры.

Основными видами концессий являются КС, связанные с:

- созданием или обслуживанием действующих объектов инфраструктуры;

- строительством инфраструктурных объектов или их реконструкцией;

- передачей объектов государственной или муниципальной собственности в управление частному партнеру.

Если представить отраслевую структуру объектов КС, где концедентами являются органы местного управления, то они связаны со следующими сферами деятельности органов муниципальной власти:

- объекты социальной инфраструктуры;

- объекты транспортной инфраструктуры;

- производство, передача и распределение тепловой и электрической энергии;

- система водоснабжения;

- система водоотведения;

- система теплоснабжения.

Применение КС в коммунальной сфере сталкиваются с проблемами, связанными со сложностью планирования на длительный срок:

- критериев работы ЖКХ;

- сохранением долгов муниципальных унитарных предприятий и государственных унитарных предприятий;

- количества и объемов подключений потребителей и инвестиционных обязательств по ним;

- отсутствие возможности субъекта РФ (МО) в рамках КС принимать на себя ряд обязательств концедента.

Поэтому необходимо формирование соответствующей институциональной структуры для возможности полноценной реализации КС на региональном и муниципальном уровнях. Это включает в себя:

- повышение уровня компетенции региональных и муниципальных органов власти в вопросах подготовки и заключения КС;

- разработку и принятие нормативных правовых актов, регламентирующих процесс подготовки КС;

- разработку, принятие и реализацию нормативного правового акта, регулирующего процесс предоставления субсидий из регионального бюджета бюджетам МО на исполнение своих обязательств по КС.

Проблемы реализации **КС в отношении объектов энергетической и коммунальной инфраструктуры** связаны с их следующими особенностями:

- ответственность за их функционирование лежала на органах государственной и муниципальной власти;

- отсутствие долгосрочных тарифных программ;

- договор аренды был преобладающей формой привлечения частного бизнеса в энергетическую и коммунальную инфраструктуру.

Не смотря на то, что именно объекты энергетической и коммунальной инфраструктуры, на сегодняшний момент требуют наибольшего внимания, касающееся модернизации и реконструкции, такая форма сотрудничества как договор аренды, не эффективна. Это связано с тем, что ответственность за данный вид деятельности и заинтересованность в нем лежит на собственнике арендуемых основных фондов, в то время как арендатор несет ответственность только за их эксплуатацию и содержание.

Поэтому применение КС позволит изменить ситуацию в данной сфере в лучшую сторону, посредством привлечения частных инвестиций.

Комплексное социально-экономическое развитие территорий, напрямую зависит от расширения применения ГЧП и, в частности, одной из его форм – КС. Это нашло свое подтверждение, как в зарубежной, так и отечественной практике. Применение КС в субъектах РФ связано, главным образом, с их использованием в инфраструктурных отраслях, что особенно важно для стабильного функционирования последних. Это делает КС особенно востребованными. [17]

На основе анализа практики применения КС, были выявлены проблемы, которые требуют решения и устранения. Применение такой формы ГЧП, как КС в отраслях общественной инфраструктуры, позволит создать условия для развития территориальных образований различного уровня.

Задание. По рисунку 2 описать процедуру заключения КС.

