**КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ АЛЬ-ФАРАБИ**

**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ И БИЗНЕСА**

**КАФЕДРА «МЕНЕДЖМЕНТ И МАРКЕТИНГ»**

**ДЖУЛАЕВА А. М.**

**КРАТКИЙ КУРС ЛЕКЦИЙ**

**Государственно-частное партнерство в РК**

**АЛМАТЫ**

**2017**

**СОДЕРЖАНИЕ**

Лекция 1 Теоретико-методологические основы партнерства государства и бизнеса

Лекция 2 Этапы развития ГЧП. Политика ГЧП. Сферы применения государственно-частного партнерства в РК

Лекция 3 Законодательная база партнерских взаимоотношений государства и бизнеса в РК

Лекция 4 Институциональная среда партнерских взаимоотношений государства и бизнеса в РК

Лекция 5 Формы и виды государственно-частного партнерства в РК

Лекция 6 Концессионное соглашение как форма государственно-частного партнерства.

Лекция 7 Концессионные проекты в РК.

Лекция 8 Управление проектами государственно-частного партнерства

Лекция 9 Особенности проектного финансирования

Лекция 10 Распределение рисков в проектах государственно-частного партнерства

Лекция 11 Мировая практика партнерства государства и бизнеса Опыт Великобритании

Лекция 12 Мировая практика партнерства государства и бизнеса Опыт европейских стран, США и Канады

Лекция 13 Мировая практика партнерства государства и бизнеса Опыт России и Китая

Лекция 14 Казахстанская практика государственно-частного партнерства.

Лекция 15 Эффективность государственно-частного партнерства в РК

Библиографический список

**Лекция 1 Теоретико-методологические основы партнерства государства и бизнеса**

Вопросы

1. Сущность государственно-частного партнерства (ГЧП)
2. Объективная необходимость ГЧП
3. Понятие ГЧП в разных странах

 В современных условиях нарастания кризисных процессов, обострения проблемы бюджетного дефицита, необходимо находить пути повышения эффективности использования государственных активов, средств государственного бюджета.

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. Несмотря на активное использование понятия государственно-частного партнерства (ГЧП) в современном политико-экономическом дискурсе, сегодня отсутствует единое и общепризнанное определение ГЧП,

что затрудняет операционализацию данного понятия, применение его на практике.

 Развитие государственно-частного партнерства во многом связано со сменой философии управления государственными проектами в 1980-е гг В это время появилась концепция «нового государственного управления», охватывающая широкий спектр понятий , применяемая для описания волны реформ госсектора во всем мире.

Рассматривать понятие ГЧП можно проводить на двух уровнях .

Первый подразумевает формирование благоприятного бизнес-климата за счет признания государством важной роли частного бизнеса в экономике. Широкое определение ГЧП дано, например,российским экспертом в данной сфере В.Варнавским(ИМЭМО РАН): «Государственно-частное партнерство — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом для реализации общественно-значимых проектов и программ в широком спектре отраслей...».

Второй уровень, более узкий , основывается на восприятии государства как партнера по экономическим проектам (бизнесу), передаче частному сектору полномочий по управлению принадлежащими государству активами, выполнению некоторых работ и услуг.

Первый, как правило, появляется раньше, второй возникает по мере институционального закрепления. механизмов взаимоотношений государства и частного сектора, по мере развития первого. Второй подходи имеется, как правило, в виду при рассмотрении проблематики ГЧП в развитых странах.

Объективно там к ГЧП относят конкретные экономические проекты, прежде всего концессии, приватизацию, управление государственным имуществом.

 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 то же время под термином «государство» понимаются федеральные (национальные), региональные и муниципальные органы управления. 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] .

 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.

 Рейтинговое агентство Standard&Poor's определяет ГЧП как любые средне- или долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным сектором, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний и совместном финансировании и служащие достижению определенных политических результатов.

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

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

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

В Ирландии под ГЧП понимается «сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания населению услуг социального характера, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор» [7] . В этом определении отмечается, что ГЧП может «иметь разные формы, но в основе каждого успешного проекта лежит концепция, состоящая в том, что за счет привлечения опыта частного сектора и перераспределения риска в отношении стороны, которая способна более 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-частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления» [11] . Определение стало бы более корректным, если бы не содержало указаний на «равноправие» государства и бизнеса, поскольку равноправие сторон в контрактах ГЧП является небезусловным и неоднозначно трактуется в законодательстве и судебной практике различных стран.

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

Существуют различные точки зрения на сущность ГЧП. 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.

 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.

 Таким образом, термин «Государственно-частное партнерство» подразумевает институциональное и организационное сотрудничество между государством и бизнесом с целью реализации общественно и государственно значимых проектов. Это позволяет сконцентрировать необходимые ресурсы, минимизировать риски и финансовые затраты партнеров, распределить финансовую нагрузку государства, а также гарантировать качество выполнения реализуемых проектов.

 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.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Какие подходы существуют к определению понятия ГЧП?
2. В чем заключается необходимость ГЧП?
3. Является ли ГЧП формой приватизации?
4. Какова особенность партнерства государства и бизнеса?

**Л 2 .Этапы развития ГЧП. Политика ГЧП. Сферы применения государственно-частного партнерства в РК.**

Вопросы

1. Этапы развития ГЧП
2. Политика ГЧП
3. Сферы применения государственно-частного партнерства в РК.

 ГЧП с различным успехом развивается во многих странах мира. Наибольшего распространения эта концепция достигает в странах с развитой рыночной экономикой и с устоявшимися традициями взаимодействия государства и частного сектора. 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



Рис. 1. «Кривая зрелости» рынка ГЧП

Источник: Deloitte and Touche USA LLP.

Исследователи выделяют три стадии развития государственно-частного партнёрства. Первый этап включает разработку политики в отношении ГЧП и правовой базы: создаётся орган, ответственный за реализацию этой поли- тики, разрабатывается структура партнёрства, инициируется рынок ГЧП. Опыт первых успешных партнёрств (обычно в сфере транспорта) пере- носится в другие отрасли. На втором этапе в различных государственных структурах создают- ся подразделения, занимающиеся ГЧП, начинают разрабатываться сме- шанные модели партнёрств, расширяется и структурируется рынок ГЧП, изыскиваются новые источники финансирования. Количество проектов государственно-частного партнёрства в различных секторах заметно ра- стёт, причём ГЧП всё чаще используется для введения инновационных услуг. Третий этап характеризуется дальнейшим совершенствованием ин- новационных моделей, а также более креативными и гибкими подходами к распределению ролей государства и частного капитала в партнёрстве. Модели управления рисками становятся более сложными, повышается внимание ко всему жизненному циклу проектов, за счёт пенсионных фон- дов и фондов прямых инвестиций усложняется инфраструктурный ры- нок. При этом государство стремится шире использовать управленческий опыт частных компаний и повышать компетентность госструктур, что тре- бует определённых организационных изменений2

Развитие ГЧП в мире можно разделить на три стадии.

**Стадия I**

Разработка стандартов и законодательства в области ГЧП

Создание государственного органа по реализации ГЧП

Разработка структуры соглашений ГЧП

Создание системы взаимодействия

Построение открытого рынка для участников ГЧП

Использование опыта других стран



 Рис. 1. Кривая развития ГЧП:

**Стадия II**

Создание департаментов ГЧП в министерствах

Разработка новых концессионных моделей

Расширение рынка ГЧП

Стимулирование новых источников финансирования

Использование ГЧП для развития сектора услуг

Увеличение количества проектов ГЧП

**Стадия III**

Совершенствование моделей ГЧП

Совершенствование системы расчетов рисков

Увеличение жизненного цикла проектов ГЧП

Привлечение пенсионных и паевых фондов для участия в ГЧП

Совершенствование системы государственного участия в ГЧП

Совершенствование системы подготовки кадров для работы в системе ГЧП

Согласно международной практике развитие ГЧП в конкретной стране подразумевает три этапа: **подготовка, внедрение и совершенствование**.

На этапе подготовки государства изучают международный опыт, анализируют действующее законодательство, определяют общую государственную политику в области ГЧП и иногда начинают реализовывать пилотные проекты.

Этап внедрения ГЧП предполагает ряд мероприятий, таких как: формирование законодательства, разработка методических инструкций и руководств, создание специализированного органа ГЧП, расширение сферы применения ГЧП и т.д.

 Этап совершенствования характеризуется ростом активности в сфере ГЧП и повышением уровня сложности проектов. Данный этап предполагает дальнейшее совершенствование законодательства, а также моделей реализации проектов ГЧП.

 Общеизвестно, что наиболее широкое распространение государственно-частное партнёрство получило в инфраструктурных отраслях, где исторически сложились потребности и возможности такого взаимодействия между государством и бизнесом при реализации крупномасштабных проектов. Вместе с тем в последнее десятилетие механизм ГЧП всё более активно начал использоваться в здравоохранении и образовании. Однако эта тенденция характерна скорее для экономически развитых стран, в частности западноевропейских, где в 2013 г. более 1/3 всех заключённых соглашений ГЧП охватывали именно указанные сферы. Для сравнения: на транспортный сектор пришлось лишь 16 соглашений, правда, их стоимость была существенно выше и составила 9,6 млрд евро, что связано со значительной капиталоёмкостью проектов ГЧП в области транспорта.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте этапы развития ГЧП

2. В чем суть политики ГЧП?

3. Каковы сферы применения государственно-частного партнерства в РК?

4. На каком этапе развития ГЧП находится Казахстан?

