

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

теория
и практика

Учебное пособие



Издательский дом Государственного университета
Высшей школы экономики
Москва 2010

УДК 351.712.4(075)

ББК 67.401

Г72

Рецензент:

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

Коллектив авторов:

В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев

(Институт государственного
и муниципального управления

Государственного университета —

Высшей школы экономики);

раздел 7.6 «Роль государственно-частного партнерства
в региональном и местном развитии»:

А.В. Баженов, А.М. Воротников

(Центр ГЧП Внешэкономбанка)

ISBN 978-5-7598-0707-0

© Варнавский В.Г., Клименко А.В.,
Королев В.А., 2010

© Баженов А.В., Воротников А.М.,
раздел 7.6, 2010

© Оформление. Издательский дом
Государственного университета —
Высшей школы экономики, 2010

Оглавление

Предисловие	7
Часть 1. Теоретические основы государственно-частного партнерства	
Глава 1. Концепция и понятийный аппарат	11
1.1. Определение ГЧП.....	12
1.2. Основные условия развития ГЧП	19
1.3. Основные принципы ГЧП.....	23
1.4. Ключевые характеристики и факторы успеха ГЧП.....	28
<i>Контрольные вопросы</i>	33
Глава 2. Формы ГЧП	35
2.1. Государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора	37
2.2. Аренда.....	41
2.3. Участие в капитале	43
2.4. Концессии	44
2.5. Соглашения о разделе продукции.....	48
2.6. Контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности	51
<i>Контрольные вопросы</i>	54
Глава 3. Механизм государственного управления ГЧП	55
3.1. Международный опыт управления ГЧП	55

3.2. Управление ГЧП в России.....	67
3.3. Регулирование цен.....	74
3.4. Конкурсные процедуры	78
<i>Контрольные вопросы</i>	83
Глава 4. Проектное финансирование в ГЧП.....	85
4.1. Механизмы проектного финансирования	85
4.2. Главные участники проекта.....	89
4.3. Источники финансовых средств	91
4.4. Роль правительства в проектах ГЧП.....	96
4.5. Финансовые кризисы и их последствия для ГЧП.....	99
<i>Контрольные вопросы</i>	108
Глава 5. Гарантии и риски государства и бизнеса	109
5.1. Разделение рисков	109
5.2. Политические и правовые риски	112
5.3. Технические риски	115
5.4. Коммерческие риски	117
5.5. Экономические, валютные и финансовые риски	119
<i>Контрольные вопросы</i>	120
Глава 6. Мировой опыт ГЧП.....	121
6.1. Оценка спроса на ГЧП в инфраструктуре	121
6.2. Основные тенденции развития проектов ГЧП.....	125
6.3. Развитые страны	129
6.4. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой	138
6.5. Некоторые причины прекращения проектов ГЧП.....	140
<i>Контрольные вопросы</i>	146

**Часть 2. Реализация проектов ГЧП
в Российской Федерации**

Глава 7. Становление и развитие ГЧП в России	149
7.1. Исторический опыт	149
7.2. ГЧП в современной России.....	159
7.3. Инвестиционный фонд	164
7.4. Особые экономические зоны	170
7.5. Концессии российских компаний за рубежом.....	176
7.6. Роль ГЧП в региональном и местном развитии.....	180
<i>Контрольные вопросы</i>	193
Глава 8. ГЧП в сфере транспорта	195
8.1. Автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры.....	197
8.2. ГЧП на объектах железнодорожного транспорта Российской Федерации	206
8.3. ГЧП на объектах морского транспорта и внутренних водных путей.....	210
8.4. ГЧП на объектах воздушного транспорта	212
<i>Контрольные вопросы</i>	218
Глава 9. ГЧП в сфере жилищно-коммунального хозяйства	219
9.1. Гражданско-правовые договоры в ЖКХ	220
9.2. Концессии в ЖКХ.....	230
<i>Контрольные вопросы</i>	238
Глава 10. ГЧП в социальной сфере	239
<i>Контрольные вопросы</i>	247
Литература	248

Приложения	253
Приложение 1. Управление концессиями в СССР в период нэпа	253
Приложение 2. Кейс: Проект ГЧП «Евразийское водное партнерство» в городе Ростове-на-Дону	254
Глоссарий	261
Об авторах	284

Предисловие

Международный и отечественный опыт, накопленный в течение последних 15–20 лет, свидетельствует, что одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной (общественной) собственностью является государственно-частное партнерство (ГЧП). Такое партнерство представляет собой относительно новое явление в мировом хозяйстве, отражающее процессы расширения и усложнения форм взаимодействия государства и бизнеса.