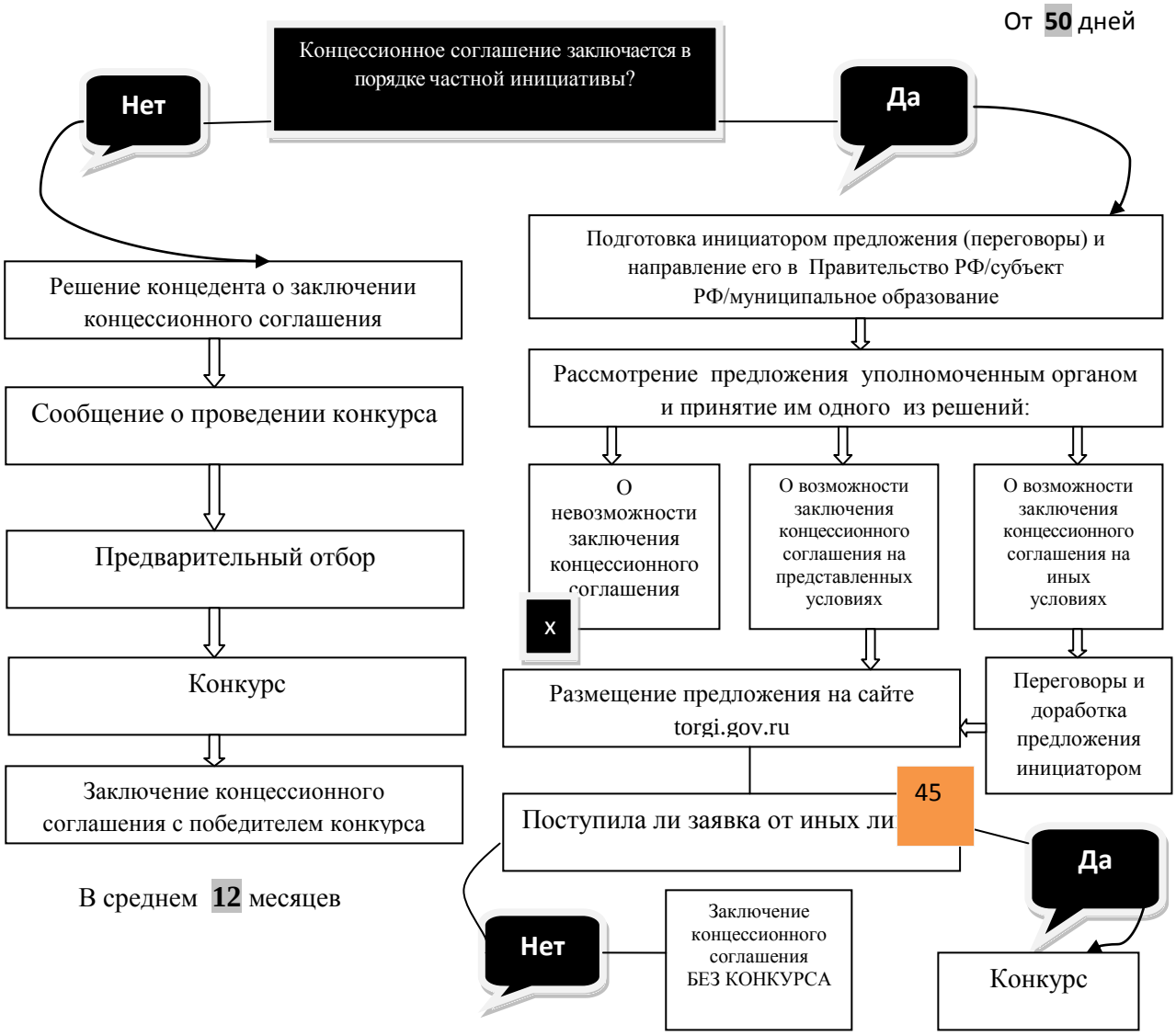

Рисунок 2 – Алгоритм заключения концессионного соглашения [13]

Вопросы для контроля

7.1 Что такое концессионные соглашения, какими нормативными актами РФ они регулируются?

7.2 Назовите этапы заключения концессионных соглашений.

7.3 Каковы особенности применения концессионных соглашений как форм ГЧП?

7.4 В чем преимущества концессионных соглашений для органов исполнительной власти субъектов РФ?

7.5 В каких сферах наиболее эффективно применяются концессии?

Тесты

7.1 Целями ФЗ № 115 - ФЗ «О концессионных соглашениях» являются:

а) возврат капитала обеспечивается не активами заемщика, а запланированными денежными потоками наличности самого проекта;

б) привлечение инвестиций в экономику РФ;

в) обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений;

г) повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

7.2 Договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами:

а) концессионное соглашение;

б) экспертная организация;

в) специализированная организация;

г) участник закупки.

7.3 Объекты КС:

а) автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, защитные дорожные сооружения;

б) объекты железнодорожного транспорта;

в) объекты трубопроводного транспорта;

г) морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур.

7.4 РФ, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный

им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект РФ, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта РФ, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления, в рамках КС:

а) концедент;

б) концессионер;

в) специализированная организация;

г) участник закупки.

7.5 Индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества, два и более указанных юридических лица:

а) концедент;

б) концессионер;

в) специализированная организация;

г) участник закупки.

7.6 Требования к конкурсу по смене лица по КС в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения концессионером своих обязательств перед кредитором:

а) обязательства концессионера по созданию и реконструкции объекта концессионного соглашения, соблюдению сроков его создания и реконструкции;

б) вид конкурса, условия и критерии конкурса;

в) положения конкурсной документации, на основании которой проводится конкурс;

г) условия конкурса, проводимого в целях замены лица по концессионному соглашению.

7.7 Срок действия КС устанавливается концессионным соглашением с учетом:

а) срока передачи концессионеру объекта концессионного соглашения;

б) по истечении срока действия концессионного соглашения;

в) по соглашению сторон;

г) срока создания и реконструкции объекта концессионного соглашения, объема инвестиций в создание и реконструкцию объекта концессионного

соглашения и срока окупаемости таких инвестиций.

7.8 Концессионная плата может быть установлена в форме:

а) обязательства концессионера по осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;

б) определенных в твердой сумме платежей, вносимых периодически или единовременно в бюджет соответствующего уровня;

в) установленной доли продукции или доходов, полученных концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;

г) передачи концеденту в собственность имущества, находящегося в собственности концессионера.

7.9 Существенные условия КС:

а) обязательства концессионера по созданию и реконструкции объекта концессионного соглашения, соблюдению сроков его создания и реконструкции;

б) обязательства концессионера по осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;

в) срок действия концессионного соглашения;

г) описание, в том числе технико-экономические показатели, объекта концессионного соглашения.

7.10 Концессионное соглашение прекращается:

а) по истечении срока действия концессионного соглашения;

б) по соглашению сторон;

в) в случае досрочного расторжения концессионного соглашения на основании решения суда;

г) если неисполнение или ненадлежащее исполнение концессионером обязательств по концессионному соглашению повлекло за собой причинение вреда жизни или здоровью людей, либо имеется угроза причинения такого вреда.

8 Специфика применения государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики

8.1 Приоритетные отрасли для развития государственно-частного партнерства

К числу объектов ГЧП относится общественная инфраструктура, под которой понимается совокупность сооружений, зданий, систем и служб, обеспечивающих функционирование экономики и условий жизнедеятельности населения локальной территории.