**Лекция 3 Законодательная база партнерских взаимоотношений государства и бизнеса в РК**

Вопросы

1. Необходимость регулирования взаимоотношений государства и бизнеса
2. Развитие законодательной базы ГЧП в Казахстане
3. Регулирующая роль Закона Республики Казахстан от 11.11.2015 года «О государственно-частном партнерстве»

 Законодательная база ГЧП в Казахстане формируется рядом законодательных актов.

 6 июля 2005 ГОДА – заключение первого концессионного соглашения по проекту «Строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии «Станция Шар – Усть-Каменогорск»

28 декабря 2005 года – заключение осредством концессионного соглашения по проекту «Строительство межрегиональной линии электропередачи «Северный Казахстан – Актюбинская область»

7 июля 2006 года – принят Закон Республики Казахстан «О концессиях»

2007 год – заключение договоров концессии по проектам «Пассажирский терминал международного аэропорта Актау», «Железнодорожный участок Ералиево-Курык», «Электрификация железнодорожного участка Макат-Кандыагаш»

• 2008 год – заключение договоров концессии по проектам «Газотурбинная электростанция в городе Кандыагаше Актюбинской области» , «Железнодорожный участок Коргас-Жетыген»

5 июля 2008 года – внесение изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О концессиях» и другие нормативные правовые акты

17 июля 2008 года – принятие постановления Правительства Республики Казахстан о создании Казахстанского центра государственно-частного партнерства в форме акционерного общества (Центр ГЧП)

29 июня 2011 года – утверждение постановлением Правительства Республики Казахстан о принятии Программы по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011 – 2015 годы

11 января 2012 года – Глава государства подписал Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам проектного финансирования». Закон направлен на создание основ проектного финансирования в интересах привлечения иностранных инвестиций на долгосрочные капиталоемкие проекты.

 Закон РК «О концессиях» от 7 июля 2006 года заложил основы

развития концессии, как одной из форм ГЧП, в Казахстане, был разработан и принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты

Республики Казахстан по вопросам концессии» и ряд подзаконных

документов.

 7 июля 2006 г. был принят Закон РК «О концессиях», определивший правовое поле для внедрения в Казахстане механизма концессии, в том числе предусматривающий конкретные меры государственной поддержки концессионеров.

В ходе практической реализации Закона РК «О концессиях» был выявлен ряд следующих недостатков, как в законодательстве, так и в институциональной системе:

- слабая коммерческая привлекательность объектов концессии;

- ограниченность инструментов государственной поддержки концессионеров;

- необходимость в усилении институциональной составляющей и качества экономической экспертизы проектов ГЧП. Об этом докладывал вице-министр экономики и бюджетного планирования РК М. Кусаинов на международной конференции «Концессионные проекты транспортной отрасли РК» на тему «Национальная политика развития государственно-частного партнерства в рамках реализации транспортных проектов» (Астана, 25 сентября 2008 года) /ИС «ПАРАГРАФ», 12.02.2010 г./).

В связи с этим для совершенствования механизма ГЧП и привлекательности концессионных проектов 5 июля 2008 г. был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам концессии», который позволил согласовать некоторые вопросы концессии в законодательстве республики.

Изменения коснулись Налогового, Бюджетного и Земельного кодексов, законов РК «О концессиях», «Об автомобильных дорогах», «О естественных монополиях», «О железнодорожном транспорте», «Об инвестициях», «Об электроэнергетике» и «О рынке ценных бумаг» по следующим основным направлениям:

1) расширение видов государственной поддержки концессионера;

2) усовершенствование процедур передачи объектов в концессию;

3) усиление институциональной системы;

4) повышение привлекательности концессионных проектов в автодорожной отрасли.

В ходе практической реализации Закона РК «О концессиях» был выявлен ряд следующих недостатков, как в законодательстве, так и в институциональной системе:

- слабая коммерческая привлекательность объектов концессии;

- ограниченность инструментов государственной поддержки концессионеров;

- необходимость в усилении институциональной составляющей и качества экономической экспертизы проектов ГЧП .

В связи с этим для совершенствования механизма ГЧП и привлекательности концессионных проектов 5 июля 2008 г. был принят [Закон](http://online.zakon.kz/Document/?link_id=1000466733) РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам концессии», который позволил согласовать некоторые вопросы концессии в законодательстве республики.

Изменения коснулись [Налогового](http://online.zakon.kz/Document/?link_id=1000921537), [Бюджетного](http://online.zakon.kz/Document/?link_id=1001050453) и [Земельного кодексов](http://online.zakon.kz/Document/?link_id=1000543477), [законов](http://online.zakon.kz/Document/?link_id=1001880222) РК «О концессиях», «Об автомобильных дорогах», «О естественных монополиях», «О железнодорожном транспорте», «Об инвестициях», «Об электроэнергетике» и «О рынке ценных бумаг» по следующим основным направлениям:

1) расширение видов государственной поддержки концессионера;

2) усовершенствование процедур передачи объектов в концессию;

3) усиление институциональной системы;

4) повышение привлекательности концессионных проектов в автодорожной отрасли.

Так, в целях поддержки деятельности концессионера введены новые виды господдержки:

1) софинансирование концессионного проекта на этапе строительства объекта посредством осуществления бюджетных инвестиций;

2) предоставление гарантий потребления государством определенного объема товаров (работ, услуг);

3) компенсация определенного объема инвестиционных затрат концессионера.

В целях повышения инвестиционной привлекательности концессионных проектов в автодорожной отрасли путем предоставления возможности покрытия всех или части инвестиционных затрат концессионера за счет пользователей автомобильных дорог исключено из [п. 2 ст. 5](http://online.zakon.kz/Document/?link_id=1001880224) Закона РК «Об автомобильных дорогах» обязательное требование о наличии альтернативного бесплатного проезда наряду с платной дорогой. При этом, учитывая социальные последствия, в этот закон включена норма по льготам (ст. 5-2), которая освобождает от платежа за пользование платными автомобильными дорогами, переданными в концессию, определенные виды транспорта и отдельные категории граждан. Кроме того, закон дополнен нормой, устанавливающей порядок и условия принятия решения об использовании автомобильной дороги на платной основе, а также требования к её техническому уровню. В частности, согласно ст. 5-1 Закона «Об автомобильных дорогах» решение об использовании автомобильной дороги на платной основе принимается Правительством РК и только в отношении автомобильных дорог международного и республиканского значения в случаях строительства автомобильных дорог I категории либо реконструкции существующих автомобильных дорог путем доведения их основных параметров до I категории.

Глава государства Нурсултан Назарбаев в октябре 2015 года подписал закон «О государственно-частном партнерстве». Закон является базовым, регламентирующим единую терминологию и закрепляющим основные подходы к реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП). Целью закона является создание условий для эффективного долгосрочного взаимодействия государства с субъектами предпринимательства путем объединения их ресурсов для обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны и реализации общественно-значимых задач. законом раскрываются задачи, принципы и признаки, характеризующие особенности, присущие исключительно государственно-частному партнерству. Одновременно определяются гарантии прав и интересов субъектов ГЧП, формы их участия в таких проектах и меры государственной поддержки при осуществлении государственно-частного партнерства.

Участниками государственно-частного партнерства выступают государство, субъекты квазигосударственного сектора с одной стороны и предпринимательства с другой, а также финансовые организации, обеспечивающие финансирование данных проектов. Кроме того, законом определяются квалификационные требования, предъявляемые к потенциальному частному партнеру, для его участия в конкурсе, а также условия проведения конкурса и порядок заключения договора ГЧП. При этом конкурс может проводиться как в упрощенном порядке с использованием типовой конкурсной документации и типовым договором государственно-частного партнерства (в основном для местных проектов), так и с использованием двухэтапных процедур, где объект государственно-частного партнерства является уникальным и технически сложным.

Данным законопроектом осуществление государственно-частного партнерства предусмотрено во всех сферах экономики, за исключением объектов, которые не могут быть переданы для реализации проектов государственно-частного партнерства, перечень которых определяется Президентом Республики Казахстан, что обусловлено стратегической задачей по привлечению инвестиций.

Государственно-частное партнерство приобрело новую силу: на сегодняшний день законодательством допускаются не только концессии, но и весь широкий спектр ГЧП контрактов. Например, BTO контракт (строительство объекта, передача объекта в государственную собственность, управление объектом), которые широко используются в Южной Корее, facility management (строительство и управление объектом без предоставления государственных услуг), которое распространено в Турции, DBFO (проектирование, строительство, финансирование и управление объектом), используемое в западных странах, сервисный контракт, контракт аренды и тд. Ведется работа по разработке региональных и отраслевых дорожных карт, согласно которой государственные органы областей и городов будут осуществлять ГЧП проекты. Также прорабатываются механизмы по стимулированию новых источников финансирования. Безусловно, Казахстану предстоит не легкий путь для успешного внедрения ГЧП проектов в наш рынок, но процесс запущен, поэтому при поддержке государства и бизнеса ГЧП будет положительно развиваться в нашей стране.

Таким образом, в Казахстане создана законодательная и институциональная база ГЧП.

В настоящие время ГЧП в Казахстане регулируется Законом Республики Казахстан от 11.11.2015 года «О государственно-частном партнерстве», Законом Республики Казахстан от 7.07.2006 года №167-III «О концессиях», Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственно-частного партнерства».

**Вопросы для самоконтроля**

1. Какова сущность и необходимость регулирования взаимоотношений государства и бизнеса?

2. Каковы этапы развития законодательной базы ГЧП в Казахстане ?

3. Когда был принят Закон Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве»?

4. Каковы основные положения Закона Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве»?