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

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

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

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

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

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

Часть 1

**Теоретические основы
государственно-частного
партнерства**

Глава 1

Концепция и понятийный аппарат

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

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

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

В-третьих, объединение усилий и ресурсов бизнеса и государства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. Бизнес по сравнению с государственными институтами обладает большей мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, стремлением к поиску технических и технологических улучшений для обеспечения конкурентоспособности. Правительство же, в свою очередь, может обеспечить более успешную реализацию проектов ГЧП путем создания стабильной нормативной правовой базы, проведения организационных мероприятий, в том числе по взаимодействию с гражданским обществом, а также использования финансово-экономических рычагов: субсидий, гарантий, стимулирующего налогообложения и других видов поддержки.

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

1.1. Определение ГЧП

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

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

И в определении ГЧП, принятом за рубежом, и в трактовке, взятой за основу в данном пособии, государство стоит на

первом месте потому, что именно оно является инициатором подавляющего большинства проектов ГЧП, их главным действующим лицом и доминантой.

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

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

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

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

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

¹ Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.

венности в отношении данного объекта не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником. Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от более или менее простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими»².

В ЕС в последние годы вышло достаточно много документов, которые затрагивают вопросы ГЧП³. 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 властями⁴ и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг»⁵.

В отдельных странах ЕС существуют свои дефиниции государственно-частного партнерства. В Великобритании, где ГЧП получило довольно широкое распространение, эта форма хозяйствования определяется как «ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны. Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от “частной финансовой инициативы” до совместных

² Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004. P. 10.

³ См., например: Green Paper on services of general interest. COM(2003) 270. 21.05.2003. European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest. 14.01.2004 (T5-0018/2004).

⁴ Под общественными властями обычно подразумеваются федеральные (национальные), региональные и местные органы власти.

⁵ Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels. 30.04.2004. P. 3.

предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих государству предприятиях, осуществляющих коммерческую деятельность»⁶.

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

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

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

В российской литературе последних лет приводятся различные трактовки ГЧП, например, такая: «Государственно-част-

⁶ Public Private Partnerships — the Government's Approach. London. The Stationary Office. 2000. P. 6.

⁷ Семинар «Государственно-частные партнерства — новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов». Москва. Посольство Великобритании. 2003. С. 27.

⁸ Там же.

⁹ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 5.

¹⁰ Семинар «Государственно-частные партнерства — новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов». С. 26.

ное партнерство — это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления»¹¹. Определение стало бы более корректным, если бы не содержало указаний на «равноправие» государства и бизнеса, поскольку равноправие сторон в контрактах ГЧП является безусловным и неоднозначно трактуется в законодательстве и судебной практике различных стран.

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

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

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

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

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

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

¹¹ *Вилисов М.В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // *Власть.* 2006. № 7.

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

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

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

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

- законодательство о тарифах;

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

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

- нормативные правовые акты, устанавливающие требования к эксплуатации объектов (например, по безопасности, охране окружающей среды, использованию объектов культурного и природного наследия, земельных участков).

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

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

Вместе с тем в 2006 г. в России появились первые региональные законы, посвященные ГЧП. Так, Законодательным собранием Санкт-Петербурга принят Закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В нем дается следующее определение ГЧП (п. 1.1 ст. 4): «Государственно-частное партнерство — взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных»¹².

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

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

Обобщая все сказанное, можно дать следующее определение ГЧП.

Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия¹³ 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 Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

¹³ Возможные формы такого взаимодействия: закон, контракт (договор, соглашение), устав компании и пр.

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

1.2. Основные условия развития ГЧП

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

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

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

Даже в развитых странах с их мощной институциональной базой партнерских отношений ГЧП иногда используется для

реализации преимущественно частного интереса. В результате подобного смещения баланса интересов происходит нарушение условий конкуренции, возрастает недоверие к самому феномену партнерства между государством и частным сектором. На практике эти явления нередко связаны с фактами коррупции, противодействие которым — одна из актуальных задач при формировании ГЧП.