Наиболее часто ГЧП реализуется в следующих инфраструктурных отраслях:

1) транспортная инфраструктура:

- железные дороги;
- аэропорты, морские и речные порты;
- автомобильные дороги;

2) социальная инфраструктура:

- здравоохранение;
- образование;
- спорт;
- социальное обеспечение;
- туризм и рекреация;

3) инженерная инфраструктура:

- электроэнергетика;
- водоснабжение и водоотведение;
- газоснабжение;
- теплоснабжение.

Законодательством РФ в качестве инфраструктурных отраслей названы следующие объекты:

- государственного и муниципального управления;

- транспортной инфраструктуры и транспорта, включая автомобильный, железнодорожный, водный, воздушный, а также подземный (метрополитен) и иные виды транспорта общего пользования;

- коммунального хозяйства, включая объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжение, водоотведение, очистку сточных вод, переработку и утилизацию (захоронение) бытовых отходов, а также объектов обеспечения функционирования и благоустройства жилищного и нежилого фонда и территории субъектов РФ и МО;

- энергоснабжения, включая энергогенерирующие системы, а также системы передачи и распределения энергии;

- безопасности и правопорядка;

- управления природными ресурсами и их использования;

- подвижной и стационарной связи и телекоммуникаций;

- используемые для осуществления медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в системе здравоохранения;

- образования, воспитания, культуры и социального обслуживания;

- используемые для осуществления туризма, рекреации и спорта;

- иные объекты общественной (социальной) инфраструктуры.

Для выделения классификационных признаков и видов объектов инфраструктуры, был составлен классификатор инфраструктурных объектов. Он был сформирован на основе федеральных нормативных актов, нормативных актов субъектов РФ, федеральных и региональных целевых программ, в которых содержится и раскрывается понятие **«объект инфраструктуры»** в различных отраслях. [19]

Составленный классификатор носит открытый характер, то есть перечень объектов в отраслях не является исчерпывающим. Структура классификатора соответствует Общему классификатору видов экономической деятельности и раздела «Объекты концессионного соглашения», содержащегося в Законе о КС.

Источниками для построения классификации отраслей транспортной сферы являются следующие нормативные акты:

1) Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16 - ФЗ «О транспортной безопасности»;

2) № 115 - ФЗ;

3) Общероссийский классификатор видов экономической деятельности.

Исходя из содержания указанных нормативных актов, в состав **транспортной сферы** входят следующие отрасли:

- автомобильные дороги;
- железнодорожный транспорт;
- трубопроводный транспорт;
- авиационный транспорт;
- морской и речной транспорт;
- общественный транспорт.

Классификация отраслей железнодорожного, авиационного, морского и речного транспорта осуществляется на основании инфраструктурных объектов, входящих в состав данных отраслей:

- транспортные средства;
- пути сообщения;
- сигнализация и управление;
- транспортные узлы;
- энергетическое обеспечение.

В отрасль **дорожного хозяйства** входят подотрасли, сопутствующие функционированию автомобильного и общественного транспорта:

- пути сообщения;
- транспортные узлы;
- энергетическое обеспечение;
- техническое обеспечение.

Социальная сфера оказывает непосредственное влияние на формирование условий жизнедеятельности населения. Она включает в себя оказание материальной и нематериальной поддержки, удовлетворение социальных и духовных потребностей населения. К социальной сфере относятся следующие отрасли:

- образование;

- здравоохранение;

- культура;

- спорт и туризм;

- социальное обслуживание населения.

Классификация **отрасли образования** построена на основании уровней образования в соответствии с классификатором образовательных учреждений, входящим в состав письма Министерства образования РФ от 9 марта 2004 г. № 34-51-53ин/01-11 «О Единых классификаторах и справочниках информации интегрированной автоматизированной информационной системы сферы образования» и включает:

- дошкольное образование (детский сад, центр развития ребенка);

- общее образование (гимназия, кадетская школа, центр образования, школа);

- дополнительное образование детей (дом (дворец) творчества детей и учащейся молодежи, центр дополнительного образования, школа искусств);

- начальное и среднее профессиональное образование (колледж, лицей, техникум, училище);

- высшее и послевузовское профессиональное образование (академия, институт, университет).

Классификация **отрасли здравоохранения** соответствует номенклатуре медицинских организаций, утвержденной приказом Министерства здравоохранения России от 6 августа 2013 г. № 529н и, в частности, включает в себя следующие подотрасли:

- амбулаторная помощь (женская консультация, поликлиника);

- скорая медицинская помощь (станция скорой медицинской помощи);

- санаторно-оздоровительная помощь (бальнеологическая лечебница, санаторий и др.);

- стационарная медицинская помощь (больница, медико-санитарная часть, госпиталь, родильный дом и др.);

- специализированная медицинская помощь (перинатальный центр, центр высоких медицинских технологий и др.).

Отрасль культуры с учетом классификации учреждений культуры, включает в себя следующие подотрасли:

- культурно-просветительские учреждения (музеи, библиотеки и т.д.);

- театрально-зрелищные организации (театры, концертные организации и т.д.);

- иные объекты культуры (выставочные залы, кинотеатры, объекты культурного наследия и др.).