**Лекция 4 Институциональная база партнерских взаимоотношений государства и бизнеса в РК**

Вопросы

1 Необходимость институциональной среды ГЧП

2. Институциональные факторы ГЧП

3. Институты ГЧП в РК

 Еще одно необходимое условие, выполнение которого требует достаточно длительного времени и системных усилий государства, – **создание институциональной среды ГЧП**. Даже в развитых странах с их мощной институциональной базой партнерских отношений ГЧП иногда используется для реализации преимущественно частного интереса. В результате подобного смещения баланса интересов происходит нарушение условий конкуренции, возрастает недоверие к самому феномену партнерства между государством и частным сектором. На практике эти явления нередко связаны с фактами коррупции, противодействие которым – одна из актуальных задач при формировании ГЧП.

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

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

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

Функции государства и бизнеса в ГЧП принципиально различаются и дополняют друг друга.

 На государство возложены его основополагающие функции:

законодательное обеспечение, контроль и регулирование деятельности ГЧП с целью соблюдения общественных интересов.

 Задача частного сектора состоит в предоставлении услуг высокого качества за счет внедрения эффективных методов производства и управления, оперативного реагирования на изменения во внешней среде, налаживания кооперационных связей с поставщиками и подрядчиками.

 В соответствии с действующим законодательством по концессиям определена ответственность каждого государственного органа в концессионном процессе. Учитывая предусмотренные функции, основными институтами являются государственные органы и

организации, указанные в таблице:

**Таблица 1**

**Функции действующих институтов РК по вопросам концессионных контрактов**

|  |  |
| --- | --- |
| Институты РК по вопросам концессионных контрактов | Функции |
| Министерство экономического развития и торговли РК  |  -разработка списка концессионных проектов в соответствии с государственной политикой и с учетом результатов экономических исследований и предоставление его в Правительство РК;-согласование конкурсной документации по объектам концессионных соглашений, находящихся в государственной собственности, на следующих условиях: государственная гарантия, государственное поручительство, возникновение концессионной ответственности со стороны Правительства РК или софинансирование за счет государственного бюджета; |
|  | -мониторинг реализации концессионных проектов |
| Отраслевые министерства и ведомства | - разработка списка концессионных проектов на основе собственных инициатив или по инициативе частного сектора; - подготовка основы для тендера и концессионного договора, надзор над концессионером; -подготовка к передаче собственности, построенной в рамках концессионного соглашения, в собственность государству. |
| Местные органы управления | -проведение переговоров с концессионером для защиты региональных интересов; - разработка и введение положения о комиссии по работе с объектами коммунальной собственности |
| Центр ГЧП | -прием объектов, построенных в рамках реализации концессионного договора, в собственность государству; -привлечение аудиторов и проведение финансового аудита экономической деятельности концессионера, управляющего объектами, находящимися в государственной собственности; -подготовка к участию новых концессионеров в реализации концессионных проектов в случае преждевременного расторжения ранее присужденной концессии в отношении объектов государственной собственности; - экспертиза концессионных предложений, ТЭО концессионных проектов, концессионных заявок, проекта договора концессии, КД |

Существует необходимость по дальнейшему совершенствованию правовой и институциональной базы для внедрения и развития ГЧП в Казахстане. В этой связи, Правительство Республики Казахстан предприняло меры по институциональному усилению процедуры экономической экспертизы, путем создания специализированной организации. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 17 июля 2008 года N 693 создано акционерное общество «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» (далее – Центр ГЧП).

 Миссией Центра ГЧП было определено содействие развитию инфраструктуры страны посредством усиления партнерства между государством и частным сектором и проведении качественной экономической экспертизы проектов ГЧП. Предметом деятельности – проведение экономической экспертизы по вопросам концессии и бюджетного инвестирования, а также исследований в области

государственно-частного партнерства. Целью создания – содействие методологическому и методическому обеспечению реализации концессионных проектов.

 Задачами Центра ГЧП в рамках поставленной цели являются:

• обеспечение высокого качества оценки и экономической экспертизы концессионных и бюджетных инвестиционных проектов;

• разработка рекомендаций для уполномоченного органа и заинтересованных государственных органов по совершенствованию институциональной системы в области государственно-частного партнерства.

 В рамках реализации поставленных задач Центром ГЧП проводится на постоянной основе работа по совершенствованию методических документов – инструкций по проведению экономической экспертизы бюджетных инвестиционных и концессионных проектов, а также оценки реализации проектов.

 Инструкции и методические рекомендации призваны обеспечить единство методологического и методических подходов при разработке и проведении экспертизы инвестиционных проектов с участием государства, а также повысить качество их подготовки и реализации.

Деятельность Центра ГЧП основывается на принципах компетентности, независимости, транспарентности и стратегического видения.

• Принцип компетентности предполагает использование передовых методик анализа и привлечение высококвалифицированных специалистов.

• Принцип независимости означает, что принятие решений и рекомендаций Центра ГЧП осуществляется с учетом экономической безопасности во благо интересов экономики Казахстана.

• Принцип транспарентности предполагает использование четких и детализированных методик проведения экспертизы проектов, обеспечение равного доступа заинтересованных сторон к методикам оценки, а также раскрытие информации о деятельности Центра ГЧП для общественности.

• Принцип стратегического видения подразумевает разработку рекомендаций и использование методик оценки проектов и экспертизы технико-экономических обоснований проектов, основанных на долгосрочных перспективах реализации проектов.

Наряду с разработкой методических документов Центром проводятся исследования международного опыта в области ГЧП и оценка применимости мировых практик в Казахстане. В мире существует множество форм и моделей ГЧП в различных сферах и секторах экономики, которые возможно использовать в условиях Казахстана при условии тщательного изучения с учетом особенностей правовой базы и состояния экономики страны.

 В перспективе усилия Центра ГЧП будут в целом направлены на:

• завершение разработки проекта Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2010-2020годы;

• выработку рекомендаций для заинтересованных государственных органов по совершенствованию институциональной системы в области государственно-частного партнерства;

• активизацию внедрения механизмов государственно-частного партнерства для развития социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства на местном уровне;

• обеспечение высокого качества оценки и экономической экспертизы концессионных и бюджетных инвестиционных проектов;

• исследование международного опыта в сфере ГЧП и адаптацию лучших примеров с учетом условий и специфики Казахстана;

• продолжение активной работы с существующими зарубежными партнерами по обмену опытом;

• налаживание новых контактов с зарубежными организациями в сфере ГЧП, чей опыт мог бы найти практическое применение в улучшении экономического состояния Казахстана.

Таким образом, в Казахстане создана институциональная база ГЧП.

**Вопросы для самоконтроля**

1 Какова необходимость институциональной среды ГЧП?

2. Каковы институциональные факторы ГЧП?

3. Назовите и охарактеризуйте институты ГЧП в РК

4. Каковы функции АО «Казахстанский центр ГЧП» ?

**Л 5 Формы и виды государственно-частного партнерства в РК**

Вопросы

1. Участие государства в партнерстве.
2. Особенности участия частного бизнеса в партнерстве.
3. Классификации партнерств государства и бизнеса

Государство при всех условиях остается субъектом публично-правовых отношений. Это обстоятельство оказывается ключевым и для гражданско-правовых отношений, в которые государство как суверен не может вступать в качестве рядового субъекта гражданского права. Именно поэтому нельзя ставить вопрос об изначальном равноправии государственного и частного партнеров в проектах ГЧП. Такое равноправие наступает только тогда, когда на основе суверенных прав государства в соглашении о ГЧП определены условия и особенности реализации гражданско-правовых отношений. Иными словами, государство как суверен становится особым субъектом гражданского права. Это выражается, во-первых, в том, что государство само определяет правовые рамки, которыми должны руководствоваться все остальные субъекты гражданско-правовых отношений; во-вторых, оно сохраняет властные функции, даже вступив на началах равенства сторон в указанные отношения, так как может принимать административные акты, это равенство игнорирующие. Предполагается, что государство участвует в гражданском обороте не в своих специфических интересах, а в целях наиболее эффективного отправления публичной власти.

В соответствии с этим проекты ГЧП представляют собой не простое сложение ресурсов, а совершенно особую конфигурацию интересов и соответствующих правомочий партнеров. Во-первых, государство как одна из сторон партнерства выступает в роли носителя общественно значимых интересов и целей, причем исполняет не только целеполагающую, но и контрольную функции. Во-вторых, выступая в роли участника хозяйственного оборота, оно заинтересовано как в эффективности общих результатов проекта ГЧП, так и в обеспечении собственного коммерческого эффекта. Наконец, частный партнер, как всякий нормальный предприниматель, преследует цель максимизации прибыли. Поэтому в сегменте коммерческих (в отличие от сегмента реализуемых государством общественных) интересов между партнерами вполне уместен и даже необходим торг о возможном разделе возникающих рисков, о характере делегируемых правомочий и условиях их передачи и использования

Как свидетельствует мировой опыт ГЧП, мера конкретного участия государства и частного бизнеса и условия их сочетания могут существенно различаться. Так, частный компонент в партнерствах может выступать в качестве одной из сторон контракта (чаще всего это контракты на поставку товаров и услуг для государственных нужд, на предоставление технической помощи, на управление), когда права собственности жестко разделены. К партнерствам с разделенными правами собственности относят также соглашения о разделе продукции и лизинговые (арендные) соглашения(5). В случае концессионных соглашений всех типов речь уже идет о частичной передаче некоторых правомочий собственности от государственного партнера частному (обычно правомочий пользования, владения и управления). Наконец, акционерное или долевое участие частного капитала в государственном предприятии (совместное предприятие) предполагает более высокий уровень интеграции капитала при реализации партнерских отношений.