Институциональной основой государственного вмешательства в экономику служит выполнение государством функций по обеспечению прав собственности, созданию возможностей для свободной конкуренции и равного доступа всех экономических субъектов к общественным благам, а также по регулированию доступа к некоторым ресурсам. При этом главным критерием должен выступать общественный интерес, выраженный в некоей 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 закреплён в целом ряде нормативно-правовых актов. Первым программным документом, в котором ГЧП признается важным инструментом развития инфраструктуры, стала Федеральная целевая программа (ФЦП) «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)»¹⁴.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 «О Федеральной целевой программе «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)».

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 государством постулатам объявленной политики и принципам ГЧП, стабильность общей политической обстановки.

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

Особое значение в этом плане приобретает правильное понимание властью и обществом места, роли и значения

ГЧП в приватизационных процессах. **Государственно-частное партнерство можно трактовать как особую форму приватизации**¹⁵.

Некоторые специалисты просто называют процесс создания партнерств приватизацией. Так, в фундаментальном американском исследовании «Партнерство государства и частного сектора: финансирование общественного благосостояния» говорится, что одним из альтернативных источников финансирования затрат на инфраструктуру может стать «приватизация, т.е. заключение различных соглашений, в соответствии с которыми значительно возрастает участие частных компаний в финансировании, проектировании, строительстве, владении и эксплуатации государственных предприятий»¹⁶.

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

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

¹⁵ Партнерства — это полуприватизационные формы ведения хозяйства (semi-privatization).

¹⁶ Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth / ed. by B. Weiss. Washington, 1985. P. 67.

¹⁷ *Gerrard M.B.* What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? // Finance & Development. 2001. Vol. 38. No. 3.

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 лиц¹⁸. В ГЧП отчуждения имущества не происходит, частному сектору передаются, как правило, только правомочия владения и пользования государственной и муниципальной собственностью.

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

1.3. Основные принципы ГЧП

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

¹⁸ Статья 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Основные принципы ГЧП

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

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

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

Однако существует ряд обстоятельств, требующих изменения контракта. Так, окружающая среда проекта постепенно

меняется, соответственно может возникать необходимость в дополнении, конкретизации контракта применительно к новым условиям.

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

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

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

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

ная компания должна разрешать с государством путем диалога в упреждающем порядке, предвидя возможные риски.

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

Принцип прозрачности и обратной связи. Гражданское общество, в интересах которого реализуются проекты ГЧП, должно обладать доступом к полной информации о состоянии предприятия, его финансовых, экономических и иные показатели, стандартах и качестве оказываемых услуг. Необходимо обеспечить потребителей информационными каналами связи с частными компаниями и государственными органами, контролирующими их работу.

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

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

Федеральный закон

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

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

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

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

1.4. Ключевые характеристики и факторы успеха ГЧП

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

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

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

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

4. Распределение рисков в проектах между государством и бизнесом. Для проектов ГЧП характерны многообразие и высокий уровень рисков, с которыми сталкиваются их участники, что обуславливает необходимость организации сложных схем распределения, перераспределения и страхования рисков.

Неверно оцененные на этапе разработки проекта, они могут приводить к серьезным негативным последствиям в процессе его выполнения, вызывая приостановку, реструктуризацию, прекращение проекта, судебные тяжбы и другие негативные явления.

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

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

Государство считает выгодным для себя участие в ГЧП, учитывая следующие факторы:

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

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

2. Новые источники инвестиций. ГЧП позволяет государству получить доступ к альтернативным источникам капитала,

делая реальным осуществление важных и срочных проектов, которые были бы невозможны в иных условиях.

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

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

Бизнес считает выгодным для себя участие в ГЧП, учитывая следующие факторы:

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

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

3. Обладая хозяйственной свободой, частная компания может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать общую прибыльность бизнеса в период срока действия контракта с государством. А получать государственные активы в управление и наращивать доходность собственного бизнеса — это условие устойчивости 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 (Partnerships 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
<p>Формулирование основ политики ГЧП</p> <p>Проверка правовой жизнеспособности</p> <p>Определение первоочередных проектов</p> <p>Разработка базовых понятий</p> <p>Применение опыта взаимодействия государства с другими секторами хозяйства</p> <p>Начало построения рынка услуг ГЧП</p>	<p>Формирование нормативно-правовой базы</p> <p>Подготовка и публикация практических руководств</p> <p>Образование структур ГЧП</p> <p>Продолжение развития рынка услуг ГЧП</p> <p>Расширение ряда проектов с включением новых секторов хозяйства</p> <p>Привлечение новых источников финансовых средств</p>	<p>Образована работоспособная система ГЧП</p> <p>Ликвидированы правовые барьеры на пути развития ГЧП</p> <p>Модели ГЧП усовершенствованы и размножены</p> <p>Наблюдается поток заключаемых контрактов ГЧП</p> <p>Достигнут долгосрочный политический консенсус</p> <p>Используется полный спектр источников финансирования</p> <p>Расширяется спектр инвесторов в инфраструктуру, включая пенсионные, страховые и иные частные фонды</p> <p>Достигнут высокий уровень знаний и навыков у государственных служащих, способных применять опыт ГЧП</p>