Энергетическая сфера включает две отрасли:

- производство, распределение и передача тепловой и электрической энергии;

- производство, распределение и передача газа.

В состав **коммунальной сферы** входят:

- централизованные системы водоснабжения и водоотведения;

- переработка и утилизация твердых бытовых отходов;

- очистные сооружения;

- гидротехнические сооружения;

- городское благоустройство.

При определении приоритетных инфраструктурных проектов, в первую очередь, необходимо ориентироваться на показатели эффекта, как тактического, так и стратегического. Однако, продолжительность реализации проектов ГЧП (10 – 15 лет), что значительно увеличивает риски участников.

При выборе отраслей, в которые возможно инвестирование, частный партнер ориентируется на приоритеты, устанавливаемые органами власти на долгосрочную перспективу. В ответ не это, государственный партнер предоставляет частному партнеру возможность воспользоваться льготным налогообложением, получить поддержку от государства в виде софинансирования проектов, поручительства региональных органов власти перед банками, что влечет снижение процентных ставок по кредитам.

Поэтому финансирование мероприятий, связанных с реализацией проектов на основе ГЧП в субъектах РФ осуществляется в рамках региональных целевых

программ с горизонтом планирования 4 - 6 лет. Иногда возможным становится реализация межведомственных целевых программ, в которых объектом планирования являются бюджетные ассигнования на строительство и реконструкцию объектов инфраструктурного комплекса.

Расчет фактической инфраструктурной обеспеченности в соответствии с нормируемыми показателями завершается определением удельной денежной оценки показателей нормирования. Для ее определения необходимо участие в процессе органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного по государственной экспертизе строительных проектов. Правительство РФ и уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обеспечивают методическое обеспечение этой деятельности.

Расчет разрыва между нормативным и фактическим уровнем инфраструктурной обеспеченности территории предполагает ее стоимостную оценку на основе удельной денежной оценки показателя нормирования.

Завершающим этапом определения выявленных потребностей в объектах инфраструктуры муниципальных образований и субъекта РФ, а также формирования перечня выявленных потребностей в объектах инфраструктуры, является выявление разрыва в инфраструктурной обеспеченности между нормативной инфраструктурной обеспеченностью, фактической инфраструктурной обеспеченностью и потребностью в объектах инфраструктуры по субъектам РФ.

Ответственным за проведение анализа выявленной потребности в объектах инфраструктуры в соответствии с условиями реализации инфраструктурных проектов с применением ГЧП является уполномоченный орган государственной власти.

Таким образом, основанием для определения приоритетных отраслей реализации проектов ГЧП в субъекте РФ могут быть приоритеты долгосрочного или среднесрочного планирования субъекта РФ. Для повышения частной инициативы возможно использование гибкого механизма оценки потребностей в отраслях инфраструктуры, корректируемых в краткосрочном периоде (ежегодно). Это позволит соблюдать баланс между существующими потребностями в объектах

инфраструктуры и коммерческой привлекательностью инфраструктурных проектов для частных инвесторов.

8.2 Особенности развития механизмов ГЧП в инфраструктурных сферах

Как уже отмечалось выше, наибольшую практическую значимость реализация механизмов ГЧП имеет в отраслях общественной инфраструктуры.

Применение механизмов ГЧП в **транспортной сфере** получило наибольшее распространение. В данной сфере реализовано больше всего проектов ГЧП с положительными результатами. Однако, популярностью пользуется в основном концессионная модель ГЧП.

К числу крупных проектов относятся дорожное строительство, строительство аэропортов и магистралей, модернизация морских грузовых портов. Эти сферы привлекательны для инвесторов скоростью окупаемости проектов.

Особенности применения ГЧП в дорожной сфере, сложились благодаря накопленному опыту реализации проектов и в рамках Федерального закона № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Основными видами КС в данной сфере являются:

- с прямым сбором платы – предполагает, что концессионер осуществляет работы по строительству или реконструкции, а так же эксплуатации объекта соглашения полностью или частично за счет собственных и заемных средств. Источником финансирования затрат концессионера является сбор платы с пользователей объекта соглашения;

- с платой концедента – концессионер выполняет работы по строительству и эксплуатации объекта соглашения полностью или частично за счет собственных и заемных средств, при этом производит сбор платы за пользование объекта соглашения в пользу концедента.

На региональном уровне следует предусмотреть реализацию комплексных проектов с целью строительства объектов транспортной инфраструктуры в

комплексе. Предлагается взаимосвязать строительство дорог, развязок, транспортно-пересадочных узлов с работами и услугами в других отраслях, например в сфере жилищного строительства.

Реализация таких проектов зависит от особенностей локальной территории, поэтому должны быть урегулированы региональными нормативными актами о ГЧП. Что приведет к привлечению инвесторов в развитие территориального образования, одновременно реализуя социально-важные полномочия органов власти. Соответственно, произойдет накопление опыта в реализации проектов ГЧП. Необходимо рассматривать варианты применения в транспортной сфере не только КС и государственных контрактов.

Социальная сфера представляет собой комплекс многообразных составляющих элементов, каждый из которых предполагает особенности применения механизмов ГЧП.