Для лучшего понимания форм и методов государственно-частного партнерства важно, во-первых, определить, в чем заключается специфика именно ГЧП в рамках всей системы отношений бизнеса и власти; во-вторых, оценить, как в процессе передачи тех или иных правомочий от государства частному бизнесу изменяется в целом система отношений собственности, прежде всего с точки зрения установления границ между партнерством и приватизацией

Модели и структура ГЧП разнообразны, но при этом существуют некоторые характерные черты, позволяющие выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. Оно возникает как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая для достижения тех или иных целей и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон. Исходя из опыта стран с развитой рыночной экономикой, можно назвать следующие черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса:

•определенные, часто длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10 - 15 до 20 и более лет, в случае концессий - до 50 лет). Проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры), который должен быть завершен к установленному сроку;

•специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;

•обязательное наличие конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит борьба между несколькими потенциальными участниками;

•специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта - разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, практическая реализация услуг потребителям;

•разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон .

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

• особенности национального законодательства;

• схемы распределения инвестиционных рисков;

• опыт организации необходимых для партнерства контрактных отношений;

• отраслевая принадлежность проекта или вида деятельности;

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

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

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. Контракты как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, на оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах.[2]

3. Главной отличительной чертой государственного контракта являетсяособая цель использования товаров (услуг, работ), а именно их закупка для государственных или муниципальных нужд, в том числе в государственный резерв.

4. Контракт жизненного цикла в образовании. ЧП за свой счет и с использованием собственных материалов возводит объект и эксплуатирует его в течение всего расчетного срока эксплуатации (жизненного цикла), осуществляя управление, ремонт, уход, обслуживание.

5. Lease contract - контракт, близкий по содержанию аренде. Арендатор не участвует в строительстве, получая объект от государства. Обязанности арендатора: обслуживание, взимание платы и платежи государству за пользование;

6. Service contract - контракт на обслуживание. Государство заключает контракт с частным сектором на обслуживание объекта;

7. Management contract - контракт на управление объектом. Государство заключает контракт с частным сектором на управление объектом;

8. Turnkey («под ключ») - государство финансирует, частный сектор проектирует, строит и управляет объектом.

10.Арендные договоры. Аренда в ее традиционной форме (договоры аренды) и в форме лизинга. Особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что происходит на определенных договором условиях, передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупа государственного или муниципального имущества. Не менее распространенный механизм ГЧП как в прошлом, так и настоящем – аренда. Содержанием арендных взаимоотношений органов государственной или муниципальной власти и частного партнера является передача государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. Втакого рода отношениях в обязательном порядке предусматривается возвратность самого предмета отношений, предусмотренного договором аренды, но права по распоряжению имуществом сохраняется за собственником (государством) и не передается второй стороне соглашения (частному партнеру).[3] Модель лизинга является наиболее подходящей для сооружения общественных зданий. В мире накоплен весьма представительный опыт лизинговых форм партнерства органов местного самоуправления с частным бизнесом.[7]

11. Концессия (Concession).

Концессия - это разновидность частно - государственного партнерства, где четко прописаны обязанности сторон: за что отвечает государство и за что отвечает инвестор. При этом объект соглашения принадлежит государству, инвестор вкладывает средства и в течение оговоренного срока эксплуатирует данный объект, который остается в собственности государства. То есть концессия – это особая форма, при которой государство защищено, поскольку не может быть изменения титула собственности, и контроль за всем видом деятельности остается у него.

 ГЧП в Казахстане уже получило законодательную, институциональную и инфраструктурную поддержку. В настоящее время законодательство РК предусматривает наличие взаимоотношений между государством и частным сектором в следующих формах ГЧП:

1. Контракты на управление и содержание

Данная форма ГЧП может быть применена в рамках действующего законодательства (Гражданский кодекс Республики Казахстан) в виде доверительного управление государственным имуществом

2. Контракты на эксплуатацию и содержание

Данная форма ГЧП может быть применена в рамках действующего законодательства (Гражданский кодекс Республики Казахстан) в виде лизинга или аренды государственного имущества.

1. Контракты на проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию (концессии)

 Мировой опыт реализации проектов ГЧП предлагает следующие основные формы взаимодействия государственного и частного секторов:

а) сервисный контракт: частная организация обеспечивает эксплуатацию государственного имущества в течение определенного периода времени, при этом государство выигрывает за счет компетенций частного оператора (схема может использоваться, в частности, при организации сбора платы с пользователей объектом инфраструктуры);

б) контракт на управление и эксплуатацию: инфраструктурный объект передается в управление частной стороне, которая получает фиксированные платежи от государства, или платежи, увязанные с выполнением установленных целевых показателей;

в) договор аренды: частная организация получает доходы от объекта, находящегося в собственности государства, уплачивая фиксированные арендные платежи государству и обязуясь эксплуатировать и содержать объект. Р иск спроса принимает на себя частная сторона, у государства остаются строительные риски. Более сложные лизинговые схемы, такие как «Покупка, строительство и эксплуатация» (BBO), «Аренда, реконструкция и эксплуатация» (LDO) и «Расширение» (WAA) передают больший риск частной стороне;

− контракты (на управление, на оказание услуг) — административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности (права собственности не передаются частному партнеру, расхо-

ды и риски полностью несет государство) — типичная продолжительность менее 5 лет;

− аренда в ее традиционной форме (договора аренды) и в форме лизинга (в специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества) — типичная продолжительность от 5 до 10 лет;

− концессия (концессионное соглашение), при котором государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции — типичная продолжительность от 10 до 30 лет;

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.

Можно перечислить следующие основные черты концессий:

− предметом концессии всегда является государственная (муниципальная) собственность, а также монопольные виды деятельности государства либо муниципального образования;

− концессия всегда имеет договорную основу (концессионное соглашение);

− концессия опирается на возвратность предмета соглашения, который предоставляется

частному партнеру за плату, определяемую в соглашении.

Можно выделить три наиболее распространенных вида концессий: на уже существующие

объекты инфраструктуры; на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов; передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании.

Сотрудничество государства и частного сектора при реализации проектов ГЧП осуществляется в разных моделях, в зависимости от полномочий по проведению различных видов работ, инвестиционных обязательств сторон, прав собственности. Среди наиболее популярных следующие.

− ВОТ (Build, Operate, Transfer — строительство — эксплуатация/ управление — передача) — модель, часто используемая в концессиях.

Частное предприятие (концессионер) создает за свой счет объект инфраструктуры, затем получает право его эксплуатации в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных инвестиций, при этом собственником объекта остается государство. По истечении срока концессии объект передается государству.

− BOOT (Build, Own, Operate, Transfer — строительство — владение — эксплуатация / управление — передача). В отличие от предыдущей модели, здесь частный партнер получает право не только пользования, но и владения объектом в течение оговоренного контрактом срока, после чего передает его государству.

− BOO (Build, Own, Operate — строительство — владение –эксплуатация / управление). В

этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора. При этом экономическая деятельность частного собственника может регулироваться государством посредством установления тарифов на услуги, накладывания определенных ограничений на порядок управления инфраструктурным объектом и т. д.

Создана законодательная база для реализации концессионных проектов – Закон Республики Казахстан «О концессиях».

Успешное развитие данной формы ГЧП возможно при условии дальнейшего совершенствования законодательной и институциональной базы.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каково участие государства в партнерстве?
2. Каково участие частного бизнеса в партнерстве?

3. Какие виды партнерств государства и бизнеса есть в мировой практике?

4. Какие виды партнерств государства и бизнеса есть в казахстанской практике?

**Лекция 6 Концессионное соглашение как форма государственно-частного партнерства.**

Вопросы

1. Понятие концессии
2. Участники концессионного договора
3. Виды концессий

 Концессия является такой формой ГЧП, при которой размер платы или уровень тарифа в течение срока эксплуатации объекта должны оставаться такими, чтобы выполнялась финансовая модель, которая является частью концессионного соглашения. Согласно финансовой модели, инвестор в течение 10 - 20 лет должен вернуть свои деньги с определенным уровнем дохода, например - инфляция плюс 2 - 4 %, [в зависимости от условий реализации проекта](http://www.investinfra.ru/investicii/70-organizacija-investicij-v-koncessionnyh-proektah.html).

*Концессия - это разновидность частно - государственного партнерства, где четко прописаны обязанности сторон: за что отвечает государство и за что отвечает инвестор.*

Значительная часть инфраструктурных проектов в мире развивается в рамках концессионной модели. В Европе ежегодно заключаются концессионные соглашения в различных видах инфраструктуры - в экономической и социальной, на сумму более 100 млрд. долл. в год. 60% от этих средств вкладывается в транспортную инфраструктуру, так как эта отрасль является наиболее капиталоемкой. По количеству сделок лидируют сферы здравоохранения, коммунального хозяйства и создания социальных объектов.



Рис. 1 Схема концессии

Правительство предоставляет част ному 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. . ЧП за свой счет обязуется создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать государству, осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта соглашения. Государство обязуется предоставить ЧП на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной (образовательной) деятельности. Частная компания несет операционные и инвестиционные риски. Концессия (концессионное соглашение) является специфической формой отношений между государством и частным партнером, получающей все большее распространение. Ее особенность заключается в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. [8] Источником исключительности предоставляемых по концессионному соглашению прав является не статус государства как собственника, а его прерогативы как органа публичной власти. Исключительный (монопольный) характер прав, предоставляемых государством концессионеру (частному партнеру), заключается в том, что в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также и самого государства.

Известно, что концессии как важнейшая форма партнерства государства и частного бизнеса получили наиболее широкое распространение в инфраструктурных отраслях, где особенно остро необходимы приток частных инвестиций и высококвалифицированное управление. Различаются, по меньшей мере, на три вида концессий: 1) концессия на уже существующие объекты инфраструктуры; 2) концессия на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов; 3) передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании.