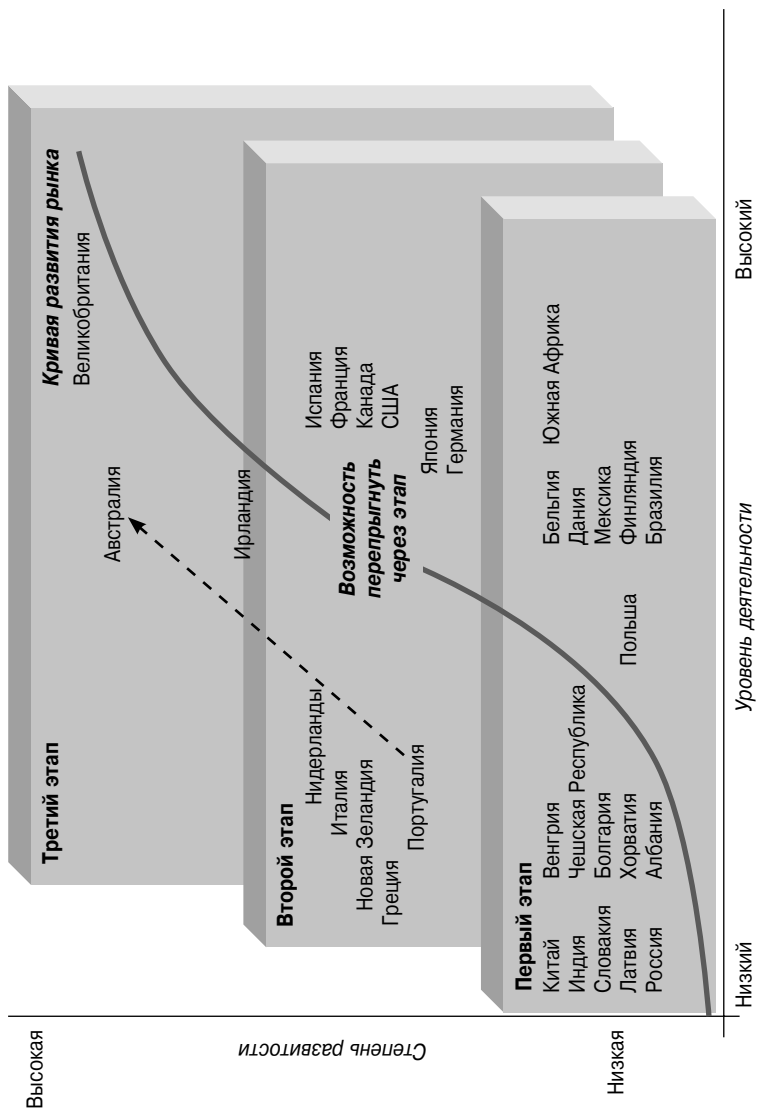


Рис. 1. «Кривая зрелости» рынка ГЧП

Источник: Deloitte and Touche USA LLP.

Большинство стран, включая Россию, находится пока лишь на первом этапе развития ГЧП с относительно небольшим количеством осуществляемых проектов (рис. 1).

Фундаментальными факторами успеха ГЧП, как показывает мировой и российский опыт, являются следующие.

Факторы успеха ГЧП

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

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

Контрольные вопросы

1. Какой смысл вкладывается в понятие «государственно-частное партнерство»?
2. Как трактуют понятие «государство»?
3. Дайте определение ГЧП. Раскройте его содержание.
4. Назовите и охарактеризуйте основные концептуальные положения ГЧП.
5. Какие институциональные факторы определяют успех реализации планов ГЧП?

