**Конспект лекций по дисциплине**

**«Государственно-частное партнерство»**

**Часть 1. Теоретические основы государственно-частного партнерства**

* 1. Сущность, принципы, факторы развития ГЧП

Развитие ГЧП определяется несколькими основными факторами, влияющими на расширение масштабов и форм взаимодействия государства и бизнеса. Во-первых, ГЧП является одним из механизмов смешанной экономики, позволяющим развивать отношения бизнеса и государства. Во-вторых, ГЧП позволяет вовлекать ресурсы частного сектора в процессы воспроизводства в отраслях и сферах, находящихся в собственности государства и местных органов власти, а также использовать частную предпринимательскую инициативу для повышения эффективности расходования бюджетных средств. В-третьих, объединение усилий и ресурсов бизнеса и государства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. Бизнес по сравнению с государственными институтами обладает большей мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, стремлением к поиску технических и технологических улучшений для обеспечения конкурентоспособности. Правительство же, в свою очередь, может обеспечить более успешную реализацию проектов ГЧП путем создания стабильной нормативной правовой базы, проведения организационных мероприятий, в том числе по взаимодействию с гражданским обществом, а также использования финансово-экономических рычагов: субсидий, гарантий, стимулирующего налогообложения и других видов поддержки.

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

Термин «государственно-частное партнерство» является устоявшимся переводом с английского языка «public-private partnership». При этом слово «public» переводится как «государство», что, казалось бы, значительно сужает суть пришедшего к нам с Запада понятия. Однако «государство» (public) здесь трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Оно выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления — федеральный (национальный), региональный и муниципальный. Под «public» понимается совокупность общественных институтов, которые реализуют свои властные полномочия, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в развитии общественных процессов.

Понятие «государство» включает также культурные, образовательные, академические и прочие учреждения общественного сектора. И в определении ГЧП, принятом за рубежом, и в трактовке, взятой за основу в данном пособии, государство стоит на первом месте потому, что именно оно является инициатором подавляющего большинства проектов ГЧП, их главным действующим лицом и доминантой. Кроме того, государство играет в ГЧП ключевую роль, поскольку его партнерство с бизнесом строится по отношению к государственной и муниципальной собственности. И в этом плане государство и частная компания никогда не будут равны, так как базовые отношения собственности в проектах ГЧП не изменяются, сколь бы ни велика была роль частного сектора в качестве инвестора, менеджера или оператора.

Существует много различных определений ГЧП. Наиболее общее из них дает Всемирный банк: «ГЧП — это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования»[1, c.7].

В США ГЧП понимается как «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и/или его эксплуатация, управление и т.п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником.

Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от более или менее простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими» [2,c.10]. В ЕС в последние годы вышло достаточно много документов, которые затрагивают вопросы ГЧП. [3].

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

В отдельных странах ЕС существуют свои дефиниции государственно- частного партнерства. В Великобритании, где ГЧП получило довольно широкое распространение, эта форма хозяйствования определяется как «ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны. Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от “частной финансовой инициативы” до совместных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих государству предприятиях, осуществляющих коммерческую деятельность»[5,c.6].

В Ирландии под ГЧП понимается «сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания населению услуг социального характера, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор»[6,c.27].

В этом определении отмечается, что ГЧП может «иметь разные формы, но в основе каждого успешного проекта лежит концепция, состоящая в том, что за счет привлечения опыта частного сектора и перераспределения риска в отношении стороны, которая способна более эффективно справляться с таким риском, можно повысить общую эффективность проекта»[6,c.27].

Частным компаниям важно иметь более конкретное определение ГЧП. Так, одна из крупных консалтинговых компаний мира Deloitte отмечает, что ГЧП представляет собой «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг»[7,c.5].

PriceWaterhouseCoopers и C’M’S’ Cameron McKenna определяют ГЧП как любую сделку, «структура которой предполагает совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели» [8, c.26].

В российской литературе последних лет приводятся различные трактовки ГЧП, например, такая: «Государственно-частное партнерство — это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления»[9].

Определение стало бы более корректным, если бы не содержало указаний на «равноправие» государства и бизнеса, поскольку равноправие сторон в контрактах ГЧП является небезусловным и неоднозначно трактуется в законодательстве и судебной практике различных стран.

Коровин Е. определяет ГЧП как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [10].

Варнавский В.Г. считает, что в современном понимании ГЧП – это «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг» [11].

В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев в учебном пособии: «Государственно-частное партнерство. Теория и практика» дают следующее определение ГЧП: Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности [12, c.9].

Е. А. Дынин «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве»: ГЧП — это объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ или оказания общественных услуг [13, с.111].

Всемирный банк определяет ГЧП как соглашение между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования [14].

Одной из наиболее точно отвечающей требованиям современной действительности формулировкой понятия ГЧП стала дефиниция, разработанная Центром ГЧП, функционирующим при Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»: ГЧП — это привлечение на контрактной основе органами власти частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору экономики на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций [15].

Итак, государственно-частное партнерство представляет собой совокупность общественных отношений, которые находятся на стыке публичного и частного права и регулируются различными отраслями права.

В системе нормативных правовых актов, определяющих принципы и правила взаимодействия государства и бизнеса, авторы учебного пособия «Государственно-частное партнёрство: теория и практика» выделяют:

• Конституцию Российской Федерации как акт прямого действия (например, принципы равенства перед законом, недопустимости дискриминации (ст. 19), недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34), возможность заключения соглашений между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней в целях передачи полномочий с одного уровня на другой (ст. 78) и т.д.);

• административное законодательство, регулирующее деятельность органов власти по реализации государственной политики в области государственно-частного партнерства, определяющее статус и компетенции федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов РФ в отношениях с частным партнером;

• гражданское законодательство, регулирующее отношения между партнерами при выполнении инвестиционных соглашений;

• бюджетное законодательство, регулирующее формы и порядок финансового участия бюджетов в проектах ГЧП;

• градостроительное законодательство, устанавливающее требования к порядку осуществления проектирования и строительства (реконструкции) проектного объекта;

• земельное и иное законодательство, регулирующее порядок подготовки территории строительства, включая изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, изменение категории земельных участков и т.д.;

• законодательство о государственных закупках, регулирующее порядок размещения государственных заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в случае непосредственного финансового участия органов власти в проекте;

• налоговое и таможенное законодательство, определяющее порядок налогообложения хозяйственных операций в рамках реализации ГЧП проекта (Налоговый кодекс РФ) и порядок внешнеторговых операций с инвестиционными товарами (Таможенный кодекс РФ);

• законодательство о тарифах;

• нормативные правовые акты, регулирующие инвестиционную деятельность и порядок деятельности инвестиционных институтов;

• нормативные правовые акты, регулирующие правовой режим отдельных видов инфраструктуры (железнодорожный, автомобильный, воздушный, морской, трубопроводный транспорт, энергетика, объекты коммунального хозяйства);

• нормативные правовые акты, устанавливающие требования к эксплуатации объектов (например, по безопасности, охране окружающей среды, использованию объектов культурного и природного наследия, земельных участков).[12, c.16-18].

С точки зрения правовых аспектов в некоторых региональных законодательствах ГЧП формулируется так: «Государственно- частное партнерство — взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных»[16].

В проекте федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства**»,** разработанного Министерством экономического развития Российской Федерации, приводится такое определение: «Под государственно-частным партнерством в целях настоящего Федерального закона понимается взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций». [17].

Обобщая все сказанное, можно дать следующее определение: Государственно частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности.[12. C.18].

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

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

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

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

Институциональной основой государственного вмешательства в экономику служит выполнение государством функций по обеспечению прав собственности, созданию возможностей для свободной конкуренции и равного доступа всех экономических субъектов к общественным благам, а также по регулированию доступа к некоторым ресурсам. При этом главным критерием должен выступать общественный интерес, выраженный в некой интегральной форме, а не выгода отдельных субъектов хозяйственной деятельности. Другими словами, государственное вмешательство должно быть нацелено, прежде всего, на ликвидацию провалов рынка, которые выражаются, в частности, в монополии, в недостаточной прибыльности отдельных общественно необходимых видов деятельности, в структурных диспропорциях и т.п.

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

В Российской Федерации приоритет государства в решении проблем социально-экономического развития с использованием механизма ГЧП закреплен в целом ряде нормативно-правовых актов. Первым программным документом, в котором ГЧП признается важным инструментом развития инфраструктуры, стала Федеральная целевая программа (ФЦП) «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)»[18].

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

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

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

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

Государственно-частное партнерство можно трактовать как особую форму приватизации. Некоторые специалисты просто называют процесс создания партнерств приватизацией. Так, в фундаментальном американском исследовании «Партнерство государства и частного сектора: финансирование общественного благосостояния» говорится, что одним из альтернативных источников финансирования затрат на инфраструктуру может стать «приватизация, т.е. заключение различных соглашений, в соответствии с которыми значительно возрастает участие частных компаний в финансировании, проектировании, строительстве, владении и эксплуатации государственных предприятий»[19, c. 67].

Но есть и другая точка зрения, что ГЧП — это вообще не приватизация. М.Б. Джеррард, глава созданной правительством Великобритании в целях содействия ГЧП компании Partnerships UK, пишет: «Партнерства создаются и действуют на границе государственного и частного секторов хозяйства, не являясь вместе с тем ни национализированными, ни приватизированными активами и услугами. Таким образом, политически они представляют собой третий путь, с помощью которого правительства могут предоставлять населению некоторые общественные услуги»[20, c.3].

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

В российском законодательстве проведено различие между категориями «приватизация» и «партнерство». Согласно Закону «О приватизации государственной и муниципальной собственности» под приватизацией понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (федеральное имущество), субъектов РФ, муниципальных образований (муниципальное имущество), в собственность физических и/или юридических лиц. [21].

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

Деятельность ГЧП подчиняется общим принципам, ориентированным на удовлетворение общественных интересов:

• Равенство интересов сторон и свобода выбора действий.

• Стабильность контракта ГЧП и одновременно возможности его изменения и адаптации.

• Ответственность за исполнение условий контракта.

• Конкурентность.

• Прозрачность и обратная связь.

• Невмешательство государства в сферу ответственности частного партнера.

• Стимулирование и гарантии.

• Возмездность.

• Равноправное (недискриминационное) отношение к иностранным компаниям.

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

Принцип стабильности контракта ГЧП и одновременно возможности его изменения и адаптациипроявляется в том, чтоконтракт ГЧП предназначен для длительных сроков реализации. В нем прописываются права и обязанности сторон, формы государственной поддержки, минимальная норма прибыли частного партнера. Эти и другие аналогичные по содержанию положения контракта должны быть стабильны в течение всего времениего исполнения.Однако существует ряд обстоятельств, требующих изменения контракта. Так, окружающая среда проекта постепенно меняется, соответственно может возникать необходимость в дополнении, конкретизации контракта применительно к новымусловиям. Другого рода обстоятельства таковы: государство или муниципальноеобразование как представитель власти могут в одностороннем порядке и без предварительных консультаций с частной компанией изменять условия договора и выдвигать требования, обусловленные наличием общественного интереса(общественной пользы или блага). При этом частная компания должна исполнять свои обязанности по договору в полном объеме и на соответствующем уровне, даже если она не согласна с органом власти. Но она может обжаловать принятое государством решение в судебном порядке.

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

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

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

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

Принцип прозрачности и обратной связиреализуется в возможности доступа общества к полной информации о состоянии предприятия, его финансовых, экономических и иные показателях, стандартах и качестве оказываемых услуг. Необходимо обеспечить потребителей информационными каналами связи с частными компаниями и государственными органами, контролирующими их работу.

Принцип невмешательствапредполагает невмешательство государствав хозяйственно - административную деятельность частной компании — партнера, которая самостоятельно принимает все административно-хозяйственные, управленческие, кадровые и иные решения. Так, например, в Законе № 115-ФЗ говорится: «Продукция и доходы, полученные концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, являются собственностью концессионера, если концессионным соглашением не установлено иное» (п. 7 ст. 3). Данное положение справедливо и для других форм ГЧП.

Принцип стимулирования и гарантийпроявляется в системе государственных стимулов по привлечению частных компаний к участию в проектах ГЧП: софинансирование, дотации из бюджета, льготный режим налогообложения, специальные таможенные режимы, гарантии по прибыльности, займам, поставкам, закупкам, снижение размера (отмена) концессионных платежей, арендной платы и т.п.

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

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

ГЧП обладает рядом специфических особенностей.

1. Юридическое оформление партнерства между государством и участниками со стороны частного сектора специальным соглашением (договором, контрактом). Часто государство разрабатываети утверждает в качестве нормативного акта прототиптакого соглашения применительно к отдельным отраслям или сферам, но при этом каждый договор является специфическим документом, имеющим свои особенности и характерные черты.

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

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

4. Распределение рисков в проектах между государством и бизнесом**.** Для проектов ГЧП характерны многообразие и высокийуровень рисков, с которыми сталкиваются их участники,что обусловливает необходимость организации сложныхсхем распределения, перераспределения и страхования рисков.Неверно оцененные на этапе разработки проекта, они могутприводить к серьезным негативным последствиям в процессеего выполнения, вызывая приостановку, реструктуризацию, прекращение проекта, судебные тяжбы и другие негативные явления.

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

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

Выгодность участия в совместных проектах государства и бизнеса определяется рядом факторов как с одной, так и с другой стороны. Для государства это:

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

а) более низких издержек;

б) более высокого уровня услуг;

в) снижения рисков.

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

3. Надежность результатов.Надежность получения положительного результата обеспечивается благодаря своевременному осуществлению проекта (партнер из частного сектора заинтересован закончить проект как можно раньше, чтобы минимизировать уровень издержек и начать получать прибыль), а также прописанному в контракте порядку возврата инвестиций и компенсации текущих издержек (график и размеры выплат фиксируются перед началом проекта, что защищает инвестора и общество от рисков занижения или завышения стоимости услуг).

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

Для бизнеса участие в ГЧП определяется такими факторами:

1. Частная компания получает в долговременное владение и пользование государственные активы, обеспечивая тем самым стабильное получение прибыли в долгосрочной перспективе.

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

3. Обладая хозяйственной свободой, частная компания может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать общую прибыльность бизнеса в период срока действия контракта с государством.

А получать государственные активы в управление и наращивать доходность собственного бизнеса — это условие устойчивости компании.

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

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

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

Таблица 1.Три этапа развития ГЧП

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Этап 1** | **Этап 2** | **Этап 3** |
| Формулирование  основ политики ГЧП  Проверка правовой  жизнеспособности  Определение  первоочередных  проектов  Разработка базовых  понятий  Применение опыта  взаимодействия  государства  с другими  секторами  хозяйства  Начало построения  рынка услуг ГЧП | Формирование  нормативно-правовой  базы  Подготовка  и публикация  практических  руководств  Образование  структур ГЧП  Продолжение развития  рынка услуг ГЧП  Расширение ряда  проектов с включением  новых секторов  хозяйства  Привлечение  новых источников  финансовых средств | Образована работоспособная  система ГЧП  Ликвидированы правовые  барьеры на пути развития ГЧП  Модели ГЧП усовершенствованы и размножены  Наблюдается поток заключаемых контрактов ГЧП  Достигнут долгосрочный  политический консенсус  Используется полный спектр источников финансирования  Расширяется спектр инвесторов в инфраструктуру, включая пенсионные, страховые и иные частные фонды  Достигнут высокий  уровень знаний и навыков  у государственных служащих, способных применять опыт ГЧП |

Источник: [12, c. 31].

Нахождение на том или ином этапе в значительной степени определяется зрелостью рыночных отношений, качеством рыночной и социальной институциональной среды. Это отражено на рис.1

Большинство стран, включая Россию, находится пока лишь на первом этапе развития ГЧП с относительно небольшим количеством осуществляемых проектов.

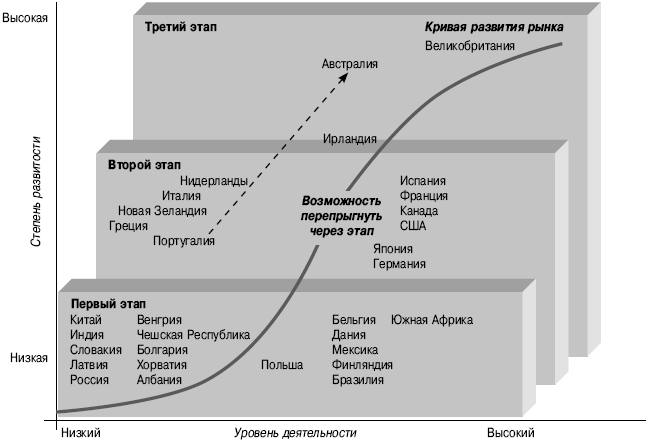


Рис.1

Источник: [12, c. 32].

Фундаментальными факторами успеха ГЧП в современных условиях, являются следующие:

• Политическая воля государства, наличие необходимой нормативно-правовой базы и системы регулирования ГЧП.

• Наличие потока проектов, глубина проработки контрактов и возможности финансовых рынков обеспечить финансирование проекта.

• Уровень правовой и экономической подготовки руководителей и специалистов органов исполнительной власти, принимающих участие в проектах ГЧП, профессиональные навыки участников проекта, готовность сторон идти на компромиссы и находить пути решения спорных вопросов.

**1. 2 Формы ГЧП**

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

• особенности национального законодательства;

• схемы распределения инвестиционных рисков;

• опыт организации необходимых для партнерства контрактных отношений;

• отраслевая принадлежность проекта или вида деятельности;

• определение плательщика(ов) за услуги объекта и последствий для него (них) выбранной формы.

Большую работу по структуризации проектов ГЧП ведет Всемирный банк (World Bank). [14].

В основе этой деятельности лежит следующая классификация форм ГЧП.