Частный бизнес вкладывает инвестиции, управляет переданным ему имуществом и получает оплату главным образом из платежей, осуществляемых пользователями. Сами же объекты возвращаются государственным или муниципальным властям по окончании действия концессионного соглашения.

Концессии – это долгосрочное партнерство, которое позволяет сторонам осуществить стратегическое планирование своей деятельности. При заключении концессионного соглашения бизнес приобретает больше свободы при принятии административно- хозяйственных решений, решений управленческого и административного толка и может самостоятельно регулировать множество вопросов, ранее являвшихся прерогативой государства. Государство же в свою очередь оставляет за собой ряд сильных рычагов воздействия на своего компаньона и в случае нарушений действующего концессионного соглашения всегда сможет защитить общественные интересы и прав конечных пользователей, т.е. населения.

Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также с тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам.

Контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности, довольно широко представлены в мировой практике ГЧП

1. 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.

2.. Соглашения о разделе продукции. Эта форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом частично напоминает традиционную концессию, но все, же отлична от нее. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпушенная по соглашению продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть. Раздел продукции между государством и инвестором, его условия и порядок определяются в соглашении. В мировой практике соглашения о разделе продукции как форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом активно используются в сфере нефтяного бизнеса. [13]

3. Совместные предприятия являются распространенной формой партнерства государства и частного бизнеса. В зависимости от структуры и характера совместного капитала разновидностями этой формы могут быть либо акционерные общества, либо совместные предприятия на долевом участии сторон. Существенной особенностью совместных предприятий любого типа является то, что государство постоянно участвует в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. Самостоятельность и свобода в принятии решений частным партнером здесь гораздо уже, чем, например, в концессиях.[13]

Совместное предприятие – хозяйственная организация, учрежденная большим числом юридических лиц, создаваемая национальными предприятиями или совместно с зарубежными партнерами на основе совместной собственности на территории одной из стран, где находится учредитель. Может иметь форму полного товарищества, общества с ограниченной ответственностью, акционерного общества. Совместным предприятием может быть организация любой формы собственности, созданная на основе объединения имущества учредителей (юридических и физических лиц). В числе учредителей совместного предприятия могут быть и иностранные юридические и физические лица.

Особенностью совместного предприятия является наличие совместной собственности, которая функционирует на территории одной из стран (областей, регионов) учредителей такого предприятия. Целью совместного предприятия является наиболее полное использование потенциала каждой из сторон, а также максимум полезного эффекта от их деятельности. Сама возможность участия в принятии управленческих и хозяйственных решений определяется непосредственно долей в капитале предприятия.

В последние годы, области применения различных форм партнерства государства и частного бизнеса стремительно расширяются, бурно развиваются сами формы партнерств и их модификации.

 В теории принято различать семь основных типов государственно-частного партнерства в зависимости от структуры правоотношений:

- BOT (build-operate-transfer / построй-управляй-передай);

- BOOT (build-own-operate-transfer / построй-владей-управляй-передай);

- BTO (build-transfer-operate / построй-передай-управляй);

- BOO (build-own-operate / построй-владей-управляй);

- BOMT (build-operate-maintain-transfer / построй-управляй-поддерживай-передай);

- DBOOT (design-build-own-operate-transfer / спроектируй-построй-владей-управляй-передай);

- DBFO (design-build-finance-operate / спроектируй-построй-финансируй-управляй)

− совместные предприятия — могут быть либо акционерными обществами, либо совместными предприятиями с долевым участием сторон; возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются, как правило, долей в акционерном капитале, как и риски сторон.

Наиболее часто при рассмотрении проблематики ГЧП речь идет о концессиях.

ВОТ (Build - Operate - Transfer) - «Строительство - управление -передача» - классический вариант концессии. Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном - на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству ВОТ (Build, Operate, Transfer - строительство - эксплуатация/ управление - передача). Этот механизм используется главным образом в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счет концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. По его истечении объект передается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство.

BOOT (Build, Own, Operate, Transfer - строительство - владение - эксплуатация/управление - передача). В этом случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти. BOOT (Build - Own - Operate - Transfer) - «Строительство – владение – управление — передача» - владение и пользование построенным объектом на праве частной собственности осуществляется в течение определенного срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства

ВВО (Buy - Build - Operate) - «покупка - строительство - управление» - форма продажи, которая включает восстановление или расширение существующего объекта. Государство продает объект частному сектору, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления

ВТО (Build, Transfer, Operate - строительство - передача - эксплуатация/управление). ВТО (Build - Transfer - Operate) - «Строительство - передача -управление» - классическая концессия. Концессионер строит объект, который передается государству (концеденту) в собственность сразу после завершения строительства, после чего он передается в эксплуатацию концессионера Этот механизм предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства. Затем он поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему права владения.

BOO (Build, Own, Operate - строительство - владение - эксплуатация/управление). В этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора. BOO (Build - Own - Operate) - «Строительство - владение - управление».Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается;

ВОМТ (Build, Operate, Maintain, Transfer - строительство - эксплуатация/управление - обслуживание - передача). Здесь акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов.

DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer - проектирование - строительство - владение - эксплуатация/управление - передача). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование. В случае соглашений типа DBFO (Design, Build, Finance, Operate - проектирование - строительство - финансирование - эксплуатация/управление) специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов. DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer - проектирование - строительство - владение - эксплуатация/управление - передача). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование

 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

 Таким образом в соответствии с поставленными целями и задачами можно сделать следующие выводы: - ГЧП представляет собой стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и частным бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре деятельности с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления высококачественных услуг; - ГЧП осуществляет ряд функций, основными из которых являются удовлетворение потребностей общественного сектора, используя или заимствуя ресурсы частного сектора, поддержание государственных полномочий, предоставляя услуги совместно с частными сектором, и достижение совместных поставленных целей;

Смешанные договоры ГЧП в образовании. Эта форма объединяет различные виды договоров:

• договор, включающий выполнение работ и отношения собственности. Работы включают строительство (проектирование, реконструкцию,

расширение и т.д.) объектов образования ЧП. Важным условием договора являются отношения собственности на сооружаемые объекты;

• договор аренды. ЧП получает на условиях аренды собственность на определенный срок. ЧП может за счет собственных средств и с согласия арендодателя произвести улучшения и имеет право на возмещение ГП стоимости этих улучшений. К примеру, ЧП за свой счет осуществил строительство объекта образования и получил часть сооруженного объекта в пользование;

• договор доверительного управления имуществом. ГП передает ЧП на определенный срок имущество в доверительное управление, а ЧП обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах ГП или указанного им лица (выгодоприобретателя);

• договор на выполнение сервисных услуг. ЧП обязуется по поручению ГП выполнять работы по сервисному обслуживанию объекта партнерства, а ГП обязуется принять и оплатить выполненную работу. К примеру, на рынке услуг уже существуют предложения для ОУ по индивидуальному обучению работе с программными продуктами и автоматизированными информационными системами, сервисному обслуживанию технических средств, разработке проектов и монтажу систем отображения информации различного уровня сложности, разработке проектов связи, передачи звука, коммутации и управления для конференц-залов, учебных аудиторий;

• договор на предоставление образовательных услуг. К данному типу можно относить обязательства ЧП по предоставлению образовательных услуг населению, например договор о франчайзинге (образовательный франчайзинг). Специальное соглашение между ЧП и ОУ, в рамках которого партнер по заданию учебного заведения предоставляет дополнительные образовательные услуги.

Таким образом, в мировой практике сложилось множество разнообразных моделей, форм, типов и конкретных вариантов реализации партнерских отношений между государством и бизнесом.

Идеология государственно - частного партнерства в настоящее время получила в мире достаточно широкое распространение. Безусловным лидером в данной области является страна - родоначальник ГЧП - Великобритания. В рамках британской модели ГЧП, называемой Частной Финансовой Инициативой, за период с 1992 года по настоящее время реализовано более 700 проектов с общим объемом капитальных вложений, превышающим 50 млрд. фунтов стерлингов. 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. Так, шведское правительство создало рабочую группу для изучения вариантов финансирования капитальных вложений в строительство автомагистралей и железных дорог, альтернативных традиционному бюджетному финансированию. Опубликованный доклад этой группы содержит вывод, что наибольшим

потенциалом с точки зрения финансовой эффективности обладает механизм ГЧП.

 Модели ГЧП (классификации МВФ и ЕЭК ООН): BLOT, BOO, DBFO, BBO, BTO и другие варианты, раскрывающие распределение функций между государством и частным сектором при реализации проекта и в процессе оказания публичных услуг.

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.

 Первые проекты появились в 1981 г. в связи с пере-стройкой лондонских доков. Затем в 1992 г. правительство Дж. Мейджора объяви-ло о новой форме ГЧП — «Частная финансовая инициатива» (PFI — Рrivate Finance Initiative), заключающейся в том, чтобы передать частному сектору функции финан-сирования строительства (эксплуатации, реконструкции, управления и т. п.) госу-дарственных объектов производственной и социальной сферы. В 1997 году при-шедшее к власти лейбористское правительство Т. Блэра продолжило развитие государственно-частного партнерства [5]. Схематически эта модель представлена на рис. 1.Как видно из приведенной схемы, представитель государственного заказчика подписывает контракт с концессионной компанией, так называемой SPV (special purpose vehicle — юридическое лицо, обычно с ограниченной ответственностью, созданное специально для данного проекта ГЧП). Учредителями данного юриди-ческого лица являются частные инвесторы, обычно включающие в себя строитель-ную и управляющую компанию, а также банк. В отдельных случаях государство также выступает в роли миноритарного инвестора . Необходимо отметить, что сама концессионная компания зачастую является головной компанией (так называемой «TopCo») холдинговой структуры, включающей еще две компании: строительную (так называемая «CapCo») и управляющую (так на-зываемая «OpCo»). Заключив с государством основной контракт, головная компа-ния для исполнения условий контракта привлекает по субподряду свои дочерние компании, которые, в свою очередь, могут привлекать внешних субподрядчиков. При этом указанные дочерние компании зачастую принадлежат учредителям го-ловной компании.