В *сфере здравоохранения* планируется проведение работы по постепенной демонополизации государственной системы оказания медицинских услуг населению в условиях реформирования контрольно-надзорных функций и стандартизации медицинских услуг. Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании» предусматривается включение с 2015 г. высокотехнологичной медицинской помощи в систему обязательного медицинского страхования. Для этого необходимо ориентироваться на развитие возможности расширения деятельности медицинских учреждениях субъектов РФ по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи. Это направление так же является привлекательным для частных инвесторов, так как имеет высокий уровень рентабельности.

Поэтому органам власти необходимо включить в государственную программу в сфере здравоохранения применение механизмов ГЧП. Участие инвесторов в создании и реконструкции объектов здравоохранения возможно в отношении детских многопрофильных стационаров, перинатальных центров, объектов системы медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения.

Специфика ГЧП в сфере здравоохранения заключается в сложившейся системе медицинских учреждений. Поэтому соглашения на основе ГЧП должно совершаться на законных основаниях и не снижать эффективность деятельности самих медицинских учреждений, и не должно приводить к снижению удовлетворения потребности населения в услугах здравоохранения.

С целью повышения качества и расширения номенклатуры услуг *дополнительного образования* для детей, необходимо сформировать соответствующую конкурентную среду. Для этого стоит разработать меры по стимулированию развития коммерческого сектора этих услуг, развитие которого на региональном и муниципальном уровнях предполагается осуществлять посредством системы налоговых льгот, льгот по аренде, субсидирования затрат частных предпринимателей на содержание имущества.

В сфере *социального обслуживания населения* в долгосрочной перспективе основными задачами органов власти направлены на обеспечение потребности граждан старшего возраста, инвалидов, включая детей-инвалидов, семей и детей в социальном обслуживании, создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, функционирования института семьи, рождения детей.

В рамках решения задачи повышения уровня, качества и безопасности социального обслуживания населения перспективными схемами размещения стационарных учреждений социального обслуживания регионального уровня запланированы мероприятия, предусматривающие строительство, модернизацию, реконструкцию зданий, а также перепрофилирование учреждений социального обслуживания.

Таким образом, в сфере социального обслуживания населения, приоритетным является развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций по оказанию социальных услуг, в том числе создание механизма привлечения их на конкурсной основе к выполнению государственного заказа по оказанию социальных услуг, создание прозрачной и конкурентной системы государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги

населению, развитие взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, в том числе с применением механизмов партнерства.

Сфера *культуры и туризма* в долгосрочной перспективе нуждается в реализации стратегической роли культуры как духовно-нравственного основания развития личности и государства, единства российского общества, а также развитие туризма для приобщения граждан к мировому культурному и природному наследию. Это становится возможным посредством создания благоприятных условий для устойчивого развития сфер культуры и туризма: планируется внедрение инноваций, обеспечивающих выход на современные стандарты качества услуг, модернизацию и развитие инфраструктуры культуры и туризма, создание условий, обеспечивающих равный и свободный доступ населения ко всему спектру культурных благ и туристских услуг.

К числу проблем в сфере культуры и туризма следует отнести следующие:

- отсутствие системной организации ГЧП и меценатства в области культуры и туризма;

- отсутствие практики создания субъектами РФ благоприятных условий для инвестиций в туристическую инфраструктуру;

- отсутствие доступных долгосрочных кредитных инструментов для инвесторов с процентными ставками, позволяющими окупать инвестиции в объекты туристско-рекреационного комплекса в приемлемые для инвесторов сроки.

Перспективным направлением развития сферы культуры и туризма является сохранение государственной поддержки реализации отраслевых инфраструктурных проектов, с возможным привлечением инвестиций в строительство объектов культурно-туристской инфраструктуры, повышением объемов бюджетного и внебюджетного финансирования.

Следует выделить следующие тренды развития ГЧП в социальной сфере:

1) расширение и развитие частных участников партнерства, оказывающих качественные профильные услуги в сфере образования, физической культуры и спорта, организации отдыха и туризма, социального обслуживания. Исходя из имеющегося опыта реализации проектов в сфере здравоохранения можно сделать

вывод, что оказание конечной услуги частным партнером приводит к снижению затрат на содержание объекта инфраструктуры и повышению качества его управления;

2) для расширения количества частных участников в социальной сфере необходимо провести всестороннюю оценку оказываемых партнерами услуг населению, в первую очередь, в интересах повышения качества услуг и целесообразности их замещения со стороны коммерческого сектора;

3) на уровне субъекта РФ целесообразно создание фонда предпроектного финансирования проектов, оказывающего услуги по разработке конкурсной документации, экономической концепции реализации проекта, предварительной оценки его целесообразности;

4) совершенствование структуры тарифа на оказание медицинских услуг в части увеличения статей для расходования средств в рамках ОМС.

Особенностями реализации проектов в социальной сфере является высокий риск спроса на услуги, оказываемые в процессе эксплуатации объекта. Интерес частного партнера выражается в возврате инвестиций при экономически обоснованном уровне доходности инвестированного капитала и доходности деятельности по эксплуатации. С этой целью допускается передача права частному партнеру на оказание платных услуг с использованием объекта соглашения, а так же привлечение публичного партнера к расходованию средств на создание и эксплуатацию объекта соглашения.

Учитывая особенности социальной сферы, возможным представляется использование объекта соглашения для социальных нужд, таких, например, для проведения массовых культурных мероприятий локального значения (День города, национальный праздник, День России, День детства и т.д.).