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

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

Выделяются следующие виды концессий:

– реконструкция – управление – передача (Rehabilitate-Operate-Transfer, RОТ);

– реконструкция – аренда – передача (Rehabilitate-Lease-Transfer, RLT);

– расширение – управление – передача (Build-Rehabilitate-Operate-Transfer, ВRОТ).

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

• строительство – аренда – владение (Build-Lease-Own, BLO);

• строительство – владение – управление – передача (Build-Operate-Transfer, BOT);

• строительство – владение – управление (Build-Own-Operate, ВОО).

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

В Российской Федерации используются следующие основные формы ГЧП:

1) государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора;

2) аренда государственного имущества;

3) участие в капитале;

4) концессии (концессионные соглашения);

5) соглашения о разделе продукции (СРП);

6) контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности.

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

Подавляющая часть контрактов на закупку товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд не относится к ГЧП. Поскольку

Таблица 2.Классификация основных форм



Источник: [12, c. 43].

их выполнение не предполагает государственно-частное софинансирование.

Деятельность в рамках государственного/муниципального контракта осуществляется, как правило, на средства государства/муниципального органа власти и регламентируется условиями контрактного договора, сметами расходов и другими документами.

Подрядчик государства не имеет права произвольного распоряжения полученными из бюджета средствами. Кроме того, при выполнении таких контрактов подрядчик не несет серьезных финансовых рисков, поскольку финансирование осуществляется в полном объеме органом власти. Соответственно для контрактов на закупку товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд не характерны сложные схемы распределения, перераспределения рисков между сторонами их страхования.

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

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

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

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

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

Для управления федеральным имуществом в Российской Федерации создана вертикальная система управления, включающая в себя Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и соответствующие территориальные органы. В субъектах РФ разрабатывается собственное законодательство в отношении регионального имущества. На муниципальном уровне правомочия в области муниципальной собственности осуществляют соответствующие органы управления.

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

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

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

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

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

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

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

В Российской Федерации концессионные соглашения регулируются федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года N 115-ФЗ.

Концессии являются наиболее прогрессивной и комплексной формой ГЧП. Во-первых, в отличие от других форм они всегда носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает полной свободой в принятии управленческих решений, что также отличает их, например, от смешанных предприятий. В-третьих, у государства в рамках концессионного договора и публично-правовых норм остается в целом достаточно много рычагов воздействия на концессионера при возникновении необходимости защиты общественных интересов.

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

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

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

Соглашение о разделе продукции (СРП) (регулируется соответствующим федеральным законом РФ от 30 декабря 1995 г.) является формой партнерских отношений государства и частного сектора, близкой, но не относящейся к концессии. Эти две формы различаются рядом принципиальных моментов.

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

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

Согласно российскому законодательству СРП является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору – субъекту предпринимательской деятельности «на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск». Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением.[22].

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

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

Следующая форма контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности. Особый класс партнерств связан со строительством новых объектов государственной и муниципальной собственности частным сектором при различиях в правах собственности на сооружаемые объекты. Часто этот класс ГЧП называют «гринфилд»-проектами (Greenfield projects), или проектами, в которых объекты строятся «с нуля».

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

1) Build-Own-Operate-Transfer, BOOT («строительство – владение – управление – передача»);

2) Build-Operate-Transfer, ВОТ («строительство – управление – передача»);

3) Build-Transfer-Operate, ВТО («строительство – передача – управление»);

4) Build-Own-Operate, BOO («строительство – владение – управление»);

5) Design-Build, DB («проектирование – строительство»);

6) Design-Build-Operate, DBO («проектирование – строительство – управление»).

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

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

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

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

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

**Design-Build-Operate (DBO).**Частная компания разрабатывает проектно-сметную документацию и строит объект. По завершении строительства эксплуатация остается за этой же компанией.

Контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности, довольно широко представлены в мировой практике ГЧП. Например, контракты типа ВОТ и ВТО стоят на втором месте после концессий в строительстве автомобильных дорог на основе ГЧП.

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

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

**1.3. Генезис ГЧП: мировой и отечественный опыт**

Фундаментальные экономические и политические правила и юридические нормы, конституирующие партнерские отношения государства и бизнеса в хозяйственной области, формировались в ведущих странах в течение нескольких столетий. Они претерпевали определенные трансформации в периоды войн, революций, экономических спадов и депрессий, но их основные принципы сохранялись.

Юридическая и экономическая практика концессионных форм партнерства складывалась еще в средние века. Во Франции первый концессионный проект был реализован еще в середине XVI в. В Великобритании концессионное законодательство появилось в XVII в. В США первые концессии были выданы триста лет назад. Во Франции закон о концессиях в сфере общественных услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное строительство и эксплуатация, энергетика и т.п.) существует со времен Наполеона. В исторической ретроспективе частные инвестиции в крупные или даже глобальные инфраструктурные проекты не являются чем-то исключительным. До Первой мировой войны железные дороги, автострады, мосты, электростанции и другие объекты строились за счет средств частных предпринимателей, готовых принять на себя значительный риск в обмен на ожидаемую высокую доходность своих инвестиций. Такие амбициозные проекты, как Суэцкий канал и Транссибирская магистраль, были профинансированы и реализованы частными компаниями. Однако, после Первой мировой войны основным способом финансирования крупных проектов стали государственные заимствования.

Восстановление разрушенной в результате Второй мировой войны европейской инфраструктуры потребовало колоссальных капиталовложений, ресурсы для которых не могли быть обеспечены частным сектором. В результате основными финансовыми инструментами стали государственные облигационные займы и кредиты. Но 80-е гг. XX столетия ознаменовались возрождением интереса к взаимовыгодному сотрудничеству, как со стороны государственных органов, так и частного сектора. Экономический рост и рост населения требовали от государств соответствующего развития дорожной сети, увеличения энергетических мощностей, строительства новых объектов водоснабжения и переработки отходов и т. п. В то же время, разразившийся долговой кризис ощутимо снизил возможности государств по привлечению новых займов. Одновременно, крупнейшие международные частные компании столкнулись, вследствие мирового экономического спада, с недозагрузкой созданных ими мощностей и искали новые области применения имевшихся ресурсов и накопленного опыта. В результате, многие страны начали поощрять прямое участие частного сектора в развитии общественной инфраструктуры и привлечении финансовых ресурсов на принципах проектного финансирования, широко применявшихся в 1970-е г. в нефтяной отрасли.

Начавшаяся в 1990-е гг. волна заинтересованности в подобном механизме сотрудничества государства и бизнеса объясняется тем, что все возрастающая потребность в услугах, в первую очередь, в услугах, за которые государство несет ответственность, т. е. здравоохранение, образование, коммунальные услуги, транспорт и т. д. Современный мир идет по пути потребления, поэтому правительства сталкиваются с дилеммой: как удовлетворить растущие ожидания граждан в услугах в условиях хронического состояния для многих стран – необходимости уменьшения дефицита госбюджета. Особенно обостряется эта проблема в период замедления экономического роста и сокращения налоговых поступлений. Существует испытанный вариант решения данной дилеммы – сократить дефицит за счет уменьшения расходной части бюджета. Разумеется, что такой вариант в условиях демократии малоинтересен для всех участников отношений. Поэтому идея государственно-частных партнерств открывает определенные перспективы. В течение последних двух десятилетий в рамках ГЧП за рубежом реализованы тысячи проектов [23.С. 34].

В современном мире выделяются две принципиально различные как по методике, так и по глубине происходящих изменений схемы институциональных преобразований в сфере отношений государства и частного бизнеса.

Первая представляет собой структурную адаптацию имеющейся институциональной среды к изменившимся целям, приоритетам и условиям экономической деятельности государства. Разработка и эволюционное врастание новых принципов, норм и правил партнерства государства и частного бизнеса в действующие институты происходят либо в контексте провозглашенной новой экономической политики государственного регулирования (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина, другие страны Латинской Америки), либо в рамках существующей, но несколько видоизмененной и дополненной системы государственного управления (США, Канада, Япония, страны ЕС). Кроме отмеченных, по такому пути идут новые индустриальные страны (Республика Корея, Тайвань и др.), а также некоторые из развивающихся стран с уровнем развития рыночных отношений, достаточным для установления партнерских связей «государство-бизнес».

Вторая схема связана с формированием по существу «с нуля» институтов, соответствующих рыночной экономике и новому месту государства в хозяйственной жизни. Эта схема реализуется в бывших социалистических странах, на постсоветском пространстве, в некоторых развивающихся странах [24. C. 78].

Большой исторический опыт в области ГЧП, развитая и сравнительно легко адаптируемая институциональная среда позволили странам Организации экономического развития и сотрудничества, объединяющей 30 государств по всему миру (ОЭСР), начать в 1980-1990-х гг. отработку новых механизмов рассматриваемого партнерства. Изменение роли государства в экономике и расширение сферы партнерских отношений нашли свое отражение в создании специальных институтов: агентств (в США, Великобритании, Голландии), государственных корпораций (в Италии, Новой Зеландии), ассоциаций (во Франции) и др. Лидерами в области государственно-частного партнерства являются Великобритания, США, Франция и Германия. Безусловным лидером в данной области является страна – родоначальник ГЧП – Великобритания. В рамках британской модели ГЧП (или PPP – Public-Private Partnership), за период с 1992 г. по настоящее время реализовано более 700 проектов с общим объемом капитальных вложений, превышающим 50 млрд. фунтов стерлингов [25, .С.28].

В 1992 году с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества правительством Дж. Мейджора специальным законом была основана так называемая Частная Финансовая Инициатива (Private Financing Initiative – PFI). Она заключается в том, что частный сектор строит объекты с использованием собственных ресурсов, затем эксплуатирует их в течение определенного времени, получая \_от этого доход.

Доход может быть либо от непосредственной эксплуатации данного объекта, либо в виде платежей от государства. Компенсация расходов частного инвестора впоследствии осуществлялась либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, военные казармы, военно-учебные заведения, больницы и даже тюрьмы. В 1997 году процедуры PFI были изменены, и на свет появились новые критерии правительственной поддержки проектов ГЧП. Далее последовала целая серия в той или иной степени успешных проектов государственно-частного партнерства, среди которых стоит отметить особо создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, общественной библиотеки в г. Борнмут, школ в Бриджпорте и Дорсете, домов престарелых в Суррее, строительство здания полиции в Илкестоне, северного кольца Бирмингема и железнодорожной сети Кройдона и т. д. Переход к масштабному применению партнерских форм управления государственной собственностью в Великобритании вызвал существенные изменения в институциональной среде государственного аппарата и частного бизнеса. Появившаяся новая отрасль экономики под условным названием «государственные гражданские контракты и концессии» заставляет чиновников становиться бизнесменами, покупателями услуг частного сектора, вырабатывать правила и нормы поведения в условиях рыночного развития подведомственных им учреждений.

Примечательно, что сразу после объявления «частной финансовой инициативы» Государственным казначейством была создана группа из квалифицированных госслужащих и представителей бизнеса для оказания разносторонней помощи министерствам и департаментам в вопросах коммерциализации их хозяйства. Для проработки различных аспектов ГЧП правительство и ведомства стали создавать консультационные и иные компании, а также контролирующие организации. В последние 8 лет в Соединенном Королевстве ежегодно заключается до 80 новых соглашений. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17% экономии для бюджета страны [26].

В США кооперация властей и представителей частного бизнеса особенно широко распространена и приветствуется на муниципальном уровне государственной иерархии. По данным Национального совета по государственно- частному партнерству (National Council for Public-Private Partnership), в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т. п.) средний город использует коммерческие фирмы при исполнении 23 видов [26].

Это единственная страна с полностью частной сетью телекоммуникаций и одна из немногих стран, не имеющих государственных предприятий в области нефтяной, газовой и сталелитейной промышленности. Частные охранные компании США насчитывают большее количество сотрудников, чем муниципальные отделы полиции. В некоторых штатах США частные фирмы управляют тюрьмами. А прогнозы погоды, составляемые частными компаниями, смело конкурируют с прогнозами государственной службы. Почтовые посылки, некогда доставляемые в дома американцев только государственной службой, отныне нередко доставляются частными перевозчиками (типа DHL**).** Национальные парки и лесопарки, находившиеся в управлении соответствующих государственных служб, теперь также управляются частными организациями – экологи считают, что большее число частно управляемых парков улучшило бы состояние окружающей среды.

В целом, по данным Национального совета по государственно-частному партнерству, сейчас в каждом американском городе от 23 до 65 муниципальных служб работают в сотрудничестве с частным бизнесом. Его участие в подобных проектах позволяет местным властям экономить от 20 до 50 процентов бюджетных средств [23, .С.70].

Основной характеристикой «французской модели» является адаптируемость ее структуры. В проекте может участвовать и государство, и местные власти, и властные структуры различных уровней совместно. Франция обладает давними традициями государственно-частного партнерства, включающими в себя деятельность Сообществ Смешанной Экономики (SEM) и предоставление концессий. Законодательные основы SЕМ восходят к 1966 и 1983 годам. Характеристикой SЕМ является то, что государственный сектор и местные власти, в частности, согласно законодательству, должны иметь большую долю в составе активов SЕМ и таким образом играть превалирующую роль в управлении ими. SЕМ осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора. Помимо SЕМ договора концессии во Франции также заключаются и с полностью частными компаниями.

Современная мировая практика применения ГЧП показывает, что французские компании входят в число лидеров среди иностранных фирм, использующих в своей деятельности механизмы государственно-частного партнерства. Так, ими создана и продолжает свое развитие, одна из двух базовых моделей концессии, находящая широкое применение в мире, – «французская модель», которая в значительной степени отличается от другой базовой модели – англо – американской, целым рядом существенных черт, а именно: исключением приватизации концессионером передаваемого ему в концессию муниципального или государственного имущества, комплексным характером концессии, когда концессионеру одновременно поручается и разработка концессии, и реализация мероприятий, необходимых для создания или модернизации инфраструктурных объектов и их эксплуатации.

В Германии идея ГЧП первоначально была принята в проектах кооперативного строительства. Первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX века. В контексте сотрудничества между некоммерческими компаниями и государственным сектором такие компании были вынуждены налагать некоторые ограничения на собственный бизнес и политику получения прибыли. В обмен на это государство предоставляло им налоговые льготы. Недостаток финансовых ресурсов на федеральном уровне, в землях и муниципалитетах инициирует дебаты по включению частной экономики в реализацию государственных задач. Германские банки и другие финансовые учреждения играют очень активную роль в этих дебатах по вопросам будущего развития государственно-частного партнерства. Немецкий законодатель сравнительно недавно осознал, что проекты с участием ГЧП выгодны и для государства, и для предпринимателей.

Кроме того, широкое распространение практика сотрудничества государства и частного сектора получила в Канаде и Австралии. В настоящее время отмечен рост интереса к данному типу реализации инвестиционных проектов в других европейских странах.

Если говорить о перспективе, то в Великобритании и в других европейских странах ГЧП имеет все основания для дальнейшего развития. В числе наиболее заметных примеров – британский проект Future Strategic Tanker Aircraft и создание панъевропейской спутниковой системы Galileo.[27, c. 42].

Как мы видим, ГЧП с различным успехом развивается во многих странах мира. Характерно, что наибольшего распространения эта концепция достигла в странах с развитой рыночной экономикой и с устоявшимися традициями взаимодействия государства и частного секторов. ГЧП в данный момент получило наиболее широкое распространение в Великобритании, немного меньше – в Канаде, Австралии, Франции и других странах. ГЧП все активнее развивается в Европейском Союзе и США. При сходстве многих позиций, в организации ГЧП в разных странах отмечаются и определенные различия. Так, в англо-саксонском мире при выборе частного партнера проводится три отдельных тендера: на проектирование; на строительство; на содержание (или управление). Во Франции, напротив, существует один тендер на все виды работ или услуг. Кроме того, в 1993 году был принят закон, обязывающий проводить предварительную публикацию предложений по ГЧП.

Практика применения ГЧП в ряде западноевропейских стран показывает, что данный механизм используется там, где государство и бизнес имеют взаимодополняющие интересы, но при этом не в состоянии действовать полностью самостоятельно и независимо друг от друга. В научно-технологической и инновационной сферах чаще всего встречаются такие формы ГЧП, как софинансирование научно-исследовательских проектов на доконкурентной стадии (и тогда стимулом для участия промышленности является передача прав на результаты исследований и разработок для их дальнейшей коммерциализации); софинансирование ранних стадий коммерциализации («посевное», венчурное финансирование); создание совместных исследовательских центров в областях, которые традиционно находятся в зоне ответственности государства (здравоохранение, охрана окружающей среды, оборона). Управление ГЧП достаточно сложное, поэтому изначально важно определить зоны ответственности государства и частного бизнеса и предусмотреть механизмы их пересмотра, не подвергающие существенному риску ни одну из сторон.

Исходя из анализа мирового опыта Международная ассоциация проектного финансирования (International Project Finance Association) выделяет три разновидности государственно-частного партнерства.

1) Привлечение частного партнера в предприятия, контролируемые государством, допускающее продажу как миноритарного, так и контрольного пакета акций.

2) Соглашения, по которым государство обязуется закупать у частного партнера предоставляемые им высококачественные услуги на долгосрочной основе. Движущей силой таких соглашений является признание за частным сектором преимуществ в области финансового менеджмента и управления производством. Такие соглашения заключаются на основе концессионных или франчайзинговых механизмов и, как правило, включают обязательство частного партнера не только по оказанию определенных услуг, но и его ответственность за поддержание и реновацию передаваемых ему активов, а также создание новых активов, необходимых для поддержания качества предоставляемых услуг.

3) Партнерские соглашения, в которых опыт частного партнера и его финансовые возможности являются жизненно важными для проекта, предполагающего использование коммерческого потенциала государственных активов.