Кроме инвестиций учредителей, концессионная компания также привлекает за-емное финансирование. До последнего финансового кризиса такое финансирова-ние производилось в первую очередь путем размещения облигаций, стоимость которых была ниже стоимости банковских кредитов. С 2010 г. объем банковских кредитов стал преобладать в структуре долгового финансирования проектов ГЧП, а сравнительно небольшие проекты зачастую полностью закрывают свою потреб-ность в долговом финансировании за счет кредита одного банка. При этом необ-ходимо отметить, что речь идет о т. н. senior loan (senior debt) — обязательстве, дающем банку приоритет перед другими кредиторами при расчете в случае бан-кротства заемщика. Кроме того, необходимо отметить, что после завершения строительства основных объектов ГЧП зачастую происходит перекредитование — снижаются риски проекта, а следовательно и стоимость кредита.Сформированный таким образом консорциум инвесторов финансирует строи-тельство, эксплуатацию и капитальный ремонт объекта ГЧП на протяжении всего жизненного цикла контракта (обычно 25–30 лет).

В период действия контракта концессионная компания предоставляет оговоренные в контракте услуги, ранее предоставляемые государством, и получает вознаграждение от государства, стро-го привязанное к объему предоставленных услуг При этом государственный заказчик разрабатывает так называемые «output specication» — критерии качества работы концессионной компании, в которых описаны конкретные количественные показатели, которых она должна достигнуть. Если на определенном этапе испол-нения контракта концессионная компания перестает соответствовать указанным стандартам, государственные выплаты ей уменьшаются до тех пор, пока показа-тели не будут улучшены.Если в течение оговоренного срока компания не выводит показатели на уровень стандартов, государственный заказчик разрывает контракт, а объект ГЧП переходит в государственную собственность. Следует отметить, что процедура разрыва кон-тракта является достаточно сложной и применяется крайне редко — лишь как крайняя мера. Это связано с особенностями финансирования проекта: чтобы упро-стить привлечение долгового финансирования социально значимых проектов, го-сударство гарантирует возврат долгов концессионной компании. Таким образом, в случае разрыва контракта государство должно будет погасить все имеющиеся обязательства и только лишь потом сможет получить объект ГЧП в собственность.С учетом описанных выше моментов становится очевидна необходимость за-щиты государственных и общественных интересов, уровень которой в свою очередь напрямую зависит от того, каким образом составлен контракт. Именно поэтому на протяжении многих лет правительство Великобритании принимало последователь-ные шаги для создания типовой формы контрактов ГЧП, которые в данный момент и применяются на практике.В 2011 г. Правительство Великобритании инициировало фундаментальную пере-оценку модели PFI. В результате в 2012 г. был представлен новый подход к реа-лизации проектов ГЧП–PF2 (Private Finance — PF2) [16], который должен обеспечить доступ к большему количеству источников акционерного и заемного финансиро-вания, лучшие показатели соотношения «цена-качество» (Value for Money), про-зрачность финансовых показателей проекта, ускорение конкурсных процедур и сни-жение их стоимости, а также большую гибкость в предоставлении услуг. Содержа-ние реформ PF2 приведено в табл. 3.За более чем 20 лет существования PFI в Великобритании достигло финансового закрытия свыше 700 проектов общей стоимостью 55 млрд фунтов стерлингов .

Усиление партнерства государства и частного сектора Государственный заказчик должен являться соинвесто-ром в проектах PF2; вводится проведение конкурса на право финансирования определенной части проекта с це-лью привлечения долгосрочных инвестиций до финан-сового закрытия

Заклю-чение кон-тракта Повышение скорости и снижение расходов на заключение контракта Расширение полномочий централизованных органов гос-закупок департамента инфраструктуры и сопутствующих департаментов; продолжительность тендерного этапа (от размещения тендера до определения победителя торгов) для проектов PF2 не должна превышать 18 мес; разра-батываются стандартизированные подходы и комплекты документации для эффективного осуществления госу-дарственных закупок; усиление контроля путем введения дополнительных казначейских проверок на этапе под-готовки к размещению тендера

Процесс предо-ставле-ния услуг Повышение гибкости, прозрачно-сти и эффек-тивности предоставля-емых услуг Услуги, такие как клининг и питание, исключаются из проектной документации; государственный заказчик полу-чает право включения определенных ремонтно-профилак-тических работ, а также добавления/исключения строго определенных услуг, после того как проект будет запущен; применение подхода «открытой книги» и механизма пере-распределения акций для фондов жизненного цикла; пе-риодические проверки предоставляемых услуг

Испол-нение кон-трактов Повышение прозрачно-сти ведение контроля всех забалансовых обязательств в рам-ках подписанных контрактов; введение обязанности част-ных инвесторов по предоставлению информации о рента-бельности акционерного капитала с целью дальнейшей публикации; публикация ежегодных отчетов с детализации проектной и финансовой информации по всем проектам, где государство является акционером; введение на сайте казначейства счетчика отслеживания этапов заключения контракта; улучшение обмена информации с закреплением в стандартных руководствах к контрактной документации

Распре-деление рисков Увеличение соотношения «ценность/стоимость» Усиление системы управления рисками в государствен-ном секторе, в том числе рисками повышения капиталь-ных затрат в результате непредвиденного изменения законодательства, коммунальных расходов, платы за загрязнение окружающей среды и в области страхования

Долго-вое финан-сирова-ние Предоставле-ние доступа к долгосроч-ному долго-вому финан-сированию и финансо-вым рынкам Будет разработана финансовая структура проектов PF2

В рамках данной концепции успешно строятся и развиваются школы, больницы, со-циальная инфраструктура, дороги, тюрьмы, объекты обороны, системы управления твердыми бытовыми отходами. По данным британского правительства, проекты ГЧП обеспечивают до 17% экономии для бюджета страны. На данный момент PFI — наи-более распространенная модель государственно-частного партнерства в Соединен-ном Королевстве, которую впоследствии стали применять и другие страны: Канада, Франция, Австралия, Португалия, Норвегия, Япония и др.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Какова суть понятия концессии?

2. Охарактеризуйте участников концессионного договора

3. Какие виды концессий есть в мировой практике?

**Л 7 Концессионные договоры в РК.**

1. Основные положенияЗакона Республики Казахстан № 167-III от 7 июля 2006 года «О концессиях»
2. Особенности концессии в Казахстане
3. Договорные формы ГЧП в Казахстане

 В Законе Республики Казахстан № 167-III от 7 июля 2006 года «О концессиях» (далее «Закон о концессиях») дается понятие государственно-частного партнерства, как формы сотрудничества между государством и субъектами частного предпринимательства, направленного на финансирование, создание, реконструкцию и (или) эксплуатацию объектов социальной инфраструктуры и жизнеобеспечения.

Статья 7-2 Закона о концессиях определяет следующий исчерпывающий список принципов государственно-частного партнерства в РК (далее «Принципы ГЧП»)[1]:

«1) принцип последовательности – построение среднесрочных или долгосрочных взаимоотношений между участниками государственно-частного партнерства на договорной основе;

2) принцип конкурсности – определение частного партнера на конкурсной основе;

3) принцип сбалансированности – взаимовыгодное распределение рисков, выгод, гарантий и обязанностей между участниками государственно-частного партнерства;

4) принцип результативности – установление критериев и показателей, позволяющих оценить достижение результатов государственно-частного партнерства».

Наконец пункт 1 статьи 7-1 Закона о концессиях четко прописывает, что в Республике Казахстан государственно-частное партнерство (далее «ГЧП») подразделяется на институциональное иконтрактное. Примечательно, что согласно пункту 3 статьи 7-1 Закона о концессиях «контрактное государственно-частное партнерство реализуется в рамках договоров концессии, имущественного найма и доверительного управления государственным имуществом в порядке, установленном настоящим Законом или иными законами Республики Казахстан». Так как список возможных форм договоров исчерпывающий, согласно буквальному толкованию действующей редакции Закона о концессиях контрактное государственно-частное партнерство может реализоваться только в рамках договоров концессии, имущественного найма и доверительного управления государственным имуществом.

 Кратко рассмотрим по отдельности доступные на сегодняшний день договорные формы ГЧП в Казахстане:

Договор концессии

Договор концессии согласно пункту 18 статьи 1 Закона о концессиях – это «письменное соглашение между концедентом и концессионером, определяющее права, обязанности и ответственность сторон, условия реализации концессии».

Правовые условия концессии, виды государственной поддержки концессионера и общественные отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения договоров концессии регулируются Законом о концессиях.

В частности, согласно пункту 6 статьи 1 Закона о концессиях, «концессия – деятельность, направленная на создание (реконструкцию) и эксплуатацию объектов концессии, осуществляемая за счет средств концессионера или на условиях софинансирования концедентом».