Сфера коммунального хозяйства требует постоянных и значительных вложений в совершенствование коммунальной инфраструктуры. Это связано, прежде всего, с высокой степенью физического и морального износа основных фондов. Поэтому, в среднесрочной перспективе выделена необходимость формирования особых условий для приведения коммунальной инфраструктуры в

соответствие со стандартами качества, обеспечивающими комфортные условия жизни и проживания населения.

Применение механизма, при котором субсидирование процентных ставок по привлекаемым кредитам на реализацию проектов в сфере модернизации коммунальной инфраструктуры, приводящего к сокращающего финансовой нагрузки на получателей кредитов, к сожаление, не обеспечивает снижение для коммерческих банков рисков до необходимого уровня с учетом долгосрочности кредитов. Поэтому необходимо разработать альтернативные мероприятия, которые позволят привлечь внебюджетные средств на совершенствование объектов ЖКХ. Примером таких мероприятий может стать создание специализированного бюджетного фонда, направленного на стимулирование реализации проектов ГЧП в сфере коммунального хозяйства и энергетики.

Отличием соглашения на основе ГЧП в сфере ЖКХ является передача объектов коммунальной инфраструктуры частному партнеру на основе КС. В данном соглашении отсутствуют обязанности по установлению концессионной платы. Однако, при этом устанавливается, что размер платы не может превышать уровень, рассчитанный исходя из принципа возмещения концеденту расходов на обязательные платежи, связанные с правом владения объектом КС. Кроме этого, законодательством определено обязательное участие субъекта РФ в качестве стороны КС.

Таким образом, при выборе модели соглашения на основе ГЧП в различных сферах следует делать упор на их особенности, потребности пользователей услуг данной сферы, соизмеримость затрат, рисков и выгод участников соглашения, и на то, что выбранная модель не должна приводить к снижению качества и объема оказываемых услуг. [21]

Следует отметить, что необходимо внедрять и расширять внедрение механизмов ГЧП в остальные сферы деятельности органов государственной власти.

Задание. С целью изучения особенностей применения ГЧП в различных отраслях, изучить ситуацию и ответить на вопросы по ней.

На сегодняшний момент, в ряде стран уже сложился положительный опыт реализации ГЧП. К этому, можно отнести следующие примеры:

1) реализация проекта по утилизации отходов в Ванкувере (Канада) – в рамках данного проекта, органами государственной власти заключено соглашение с частным сектором о модернизации захоронения промышленных отходов в коммерческих целях. Согласно соглашению, за частным сектором закреплялось выполнение работ, связанных с проектированием, финансированием и строительством теплоэлектростанции, на которой применялся газ из органических отходов. Оставшееся в процессе производства электроэнергии тепло, было преобразовано в горячую воду, которая продавалась частным партнером тепличному комплексу для отопления. Оба партнера получали доходы от продажи электричества;

2) реализация проекта клинического центра «Сюд Франсильен» (Франция) – был проведен конкурс, по результатам которого, проект клинического центра был передан одной из крупных строительно-концессионных групп Франции, имеющей опыт по разработке проектов и строительству схожего комплекса, что в итоге привело к сокращению сроков строительства. При этом, частному партнеру, согласно соглашению переданы максимальные риски, связанные с реализацией проекта и строительством объекта соглашения. Это вылилось в дополнительные преимущества для государственного сектора и для получателей услуг клинического центра;

3) проект автомагистрали № 6 (Израиль) – был заключен договор между частным и публичным партнерами на строительство и полное управление участком дороги. Кроме этого, для реализации проекта, были привлечены субподрядчики со стороны частного партнера, что позволило обеспечить оснащение электронных пропускных систем и управление ими. Объединение двух компаний позволило интегрировать системы управления движением и автоматизированной системы оплаты проезда;

4) проект строительства электростанции на Памире (Таджикистан) – для бесперебойного энергоснабжения удаленных населенных пунктов Восточного

Таджикистана был сформирован проект строительства частной электростанции. На основе концессионного соглашения был заключен договор о структуре владения, согласно которому государство оставалось собственником всех материальных активов. Частная электростанция выступила ответственным производителем всей электроэнергии в регионе. При этом, источниками финансирования на 45 % являлись частные активы и 55 % заемные средства. [13]

Вопросы по ситуации:

1 Пример какой страны наиболее интересный?

2 Опыт какой страны можно применить в России?

3 В каких сферах в РФ требуется реализация механизмов ГЧП?

Вопросы для контроля

8.1 В чем заключаются особенности применения механизмов ГЧП в сфере транспорта и дорожного сектора?

8.2 Чем характеризуется применение механизмов ГЧП в жилищно-коммунальном секторе?

8.3 Какова практика применения механизмов ГЧП в проектах социальной инфраструктуры?

8.4 Какие сферы являются наиболее популярными по применению в них механизмов ГЧП?

8.5 Ваши рекомендации по применению механизмов ГЧП.

Тесты

8.1 Инфраструктурные отрасли, в которых наиболее часто реализуется ГЧП:

а) транспортная;

б) социальная;

в) инженерная;

г) банковская.

8.2 Критерии порядка определения приоритетных отраслей для реализации проектов ГЧП на уровне субъекта РФ:

а) удельная денежная оценка показателя нормирования;

б) условия реализации инфраструктурных проектов;

в) приоритеты долгосрочного планирования;

г) приоритеты среднесрочного планирования.