Наиболее известной формой кооперации является организация ГЧП, в которой частный консорциум на основе контракта с государством берет обязательства по разработке, финансированию, созданию, и управлению активом с целью производства определенных общественно необходимых благ. Государство, в свою очередь, гарантирует на протяжении определенного периода времени поддержание условий для реализации соответствующих услуг (продуктов) и выплачивает вознаграждение, величина которого определяется контрактом.

Очевидным достоинством такого «разделения труда» для государства является отсутствие необходимости отвлечения из бюджета значительных средств на протяжении всего срока создания актива. Кроме того, в идеале, частный инвестор берет на себя обязательства по долгосрочному управлению созданным активом, избавляя государство от затрат и хлопот по его содержанию.

В целом по степени участия частных компаний в инфраструктурных проектах формы ГЧП можно представить следующим образом:

(1) Контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг; поставка продукции для государственных нужд

(2) Контракты технической помощи

(3) Контракты на управление

(4) Лизинг (аренда)

(5) Соглашения о разделе продукции (СРП)

(6) Инвестиционный контракт

(7) Концессии различных типов: BOT, ВООТ и т.д.

(8) Акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия). [27, c.44-45].

Первые четыре формы партнерств представляют собой различные варианты контрактной системы, (5)-(7) – концессии и близкие к ней формы, совместные предприятия; (8) имеют множество типов в зависимости от степени участия государства, организационных форм и т.д.

Таким образом, проведенный анализ развития ГЧП в мире показывает два основных способа организации данного партнерства:

Во-первых, государственный сектор и частные партнеры присоединяются к существующей компании или совместно основывают смешанную компанию. Главная характеристика такого способа – объединение государственных и частных финансов. Участие государства распространяется, как правило, до степени получения блокирующего меньшинства, поэтому оно тем самым имеет достаточное влияние. Во Франции, например, в законодательстве прямо указывается на то, что госсектор должен обладать большей частью активов. В Германии первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX века.

Во-вторых, представители государства и частного бизнеса заключают договор (контракт) – это может быть Договор о сотрудничестве, Договор об управлении компанией, Договор о реализации, Лизинговый договор, Договор об уступке (концессии) и т. п.

Таким образом, одной из главных тенденций современного мирового развития является рост вовлечения частного бизнеса (капитала) в экономические проекты государства в различных формах – от контрактов управления на действующие инфраструктурные объекты до осуществления частными компания всей деятельности. При всей привлекательности и росте ГЧП было бы ошибкой полагать, что осуществление подобных проектов – простое дело. В той же Великобритании выработка эффективных моделей заняла годы. Здесь следует учесть, что в Великобритании на начальном этапе разрабатывалось слишком много проектов и были слишком сложные правила для их реализации. Период подготовки проекта мог продолжаться до трех лет. Тем не менее, только в 1997 году, благодаря разработке стандартизированных подходов созданию специальных групп, определению основных социальных потребностей муниципальных образований, было подписано больше соглашений, чем за все предыдущие годы.

Исходя из международного опыта использования государственно-частного партнерства, на сегодняшний день можно говорить о двух разновидностях проектов ГЧП. Это две основные формы ГЧП, они широко распространены в Великобритании и по тем же принципам повторяются в других странах. В одном случае частный партнер берет на себя бизнес-риски, но в дальнейшем получает прибыль от эксплуатации объекта. Например, строительство и эксплуатация платной дороги. Получаемый доход, естественно, будет зависеть от качества самой дороги и количества пользователей. Таким образом, в ход вступают рыночные принципы при проектировании и строительстве дорог.

Другая форма этого партнерства – когда государство платит заранее фиксированную и оговоренную сумму за существование и функционирование объекта. При этом государство берет на себя все риски по его использованию, частный партнер от этих рисков освобожден. Таким примером может служить больница.

Так, частный партнер строит больницу, привлекая финансирование, затем сдает ее в эксплуатацию. После этого он отвечает за техническое содержание этой больницы (уборка, техническое состояние здания и оборудования). Все медицинские услуги остаются за государством, оно же определяет, сколько там будет находиться пациентов. Если государственные прогнозы не оправдались, частный партнер от этого не страдает. Больница работоспособна, готова к приему пациентов, и к частному партнеру не может быть никаких претензий, он получает оговоренную в контракте плату.

В зависимости от характера взаимодействия основных субъектов на сегодняшний день в мировой практике выделяются следующие виды государственно-частного партнерства (табл. 3).

Таблица 3 Различные виды государственно-частного партнерства

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Правовая**  **основа** | **Эксплуатация**  **и содержание** | **Капитало-**  **вложения** | **Коммерческие**  **риски** | **Собственность**  **на активы** | **Срок** |
| Контракт на  Обслуживание (аутсорсинг) | Государственно-частные | Государственные | Государственные | Государственная | 1-2 года |
| Контракт на управление  (менеджмент-контракт) | Частные | Государственные | Государственные | Государственная | 3-5 лет |
| Сдача в аренду | Частные | Государственные | Поделенные (госдарственно-  частные) | Государственная | 8-15 лет |
| Концессия  Существующей сети | Частные | Частные | Частные | Государственная | 25-30 лет |
| ВОТ (Build-  Operate-Transfer) –  «Строительство-  управление- передача (в частную собственность) | Частные | Частные | Частные | Государственная затем частная | 20-30 лет |
| Приватизация | Частные | Частные | Частные | Частная | Неопреде-  ленный |

Источник : [27, c. 46].

В современном мире все больше внимания уделяется созданию институциональной базы ГЧП. Организационная структура по работе с проектами ГЧП выполняет самые разные функции: от чисто консультационной функции до активного участия в идентификации проекта, разработке его структуры, проведении закупок и мониторинге исполнения контрактов. В течение последних десяти лет появилось несколько типов организационных структур по работе с проектами ГЧП, что говорит о том, что не существует какого-либо одного предпочтительного варианта.

Правительства практически всех стран сталкиваются с проблемами развития производственной и социальной инфраструктуры, расширения и модернизации принадлежащих им средств производства, но часто не могут найти для этого финансовые ресурсы. Разрушение и устаревание инфраструктуры оборачивается для общества повышенными издержками, негативно отражается на производительности труда, эффективности, ведет к снижению конкурентоспособности национальных экономик, росту числа несчастных случаев, аварий, катастроф.

В США, например, только в автодорожном хозяйстве недостаток финансирования оценивается в 40 млрд долл. ежегодно: при потребности инвестиций в размере 94 млрд долл. в этот сектор экономики направляется только 59 млрд долл. [28, c.3] .

В Канаде ситуация с инфраструктурой еще более серьезная, чем в США. Уже десять лет назад нехватка средств только на финансирование так называемой Национальной системы высокоскоростных магистралей (National Highway System) превышала сумму в 17 млрд долл. США. С тех пор общая длина высокоскоростных магистралей существенно увеличилась. Соответственно, возросла и потребность в инвестициях. Канадский совет по государственно-частному партнерству (Canadian Council of Public Private Partnership – CCPPP) прогнозирует, что дефицит инфраструктуры в стране увеличится до 1 трлн долл. США, если недофинансирование этого сегмента экономики будет продолжаться и далее [29, c.34] .

В Австралии Совет по инфраструктурному развитию «Инфраструктура Австралии» (Australian Council for Infrastructure Development – AusCID) оценивает дефицит в инфраструктуре примерно в 19 млрд долл. США.

По мнению аналитиков, в результате нехватки финансирования проектов в области инфраструктуры и отставания темпов ее развития Австралия ежегодно теряет приблизительно 6,4 млрд австрал. долл. Прямым следствием этого является рост инфляции (повышенная стоимость транспортных услуг провоцирует увеличение розничных цен) и снижение производительности труда (несоответствие качества и пропускной способности транспортных артерий потребностям страны, а также нехватка погрузочных мощностей морских и железнодорожных узлов приводят к увеличению сроков обработки грузов и увеличению времени доставки товаров). В целях решения этой проблемы в мае 2008 г. за счет профицита бюджета страны был сформирован Строительный фонд Австралии в 20 млрд австрал. долл., а уже к концу 2008 г. «Инфраструктура Австралии» получила предложения по проектам ГЧП в сфере модернизации дорог (на сумму 43 млрд австрал. долл.), энергетики, систем водоснабжения, телекоммуникаций, морских портов и аэропортов [30] .

Быстроразвивающиеся страны Восточной Азии также предъявляют повышенный спрос на инфраструктуру, причем доля КНР в этом спросе составляет около 80%. Общая инвестиционная емкость ряда отраслей инфраструктуры (без учета автодорожного хозяйства) – электроэнергетики, телекоммуникаций, городских дорог, железных дорог, водоснабжения и канализации – в этом регионе составляет примерно 165 млрд долл. США в год [31] .

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

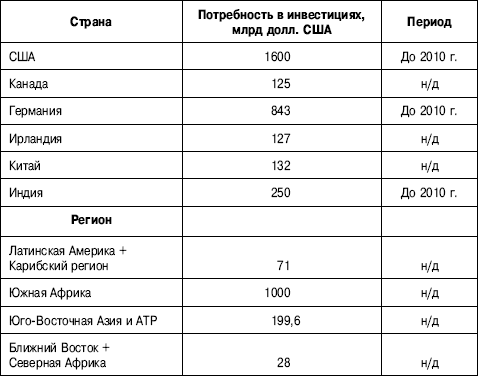
В Атлантическом регионе 20% всей новой инфраструктуры строится и модернизируется за счет частного сектора. В Великобритании ежегодно инициируется до 100 проектов ГЧП. Такие проекты дают от 10 до 13% инвестиций в инфраструктуру . Развитие ГЧП привело к появлению в стране более 100 новых школ и 130 больниц, финансирование которых осуществляет частный сектор.

В Индии из 47,3 млрд долл. США инвестиций в высокоскоростные магистрали, запланированных на ближайшие шесть лет, 75% правительство надеется обеспечить за счет частного сектора [32] .

Во многих европейских странах количество проектов ГЧП ежегодно увеличивается в несколько раз. Такая картина особенно характерна для стран Восточной и Южной Европы, присоединившихся к ЕС. В этих странах инфраструктура находится в гораздо худшем состоянии, чем в государствах Западной и Северной Европы, и сдерживает экономическое развитие. Для того чтобы быстрее преодолеть имеющееся отставание от наиболее развитых стран Союза, они должны форсированно обновить инфраструктурные мощности, возведенные еще после Второй мировой войны. Потребность в масштабных инфраструктурных инвестициях отражена в табл.4.

ГЧП по своей экономической природе является результатом развития традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры. Таким образом, партнерство

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



Источники: [33, c. 3], [34, c.4].

государства и частного сектора можно охарактеризовать как долгосрочное взаимодействие с целью привлечения дополнительных источников финансирования, достижения успешного выполнения обязанностей муниципалитета. Следовательно, возникает необходимость определения наиболее приоритетных отраслей для применения ГЧП для каждой страны и региона. Привлечение инвестиций сразу во все отрасли экономики страны в полном объеме практически невозможно, к тому же всегда существуют те отрасли, которые необходимо инвестировать в первую очередь. Кроме того, отрасли в странах с разным уровнем экономического развития, в которые, по мнению правительства страны, нужно инвестировать с помощью привлечения частного сектора, существенно различаются. В связи с этим в июле-августе 2006 г. нами было проведено исследование с целью выявления приоритетных отраслей для использования ГЧП в зарубежных странах. [35, c.50-54].

Анализ случайно выбранных 915 зарубежных проектов в странах с разным экономическим развитием, реализованных с помощью концессионной формы ГЧП, показал, что такие партнерства успешно применяются в транспортной (автодороги, железные дороги, аэропорты, порты, трубопроводный транспорт) и социальной инфраструктуре (здравоохранение, образование, развлечение, туризм), ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение и др.), в других сферах (тюрьмы оборона, объекты военной сферы). Лидирующей является транспортная инфраструктура, за ней с небольшим отрывом следует социальная инфраструктура (табл. 5).

Таблица 5. Отрасли, в которых используются ГЧП-проекты в мире

|  |  |
| --- | --- |
| Водоочистные сооружения | 21 |
| Использование отходов | 31 |
| Коммунальное хозяйство | 4 |
| Уличное освещение | 15 |
| Социальное жилье | 26 |
| Автодороги | 218 |
| Железные дороги | 17 |
| Тюрьмы | 17 |
| Порты | 5 |
| Разное | 2 |
| Легкое наземное метро | 47 |
| Организация досуга | 4 |
| Инновационыые технологии | 4 |
| Здравоохранение | 216 |
| Образование | 163 |
| Оборона | 21 |
| Мосты и тоннели | 21 |
| Аэропорты | 4 |
| Средства размещения | 75 |

Источник: с.51[35, c.50-54].

Необходимость в ГЧП возникает, прежде всего, в тех сферах, за которые государство традиционно несет ответственность, - объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т.п.), так называемые публичные службы (public services) - ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение.

Государство, как правило, не может полностью отказаться от своего присутствия в этих сферах и вынуждено сохранять контроль либо над определенным имуществом (оставаться собственником), либо над определенным видом деятельности. В любом случае это означает финансирование за счет средств соответствующих бюджетов.  
ГЧП по своей экономической природе является результатом развития традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры. Поэтому партнерство государства и частного сектора следует характеризовать как долгосрочное взаимодействие с целью привлечения дополнительных источников финансирования.

При этом ГЧП не отменят приватизацию. Безусловно, есть сферы, где частный бизнес может работать без государственного участия. Однако есть традиционные сферы государственной ответственности: оборона, социальная сфера, инфраструктура. С чисто рыночной позиции они непривлекательны и могут исчезнуть, если их активы передать в частные руки. К тому же государство не может полностью передать их в собственность.

Поэтому на практике совершенно логично возникает, так называемая, полуприватизация (semi-privatization), с которой часто отождествляют ГЧП. Это дает основание рассматривать ГЧП в качестве промежуточной формы между государственной и частной собственностью, а также как своеобразную управленческую альтернативу приватизации.  
Основной целью государственно-частного партнерства (ГЧП) является развитие инфраструктуры в интересах общества путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализация общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг.

ГЧП - качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций, поскольку партнерства такого типа могут не только способствовать росту экономики, но и развивать социально важную инфраструктуру.

Базовые признаки ГЧП состоят в следующем:  
- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;  
- взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т.п.);  
- взаимодействие указанных сторон имеет действительно партнерский, равноправный характер (т.е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);  
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель - удовлетворение государственного интереса);  
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон;  
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т.п.

Россия принадлежит к числу стран, которые имеют богатый исторический опыт концессионной деятельности в различных отраслях и сферах экономики. Создание и развитие в стране железных дорог происходило на концессионной основе. XIX век принес миру много новых изобретений: телеграф, телефон, электрическую лампочку, ротапринт, швейную машинку и др. Россия практически не отставала от передовых стран Европы и США в использовании в хозяйственной жизни этих достижений научно-технического прогресса, в том числе и одного из главных изобретений – железных дорог.

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

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

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

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

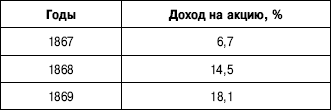
В конце 1863 г. фон Дервиз подал в правительство ходатайство о предоставлении ему новой концессии на постройку железной дороги от Рязани до Саратова, но уже не через Моршанск, а через Козлов и Тамбов. Денежные средства на строительство в полном объеме соглашалась предоставить английская компания Ленга.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

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

Выпущенные фон Дервизом облигации были реализованы в Германии на Берлинской и Франкфуртской биржах, хотя и за высокие комиссионные. В Англии же акции что называется совсем «не пошли», но фон Дервизу удалось разместить их среди российских предпринимателей. В результате необходимые деньги были собраны, дорога в кратчайшие сроки – 197 верст за полтора года – построена и введена в эксплуатацию, а реальная доходность ее оказалась значительно выше ожидаемой (табл. 6).

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

Таблица 6**.**Доходность акций Общества Рязанско-Козловской железной дороги



Источник:[36].

Однако на деле будущее железнодорожных концессий оказалось не столь блестящим. В начале 1880-х гг. правительство с учетом реалий хозяйственной деятельности (казнокрадство, коррупция чиновников и концессионеров) и общественного мнения меняет свои приоритеты в железнодорожной политике: отказывается от концессионной частнохозяйственной системы и постепенно переходит к строительству за счет казны, а также приступает к формированию государственного сектора железных дорог на путях возмездной национализации.

Это был первый широкомасштабный и достаточно протяженный по времени (20 лет) опыт введения в хозяйственную практику страны концессионных форм, причем в новой, бурно развивающейся отрасли. В то же время широкое использование концессий не сопровождалось созданием адекватной правовой и институциональной базы регулирования и контроля . По существу, железнодорожные общества была отпущены государством в самостоятельное плавание в надежде на рыночные саморегулирующие силы. В процессе интенсивной эксплуатации железные дороги быстро изнашивалась, а концессионеры не были заинтересованы в проведении модернизации, поскольку для этого требовались крупные капиталовложения, что неизбежно отражалось бы на прибыли.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Результаты концессионной деятельности государственных органов не замедлили сказаться. С 1922 по 1927 г. от зарубежных фирм было получено 2211 предложений о концессиях. Больше всего предложений поступило из Германии (табл. 7)

Таблица 7.Структура концессионных предложений по странам, % от общего количества предложений



Источник: [37, c. 104].

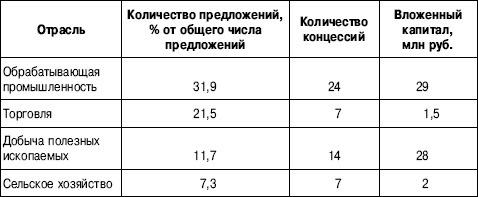
Однако заключено было только 163 концессионных договора (т.е. 7,5% от всех поступивших предложений), включая договоры о технической помощи. При этом часть из них по разным причинам прекратила свое действие в течение нескольких лет. В итоге к началу 1928 г. во всех отраслях хозяйства насчитывалось всего 114 концессий, из них 61 – общесоюзного значения, а 53 – республиканского [37, c.104] .