Объектом концессии в Казахстане могут быть только так называемые «объекты социальной инфраструктуры и жизнеобеспечения, включенные в перечень, которые создаются (реконструируются) и эксплуатируются по договору концессии» (пункт 14 статьи 1 Закона о концессиях). Согласно пункту 2 статьи 1 Закона о концессиях, «объекты социальной инфраструктуры и жизнеобеспечения – объекты, комплексы объектов, используемые для удовлетворения общественных потребностей, обеспечение которых возложено на государственные органы в соответствии с законодательством Республики Казахстан».

Термин «концессионный проект» согласно пункту 8 статьи 1 Закона о концессиях определяется как «совокупность мероприятий по осуществлению концессии, реализуемой в течение ограниченного периода времени и имеющей завершенный характер, согласно бюджетному законодательству Республики Казахстан и настоящему Закону». Данный термин, очевидно, предполагает, что любой концессионный проект должен быть выполнен в течение установленного в договоре концессии срока, который в целом не может быть больше тридцати лет (статья 23 Закона о концессиях). Что касается понятия «завершенного характера» совокупности мероприятий, то, очевидно, законодатель имел в виду, что все мероприятия, проводимые сторонами договора концессии, должны быть полностью завершены, а не закончены на середине фазы.

Отметим, что Закон о концессия (пункт 3 статьи 5) предполагает возможность для концессионера сохранить право собственности на объект концессии после завершения концессионного проекта, и, значит, в рамках договора концессии можно структурировать все возможные в мировой практике схемы ГЧП – BOT, BOOT,ROT,BTO,BOMT,BOO и пр. В частности согласно статье 21-1 Закона о концессиях, договор концессии заключается в следующих видах:

«1) договор концессии, предусматривающий создание концессионером объекта концессии с последующей передачей объекта концессии в собственность государства;

2) договор концессии, предусматривающий совместную деятельность концессионера и концедента по созданию (реконструкции) и эксплуатации объекта концессии;

3) договор концессии, предусматривающий передачу объекта концессии, находящегося в государственной собственности, в доверительное управление либо в имущественный наем (аренду) концессионеру в целях реконструкции и эксплуатации;

4) договор концессии, предусматривающий передачу объекта концессии, находящегося в собственности концессионера, в имущественный наем (аренду) концеденту либо уполномоченному им лицу, в том числе с правом выкупа объекта концессии концедентом».

Договор концессии может включать в себя элементы одного или нескольких видов вышеупомянутых договоров, а также включать элементы иных договоров, не запрещенных законодательством Республики Казахстан, направленных на создание (реконструкцию) и эксплуатацию объекта концессии.

 Еще одной отличительной особенностью концессии в Казахстане является то, что объекты концессии в течение срока действия договора концессии не могут выступать предметом залога и не подлежат отчуждению на период срока действия договора концессии (пункты 5 и 6 статьи 5 Закона о концессиях).

Концессионная компания, так называемая SPV (special purpose vehicle —это юридическое лицо, обычно с ограниченной ответственностью, созданное специально для данного проекта ГЧП). Учредителями данного юриди-ческого лица являются частные инвесторы, обычно включающие в себя строитель-ную и управляющую компанию, а также банк.

Необходимо отметить, что сама концессионная компания зачастую является головной компанией (так называемой «TopCo») холдинговой структуры, включающей еще две компании: строительную (так называемая «CapCo») и управляющую (так на-зываемая «OpCo»). Заключив с государством основной контракт, головная компа-ния для исполнения условий контракта привлекает по субподряду свои дочерние компании, которые, в свою очередь, могут привлекать внешних субподрядчиков. При этом указанные дочерние компании зачастую принадлежат учредителям го-ловной компании.

концессионная компания предоставляет оговоренные в контракте услуги, ранее предоставляемые государством, и получает вознаграждение от государства, стро-го привязанное к объему предоставленных услуг [19]. При этом государственный заказчик разрабатывает так называемые «output specication» — критерии качества работы концессионной компании, в которых описаны конкретные количественные показатели, которых она должна достигнуть. Если на определенном этапе испол-нения контракта концессионная компания перестает соответствовать указанным стандартам, государственные выплаты ей уменьшаются до тех пор, пока показа-тели не будут улучшены.Если в течение оговоренного срока компания не выводит показатели на уровень стандартов, государственный заказчик разрывает контракт, а объект ГЧП переходит в государственную собственность. Следует отметить, что процедура разрыва кон-тракта является достаточно сложной и применяется крайне редко — лишь как крайняя мера. Это связано с особенностями финансирования проекта: чтобы упро-стить привлечение долгового финансирования социально значимых проектов, го-сударство гарантирует возврат долгов концессионной компании. Таким образом, в случае разрыва контракта государство должно будет погасить все имеющиеся обязательства и только лишь потом сможет получить объект ГЧП в собственность.

Договор государственно-частного партнерства в рамках действующего законодательства

Действующее законодательство Республики Казахстан (далее «**РК**») не дает легального определения договора государственно-частного партнерства (далее «**Договор ГЧП**»).

В то же время, в пункте 19 статьи 1 Закона Республики Казахстан № 167-III от 7 июля 2006 года «О концессиях» (далее «Закон о концессиях») дается понятие государственно-частного партнерства, как формы сотрудничества между государством и субъектами частного предпринимательства, направленного на финансирование, создание, реконструкцию и (или) эксплуатацию объектов социальной инфраструктуры и жизнеобеспечения.

Статья 7-2 Закона о концессиях определяет следующий исчерпывающий список принципов государственно-частного партнерства в РК (далее «Принципы ГЧП»)[1]:

«1) принцип последовательности – построение среднесрочных или долгосрочных взаимоотношений между участниками государственно-частного партнерства на договорной основе;

2) принцип конкурсности – определение частного партнера на конкурсной основе;

3) принцип сбалансированности – взаимовыгодное распределение рисков, выгод, гарантий и обязанностей между участниками государственно-частного партнерства;

4) принцип результативности – установление критериев и показателей, позволяющих оценить достижение результатов государственно-частного партнерства».

Наконец пункт 1 статьи 7-1 Закона о концессиях четко прописывает, что в Республике Казахстан государственно-частное партнерство (далее «**ГЧП**») подразделяется на институциональное иконтрактное. Примечательно, что согласно пункту 3 статьи 7-1 Закона о концессиях «контрактное государственно-частное партнерство реализуется в рамках договоров концессии, имущественного найма и доверительного управления государственным имуществом в порядке, установленном настоящим Законом или иными законами Республики Казахстан». Так как список возможных форм договоров исчерпывающий, согласно буквальному толкованию действующей редакции Закона о концессиях контрактное государственно-частное партнерство может реализоваться только в рамках договоров концессии, имущественного найма и доверительного управления государственным имуществом.

 Кратко рассмотрим по отдельности доступные на сегодняшний день договорные формы ГЧП в Казахстане:

Договор концессии

Договор концессии согласно пункту 18 статьи 1 Закона о концессиях – это «письменное соглашение между концедентом и концессионером, определяющее права, обязанности и ответственность сторон, условия реализации концессии».

Правовые условия концессии, виды государственной поддержки концессионера и общественные отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения договоров концессии регулируются Законом о концессиях.

В частности, согласно пункту 6 статьи 1 Закона о концессиях, «концессия – деятельность, направленная на создание (реконструкцию) и эксплуатацию объектов концессии, осуществляемая за счет средств концессионера или на условиях софинансирования концедентом».

Объектом концессии в Казахстане могут быть только так называемые «объекты социальной инфраструктуры и жизнеобеспечения, включенные в перечень, которые создаются (реконструируются) и эксплуатируются по договору концессии» (пункт 14 статьи 1 Закона о концессиях). Согласно пункту 2 статьи 1 Закона о концессиях, «объекты социальной инфраструктуры и жизнеобеспечения – объекты, комплексы объектов, используемые для удовлетворения общественных потребностей, обеспечение которых возложено на государственные органы в соответствии с законодательством Республики Казахстан».

Термин «концессионный проект» согласно пункту 8 статьи 1 Закона о концессиях определяется как «совокупность мероприятий по осуществлению концессии, реализуемой в течение ограниченного периода времени и имеющей завершенный характер, согласно бюджетному законодательству Республики Казахстан и настоящему Закону». Данный термин, очевидно, предполагает, что любой концессионный проект должен быть выполнен в течение установленного в договоре концессии срока, который в целом не может быть больше тридцати лет (статья 23 Закона о концессиях). Что касается понятия «завершенного характера» совокупности мероприятий, то, очевидно, законодатель имел в виду, что все мероприятия, проводимые сторонами договора концессии должны быть полностью завершены, а не закончены на середине фазы.

Закон о концессия (пункт 3 статьи 5) предполагает возможность для концессионера сохранить право собственности на объект концессии после завершения концессионного проекта, и, значит, в рамках договора концессии можно структурировать все возможные в мировой практике схемы ГЧП – BOT, BOOT,ROT,BTO,BOMT,BOO и пр. В частности согласно статье 21-1 Закона о концессиях, договор концессии заключается в следующих видах:

«1) договор концессии, предусматривающий создание концессионером объекта концессии с последующей передачей объекта концессии в собственность государства;

2) договор концессии, предусматривающий совместную деятельность концессионера и концедента по созданию (реконструкции) и эксплуатации объекта концессии;

3) договор концессии, предусматривающий передачу объекта концессии, находящегося в государственной собственности, в доверительное управление либо в имущественный наем (аренду) концессионеру в целях реконструкции и эксплуатации;

4) договор концессии, предусматривающий передачу объекта концессии, находящегося в собственности концессионера, в имущественный наем (аренду) концеденту либо уполномоченному им лицу, в том числе с правом выкупа объекта концессии концедентом».