8.3 Причины приоритетности сферы транспорта для развития ГЧП:

а) имеющийся опыт реализации проектов;

б) есть возможности для сравнительно быстрой окупаемости проектов;

в) удельная денежная оценка показателя нормирования;

г) условия реализации инфраструктурных проектов.

8.4 Комплексные проекты для регионального развития предполагают:

а) мониторинг оказываемых партнерами услуг населению;

б) удельную денежную оценку показателя нормирования;

в) условия реализации инфраструктурных проектов;

г) сочетание строительства транспортной инфраструктуры с работами и услугами в других отраслях.

8.5 Приоритетные направления для развития ГЧП в сфере здравоохранения:

а) постепенная демонополизация государственной системы оказания медицинских услуг населению;

б) включение высокотехнологичной медицинской помощи в систему обязательного медицинского страхования;

в) оказание высокотехнологичной медицинской помощи в медицинских учреждениях субъектов РФ;

г) участие инвесторов в создании и реконструкции объектов здравоохранения в отношении областных детских многопрофильных стационаров, перинатальных центров, объектов системы медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения.

8.6 Тренды развития ГЧП в социальной сфере:

а) развитие рынка частных партнеров, оказывающих качественные профильные услуги;

б) мониторинг оказываемых партнерами услуг населению;

в) создание фонда предпроектного финансирования проектов;

г) структурирование тарифа на оказание медицинских услуг, направленные на увеличение расходования средств в рамках ОМС.

8.7 Состав централизованных систем водоснабжения и водоотведения:

а) переработка и утилизация твердых бытовых отходов;

б) горячее водоснабжение;

в) холодное водоснабжение;

г) водоотведение.

8.8 Сферы, в которых возникла необходимость ГЧП:

а) транспортная;

б) коммунальная;

в) социальная;

г) энергетическая.

8.9 Период планирования региональных целевых программ, связанных с развитием ГЧП в субъектах РФ:

а) 1-2 года;

б) 2-3 года;

в) 3-4 года.

г) 4-6 лет.

8.10 Завершающий показатель, определяющий фактическую инфраструктурную обеспеченность в соответствии с нормируемыми показателями:

а) оказываемые участниками партнерства услуг потребителю;

б) удельная финансовая оценка показателя нормирования;

в) условия реализации инфраструктурных проектов;

г) сочетания строительства транспортной инфраструктуры с работами и услугами в других отраслях.

Заключение

Действующее законодательство РФ дает право привлечения инвестиций в реализацию полномочий органов публичной власти с целью эффективного использования имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности, повышения доступности и качества товаров, работ и услуг. Нормативно-правовая база предусматривает возможность передачи коммерческому сектору осуществления полномочий, закрепленных за тем или иным уровнем публичной власти путем заключения соглашений с использованием механизма ГЧП.

ГЧП рассматривается как союз государства и коммерческого сектора на взаимовыгодных условиях с целью выполнения полномочий, закрепленных за органами публичной власти. При этом, возможно применения разнообразных источников финансирования и моделей реализации данного взаимодействия. Кроме этого, преимуществом ГЧП является то, что все стороны соглашения получают выгоду, так как происходит распределение между ними рисков, возникающих в процессе формирования и достижения целей такого сотрудничества.

Проекты и их реализация в рамках соглашения о ГЧП представляют собой разработку мероприятий и обеспечение их ресурсами из различных источников. В качестве источников могут быть как собственные средства участников партнерства, так и привлекаемые заемные средства. Следовательно, возможно рассмотрение возможности применения механизмов софинансирования, которое заключается в осуществлении финансовых затрат всеми участниками финансирования с целью получения максимального эффекта от реализации проектов.

Изучение опыта реализации механизмов проектного финансирования на территории РФ позволяет сделать неутешительные выводы. Органы власти субъектов РФ и местного самоуправления не в полной мере используют возможность привлечения инвестиций частных партнеров в реализацию своих полномочий. Проектное финансирование предполагает достижение цели эффективного использования бюджетных средств и привлеченных ресурсов на базе

соглашения. Однако данный механизм полностью не применяется на территориальных уровнях, в связи с существующими рисками.

Необходимо выделить перечень сфер и объектов, в рамках которых возможно и эффективно применение механизмов ГЧП. Помочь в этом может положительный опыт территорий РФ, так и зарубежный опыт, имеющий многолетнюю историю. Не стоит забывать, что выгодополучателем в этом случае становится главный потребитель их услуг, то есть население в целом.

Список использованных источников

1 Харькова, О. М. Государственно-частное партнерство [Электронный ресурс] : электронный курс в системе Moodle / О. М. Харькова; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования "Оренбург. гос. ун-т". - Оренбург : ОГУ. - 2020. – 5 с.

2 Румянцева А. А. Кластерная политика как стратегия регионального развития / А.А. Румянцева. – М. : Издательский дом МИСиС, 2013. – 235 с.

3 Российская Федерация. Федеральный закон. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ [Принят Государственной Думой 1июля 2015 года. Одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

4 Варнавский В. Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом / В. Г. Варнавский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 134 - 147.

5 Мочальников В. Н. Теория и практика государственно-частного партнёрства: учебное пособие / В. Н. Мочальников, М. Е. Мнохина. – М. : Экономика, 2013. – С. 98-99.