В отраслевом разрезе по количеству поступивших предложений, по числу заключенных концессий и по вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность (табл. 8).

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

Наивысшего развития концессионное дело достигло к 1928–1929 гг., когда в народное хозяйство было вложено 70 млн. руб. концессионного капитала.

Таблица 8**.**Отраслевая структура концессий

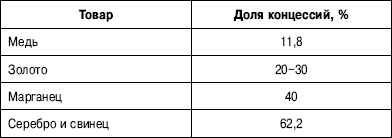


Источник: [37, c. 104].

Доходы концессионеров оказались весьма значительными, особенно в обрабатывающей промышленности, где чистая прибыль иностранных инвесторов равнялась 35–50% и приблизительно в 4–5 раз превышала прибыль государственных предприятий. Доход правительства от концессий в 1929 г., по разным подсчетам, был равен 4–20 млн руб. При этом собственно концессионные платежи составляли обычно около 60% всей суммы, а остальное приходилось на сборы, налоги и пошлины.

Скромнее выглядят относительные показатели удельного веса концессионных предприятий и результатов их работы в хозяйстве страны в целом. Доля концессий в совокупных инвестициях в народное хозяйство СССР не превышала 1%; в производстве же промышленной продукции она равнялась 0,6%, в производстве средств производства – 1,2%, в валовой продукции горной промышленности – 3%. Лишь в выпуске отдельных видов промышленной продукции доля концессий была достаточно высока (табл. 9).

Таблица 9**.**Доля концессий в производстве отдельных видов промышленной продукции, 1929 г., % от общего объема производства



Источник : [38, c.52].

На концессионных предприятиях работало около 20 тыс. человек, что составляло менее 1% рабочих СССР.

В конце 1920-х гг. советское правительство меняет приоритеты своей экономической политики и переходит от рыночных методов хозяйствования к административно-командным. Постепенно сворачивают концессионные проекты, что со временем приведет к полному вытеснению из советской экономики иностранного капитала.

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

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

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

Новый этап интереса к концессиям и иным формам государственно-частного партнёрства в России связан с периодом развития рыночных отношений в конце 90-х начала 2000-х г.г. Этим процессам будет посвящён отдельный раздел данного учебного пособия, где будут выяснены основные тенденции развития и причины, тормозящие государственно-частноё партнёрство в новейшей России.

**Часть 2. Механизм государственного управления и регулирования ГЧП**

**2.1. Институционально-правовые основы государственно-частного партнёрства**

Реализация преимуществ государственно-частного партнёрства осуществляется посредством специального механизма управления и регулирования, где государство формирует институциональную среду партнерств, занимается вопросами организации и управления процессом ГЧП, вырабатывает стратегию и принципы, на которых строятся отношения бизнеса с властью и обществом в рамках партнерских проектов. Оно получает концессионные и арендные платежи, контролирует цены, доходы, качество услуг, выполнение частным оператором закрепленных в договоре обязанностей. Кроме того, государство вырабатывает тарифную и таможенную политику, стимулирующую частную деятельность на объектах государственной собственности, определяет субсидируемые из бюджета проекты. Набор механизмов государственного регулирования различается в зависимости от отрасли, типа партнерства, социальной значимости проектов и других факторов.

Механизм ГЧП можно определить как совокупность различных инструментов, обеспечивающих единство общественных и частных интересов, благодаря использованию государственных ресурсов, а также средств государственного управления и контроля.

Становление и функционирование механизма ГЧП прочно связано с формированием благоприятного инвестиционного климата. Если государство стремится на широкое вовлечение частного сектора с целью нарастить объѐмы частного финансирования, тем более привлекательным должен быть инвестиционный климат. Большинство стран, адаптировавших механизм ГЧП, пришли к этому выводу методом проб и ошибок, имея негативный опыт реализации проектов ГЧП, многие из которых были остановлены, или – что значительно хуже – продолжают функционировать неэффективно, растрачивая время и ресурсы общества.[38, c.28].

Итак, благоприятный инвестиционный климат, обеспечивающий непосредственно успешность механизма ГЧП, определяется состоянием правового, институционального и финансового климата. В связи с этим непосредственно механизм управления ГЧП включает блоки: нормативно-законодательный, институциональный, финансовый.

Система управления ГЧП в каждой стране в значительной мере определяется уровнем развития экономики и особенностями национального законодательства по ее регулированию. Нормативно-законодательная база государственно-частного партнёрства определяет правила и границы такого взаимодействия, является основой формирования институциональной среды функционирования ГЧП.

Следует отметить, что в ряде стран–членов ЕС нет специального законодательства в сфере государственно-частного партнерства. Например, при заключении ГЧП-контрактов органы власти Нидерландов руководствуются общими гражданско-правовыми нормами и правилами государственных закупок ЕС. В Венгрии также нет специального правового закрепления понятия государственно-частного партнерства. Существует законодательство о концессиях, в дополнение к которому был принят нормативный акт о государственных закупках в соответствии с нормами ЕС.

Специальное законодательство в сфере государственно-частного партнерства существует в Испании. Основной формой ГЧП в этой стране является концессия. Для испанского законодательства характерно сочетание национального законодательства о ГЧП с применением правил ЕС о государственных закупках.

Особая законодательная система, регулирующая государственно-частное партнерство, сложилась в США, где существует двухуровневая система законодательства о ГЧП. На федеральном уровне устанавливаются базовые принципы партнерских отношений, определяются условия, на которых государство и частный бизнес могут реализовать ГЧП-контракт, в том числе, применительно к отдельных отраслям экономики.

На уровне законодательства штатов регулируются вопросы реализации конкретных ГЧП – проектов, формируя условия и устанавливая ограничения для реализации проектов. Например, в отдельных штатах нормативно закреплена процедура одобрения крупных проектов.

В Российской Федерации специальный закон о государственно-частном партнёрстве пока находится на стадии обсуждения в Государственной Думе, поэтому на федеральном уровне эти процессы регулируются более общими законами и нормативными актами.

Сейчас федеральное законодательство в сфере государственно-частного партнерства включает:

- Федеральный закон Российской Федерации №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г.;

- Федеральный закон Российской Федерации № 82-ФЗ «О Банке Развития» от 17.05.2007 г.;

- Постановление Правительства Российской Федерации №1016-ПП «О порядке предоставления в 2010 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов» от 14.12.2010 г.;

- Постановление Правительства Российской Федерации №1017-ПП «Об утверждении Правил отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов» от 14.12.2010 г.;

- Постановление Правительства Российской Федерации №134-ПП «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 01.03.2008г.;

- Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1007-р «Меморандум Банка развития» от 27.07.2007 г.;

- Федеральный закон от 21.07.05 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [39].

В 2013 г. проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства»,разработанный Министерством экономического развития Российской Федерации, внесён Правительством для рассмотрения в Государственную Думу. Не смотря на понимание значимости для социально-экономического развития механизма ГЧП, недостаток бюджетных финансовых ресурсов для создания полноценной публичной инфраструктуры и формирования стимулирующих условий для различных, принятых в мировой практике, форм ГЧП тормозит законотворческий процесс на федеральном уровне.

В отсутствие эффективного и достаточного регулирования договорных инструментов ГЧП на федеральном уровне некоторые субъекты Российской Федерации стали разрабатывать и принимать региональные законы о ГЧП.

Сейчас региональные законы о ГЧП приняты более чем в 60 субъектах Российской Федерации. [40].

Отдельные субъекты нашей страны уже принимают активные участие в развитии системы ГЧП в своих регионах, и имеют неплохую разработанную нормативно-правовую базу, основой которой является Модельный закон об участии субъекта РФ в ГЧП.[41].

Региональная нормативно-правовая база о ГЧП включает в себя только специальные законодательные акты и программные документы (рисунок 2).

Эта нормативно-правовая система сегодня становится фундаментом для становления механизмов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации.



Рисунок 2 – Система региональной нормативно-правовой базы о ГЧП

Источник: [42].

Одним из первых регионов, принявшим закон о ГЧП стал г. Санкт-Петербург. На данный момент город является одним из лидеров в развитии практики государственно-частного партнерства. В 2005 г. была принята попытка инициировать (по праву законодательной инициативы субъекта РФ) Федеральный закон «О частно-государственном партнерстве», а также принят Закон субъекта РФ «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 20 декабря 2006 г. Данное региональное законотворчество признано необходимым в связи с тем, что принятый в 2005 году Федеральный закон «О концессионных соглашениях» не отвечал на вопросы, интересующие инвесторов, касающиеся возврата инвестиций. [43].

В Удмуртской Республике, г. Ижевск, в апреле 2013 года был проведен конкурс на право заключения концессионного соглашения по проекту строительства многоуровневых парковок. Этот проект стал первым проектом государственно-частного партнерства в Ижевске. В Саратовской области в феврале 2013 года было подписано концессионное соглашение сроком на 25 лет о соглашении на создание системы переработки и утилизации твердых бытовых отходов. В Пензенской области начато проектирование промышленного парка в Никольске в рамках программы развития моногородов. [42].

Можно выделить две основных группы региональных законов о ГЧП:

группа 1: законы содержат достаточно детальное регулирование вопросов ГЧП и во многом имеют схожие положения с законом Санкт-Петербурга о ГЧП, включают детальное описание форм ГЧП (форм участия публичного партнера), гарантии прав партнеров и т.д;

группа 2:  законы содержат рамочное регулирование отношений в сфере ГЧП, включают лишь общие положения (зачастую состоят из 5 - 7 статей) и являются фактически декларативными документами.

Одной из ключевых проблем регионального законодательства в сфере ГЧП является наличие рисков противоречия указанных законов и, соответственно, конкретных положений соглашений по проектам ГЧП, реализуемых в соответствии с такими законами, аналогичным нормам федерального законодательства. В связи с этим важно завершить разработку и принятие упомянутого ранее федерального законопроекта «Об основах государственно-частного партнёрства». Это позволит чётко разграничить полномочия правительства Российской Федерации, субъектов федерации и муниципальных органов при реализации государственно-частных соглашений. В соответствии с законопроектом предполагается введение конкурса при заключении соглашений о ГЧП, устанавливаются гарантии прав и законных интересов частных партнеров и кредиторов.

Законопроект устранит существующие ограничения в федеральном законодательстве для реализации проектов ГЧП. В частности, привлечение субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием на основании возмездного договора частного лица подпадает под действующие нормы Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции", в котором заложены запреты на включение в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых является предметом торгов. [44].

В законопроекте привносятся изменения в Земельный кодекс в той его части, где разрешается предоставлять государственные земельные участки с соответствующими объектами, для реализации соглашений о государственно-частном партнерстве. Будут внесены изменения в Налоговый кодекс в связи с введением общего учета операций по налогообложению объектов имущества по соглашению о государственно-частном партнерстве и т.д.

Следовательно, важно в короткие сроки обеспечить системность в законодательно-нормативной базе ГЧП в России, придав политическую волю его механизму.

Институциональной основой взаимодействия государства и бизнеса является система договоров (контрактов), позволяющая, в частности, использовать контракты в качестве рыночного инструмента регулирования и стимулирования развития различных форм партнерских отношений. [45, c.84].

Институтами ГЧП выступают различные учреждения и организации разных форм собственности, способствующие отбору, разработке, реализации и управлению крупными проектами, обеспечивающие доступ к различным финансовым ресурсам всем участникам ГЧП. Непосредственно управлением государственно-частного партнёрства занимаются центры ГЧП. Во многих странах для этого используются централизованные органы исполнительной власти или министерские структуры, предоставляющие ресурсы для разработки проекта или другие стимулы для применения механизма ГЧП. Эти институты могут координироваться одним центральным агентством или ведомством (часто называемым «центром по государственно- частному партнѐрству»), или могут быть распределены среди ряда агентств и ведомств. [38, c.22].

Центры ГЧП, как правило, выполняют функции:

- совершенствование правовой/нормативной базы для ГЧП (внесение проектов новых законодательных актов по ГЧП или внесение изменений в существующие законы и подготовка распоряжений для управления развитием ГЧП);

- обеспечение интеграции программы ГЧП в общую систему планирования с тем, чтобы реализовывать только те проекты, которые входят в список приоритетных государственных проектов;

- обеспечение выполнения проектами экологических, социальных и иных существенных требований;

- продвижение возможностей ГЧП на федеральном и региональном уровнях, например, управление политическими ожиданиями, отбор проектов, государственная поддержка, финансирование разработки и структурирования проекта;

- освещение возможностей механизма ГЧП среди потенциальных инвесторов и финансистов.

Основные функции центров ГЧП можно разделить на четыре группы: правовое/нормативное, отбор проектов, финансирование проектов и формирование рынка (поддержка ГЧП внутри правительства, среди государственных предприятий и частных инвесторов/финансовых организаций), как показано ниже на рисунке 3.

Центр ГЧП может являться единым источником информации для инвесторов и государственных органов, осуществляя координацию деятельности в области ГЧП в разных секторах. Таким образом, появляется возможность сделать программу ГЧП единообразной и последовательной для инвесторов и государственных органов исполнительной власти. В полномочия центра входят разработка и распространение опыта, политики и законодательства в области ГЧП.

Центры ГЧП, которые обладают исполнительными полномочиями, являются более эффективными по сравнению с теми центрами, которые предоставляют только консультативные услуги. Обладая ограниченными



Рис. 3 Основная деятельность правительства в рамках механизма ГЧП

Источник: [38, c.23].

ресурсами государство, может предпочесть сконцентрироваться на наиболее финансово-жизнеспособных проектах. Поэтому проекты будут конкурировать между собой за получение ресурсов. Необходимо чётко определить термин «жизнеспособность», чтобы не выбирать только прибыльные проекты (например, телекоммуникации и порты), не уделяя должного внимания другим стратегическим для населения проектам (таким как водоснабжение, канализация, дороги).

Важно также сосредоточиться на выборе более эффективных проектов. Отраслевые министерства и государственные предприятия предпочитают реализовывать наиболее рискованные и менее эффективные проекты. А это оборачивается провалами, что подрывает доверие к самому понятию «частно-государственное партнёрство». Целесообразно поэтому предоставить специальные стимулы для использования механизма ГЧП в подходящих для этого проектах. Такие стимулы могут включать дополнительную бюджетную поддержку, техническое содействие, финансирование предпроектной работы или установление квот, по реализации проектов через механизм ГЧП.

Мировая практика в области организации управления, регулированию и контролю деятельности ГЧП отличается разнообразием. Но, как правило, специальные органы не создаются.

Общие функции надзора за выполнением договоров возлагаются на министерства и ведомства, в том числе региональные. Специфические функции управления и регулирования, связанные с ценами на продукцию и услуги, с контролем за соблюдением антимонопольного законодательства и прочее, осуществляются в рамках полномочий соответствующих министерств и ведомств. Регулирующие функции государство осуществляет, также участвуя в создании соответствующей рыночной инфраструктуры ГЧП (управляющих, консалтинговых, юридических, информационно-аналитических и иных компаний).

Интересен опыт британской системы управления ГЧП, она начала создаваться в 1992 г., когда правительство Дж. Мейджора объявило о новой программе государственно-частного партнерства и концепции управления государственной собственностью под названием «Частная финансовая инициатива» (Private Finance Initiative, PFI). Сразу после этого государственное Казначейство страны образовало группу из высоко квалифицированных государственных служащих и представителей Сити (Treasury Task Force) в целях оказания разносторонней помощи министерствам и ведомствам в вопросах коммерциализации их хозяйства. Для управления автострадами и магистральными дорогами в 1994 г. было создано Британское агентство автострад (British Highway Agency), подчиненное министерству транспорта (Transport Department). Аналогичные подразделения создавались и в других министерствах и ведомствах. Для проработки различных вопросов о партнерствах правительство и ведомства стали организовывать консультационные и иные компании, а также контролирующие структуры.

На основе Treasury Task Force в 2000 г. была сформирована специальная государственно-частная компания Partnerships UK, имеющая правовую форму товарищества с ограниченной ответственностью (limited liability company). Капитал компании – 10 млн ф. ст. По состоянию на март 2004 г. Partnerships UK имела 52 штатных сотрудника (в марте 2003 г. – 47 человек). Объем финансирования – 45 млн ф. ст. в год. Организационная структура: правление, инвестиционный комитет, комитет аудита, финансовый комитет. [46].

Компания Partnerships UK - не только советник и консультант, но и разработчик проектов ГЧП, работающий в тесном контакте с органами государственной власти. Миссия компании состоит в том, чтобы во взаимодействии с заинтересованными государственными учреждениями различного уровня и бизнесом сделать ГЧП более эффективным и полезным для общества инвестиционным инструментом, идентифицировать и структурировать новые возможности сотрудничества государства с частным сектором.

Компания осуществляет оценку проектов и результатов их выполнения, разрабатывает модели ГЧП, подписывает договоры о развитии партнерства (Development Partnership Agreement, DPA) или о создании совместного государственно-частного предприятия, разделяет риски и прибыли, помогает преодолевать трудности при реализации отдельных проектов, сопровождает проекты в течение срока их осуществления.

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

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

Главным государственным органом по оценке правительственных программ PFI в Великобритании является Национальное финансово-ревизионное управление (National Audit Office, NAO). Оно по поручению парламента проводит аудиторские проверки расходования государственных средств. Управление располагает необходимым штатом (580 человек) и проверяет выбранные проекты на соответствие цены и качества, на адекватность государственной политике закупок, а также оценивает уровень эффективности расходования государственных средств. Ежегодно управление готовит для парламента около 60 отчетов по оценке цены и качества государственных закупок в целом, в том числе осуществляемых в рамках PFI-программ. Деятельность его регламентируется Законом от 1983 г. По имеющимся оценкам, управление приносит 8 ф. ст. на каждый фунт, затраченный на его содержание.