6. Перечислите основные институциональные принципы ГЧП.
7. Назовите и охарактеризуйте специфические особенности ГЧП.
8. Каковы потенциальные выгоды для государства от участия в ГЧП?
9. Какие выгоды получает бизнес от государственно-частного партнерства?
10. Назовите факторы, предопределяющие успех ГЧП.

Конец ознакомительного фрагмента

Полный текст доступен на litres.ru

Об авторах

Варнавский Владимир Гаврилович. Окончил Ленинградский государственный университет, доктор экономических наук, профессор кафедры теории и практики государственного управления ГУ ВШЭ, главный научный сотрудник, член ученого совета ИМЭМО РАН. Автор монографий и публикаций по проблемам мировой экономики, естественных монополий, инфраструктуры, государственно-частного партнерства. Эксперт группы специалистов по ГЧП ЕЭК ООН, член экспертных советов по ГЧП ряда федеральных органов исполнительной власти РФ.

Клименко Андрей Витальевич. Окончил экономический факультет МГУ, кандидат экономических наук, проректор ГУ ВШЭ, директор Института государственного и муниципального управления, заведующий кафедрой Теории и практики государственного управления, профессор. Автор публикаций по проблемам административной реформы, государственных финансов, теории и практики бюджетного процесса. Участник разработки концептуальных докладов по вопросам модернизации государственного управления. Член рабочих групп при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Королев Владимир Александрович. Окончил Московский институт инженеров железнодорожного транспорта и Академию народного хозяйства, кандидат экономических наук. Заместитель директора Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, руководитель проекта «Государственно-частное партнерство». Автор публикаций по вопросам инвестиционной и инновационной деятельности, руководитель проекта и научный редактор 4-томной «Encyclopedia of Russian

Business» (London, 1995), автор 11 изобретений, академик Российской академии космонавтики им. К.Э. Циолковского, эксперт группы специалистов по ГЧП ЕЭК ООН, член экспертного совета по ГЧП Комитета по экономической политике и предпринимательству Госдумы.

Баженов Александр Владиславович. Окончил МВТУ им. Н.Э. Баумана, курсы переподготовки А.Т. Kearney, Suez и J.F. Kennedy School of Government Harvard University. Занимал ответственные посты в российских акционерных компаниях «Евразийский», «Евразийское водное пространство», ОАО «Российские коммунальные системы», в Suez Lyonnaise des Eaux (Париж), А.Т. Kearney, КБ «Салют» ГКНПЦ им. М.В. Хруничева. Директор Центра ГЧП государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности». Член экспертных советов по ГЧП Комитета по экономической политике и предпринимательству Госдумы, Министерства транспорта РФ, общественных советов Министерства регионального развития РФ, Ростуризма, Комитета по инвестиционной политике и ГЧП РСПП. Заместитель председателя Группы специалистов по ГЧП ЕЭК ООН, член Совета директоров ОАО «Зарубежнефть».

Воротников Александр Михайлович. Окончил химический факультет МГУ, кандидат химических наук, доктор экономики. В прошлом — Министр экономики Чувашской Республики, занимал ответственные посты в Министерстве экономического развития и торговли РФ. Руководитель проекта Центра ГЧП «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», координирует региональную деятельность Центра. Член шести коллегиальных органов региональных центров ГЧП.

Государственно-частное партнерство: теория и практика
Г72 [Текст] / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 287, [1] с. : 5 ил. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0707-0 (в обл.).

В учебном пособии на основе анализа теории, а также современной российской и мировой практики государственно-частного партнерства рассматриваются методологические и практические аспекты его становления и развития. Материал подготовлен с учетом результатов научно-исследовательских работ и образовательных проектов, выполненных Институтом государственного и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики в 2002–2009 гг. и рекомендаций Европейской экономической комиссии ООН.

Для студентов и слушателей, изучающих теорию и практику государственного и муниципального управления, представителей органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, научной общественности.

УДК 351.712.4(075)
ББК 67.401

Учебное издание

Государственно-частное партнерство

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Г.Е. Шерихова*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика *С.В. Родионова*

Корректор *Е.Л. Качалова*

Подписано в печать 26.01.2010. Формат 60×88/16. Гарнитура TimesET

Печать офсетная. Усл.-печ. л. 17,2. Уч.-изд. л. 11,2

Тираж 1000 экз. Изд. № 1060

Государственный университет — Высшая школа экономики

125319, Москва, Кочновский проезд, д. 3

Тел./факс: (495) 772-95-71

ISBN 978-5-7598-0707-0



9 785759 807070