6 Варнавский В. Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] / В. Г. Варнавский // Сайт «Экспертный канал «Открытая экономика». – Режим доступа : http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no = 50578. 20

7 Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ppp-russia.ru/analitica/item-1.html.

8 Алексеева К. И. Мировая практика взаимодействия государства и бизнеса в условиях Российской Федерации / К. И. Алексеева // Проблемы экономики и менеджмента. – 2012. – № 2. – С. 119 - 121.

9 Алпатов А. А. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации / А. А. Алпатов, А. В. Пушкин, Р. М. Джапаридзе. – М. : Альбина Паблишерс, 2010. – С. 23.

10 Финансирование проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / Государственно-частное партнерство. – Режим доступа : http://www.medvedevs.eu/oleg/ppp/chapter4/paragraph3.html.

11 Вдовина, Е.А. Государственное регулирование государственно-частного партнерства / Е.А. Вдовина // Научный вестник МГТУ ГА. – 2015. - № 216. – С. 26 – 29.

12 Егоров, Е.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в России и за рубежом / Е.В. Егоров, И.С. Минина // Государственное управление. Электронный вестник. – 2018. – № 68. - С. 294 – 311.

13 Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики. // Министерство экономического развития РФ. – Москва, 2016. –161 с.

14 Харькова, О. М. Финансовый механизм реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере услуг общественного транспорта [Электронный ресурс] / О. М. Харькова // Экономика и предпринимательство. - 2019. - № 5 (106). - С. 83-86.

15 Попова, Е.В. Контракт государственно-частного партнерства / Е.В. Попова // Инновации. – 2016. - № 1 (207). – С. 14 – 19.

16 Алиев, Д.К. Специальные инвестиционные контракты как форма государственно-частного партнерства / Д.К. Алиев // Финансовые инструменты рынка. – 2016. – С. 124 – 133.

17 Лопес, В. Л. Концессии в системе государственно-частного партнерства как одно из направлений пространственного развития Российской Федерации /

В.Л. Лопес // Economics: Yesterday, Today and Tomorrow. – 2016. - Vol. 6, Is. 12A. – С. 219 – 227.

18 Гончаров В. И. Инвестиционное проектирование : учеб. пособие / В.И. Гончаров. – Минск: Современная школа, 2010. – 320 с.

19 Кочеткова С. А. Государственно-частное партнёрство : учебное пособие / С.А. Кочеткова. - М. : Издательский дом Академии Естествознания, 2016. – 174 с.

20 Администрация города Оренбурга. Распоряжение от 17.04.2020 № 31-р «Об утверждении положения о взаимодействии отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации города Оренбурга при разработке предложения о реализации проекта муниципально-частного партнерства, при реализации проекта муниципально-частного партнерства на территории муниципального образования «город Оренбург» // https://docs.cntd.ru/document/570765834

21 Харькова, О. М. Специфика применения государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики / О. М. Харькова // Национальная ассоциация ученых. -2021. - № 63, ч. 3. - С. 46-48.

Глоссарий

Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Государственный заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени РФ или субъекта РФ и осуществляющие закупки.

Государственный контракт, муниципальный контракт - гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени РФ, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд - совокупность действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения

поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Контракт - государственный или муниципальный контракт либо гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен бюджетным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2.1, 4 и 5 статьи 15 Федерального закона.

Контракт жизненного цикла - контракт, предусматривающий поставку товара или выполнение работы (в том числе при необходимости проектирование объекта капитального строительства, конструирование товара, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, при необходимости эксплуатацию в течение срока службы, ремонт и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта капитального строительства или товара.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд - совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности

«Роскосмос», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Проект государственно-частного партнерства, проект муниципально-частного партнерства - проект, планируемый для реализации совместно публичным партнером и частным партнером на принципах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства.

Публичный партнер - Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект РФ, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта РФ, либо муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Совместный конкурс - конкурс, который проводится в порядке, установленном Федеральным законом, двумя и более публичными партнерами в целях реализации проекта и по итогам которого каждый публичный партнер заключает соглашение с победителем совместного конкурса или иным лицом, имеющим право в соответствии с Федеральным законом.

Соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерстве - гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом

Сравнительное преимущество - преимущество в использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для

реализации проекта, перед использованием средств бюджетов бюджетной системы РФ, необходимых для реализации государственного контракта, муниципального контракта, при условии, что цена товара, работы, услуги, количество товара, объем работы или услуги, качество поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иные характеристики товара, работы, услуги при реализации проекта равны цене товара, работы, услуги, количеству товара, объему работы или услуги, качеству поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иным характеристикам товара, работы, услуги при реализации государственного контракта, муниципального контракта.

Стейкхолдеры (Stakeholders) - это заинтересованные стороны в разработке продукта или проекта. Они могут иметь ожидания и требования, они могут влиять на процесс и реализуемый продукт.

Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок - федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок.

Хеджирование – это определенные меры для страхования рисков, возникающих на финансовых рынках. Иными словами **хеджирование** – это договор на покупку или продажу чего-либо по определенной цене в будущем, который заключается с целью минимизирования риска от колебания цен на финансовом рынке.

Частный партнер - российское юридическое лицо, с которым в соответствии с настоящим Федеральным законом заключено соглашение.