Другим контролирующим органом в Великобритании является Комитет по контролю за расходами государственных средств (The Committee of Public Accounts, СPA), который по поручению Палаты общин осуществляет аудиторские проверки правильности расходования этих средств. Он проводит проверки как самостоятельно, так и по поручению NAO, а затем готовит соответствующие рекомендации.

NAO и СPA не только анализируют, пишут отчеты и дают рекомендации, базирующиеся на полученных результатах, но также выпускают обзоры (отчеты) по важнейшим аспектам политики ГЧП и программам (строительство объектов PFI, управление проектами, соотношение «цена – качество» и т.д.).[47].

По аналогичной схеме сформировано управление ГЧП в ряде других развитых стран. Так, в ФРГ в декабре 2007 г. решением федерального правительства учреждена государственно-частная компания Partnerschaft Deutschland (PD). PD в тесном сотрудничестве с министерством финансов и министерством транспорта и городского развития ФРГ при участии госбанка по развитию «Кредитанштальт фюр Видерауфбау» и ряда частных консалтинговых, девелоперских и других профильных компаний специализируется на оказании консультационных услуг потенциальным федеральным, земельным и муниципальным заказчикам [48] .

В рамочном соглашении с PD в качестве заказчиков участвуют федеральное правительство, 10 федеральных земель, 82 коммуны, ряд публично-правовых организаций и предприятий. Одной из важнейших функций, возложенных на указанное агентство, является общее содействие развитию рынка ГЧП и расширение сферы применения различных видов государственно-частной кооперации. В функции PD входят обобщение практики реализации проектов ГЧП, разработка единых стандартов и типовых форм взаимодействия государственных и частных институтов, мероприятий по снижению организационных издержек на всех стадиях осуществления рассматриваемых проектов.

Определённый интерес для России может представлять регулирования ГЧП в Испании, поскольку эта страна имеет федеративное устройство с хорошо отлаженной системой местного самоуправления, и достаточно успешный опыт использования концессионных форм ГЧП.

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

Закон 30/2007 предусматривает две формы ГЧП – «институциональную» (создание предприятия со смешанным капиталом для оказания общественно значимых услуг) и «контрактную» (соглашения о выполнении работ по государственному объекту, о концессии, об управлении общественными услугами, о снабжении, об оказании услуг, о государственно-частном партнерстве) [49] .

В автономных областях развитие ГЧП регулируется, кроме того, «Королевским декретом о закупках на региональном уровне» (1986 г.), а в муниципальных образованиях «Положением об услугах местных органов власти» (1955 г.) [49] .

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

Вне зависимости от формы организации управляющей ГЧП структуры за рубежом этот регулирующий орган значительно зависит от заинтересованных министерств и ведомств, поэтому он нуждается в достаточном объёме полномочий для проведения собственной независимой деятельности при разработке правил функционирования рынка проектов ГЧП.

Возможности независимого положения управляющих органов ГЧП во многом определяется национальным законодательством, развитостью институтов гражданского общества, независимостью судов, другими институциональными факторами. Для того чтобы гарантировать справедливость принимаемых решений, регулирующий орган должен быть свободным от политического вмешательства и давления, иметь достаточно власти, чтобы принимать решения без рисков вмешательства заинтересованных сторон: министерств и частного сектора. Оставляя его в структуре министерства или устанавливая его прямое подчинение министерству, государство и общество рискуют, что он будет защищать ведомственные интересы в ущерб общественным. А главная задача такого органа состоит в защите интересов общества и потребителей. Именно по этой причине он должен быть выведен из ведомственного подчинения и руководствоваться только законом.

Регулирование не должно быть обременительным и для частного сектора. Оно призвано стимулировать нововведения, повышать производительности труда и прибыльность бизнеса. Государство должно разработать набор индикаторов, которые используются в целях контроля за выполнением частным сектором, контрактных условий ГЧП, а также увеличения прозрачности самого процесса контроля и, следовательно, ответственности регулирующих органов.

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

Формирование системы управления ГЧП в современной России началось в 2004 г. В июне 2004 г. при Председателе Правительства РФ был создан Совет по конкурентоспособности. Одна из его задач состояла в «обеспечении взаимодействия органов исполнительной власти с предпринимательским сообществом» [50] .

В состав совета вошли министры федерального Правительства, руководители Банка России, бизнесмены, представители науки. 1 октября 2004 г. этот совет, а затем 7 октября и Правительство РФ, впервые рассматривали вопросы государственно-частного партнерства на транспортном комплексе.

В соответствии с принятыми решениями в министерствах и ведомствах начали создаваться консультативные органы ГЧП. Были сформированы экспертные советы по государственно-частному партнерству при министерствах транспорта, экономического развития, регионального развития, культуры и массовых коммуникаций, а также при Морской коллегии. Через них, в частности, проходят утверждение проекты, претендующие на получение средств Инвестиционного фонда РФ.

Инвестиционный фонд, особые экономические зоны, концессионные соглашения являются ведущими инструментамигосударственно-частного партнерства в РФ.

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

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

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

В сентябре 2007 г. развернулась работа по передаче полномочий по Инвестиционному фонду из Минэкономразвития в Министерство регионального развития (Минрегион). Последнее сразу же начало формировать новую нормативно-правовую базу работы Инвестиционного фонда РФ.

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

Согласно принятой в настоящее время процедуре проекты, которые соответствуют установленным критериям и получили положительные заключения министерств и ведомств, рассматриваются Инвестиционной комиссией. Она формирует перечень пакеты документов по отобранным проектам общегосударственного значения и передает их в Минрегион РФ для организации рассмотрения в Правительственной комиссии. [51] .

Проекты, одобренные Правительственной комиссией, включаются в перечень инвестиционных проектов, которые получат бюджетные ассигнования фонда. Эти проекты утверждаются Правительством РФ. Распоряжение Правительства является основанием для заключения от его имени инвестиционного соглашения между ответственным исполнителем и инвестором. После заключения инвестиционного соглашения и договора о предоставлении государственной гарантии проект считается утвержденным и регистрируется в Государственном реестре проектов.

Управление средствами Инвестиционного фонда РФ и процедура утверждения проектов отражена на рис. 4.

Бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда могут также предоставляться для региональных инвестиционных проектов, направленных на социально-экономическое развитие регионов в сфере государственных инфраструктурных объектов, а также для реализации инновационных проектов. Проекты могут иметь и межрегиональное значение, если они реализуются на территории двух и более субъектов РФ. Доля финансирования таких проектов со стороны инвесторов должна составлять не менее 50% их стоимости, а вся стоимость – не менее 500 млн руб.

Одной из государственных структур, регулирующих сферу инвестиций в РФ, а также сферу ГЧП является Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». В соответствии с п.11 ст.3 ФЗ «О банке развития» от 17 мая 2007 года №82-ФЗ, Внешэкономбанк (Банк развития) участвует в реализации проектов по созданию объектов инфраструктуры, особых экономических зон и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования этих зон.

За Внешэкономбанком закреплена функция участника рынка ГЧП, именно он определяет приоритет инструментов ГЧП, устанавливает показатели, механизмы и ограничения финансирования соответствующих проектов, сам при этом участвует в нескольких крупных проектах. Для содействия подготовки и реализации проектов развития общественной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства, развития российского рынка проектов ГЧП Внешэкономбанком в 2008 г. был создан Центр государственно-частного партнерства, с 2012 г. стал именоваться

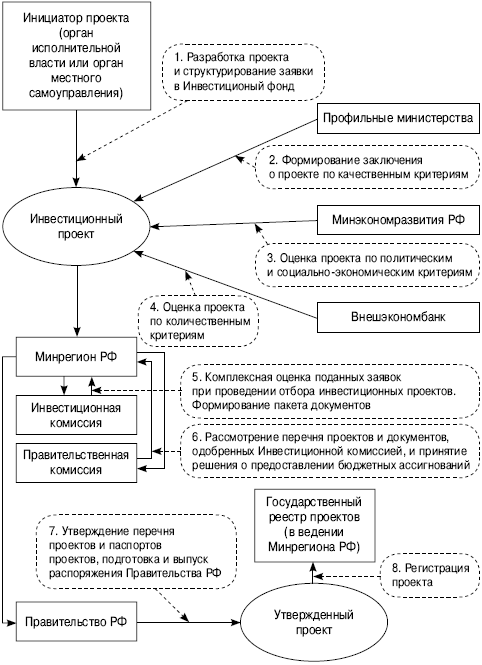


Рисунок 4.Система управления средствами Инвестиционного фонда РФ и процедура утверждения проекта общегосударственного значения

Дирекцией ГЧП. Основная цель данного Центра - оказание поддержки органам государственного и муниципального управления в целях реализации отраслевых, региональных или городских стратегий развития общественной инфраструктуры на условиях ГЧП.

Центр ГЧП не только поддерживает осуществление инфраструктурных проектов и развивает институты ГЧП и соответствующую нормативную базу на разных уровнях, но и обобщает и распространяет передовой опыт о ГЧП в странах СНГ, разрабатывает новые для России модели ГЧП, в частности, «[Строю-Владею-Передаю в аренду-передаю в собственность](http://www.pppinrussia.ru/main/metodicheskie_materiali/organizatsiya_proekta_gchp/bolt)» (Build-Own-Lease-Transfer, BOLT), и многое другое. Сегодня Центр ГЧП является финансовым консультантом Правительства РФ по оценке финансовой, бюджетной и экономической эффективности проектов, претендующих на средства Инвестиционного Фонда РФ, и единственным исполнителем услуг по инвестиционному консультированию при отборе инвестиционных проектов, осуществляемых на условиях ГЧП. Центр стал ведущим институтом регулирования и управления механизмом государственно-частного партнёрства на всём постсоветском пространстве.

Для развития инновационных отраслей экономики и продвижения на международный рынок российских наукоемких технологических продуктов создана ОАО «Российская венчурная компания» (ОАО «РВК»). Уставный капитал ОАО «РВК» в настоящее время составляет 28 225 879 400 рублей. Основными целями деятельности ОАО «РВК» являются: стимулирование создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования и значительное увеличение финансовых ресурсов венчурных фондов.

РВК вкладывает средства через частные венчурные фонды, предоставляя каждому из них 49% от их инвестиционных ресурсов. Остальные 51 % управляющая компания привлекает у частных инвесторов. Число венчурных фондов, сформированных РВК, достигло семи при их общем объеме 18,983 млрд. рублей. 100% РВК принадлежит Федеральному агентству по управлению федеральным имуществом (Росимущество)

Всего в рамках государственно-частного партнёрства сформировано 7 венчурных фондов. Их общий объём— 18,983 млрд руб. Доля [Российской венчурной компании](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%87%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F) в каждом фонде составляет 49 %, 51 % - средства частных инвесторов. [52].

Таблица 10 Список фондов, созданных совместно с Российской венчурной компанией

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Название фонда** | **Объём фонда** | **Управляющая компания** |
| ВТБ-Фонд венчурный | 3,061 млрд.руб. | [ВТБ Управление активами](http://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%92%D0%A2%D0%91_%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8&action=edit&redlink=1) |
| Биопроцесс Кэпитал Венчурс | 3 млрд.руб. | Биопроцесс Кэпитал Партнерс |
| Максвелл Биотех | 3,061 млрд. руб. | Максвелл Эссет Менеджмент |
| Лидер-Инновации | 3 млрд.руб. | Лидер |
| Тамир Фишман Си Ай Джи | 2 млрд.руб. | Инновационные решения |
| Новые технологии | 3,061 млрд.руб. | [Альянс РОСНО Управление Активами](http://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%90%D0%BB%D1%8C%D1%8F%D0%BD%D1%81_%D0%A0%D0%9E%D0%A1%D0%9D%D0%9E_%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%90%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8&action=edit&redlink=1) |
| С-Групп Венчурс | 1,8 млрд.руб. | Север Эссет Менеджмент |

 Источник: [52].

Концессионное соглашение также в России является важнейшим инструментом государственно-частного партнёрства. Значимость концессий проявляется в отраслях производственной инфраструктуры, традиционно находившихся в государственной собственности: электроэнергетике, железнодорожном транспорте, автодорожном хозяйстве, портах, аэропортах, магистральной транспортировке газа, коммунальном хозяйстве и т.п. Распространение концессий на новые сферы при одновременном совершенствовании их хозяйственного механизма – главная характерная черта современного развития данной формы партнерства.

Концессии являются наиболее прогрессивной и комплексной формой ГЧП. Во-первых, в отличие от других форм они всегда носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает полной свободой в принятии управленческих решений, что также отличает их, например, от смешанных предприятий. В-третьих, у государства в рамках концессионного договора и публично-правовых норм остается в целом достаточно много рычагов воздействия на концессионера при возникновении необходимости защиты общественных интересов.

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

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

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

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

Следовательно, в России сформирована полноценная институциональная структура государственно-частного партнёрства, как на Федеральном, так и на региональном уровне. Созданы нормативные и организационные механизмы взаимодействия государства и бизнеса в рамках соответствующих партнёрских проектов.

**2.2. Финансовый механизм финансирования ГЧП и основы проектного финансирования**

В процессе становления и развития ГЧП в России важное место занимают вопросы дальнейшего совершенствования финансовых форм, методов и инструментов реализации такого партнерства. Особая значимость проблемы связана с тем, что предлагаемые к исполнению проекты ресурсоёмки, причём для их реализации применяются и общественные ресурсы. Поэтому важно установить баланс интересов государства и бизнеса путем проведения оптимальной финансовой политики в рамках ГЧП.[53].

С точки зрения обеспечения общественного благосостояния к числу основных эффектов от совместной организации финансирования и реализации таких проектов обычно относят:

- возможность осуществления общественно значимых проектов, мало привлекательных для традиционных форм частного финансирования;

- повышение эффективности проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты;

- оптимизацию структуры финансирования проектов за счет использования как национальной, так и международной поддержки и расширения доступа к новым источникам финансирования;

- сокращение инвестиционных рисков государства путем их распределения между партнерами по проекту;

- снижение бюджетных расходов на содержание и эксплуатацию объектов за счет привлечения частных средств и переноса части затрат на пользователей этих объектов;

- исключение из сферы деятельности государственных (муниципальных) органов не свойственных им финансово-хозяйственных функций и высвобождение общественных ресурсов для решения насущных социальных задач;

- непосредственное решение в рамках проектов ГЧП социальных, экологических и других общественно важных проблем;

- рост инвестиционной привлекательности территорий и общее оживление деловой активности. [54].

Для участия в крупных проектах ГЧП обычно объединяются строительные, финансовые, проектные и иные компании, как отечественные, так и иностранные, государственные, территориальные и муниципальные администрации. В целом можно выделить типы участников, действующие в разных секторах:

В государственном секторе:

• государственный, региональный и местный бюджеты;

• агентства по гарантированию инвестиций.

Правительство как орган государственной власти либо муниципалитет определяет потребности в развитии инфраструктуры, составляет первоначальные предложения по проекту на основе социально-экономической ситуации в стране или регионе. Необходимым условием для начала реализации проекта ГЧП является зрелость институциональной среды, открывающая допуск частного сектора к финансированию производственной инфраструктуры, отрасли которой являются естественными монополиями (электроэнергетика, железные дороги, газо,– нефтепроводы, коммунальные сети и т.п.).

В производственном секторе:

• компания – победитель тендера на концессию или контракт (концессионер);

• проектная компания, учреждаемая концессионером (обычно не имеет ни финансовой истории, ни имущества для залога);

• подрядчики (генеральный подрядчик, субподрядчики);

• поставщики оборудования;

• покупатели товаров и услуг, производимых на объекте инвестиционной деятельности;

• управляющая компания – оператор, осуществляющая управление объектом инвестиционной деятельности до и после его ввода в эксплуатацию.

Взаимодействие участников осуществляется следующим образом. Строительные, инвестиционные, эксплуатационные фирмы обычно создают специальную компанию (консорциум), которая действует от их имени как концессионер. Концессионер может привлекать в качестве инвесторов представителей общественного сектора (например, финансовые учреждения экспортно-импортного развития, кредитования или правительственные структуры). Участники концессии согласовывают объемы вкладываемых капиталов, устанавливают правила управления компанией, а также разделения прибылей и рисков.

В финансовом секторе:

• банки, финансирующие и кредитующие проект;

• инвестиционные банки;

• институциональные инвесторы (приобретающие акции и другие ценные бумаги, эмитируемые проектной компанией).

В страховом секторе:

• страховые компании;

• банки-гаранты.

Банки и другие финансовые учреждения (страховые компании, фонды, международные финансовые организации) в зарубежных странах до 1990-х гг. предоставляли средств на реализацию инфраструктурных проектов в форме коммерческих кредитов. В 1990-е гг. финансовые учреждения стали применять проектное финансирование, ориентированное на разделение рисков с другими институциональными инвесторами.

Также участниками являются прочие рыночные институты и участники (консультанты, лизинговые компании и т.д.), которые строят, управляют и осуществляют оперативную деятельность в качестве третьих лиц. Речь идёт о подрядчиках строительства и операторах проектных и строительных работ.

В развитых странах существенное место отводится институтам гражданского общества. Этот тип участников представляет интересы населения. [21, c.123].

Взаимодействие участников ГЧП происходит посредством разнообразных финансовых моделей. Во всех финансовых моделях ГЧП создание финансового механизма проходит в несколько этапов:

- разработка проекта, в рамках которого планируется реализация интересов его участников (государства и частного сектора) путём создания и эксплуатации объектов инвестиций;

- финансирование инвестиций из различных источников и реализация инвестиционной фазы проекта;

- эксплуатация объектов, созданных в рамках проекта, путём заключения долгосрочных договоров, и получение выгод (в том числе, финансовых) всеми участниками проекта в соответствии с их целями;

- переход объекта инвестиций по истечении срока договора в частную или государственную собственность.

В рамках данной схемы выделяются разные модели сотрудничества государства и частного сектора. В частности, согласно международной классификации существует семь базовых моделей организации ГЧП, различающихся разной степенью участия государства и бизнеса в финансировании проекта, в управлении проектом или построенным объектом, в распределении прав собственности на него и проектных рисков (BOT, BOOT, BTO, BOO, BOMT, DBOOT, DBFO – англ. аббревиатура). Каждая из этих организационных моделей имеет собственные особенности организации финансовых отношений. В целом наиболее распространенными источниками финансирования ГЧП-проектов являются:

- государственное финансирование, при котором государство привлекает заѐмные средства и предоставляет их проекту через кредитование конечного заѐмщика, гранты, субсидии или гарантии по долговым обязательствам. Обычно органы государственной власти имеют возможность получать кредиты по более низкой процентной ставке, что позволяет несколько удешевлять бюджет проектов;

- корпоративное финансирование, при котором компания привлекает заѐмные средства, используя свою кредитную историю и действующий бизнес (независимо от того, обеспечивается ли кредит активами или доходами компании), и использует их для инвестирования в проект. Такими возможностями могут обладать внешние инвесторы, однако, объѐм требуемых инвестиций и прибыли, которые обычно такие инвесторы хотят получить от вложений, могут привести к слишком высокой стоимости финансирования и, поэтому такое финансирование также не очень привлекательно;

- проектное финансирование, при котором прямые кредиты предоставляются напрямую создаваемой проектной компании. В этом случае кредиторы полагаются на денежные потоки проекта для погашения долга, при этом обеспечение долга ограничено текущими активами проекта и будущими доходами. В результате долг проектной компании не отражается ни в балансе акционеров, ни в балансе государственного партнёра по ГЧП (концедента). Пропорции в использовании средств из перечисленных источников финансирования, также как и решение о том, какую форму финансирования использовать, зависят от доступности финансирования на рынке и желания кредиторов нести определѐнные проектные или кредитные риски в соответствии с их взглядами на развитие и колебания рынка, а также с их собственными внутренними подходами к управлению рисками.[38, c.47].

Итак, государственно-частное партнёрство обеспечивает возможность финансирования проекта из разных источников и комбинирования собственных и заѐмных средств.

Использование собственного капитала подразумевает инвестирование средств в проектную компанию, включая еѐ уставный капитал и другие акционерные активы. Собственный капитал имеет самый низкий приоритет в списке источников финансирования, т.к. кредиторы будут иметь преимущественное право на активы и доходы от проекта перед акционерами в период функционирования проекта. В случае же остановки или банкротства проекта акционеры последними смогут рассчитывать на возврат своих вложений. Они, как правило, могут получить дивиденды только в том случае, если деятельность компании приносит прибыль. Участие в проекте собственным капиталом является наиболее рискованным видом инвестиций и, следовательно, потенциально приносит наибольшие доходы.

Заѐмные средства могут привлекаться из разных источников: коммерческие финансово-кредитные организации, экспортные кредитные агентства, двусторонние и многосторонние организации, держатели облигаций (институциональные инвесторы) и иногда само государство, на территории которого реализуется проект. В отличие от собственного капитала, кредитные средства имеют наивысший приоритет среди источников финансирования (поскольку выплаты по основному долгу будут производиться ранее всех других платежей). Погашение кредита может осуществляться как по фиксированной, так и по плавающей ставке в соответствии с графиком регулярных платежей. Источник кредитных средств будет иметь значительное влияние на характер предоставляемого займа.

Проекты ГЧП обычно нацелены на строительство дорогостоящих объектов длительного жизненного цикла, приносящих стабильные доходы, поэтому они требуют долгосрочного кредитования по фиксированной ставке. Такая заѐмная структура хорошо сочетается со структурой активов пенсионных фондов и других институциональных инвесторов.

Финансирование путѐм выпуска облигаций позволяет заѐмщику получить доступ к заѐмным средствам напрямую от физических или юридических лиц, вместо использования коммерческих кредиторов в качестве финансовых посредников. Эмитенты (заѐмщики) реализуют облигации среди инвесторов. Ведущий управляющий помогает эмитенту с маркетингом облигаций. Доверитель фонда выкупа облигаций обладает правом действовать от имени инвесторов, что исключает ситуацию, когда какой-либо инвестор может самостоятельно заявить о дефолте. Финансирование путѐм выпуска облигаций характеризуется низкой стоимостью заѐмного капитала и длительным сроком заимствования при условии достаточно сильной кредитной позиции выпущенных облигаций. Можно обратиться к рейтинговым агентствам за консультацией на этапе структурирования проекта с целью максимального повышения кредитного рейтинга проекта. Рейтинговые агентства проведут оценку рисков проекта и определят кредитный рейтинг облигаций, что даст потенциальным покупателям соответствующую информацию о том, насколько привлекательны выпускаемые облигации, и какая цена является для них справедливой.

С целью повышения вероятности получения кредита и снижения его стоимости могут использоваться разные формы повышения кредитного рейтинга заѐмщика. Например, привлечение узкоспециализированного страховщика (или многостороннего кредитного института, например, Всемирного банка), который может повысить кредитный рейтинг облигаций, предоставив «страховое покрытие». Такой узкоспециализированный страховщик, как правило, обладает наивысшим кредитным рейтингом (обычно рейтингом «ААА»), и предоставляет гарантии инвесторам, используя свой кредитный рейтинг для снижения рисков инвесторов. Таким образом, кредитный рейтинг облигаций повышается, а требуемая доходность по ним снижается. Это снижение требуемой доходности и оправдывает стоимость страхового покрытия.

В зарубежной практике широко используются мезонинные или субординированные инвестиции.

Мезонинные инвестиции – это нечто среднее между собственными и заѐмными средствами. Они менее интересны инвестору, чем прямые кредиты, но более привлекательны, чем акционерный капитал. Примерами мезонинных источников финансирования являются субординированные кредиты и привилегированные акции. Субординированные кредиты предусматривают, что кредитор соглашается на возврат средств после того, как будут выплачены «старшие» долги всем кредиторам с преимущественным правом требования, как в связи с получением проектных доходов, так и в случае неплатѐжеспособности заѐмщика.

В качестве «старших» долгов могут быть привилегированные акции, имеющие приоритет перед «обыкновенными» акциями в случае распределения прибыли. Участники проекта, предоставляющие мезонинное финансирование, получают либо компенсацию за принятие на себя дополнительного риска, либо - более высокую процентную ставку по кредитам по сравнению с обязательствами по «старшему» займу. Использование мезонинных источников финансирования (которые можно также охарактеризовать как квази- собственный капитал) позволяет проектной компании обеспечить более высокое соотношение между заѐмными и собственными средствами, хотя и по более высокой цене, чем в случае основного долга. Акционеры могут предпочесть использование субординированных кредитов использованию собственных средств для того, чтобы получить налоговые вычеты по процентным платежам; избежать выплаты подоходного налога на дивиденды; обойти ограничения, устанавливаемые для некоторых институтов по инвестированию в собственный капитал; дать возможность проектной компании обслуживать еѐ субординированный кредит в условиях запрета распределять прибыль; обеспечить акционерам определѐнные гарантии, предоставив им возможность вкладываться в активы с более высоким приоритетом, чем кредиты коммерческих кредиторов.

Но субординированные кредиторы, в отличие от держателей собственного капитала, не получают доли от прибыли; обычно не имеют права голоса и контроля; могут быть объектом применения закона о процентных прибылях на заѐмные средства (закона о ростовщичестве – usury law), который ограничивает максимальный размер процентной ставки, которую они могут взимать, в то время как акционеры не имеют подобных ограничений.[38, c.48-49].

Проектное финансирование рассматривается в некоторых случаях как более предпочтительный источник по сравнению с другими. Гибкость и распределение рисков при выборе финансовых источников превратило проектное финансирование в один из самых распространенных и финансовых инструментов, применяемых в проектах ГЧП. Проектное финансирование известное также как финансирование с «ограниченным правом регресса», т.е. каждый участник проекта берет на себя зависящие от него риски, стоимость финансирования при этом невысокая. Участники проекта высоко мотивированы, т.к. их прибыли напрямую зависит от успеха реализации проекта. Всё это обеспечивает гибкость, рациональность и прозрачность проектного финансирования, превращая его в основной финансовый инструмент ГЧП.

Проектное финансирование обеспечивает более выгодную средневзвешенную стоимость капитала по сравнению с чистым финансированием из собственных средств. Оно также способствует использованию более прозрачного механизма распределения рисков и создаѐт стимулы для повышения качества работы всех участников проекта и эффективного управления рисками. При проектном финансировании обязательства по кредиту несѐт проектная компания. Доля любого из акционеров в капитале этой компании достаточно мала, поэтому обязательства проектной компании не отражаются в балансе акционеров. Это снижает влияние проекта на стоимость существующих кредитов акционеров и на их способность привлекать заѐмные средства, что может потребоваться в случае необходимости дополнительных инвестиций.

Ещѐ одним преимуществом проектного финансирования для акционеров является отсутствие или ограничение права регресса кредиторов в отношении акционеров. Обычно проектная компания создаѐтся в форме управляющей компании с ограниченной ответственностью, поэтому право регресса, предоставленное кредиторам, будет ограничиваться в основном или полностью активами проекта. Уровень предоставляемого права регресса на активы акционеров обычно называется «спонсорской поддержкой». Она может включать обязательства покрыть непредвиденные расходы проекта из

собственного капитала акционеров или предоставить субординированный кредит для покрытия перерасходов.

Для крупных партнерских проектов характерны различные комбинации долгового и долевого, внешнего и внутреннего финансирования, гарантий, страхования.

Синергетический эффект от участия разнородных финансово-кредитных институтов в системах проектного финансирования проявляется в том, что кредиторы и заемщики идентифицируют, оценивают и анализируют не только результаты своего участия, но и риски проекта в целом, совокупную неопределенность его внешней и внутренней среды. Кроме того, они планируют и прогнозируют динамику финансовых потоков (сальдо затрат и предполагаемых поступлений) для определения перспектив возврата вложенных в проект средств и комплексного учета последствий его реализации. Доля заемного капитала в проектном финансировании значительно выше, чем в обычных корпоративных проектах и кредитах. Средняя сумма, предоставляемая кредиторами, составляет 70–80% всех капитальных затрат по проекту.

Итак, проекты ГЧП обладают многими потенциальными источниками финансирования. Одни из них используются постоянно, другие могут быть доступны только на отдельных стадиях проекта.

В России в соответствии с законодательством финансирование капитальных затрат в рамках проектов ГЧП может осуществляться посредством таких инструментов, как долевое финансирование (собственные средства частного инвестора, средства Фонда национального благосостояния); долговое финансирование (облигационный займы, средства пенсионных фондов, привлекаемые посредством выпуска ипотечных, корпоративных и концессионных облигаций), кредиты и гранты российских и международных финансовых институтов.

Источники финансирования определяются участниками проектов ГЧП на основе оценки рисков и доходности по проекту, а также ситуации на рынке капитала.

Для реализации проектов ГЧП в большинстве случаев инициаторами проекта создается специализированная проектная компания (так называемая СПК), которая аккумулирует финансовые ресурсы. Как правило, специализированная проектная компания формируется для осуществления инвестиционной сделки и приобретает определенные права собственности или обязательства по проекту. Главной целью СПК является сосредоточение активов, обязательств и рисков бизнеса и государства. СПК также обеспечивает защиту активов, осуществляя совместное владение активами по проекту, а также управление корпоративными финансами в процессе привлечения долгового и долевого финансирования.

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

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

Средства пенсионных фондов являются также привлекательным источником финансирования проектов ГЧП в России из-за рублевой ликвидности, долгосрочного характера размещения пенсионных накоплений, низкой процентной ставки по данному виду капитала, а также наличия высокого спроса со стороны данных организаций на новые инструменты, позволяющие диверсифицировать портфель вложений. [55, c.36-37].

Многообразие финансовых источников, однако, может быть использовано, если проект-ГЧП обладает финансовой поддержкой со стороны государства. Лишь немногие проекты ГЧП могут быть рентабельными при отсутствии какой-либо формы технической или финансовой поддержки со стороны государства. Эффективное финансирование проектов через механизм ГЧП может означать то, что государство берет на себя часть рисков, которыми оно может управлять лучше, чем частные инвесторы, и государство может поддержать те проекты, которые экономически целесообразны, но нерентабельны. В случае если инфраструктурный проект имеет положительные внешние эффекты, целесообразным может являться определѐнный уровень прямой государственной поддержки. Кроме того, местные финансовые рынки могут быть не в состоянии предоставить приемлемые для ГЧП финансовые продукты (долгосрочные кредиты с фиксированной ставкой), даже если наличие таких продуктов оказало бы положительное влияние на финансовый рынок в целом.

Государственные средства могут сделать ГЧП более эффективным, но это в том случае, если проект жизнеспособный. Государственная поддержка может улучшить финансовую жизнеспособность проекта и сделать проект более привлекательным для инвесторов, но она не может превратить «плохой» проект в«хороший». [55, c.58].

Итак, какие виды финансовой помощи может предложить государство? Государство может обеспечить прямую поддержку посредством субсидий/грантов, инвестиций в уставный капитал и/или кредитование. Эти механизмы особенно важны в случае, если проект не является достаточно финансово самостоятельным или подвержен специфическим рискам, которыми частные инвесторы или кредиторы не могут управлять эффективно.

Финансовая поддержка государства может быть оказана проекту в виде покрытия затрат на строительство, выделения земельного участка, предоставления средств производства, компенсации затрат на участие в тендере или на капитальный ремонт. Государство может отказаться от взимания сборов, пошлин или других платеже путѐм предоставления налоговых каникул или списания налоговой задолженности. Финансовая поддержка может проявиться в финансировании проекта в виде кредитов (включая мезонинные кредиты), финансировании «теневых» тарифов и субсидирования тарифов для некоторых или всех категорий потребителей (особенно неплатѐжеспособных категорий граждан) с целью снижения риска спроса, который несѐт проектная компания.

Кроме прямого финансирования, государство может оказывать и иные формы помощи. Правительство может взять на себя определѐнные обязательства, например, гарантии выплаты по кредитам, обменному курса, конвертируемости местной валюты, обязательствам по выкупу продукции, сбору тарифных платежей, компенсации в случае расторжения договора и т.д. Гарантии могут распространяться на возмещение убытков, на страхование, покрытие проектных рисков (хеджирования) на случай неблагоприятных погодных условий, колебаний обменного курса, процентных ставок или цен на сырьѐ. Гарантии также могут быть в виде обязательств по будущему кредитованию, т.е. оператор проекта может получить только краткосрочный кредит, но государство обязуется предоставить кредит по фиксированной ставке в определѐнный момент в будущем, или в виде поддержки доходной части, когда правительство обязуется предоставить кредитные средства проектной компании в целях компенсации убытков от краткосрочного снижения доходов в достаточном размере для выполнения обязательств по обслуживанию долга.

Государственные ресурсы могут быть использованы для мобилизации частного финансирования (в частности на местных финансовых рынках) в случаях, когда без государственной поддержки частное финансирование было бы недоступно для инфраструктурных проектов.

Государство может использовать местные финансовые возможности для инвестиций в инфраструктуру для снижения рисков, связанных с обменным курсом (в случае, если кредиты и доходы номинированы в разных валютах), для того, чтобы заменить дорогостоящие иностранные инвестиции (например, в условиях финансового кризиса), и/или для предоставления новых возможностей на местных финансовых рынках. Однако местные финансовые рынки могут не иметь достаточного опыта или функций управления рисками, необходимых для кредитования субнациональных структур или частных компаний на условиях ограниченного права регресса. Для преодоления этих ограничений государство может использовать механизм посредничества в кредитовании между финансовыми рынками и инфраструктурными проектами через создания организации-посредника с высоким кредитным рейтингом и достаточными ресурсами. Речь идёт о привлечения таких институциональных инвесторов, которые в противном случае не могут напрямую инвестировать в подобные проекты.

Государство может предоставить финансовые продукты и услуги для повышения рейтинга проекта и, тем самым привлечь дополнительное частное финансирование. Оно может участвовать в финансировании снижения цены или улучшения условий частного финансирования для ключевых инфраструктурных предприятий.

В части государственных гарантий можно отметить следующие:

- гарантии активов.  Правительство, предоставляя такие гарантии, берёт на себя обязательства при определенных условиях выкупить у своего партнера по проекту ГЧП объект по цене, обеспечивающей ему минимальную или согласованную заранее доходность.

- связанные займы - это кредиты, которые выдаются на определенных условиях для развития определенных предприятий (например, малого бизнеса, автодорог).

- гарантии возвращения долга.  Правительство обязуется погасить любой краткосрочный дефицит, связанный с основными платежами и выплатой процентов.

- гарантии дохода. Правительство гарантирует доходность на минимальном уровне, что отражается в контракте, или выдает компенсацию частной компании, если ее доход опускается ниже уровня, обеспечивающего рентабельность. Обычно это 10–30% ниже уровня прибыли, рассчитанной на этапе бизнес-планирования, и закреплённой в контракте.

- гарантии обменного курса. Правительство компенсирует частной компании партнеру по проекту ГЧП рост затрат, связанных с обменом валют, если они превышают определенное значение.

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

- продление концессии.  Поддержка бизнеса, направленная на его большее вовлечение в производственную инфраструктуру. Правительство может продлевать срок концессии и в тех случаях, когда прибыль становится меньше определенного уровня.

- изменение договорных обязательств. Гибкая система контрактных отношений как один из принципов ГЧП позволяет вносить изменения в контракт в зависимости от экономических и политических изменений в стране. [12, c.32].

В реальной действительности государство в зависимости от социально-экономической значимости проекта использует данные инструменты в различных комбинациях, с тем, чтобы минимизировать и перераспределить коммерческие, риски.

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

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

При этом правительство должно так управлять процессом предоставления государственной поддержки, чтобы обеспечивать баланс между поддержкой частных инвестиций в инфраструктуру и фискальной политикой.

Значение тщательного анализа проекта при предоставлении финансовой поддержки государством связано с тем, что, как правило, кредиторы менее придирчиво оценивают проекты, получающие государственную поддержку, т.к. в них риск для кредиторов существенно ниже. В этом случае бюджетные ресурсы, направленные в слабо проработанные проект, могут обернуться не только государственными потерями, но и снижением интереса к государственно-частному партнёрству в целом.

В России используются следующие меры государственной поддержки ГЧП:

-  предоставление бюджетных средств Инвестиционного фонда;

- создание объектов капитального строительства за счет средств федерального бюджета в области энергетики, транспорта, необходимых для осуществления резидентами предпринимательской деятельности;

- предоставление в аренду земельных участков из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности;

- предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита;

- предоставление государственных гарантий по кредитам;

- предоставление из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности;

- иные меры государственной поддержки.

Создание зоны территориального развития не препятствует предоставлению органами государственной власти, органами местного самоуправления других мер поддержки.

Следовательно, основные финансовые модели по реализации проектов государственно-частного партнёрства основаны на аккумуляции средств из разных источников и распределению рисков между участниками при соответствующей государственной поддержке.

**Часть 3. Особенности реализации некоторых форм государственно-частного партнёрства в условиях рисков**

3.1 Гарантии и риски государства и бизнеса

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

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

Для сторон важны различные риски, в том числе риски увеличения затрат, сокращения доходов или задержки оплаты.

**Политический риск**

Политический риск включает: изменения законов или иных нормативных правовых актов, в частности, риск дискриминационных изменений в законодательстве (изменений, относящихся к определѐнной отрасли, частному финансированию государственных проектов в целом или данного проекта в частности) и изменения технических параметров, влекущих необходимость получения разрешений, согласований или импортных лицензий; экспроприацию – основным принципом международного права является то, что суверенное государство имеет право конфисковать собственность в пределах своей территории для общественных нужд, но при этом собственнику должна быть выплачена компенсация; введение регулирования, противоречащего коммерческим договорѐнностям, лежащим в основе ГЧП; возможность доступа проектной компании к правосудию, в частности, возможность добиваться принудительного исполнения обязательств государства; наличие у концедента (или других ключевых общественных организаций) права или полномочий (компетенций) принимать на себя обязательства, связанные с проектом, и регламентации административных или юридических требований, которые должны быть выполнены для того, чтобы эти обязательства стали юридически обязывающими. [56].

Проектная компания может использовать следующие методы смягчения политического риска:

- учѐт интересов государства, на территории которого реализуется проект

(и интересов других политических участников) при реализации проекта;

- участие местных кредиторов и местных акционеров или субподрядчиков;

- страхование политических рисков, привлечение многостороннего кредитного агентства или использование специализированных инструментов для управления риском.

**Правовой и регулятивный риск**

Этот вид риска связан с качеством правовых норм, обеспечивающих реализацию механизма государственно-частного партнёрства в стране. Это

полномочия концедента по реализации проекта; правила закупок, которые разрешают соглашения ГЧП; залоговые права на активы и/или акции, достаточные для защиты интересов кредиторов; доступ к правосудию (в идеале, к международному арбитражному суду), существующая практика исполнения решений суда, принятых не в пользу государства и прочее. Очень важны нормы, регулирующие приобретение земли, трудовое законодательство, система налогообложения и бухгалтерского учѐта, и другие регулятивные механизмы.

Данные риски целесообразно определять на стадии планирования проекта, комплексно оценивая нормативно-правовую базу страну и сложившуюся практику её исполнения.

**Риск незавершения строительства в срок**

Самый дорогостоящий проектный риск присущ этапу строительства. Природа ГЧП такова, что незаконченный проект будет иметь ограниченную ценность. ГЧП позволяет концеденту распределить риск незавершения строительства в срок таким эффективным способом, как одностороннее распределение риска. Это означает, что все риски проектирования, строительства, установки, ввода в действие, эксплуатации, обслуживания и реконструкции ложатся на одну компанию и управляются ею. Односторонняя ответственность снимает необходимость взаимодействия между различными исполнителями, часто ведущего к ошибкам, проволочкам и взаимным претензиям (когда различные подрядчики обвиняют друг друга в обнаруженных дефектах – при этом, чем выше число исполнителей, тем больше может возникать взаимных претензий). При односторонней ответственности управление таким взаимодействием осуществляется проектной компанией (которая, вероятно, может лучше выполнять эту функцию, чем концедент) и риск переносится на строительную организацию.

Последствия риска незавершения строительства в срок можно разделить на категории:

- стоимость строительства – проект ГЧП, особенно использующий проектное финансирование, представляет собой хрупкий баланс финансовых условий, параметров и обязательств, который чрезвычайно чувствителен к изменениям в затратах. Увеличение затрат потребует корректировки множества параметров и дополнительного финансирования (которое вряд ли может быть предоставлено кредиторами). Возможно, для решения этой задачи нужно предусмотреть соответствующие резервы ещѐ до начала строительства.

- сроки завершения – проектная компания захочет начать эксплуатацию проекта как можно раньше для того, чтобы получить максимальный доход и повысить норму прибыли. Аналогично, концедент и покупатель будущей продукции выставляют проект на тендер из-за острой потребности в оказании услуг и хотят завершить строительство в кратчайшие сроки. Поэтому своевременное завершение строительства является ключевой задачей для основных участников. Еѐ решение должно отслеживаться и мотивироваться; качество завершѐнных работ должно пройти определѐнные испытания и инспекции для проверки соблюдения проектных спецификаций, надѐжности связей со всеми.

Завершѐнный объект должен давать результаты в соответствии с ожиданиями проекта. Любой дефицит потребует осуществления финансовой реструктуризации, в рамках, необходимых, чтобы проектные доходы соответствовали проектным затратам и позволяли обслуживать долг.

**Риск невыполнения обязательств**

Чтобы проект приносил достаточный доход для обслуживания долга и

обеспечения прибыли для учредителей, производимая продукция и оказываемые услуги должны соответствовать установленным требованиям

качества. Риск невыполнения обязательств – это вероятность наступления события, при котором созданный объект оказывается неспособным предоставлять услуги оговоренного качества в рамках установленных сроков.

Причинами этого могут быть: ошибки в проектировании объекта; экологические проблемы, препятствующие эксплуатации объекта; использование несоответствующей технологии; ненадлежащая эксплуатация объекта; несоответствующее качество используемого сырья и материалов, ненадлежащий способ производства, отгрузки готовой продукции или использования услуг проекта.

Поэтому требования к результатам проекта устанавливаются для проектной компании концедентом и/или покупателем будущей продукции/услуг, и затем они переходят к участникам проекта (в частности, строительному подрядчику и оператору). Соответствие выполненных работ требованиям проверяется в процессе эксплуатационных испытаний, предусмотренных планом.

Таким образом, возможности минимизации рисков напрямую связаны с прозрачностью процедур разработки и реализации проектов-ГЧП, чётком исполнении обязательств всех участников. То, что один из участников –государство, должно создавать дополнительные гарантии по честному исполнению контрактов.

**3.2. ГЧП в НИОКР**

Переход к инновационному развитию требует взаимного участия власти и бизнеса. Роль государства при этом состоит не только в расширении прямого государственного участия в инновационном процессе (например, в виде увеличения бюджетных вложений в приоритетные направления исследований и разработок, адресной финансовой или иной поддержки и т. п.), но и в развитии эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса.

Как показывает опыт стран ОЭСР, одной из наиболее результативных форм такого взаимодействия является государственно-частное партнерство (ГЧП). Применение механизмов ГЧП позволяет государству достичь больших результатов в рамках имеющихся ресурсов; превратить их из бюджетных, административных, законодательных и других в инвестиционный рычаг [57, c.24-32].

Разнообразие видов, форм и сфер применения ГЧП делают его универсальным механизмом для решения целого ряда долгосрочных задач в инновационной сфере – от создания и развития инновационной инфраструктуры до решения проблем разработки и адаптации новых перспективных технологий, создать условия для привлечения частных инвестиций в инновационную сферу [58].

При этом в обществе уже назрело понимание, что следует отходить от государственного доминирования к равноправному партнерству в реализации научно-технических инноваций. Так, уже в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) содержится целый раздел посвященный развитию механизмов государственно-частного партнерства. [59].

Был принят целый ряд нормативных правовых актов, стимулирующих развитие государственно-частного партнерства в инновационной сфере. Среди них Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»; от 25 декабря 2008 г. № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии»; от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»; постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства» и др. Эти документы законодательно закрепили инструменты государственно-частного партнёрства, различные механизмы взаимодействия власти и бизнеса в сфере научно-технологической и инновационной политики.

Важнейшими инструментами ГЧП в отечественной инновационной сфере являются федеральные целевые программы, в рамках которых осуществляется софинансирование расходов компаний на создание инновационных продуктов. В связи с этим, можно вспомнить Межведомственную инновационую программу «Биотехнология для медицины и агропромышленного комплекса» (2000 г.), предусматривающую государственное финансирование на предконкурентной стадии научных исследований и разработок и промышленное освоение результатов с помощью частных структур, ориентированных на рынок.

Обеспечением внебюджетного финансирования программы занималось некоммерческое Партнерство «Биотехнологический консорциум для медицины и АПК». В его состав вошли крупнейшие отечественные производители биотехнологической продукции, финансовые учреждения, коммерческие и предпринимательские структуры, в том числе иностранные.

С 2002 года механизмы ГЧП в сфере научно-технических инноваций стали активно применяться в рамках федеральной целевой научно-технической программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 годы. При этом, приоритетными стали крупнейшие инновационные проекты (мегапроекты

или ВИП-проекты), совместно реализуемые представителями науки и промышленности. Государство брало на себя большую часть расходов на начальных, самых рисковых, стадиях НИОКР, частные же компании наращивали объем своих инвестиций в проект ближе к его заключительному этапу.

Основополагающими принципами программы стали равноправное партнерство государства и частного промышленного бизнеса при реализации ВИП-проектов, обязательная коммерциализация их результатов (партнеры из частного сектора должны были обеспечить 5-кратное превышение объемов продаж созданной продукции над суммой бюджетного финансирования), а также отстранение представителей власти от определения содержания и финансирования проектов. Вопрос отбора и оценки последних решался с помощью рабочих и экспертных групп, состоявших их ученых со всей страны; из них 15 % рабочих групп составляли представители предпринимательского сообщества [60].

Несмотря на недостаточную заинтересованность бизнеса в высоких технологиях, по итогам реализации программы суммарный объем привлеченных внебюджетных средств составил почти 5 млрд. руб., или 56 % от суммарного объема финансирования.[61, c.19-21].

Реализация ВИПов, по мнению экспертов, показала себя достаточно успешным инструментом стимулирования инновационной активности, выявила определённую заинтересованность промышленности в отечественных научно-технических разработках и позволила выявить общие точки соприкосновения при реализации этих проектов.

Правда, были и серьёзные просчёты при использовании данных инструментов. Так, предложенная схема, при которой бюджетное финансирование выделяется научной организации или вузу – партнерам промышленного предприятия, в задачи которого входит коммерциализация результатов НИОКР – делает достаточно сложным согласование интересов бизнеса и определений того, какие НИОКР научной организации следует выполнять. [62, c.92].

Выявилась ещё одна проблема в процессе отбора проектов. Согласно отборочным критериям, победители проектов должны были обеспечить значительный рост продаж продукции за очень короткий период времени. Исходя из этого, участники стремились решать задачи, не соответствующие уровню мегапроектов, но зато гарантирующие быстрый рост. Эти проекты не дотягивали до понятия «инновационные», но сложившаяся система лоббирования обеспечила им бюджетное финансирование.

Дальнейшее развитие государственно-частное партнерства в научно-

технической сфере получило при разработке и реализации ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России» на 2007–2012 гг. В этой программе расширяется зона взаимодействия государства и бизнеса: наряду с осуществлением разработок по госзаказу, ФЦП предусматривает проведение НИОКР и проектов по коммерциализации технологий в интересах частного бизнеса. Так, финансирование проектов при проведении опытно-конструкторских и опытно-технологических работ по темам государственного заказа осуществляется государством и бизнесом на паритетных началах. Если по темам, предлагаемым бизнес-сообществом, то бизнес финансирует 70 % общей стоимости проекта.[63].

Государством финансируется часть научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ только в том случае , если остальные расходы (подготовка производств, расходы на рекламу, маркетинг) несут частные компании, которым предоставлена возможность участвовать в формировании конкурсной документации и экспертизе проектов.

Реализацию технологических проектов бизнес-сообществом с участием государства на основе принципов ГЧП предполагает и ряд других федеральных целевых программ, в частности ФЦП «Национальная технологическая база» на 2007–2011 гг., ФЦП «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 гг. [61, c.19-21].

Поддержка развития государственно-частного партнерства является также одной из важнейших задач государственных корпораций. Законодательный статус позволяет им представлять интересы государства, привлекать не только государственные, но и частные инвестиции, выступать учредителем различных структур, в том числе со смешанным государственно-частным капиталом.

Среди госкорпораций, наиболее активно участвующих в проектах государственно-частного партнерства в инновационной сфере, выделяются «Российская корпорация нанотехнологий» (РОСНАНО) и «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

РОСНАНО была учреждена с целью реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в этой сфере, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии. РОСНАНО участвует в создании объектов нанотехнологической инфраструктуры (центров коллективного пользования, бизнес-инкубаторов, венчурных и посевных фондов), выступает соинвестором в нанотехнологических проектах со значительным экономическим или социальным потенциалом. Её финансовое участие на ранних стадиях проектов снижает риски партнеров – частных инвесторов.

Важную роль в системе развития институтов ГЧП играет и ГК «Внешэкономбанк». Она осуществляет финансирование инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры и реализацию инновационных проектов, в том числе в форме предоставления кредитов или участия в капитале коммерческих организаций. При этом предпочтение отдается проектам, реализация которых основана на механизмах государственно-частного партнерства. Финансовые инструменты «Внешэкономбанка» рассматривались в других разделах данного пособия.

В инновационной сфере начинают действовать и другие государственные корпорации. Здесь примерами государственно-частного партнерства могут служить проекты Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции (Ростехнологии) по созданию российского инновационного консорциума энергосервисных компаний – ЗАО «Технопромэнерго» и Некоммерческого партнерства «Национальный центр авиастроения». ГК «Росатом» подписала соглашение с ОАО АФК «Система» о реализации проектов национального уровня на условиях ГЧП в области информационных технологий и создания сложных интегрированных систем в интересах топливно-энергетического комплекса РФ, телекоммуникационных технологий, новых технологий в энергетике, наукоемких технологий в интересах нефтегазового сектора экономики, систем безопасности.

Среди финансовых инструментов государственно-частного партнерства важную роль играет Инвестиционный фонд. Он при запуске инновационных проектов может обеспечить две формы финансирования проектов:

- договорную: софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта, реализуемое в рамках концессионных соглашений;

– долевую – инвестирование частных и государственных средств в уставные капиталы юридических лиц.

Минимальная доля участия частных инвесторов составляет 25 % от стоимости проекта, имеющего общегосударственное значение, и 50 % от стоимости регионального инвестиционного проекта. Процедура отбора проектов позволяет включаться в них широкому кругу предприятий, в том числе предприятиям малого бизнеса. Тем самым создается эффективная структура соединения частного и государственного инвестиционного участия, способствующая реализации социально значимых задач государства. Государственная поддержка инвестиционных проектов за счет средств Фонда стала катализатором активности частных инвесторов. При этом по проектам, имеющим общегосударственное значение, на 1 рубль средств федерального бюджета привлекается 2,1 рублей частных инвесторов, по региональным инвестиционным проектам – соотношение 1 к 5,6 рублям. [64].

Прогнозируется, что каждый рубль бюджетных средств, направленных Инвестиционным фондом на софинансирование проектов, сгенерирует 2,78 рублей поступлений в региональный и местный бюджеты за 10-летний прогнозный период, что составит 257,7 млрд. руб. [65].

Важным направлением реализация ГЧП является аккумуляция венчурных инвестиций, где центральная роль отводится Венчурному инновационному фонду (ВИФ), созданному в 2000 г. для формирования организационной структуры венчурного инвестирования и инвестиционных институтов с участием российских и зарубежных частных капиталов, вкладывающим средства в технологический инновационный бизнес. Свою деятельность ВИФ осуществляет посредством долевого (до 10 %) участия в уставном капитале региональных и отраслевых венчурных фондов, создаваемых частными инвесторами. При этом объем средств, находящихся под управлением создаваемого венчурного фонда, должен быть не менее 3 млн. долларов США. В инновационной сфере уже действуют такие фонды, как «Русские технологии», «Технологический капитал», «Инновационный венчурный фонд аэрокосмической и оборонной промышленности» и другие. В условиях повышенного риска ряд венчурных фондов инвестирует только компании, находящиеся на стадии расширения производства или на стадии развитого производства, что не позволяет малым инвестиционным компаниям получать поддержку на ранних стадиях инновационного цикла («посевное финансирование» Seed и PreSeed). [66].

Большие надежды по привлечению частных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства в инновационное развитие страны связывают с «Российской венчурной компанией» (РВК) и «Российским инвестиционным фондом информационно-коммуникационных технологий» со 100 %-ным государственным участием.

Эти фонды призваны обеспечивать государственное стимулирование венчурных инвестиций и финансовую поддержку высокотехнологического сектора. «РВК» создано 12 венчурных фондов (в т. ч. 2 фонда в зарубежной юрисдикции) с общей капитализацией 26 млрд. руб. (доля ОАО «РВК» – более 16 млрд. руб.). Число проинвестированных фондами РВК инновационных компаний в феврале 2012 г. достигло 104, а совокупный объем проинвестированных средств - 9,1 млрд. руб. [67].

В 2006 г. был создан «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» («Росинфокоминвест»). Фонд аккумулирует 3 миллиарда рублей (50 % государство, 50 % деньги частных инвесторов).[68].

Фонд выступает в качестве соинвестора, привлекающего частные инвестиции, его же собственные вложения в каждый из проектов не должны превышать 150 млн. рублей .[69].

Значительный вклад в развитие государственно-частного партнерства вносит деятельность Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Фонд активно занимается проектами, находящимися на начальной стадии, обеспечивая их предпосевным и посевным финансированием. В частности, с 2004 г. Фонд осуществляет программу «СТАРТ» (программа-аналог американской Small Business Innovation Researches –SBIR) по финансированию инновационных проектов, находящихся на начальной стадии реализации («посевное» финансирование). Еще одна программа Фонда – «ПУСК» (Партнерство Университета С Компанией), во многом копирует американскую программу Small Technology Transfer Research (SТТR), определяющую основы партнерства малой инновационной компании и университета. С 2005 г. при поддержке фонда действует программа «ТЕМП» (Технологии – Малым Предприятиям), предусматривающая безвозвратное финансирование НИОКР, проводимых малыми предприятиями с целью освоения приобретенных у российских университетов, академических и отраслевых институтов лицензий на новые технологии и технические решения. [70, c.7-10].

Программы Фонда стали достаточно известными в среде научной и инновационной общественности. В частности, по программе «СТАРТ» Фондом поддержано около 3,4 тыс. предприятий .[71].

Примерами успешного взаимодействия ГЧП в научно-технической сфере являются и региональные закрытые паевые инвестиционные фонды особо рисковых (венчурных) инвестиций, формируемые на паритетных началах из бюджетных и частных источников: «Региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере города Москвы» под управлением ОАО «Альянс РОСНО Управление Активами»; «Региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Московской области», «Региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Краснодарского края» и «Региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Республики Татарстан» под управлением ЗАО «Тройка Диалог»; «Региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Саратовской области» и другие.

Из-за особенностей российского законодательства, такие фонды создаются в форме закрытых паевых инвестиционных фондов (ЗПИФ), при этом вложение всех средств осуществляется единовременно, а не по мере формирования портфеля проектов. Поэтому управляющие проектами вынуждены, сначала убеждать инвесторов выделить средства, а потом уже искать объекты инвестирования. При таком подходе фонды вкладывают средства не в действительно инновационные, а в беспроигрышные проекты. В мировой же практике венчурные фонды создаются, как правило, в форме обществ с ограниченной ответственностью и капитализируются по мере подготовки инвестиционных сделок.

Ещё одним примером государственно-частного партнерства в инновационной сфере служит государственная поддержка субъектов инновационной инфраструктуры: бизнес-инкубаторов, технопарков, инновационно-технологических центров (ИТЦ), наукоградов, особых экономических зон (ОЭЗ), центров трансфера технологий (ЦТТ), центров коллективного пользования уникальным оборудованием (ЦКП), других организационных форм взаимодействия науки и бизнеса.

Обычно такие структуры нельзя рассматривать в качестве коммерческих, обеспечивающих высокорентабельные формы вложения капитала. Более того, их создание предполагает наличие весьма значительного объема финансовых ресурсов, как уже капитализированных в недвижимость (здания, помещения), так и обеспечивающих текущее финансирование деятельности. В результате многие субъекты инновационной инфраструктуры создаются при долевом участии государства (из средств как федерального, так и региональных бюджетов), государственных компаний, университетов, научных организаций и частных предприятий, в т. ч. зарубежных. Средства выделяются в рамках Программы «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», долгосрочных федеральных целевых программ (ФЦП), направленных на развитие научных и опытно-конструкторских разработок в приоритетных секторах экономики, в рамках приоритетного национального проекта «Образование», федеральных программ поддержки малого предпринимательства, др. [72].

Государственно-частного партнерства в научно- технической сфере осуществляется в рамках Постановления Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства». Данное постановление предусматривает выделение частным предприятиям для реализации заявленных ими конкретных комплексных проектов по созданию высокотехнологичного производства субсидий на срок от 1 до 3 лет в размере до 100 миллионов рублей в год. С 2010 по 2012 гг. на эти цели было выделено из федерального бюджета 19 миллиардов рублей. В соответствии с Правилами предоставления субсидий, полученные средства, а также собственные средства предприятий в размере не менее 100 % от величины субсидии, должны быть направлены российским высшим учебным заведениям на финансирование исследований и разработок в рамках проекта по созданию высокотехнологичного производства.

В настоящее время все более активно задействуется и такой перспективный механизм ГЧП, как технологические платформы. В течение 2012-2014 г.г. созданы 34 технологические платформы по наиболее перспективным направлениям научно-технологического развития российского бизнеса. Среди них медицина и биотехнология, информационно-коммуникационные технологии, фотоника, авиакосмические технологии, ядерные и радиационные технологии, энергетика, технологии транспорта, технологии металлургии и новые материалы, добыча природных ресурсов и нефтегазопереработка, электроника и машиностроение и другие. [73].

 Технологическая платформа - это инструмент, направленный на эффективное взаимодействия всех заинтересованных сторон, в реализации перспективных направлений инновационного развития. Формирование и развитие технологических платформ направлено на решение задач:

- усиление влияния потребностей бизнеса и общества на реализацию важнейших направлений научно-технологического развития;

- выявление новых научно-технологических возможностей модернизации существующих секторов и формирование новых секторов российской экономики;

- определение принципиальных направлений совершенствования отраслевого регулирования для быстрого распространения перспективных технологий.

- стимулирование инноваций, поддержка научно-технической деятельности и процессов модернизации предприятий с учетом специфики и вариантов развития отраслей и секторов экономики;

- расширение научно-производственной кооперации и формирование новых партнерств в инновационной сфере;

- совершенствование нормативно-правового регулирования в области научного, научно-технического и инновационного развития.

Участники технологических платформ координируют и кооперируют свои действия на доконкурентной стадии прикладных исследований и разработок. Для этого в рамках каждой технологической платформы разрабатывается стратегическая программа исследований, где определяются средне- и долгосрочные приоритеты, выстраиваются механизмы научной кооперации, научно-производственных цепочек, определяются возможные консорциумы, оцениваются направления развития научной инфраструктуры, формируются программы обучения и системы сертификации.

Модель взаимодействия в рамках технологической платформы базируется на стратегических задачах развития определённого сектора, решение которых актуально для большинства ключевых российских компаний. Поэтому ведущие компании данного сектора экономики стремятся к кооперации с научно-исследовательскими организациями именно на доконкурентной стадии исследований и разработок по тем направлениям, в реализации которых они заинтересованы.

Эти направления должны обеспечить выход сектора в целом на новый технологический уровень. Совместные разработки и их внедрение связаны с существенными технологическими и инвестиционными рисками, а также необходимостью осуществления крупных инвестиций. В силу этих причин ни одна компания не готова взять на себя роль первопроходца в реализации соответствующих проектов. Участие в технологической платформе позволяет распределять риски и затраты на реализацию крупных проектов, устраняет дублирование в проведении ключевых исследований и разработок, обеспечивает возможность диверсификации источников финансирования, формирует госзаказ на инновационную продукцию и прочее.

Интерес со стороны бизнеса и научно-исследовательского сектора подогревается мерами государственной поддержки технологических платформ. Государственные научно-технологические программы Российской Федерации увязываются с технологическими платформами. В соответствии с этим предоставляются беспроцентные займы на реализацию инновационных проектов технологических платформ Российским фондом технологического развития. Привлекаются компании с государственным участием, реализующие программы инновационного развития. [73].

Следовательно, в последние годы в России были созданы основные инструменты государственно-частного партнерства в научно-технической сфере и инновационной сфере, существенно расширилась его нормативно-правовая база. При этом продолжается поиск наиболее эффективных форм и механизмов взаимодействия государства и бизнеса. Усиливается координация различных институтов развития государственно-частного партнерства, механизмы ГЧП все шире применяются на региональном уровне.

Накоплен и определенный положительный опыт применения этих инструментов. Так, за 2009 г. объем выпуска новой продукции в рамках реализации ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» составил 18,9 миллиарда рублей, а ее экспорт – 2,24 миллиарда [74].

При этом, государственные вложения в инновационные проекты, находящиеся в ведении Федерального агентства по науке и инновациям, составили 7,1 миллиарда рублей, а доходы от реализации произведенной в рамках этих проектов продукции - почти 44 миллиарда рублей. Успешными можно считать проекты, поддерживаемые Инвестиционным фондом. Они являются важным фактором стимулирования внутреннего спроса на отечественную продукцию, инструментом повышения занятости; выступают катализатором активности частных инвесторов. Реализация проектов Фонда препятствует росту безработицы и падению производства, обеспечивая заказами проектные и строительные организации, увеличивая наполнение региональных и местных бюджетов, сохраняя покупательскую способность населения. [75].

В качестве примера успешного государственно-частного партнерства

в развитии эффективной инновационной инфраструктуры для высоко- технологичных отраслей можно назвать создание технопарка в Дубне, государственная поддержка которого составляет всего 13 % от общего объема инвестиций [76, c.82-86].

Несмотря на некоторый успех, говорить о том, что механизмы ГЧП в научно-технической и инновационной сфере уже эффективны, пока рано. К сожалению, их вклад в обеспечение модернизации производства и повышение инновационной составляющей российской экономики, стимулирование коммерциализации результатов исследований и разработок научно-исследовательского сектора пока не существенен.

Низкая инновационная активность бизнеса в сочетании с трудностями, которые органы исполнительной власти испытывают с мониторингом реализации многочисленных проектов, привела к преимущественной ориентации государственного сектора на ограниченное количество проектов национального масштаба с узким кругом участников и при этом весьма затратных. В частности, один стандартный российский инновационный проект по стоимости равен 27–50 американским по Программе инновационных исследований малого бизнеса (SBIRS). Годовые бюджеты (с учетом вложений партнеров со стороны промышленности) центров кооперации партнерских программ Австралии, Австрии, Голландии, в среднем приходящиеся на одного участника кооперации, меньше аналогичной суммы партнера российского проекта в 8–35 раз. [77, c.38].

По мнению Грибовского А.В., такая концентрация научных, производственных и финансовых ресурсов на поддержке «точечных» проектов ограничивает возможности государства по стимулированию развития инновационной среды, построения сетевых взаимосвязей установления эффективных контактов и интенсификации открытого инновационного обмена между участниками инновационного процесса в рамках национальной инновационной системы. И не может привести к достижению результатов, значимых в масштабах всей экономики. [78, c.104].

Мало эффективна система государственного финансирования инновационных проектов. Реализация инновационных проектов ГЧП с участием финансовых институтов развития (ГК «Внешэкономбанк», ОАО «Российская венчурная компания», др.) связана со сложными преградами по отбору проектов, по определению объемов их финансирования и т.д. [79].

Многие институты ГЧП не работают в полную силу из-за недостаточной проработанности правовых норм, отсутствия правой практики и четкого понимания бизнесом перспективности взаимодействия с властью.

Это следствия общих недостатков российской инновационной политики, таких как противоречие между формальным наличием различных институтов, созданным по аналогии с мировой практикой, и их реальным содержанием (так называемая «инфляция понятий») [80, c.17].

Также это стало результатом сведения различных начинаний «в набор точечных, не связанных между собой мер» [81, c. 141-143].

Российские бизнес-инкубаторы, технопарки и ИТЦ пока остаются формальными структурами и воспринимаются их резидентами как офисные помещения [82, c.423-429].

Незначительны и общие обороты входящих в них компаний. Деятельность ряда Центров трансфера технологий сводится к оформлению документов для подачи заявок на различные гранты и конкурсы. Многие ЦКП ориентированы не на рынок исследовательских услуг для региональных и т. п. заказчиков, а для удовлетворения собственных внутренних потребностей конкретной организации или даже отдельных творческих коллективов [83].

Условия, необходимые для бурного развития бизнеса до сих пор не созданы и в технопарках в сфере высоких технологий [84]. Они рассматриваются в основном как девелоперские проекты, в которых высокие технологии далеко не самое главное. На практике это реализуется либо в создании «малобюджетных» центров инновационного развития, отпугивающих потенциальных инвесторов спартанскими условиями работы, либо в разработке амбициозных проектов, не имеющих отношения к развитию инновационной деятельности. [84].

Всем субъектам РФ, подавшим заявки на создание технопарков в сфере высоких технологий, предоставили участки в 60–300 га, хотя достаточно 10 га. Гигантоманией страдают и проекты создания наукоградов. Например, программа наукограда Фрязино подразумевает превращение города в «маленькую Венецию». Но в ней даже не упомянуты Институт радиотехники и электроники и НИИ «Исток», присутствие которых и позволило городу претендовать на статус наукограда [85].

Недостаточно активно ведется предпринимательская деятельность и на территории технико-внедренческих особых экономических зон [86, c.160-216].

Созданные к настоящему времени институты развития ГЧП (государственные корпорации, Российская государственная венчурная компания, особые экономические зоны, центры передачи технологий, инновационно-технологические центры, технопарки и т. п.) не задействованы системным образом.

Работа этих структур по прямым заказам бизнес-сектора до сих пор не стала распространенной практикой, а научные институты предлагают бизнесу не действительно нужные ему разработки, а те, которые уже были созданы ранее. Среди других негативных факторов, препятствующих развитию государственно-частного партнерства, можно назвать неисполнение государством принятых на себя обязательств и нецелевое использование средств. В 2008 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации были выявлены нарушения законодательства при использовании бюджетных средств в особых экономических зонах, а именно размещение средств, выделенных для развития ОЭЗ, под крайне низкие процентные ставки [86, c.160-216].

В 2009 г. была приостановлена деятельность Российской венчурной компании в связи с тем, что 85 % ее уставного капитала находилось на депозитах, принесших компании свыше 2,5 миллиардов рублей доход, т.е. в инновационные проекты федеральные бюджетные деньги не вкладывались [87].

Серьёзной проблемой остаётся низкая мотивация бизнеса самостоятельно наращивать масштабы инновационной деятельности, в связи с чем, велика доля государства по прямому участию в финансировании инновационных проектов. Хотя правительство не раз предпринимало попытки создать эффективный механизм взаимодействия с бизнесом. Создан комплекс посредников между частным и государственным секторами в форме Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, консалтинговых центров, но равноправного партнёрства, тем не менее, не получается. [88].

Но обозначился новый этап российской инновационной политики, характеризующийся переходом от разрозненных инициатив к системным, согласованным действиям. Это нашло отражение в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.[89].

Помимо прочего, она предусматривает комплекс успешно апробированных в промышленно развитых странах мер, направленных на расширение практики ГЧП в научно-технической и инновационной сферах. Особое внимание Стратегия уделяет совершенствованию взаимодействия государства и бизнеса при выработке приоритетов в финансировании НИОКР, включая институционализацию процедур форсайта; поддержке кластерных инициатив и формированию технологических платформ.

Таким образом, ГЧП активно задействовано в развитии научно-инновационной сферы, обеспечивая координацию, кооперацию, диверсификацию на разных этапах инновационного процесса власти, бизнеса, научного сообщества.

**Глоссарий**

1. **Концедент** - государство, предоставившее концессию.
2. **Концессионер** -  владелец или совладелец концессии.
3. **Концессия** - это договор между государством и бизнесом, фиксирующий условия использования бизнесом государственной собственности.
4. **Тендер** - конкурентная форма отбора предложений на поставку [товаров](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80), оказание [услуг](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8) или выполнение [работ](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0) по заранее объявленным в документации условиям, в оговоренные сроки на принципах состязательности, справедливости и эффективности.
5. **Государственно-частное партнерство** – совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.
6. **Инноваци** - это внедрённое новшество, обеспечивающее качественный рост эффективности процессов или продукции, востребованное рынком.
7. **Соглашение о разделе продукции** - особый вид договора, заключённый между зарубежной добывающей компанией ([подрядчиком](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%B4%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%87%D0%B8%D0%BA)) и государственным предприятием (государственной стороной), уполномочивающей подрядчика провести поисково-разведочные работы и эксплуатацию в пределах определённой области в соответствии с условиями соглашения.
8. **Венчурное финансирование** - это долгосрочные высоко рисковые инвестиции частного капитала в акционерный капитал вновь создаваемых малых высокотехнологичных перспективных компаний, ориентированных на разработку и производство наукоёмких продуктов.
9. **Проектное финансирование** - это финансирование инвестиционных проектов, при котором источником обслуживания долговых обязательств являются денежные потоки, генерируемые проектом.
10. **Миноритарный пакет акций** - это считается лицо, владеющее «неуправляющим» пакетом акций, но имеющее «пассивные права» запроса информации и подачи исковых заявлений в суд.
11. **Мезонинные или субординированные инвестиции** - это инвестиции, занимающие промежуточное положение между долговым финансированием и прямыми инвестициями.
12. **Наноиндустрия**  - это интегрированный комплекс производственных, научных, образовательных и финансовых организаций различных форм собственности, осуществляющих целенаправленную деятельность по созданию интеллектуальной и промышленной конкурентоспособной продукции, относящейся к сфере нанотехнологий.
13. **Технологическая платформа** - это инструмент и коммуникационная площадка по внедрению инновационных проектов технологического развития страны.