Договор концессии может включать в себя элементы одного или нескольких видов вышеупомянутых договоров, а также включать элементы иных договоров, не запрещенных законодательством Республики Казахстан, направленных на создание (реконструкцию) и эксплуатацию объекта концессии.

 Еще одной отличительной особенностью концессии в Казахстане является то, что объекты концессии в течение срока действия договора концессии не могут выступать предметом залога и не подлежат отчуждению на период срока действия договора концессии (пункты 5 и 6 статьи 5 Закона о концессиях).

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каковы основные положения Закона Республики Казахстан № 167-III от 7 июля 2006 года «О концессиях»?

2. Каковы особенности концессии в Казахстане?

3. Каковы договорные формы ГЧП в Казахстане?

**Л 8 Управление проектами ГЧП**

1. Особенности проектов ГЧП
2. Особенности инвестирования ГЧП-проектов

Опыт проектов ГЧП по строительству и эксплуатации инфраструктуры показывает, что при использовании механизмов ГЧП на первый план встает вопрос о структурировании сделок, идентификации и оценке возможных рисков, а также разработка плана мероприятий по минимизации рисков, в том числе, по распределению рисков между участниками проекта вопросами распределения рисков, схем финансирования, управления государственной и муниципальной собственностью и предприятиями, с учетом всех их обязательств

Описание лучшей практики и рекомендаций по развитию проектов ГЧП концентрируется на общих экономических вопросах, процедурах и методиках управления процессом государственно - частного взаимодействия.

Проекты ЧГП с использованием долгосрочных контрактов имеют определенные характерные признаки:

  Государственный сектор сохраняет стратегический контроль за оказанием услуг посредством спецификации и регулирования цен;

 Частный подрядчик берет на себя полную ответственность за проектирование, выполнение проекта и эксплуатацию;

  Частный подрядчик принимает ответственность и риски, связанные с выполнением проекта;

  Платежи осуществляются: − пользователями услуг (например, плата за проезд по платной автодороге или железной дороге), а также/или − представителем государства за выполнение проекта, приемлемость для эксплуатации и в некоторых случаях за использование;

 Затраты полного периода эксплуатации минимизируются;

 Проекты разработаны с целью содействия наиболее эффективному использованию ресурсов государственного сектора (т.н. принцип «value formoney»). При этом стимулом для частных инвесторов в механизме ЧФИ является возможность окупаемости за счет более высокого уровня представляемых услуг. Существует достаточно понятный перечень мер, которые государство должно принять для продвижения идеи ЧГП. Несмотря на простоту формулировок, на пути претворения этих мер в жизнь могут возникнуть трудности, что ограничивает возможность внедрения механизмов ЧГП в некоторых странах.

Основные виды соглашений, на основании которых реализуются проекты ГЧП: ВОТ (Build - Operate - Transfer) - «Строительство - управление -передача» - классический вариант концессии. Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном - на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству; ВТО (Build - Transfer - Operate) - «Строительство - передача -управление» -классическая концессия. Концессионер строит объект, который передается государству (концеденту) в собственность сразу после завершения строительства, после чего он передается в эксплуатацию концессионера; BOO (Build - Own - Operate) - «Строительство - владение -управление».Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается;

BOOT (Build - Own - Operate - Transfer) - «Строительство – владение – управление — передача» - владение и пользование построенным объектом на праве частной собственности осуществляется в течение определенного срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства; ВВО (Buy - Build - Operate) - «покупка - строительство - управление» - форма продажи, которая включает восстановление или расширение существующего объекта. Государство продает объект частному сектору, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления. DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer - проектирование -строительство - владение - эксплуатация/управление - передача). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование Выделяют также более простые формы ГЧП, близкие к концессионным: Lease contract - контракт, близкий по содержанию аренде. Арендатор не участвует в строительстве, получая объект от государства. Обязанности арендатора: обслуживание, взимание платы и платежи государству за пользование; Service contract - контракт на обслуживание. Государство заключает контракт с частным сектором на обслуживание объекта; Management contract - контракт на управление объектом. Государство заключает контракт с частным сектором на управление объектом; Turnkey («под ключ») - государство финансирует, частный сектор проектирует, строит и управляет объектом.

различных правовых системах данные формы могут называться по-разному и регулироваться различными способами. Многообразие форм ГЧП возникло и существует для удовлетворения потребностей участников проектов ГЧП – как частных инвесторов, так и представителей публичной власти, ввиду многообразия вариантов структурирования (коммерческого) проектов ГЧП.

Практика реализации проектов с использованием механизма ГЧП показывает, что на начальной стадии структурирования проекта ГЧП необходимо оценить соответствие предполагаемого проекта интересам участников проекта, так как в настоящее время интерес к проектам ГЧП со стороны государства часто носит декларативный характер.

Так как ГЧП стало довольно модным трендом, государственные служащие часто используют декларацию о реализации проектов ГЧП для собственного пиара, при этом пытаются перестраховаться от ошибочных действий, минимизировать ответственность при принятии решений, как следствие это ведет к оттягиванию запуска проекта. В свою очередь бизнес интересуют конкретные действия, оценка рисков и рентабельности проекта.

Еще одной организационной сложностью запуска проектов ГЧП является низкий уровень компетенции представителей [государственного аппарата](http://www.mcd-pkf.com/services/public/index.html). Это выражается в том, что некоторые представители государственного партнера осознанно берут на себя обязательства продвигать проект ГЧП, при этом до конца не понимая принципов государственно-частного партнерства. Многие используют пиар проекта ГЧП как инструмент для выбивания бюджетного финансирования сверху.

Основной причиной сложности запуска проектов ГЧП является инструментарий, который сейчас находится в стадии развития. При попытке структурировать конкретный инвестиционный проект ГЧП возникает множество процедурных вопросов неурегулированных законодательно. В связи с чем при принятии управленческих решений существенные риски несет как государственный, так и частный партнер.

В настоящее время в привлечении инвестиций для развития инфраструктуры в первую очередь нуждаются поселки и небольшие города (муниципальные образования с числом жителей до 50 тыс. человек). Организации, эксплуатирующие инфраструктуру таких муниципальных образований, чаще всего имеют «нулевую» инвестиционную программу и крайне низкую привлекательность в качестве заемщика.

Для повышения привлекательности инвестиционных проектов рассматриваются возможности объединения нескольких муниципальных образований с одним и тем же набором технологических решений в единый комплексный проект. Придание проекту межмуниципального или регионального значения позволяет вовлечь в решение локальных задач органы государственной власти субъекта РФ и привлечь более крупных инвесторов.

Для запуска проекта ГЧП межмуниципального или регионального значения необходимо разработать корректную[юридическую схему реализации проекта](http://www.mcd-pkf.com/services/law/law23.html) с четким обоснованием «межмуниципальности» проекта или его регионального значения, также следует определить нормы правового регулирования и основания проведения совместных конкурсных процедур.

Поскольку инициатором проекта ГЧП является государство при выборе инвестора необходимо руководствоваться нормами действующего законодательства о государственных закупках, либо антимонопольного законодательства. Процедура проведения конкурса по выбору инвестора по проектам ГЧП не отработана и на практике результаты конкурсов часто оспариваются антимонопольными органами и прокуратурой.

Несмотря на принятие региональных законов о ГЧП, для их полноценной работы необходимо внесение корректировок в ряд федеральных нормативных актов в части имущественных прав, антимонопольного и налогового законодательства.

Государственный партнер может стимулировать привлечение частного бизнеса (инвесторов) в проекты ГЧП, предоставляя государственные гарантии по привлекаемым инвестором займам, направляемым на финансирование мероприятий на период строительства объектов. Также государственный партнер может предоставлять инвестору гарантии возврата вложенных средств и обеспечение на период эксплуатации построенного объекта, особенно при реализации проектов ГЧП в регулируемых видах деятельности.

Предоставление государственных гарантий подразумевает внесение в бюджет дополнительных расходных обязательств, в случае необходимости обеспечения гарантий. Проекты ГЧП это долгосрочные проекты с возможным сроком реализации до 20 лет, в свою очередь бюджет государственного партнера планируется на срок не более 3 лет, поэтому необходимы механизмы, которые предусматривают исполнение принятых обязательств государственного партнера на срок более трех лет.

В случае реализации проектов ГЧП в регулируемых видах деятельности Инвестору необходима уверенность в «корректном» тарифном регулировании. В настоящее время работа в этом направлении ведется и будет решена, когда утверждение долгосрочных тарифов при реализации проектов ГЧП станет обязательным. Также инвестору важно иметь гарантии того, что государство обеспечит достаточную загрузку созданного им инфраструктурного объекта.

Подводя итоги, следует отметить, что развитие проектов ГЧП в Казахстане активно обсуждается и идет постепенный переход от теории к практике реализации проектов ГЧП. Исходя из реального опыта, можно сказать, что для успешной реализации проектов ГЧП в первую очередь требуется доработать ряд федеральных нормативных актов, разработать механизмы, предусматривающие долгосрочное планирование и утверждение долгосрочных обязательств со стороны государственного партнера, повысить компетенции государственных служащих и уйти от пиара проектов ГЧП с целью выбивания финансирования сверху к конкретным действиям по созданию условий реализации проектов ГЧП.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каковы особенности проектов ГЧП ?

2. Каковы особенности инвестирования ГЧП-проектов?

**Л 9 Лекция Особенности проектного финансирования**

1. Механизмы проектного финансирования
2. Характерные черты проектного финансирования
3. Проблемы реализации механизма проектного финансирования
4. Источники финансовых средств

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

 Механизмы проектного финансирования

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

**Первое.**Важнейшая особенность ПФ состоит в том, что основные, оборотные фонды и денежные потоки отражаются на балансе **специально созданной под проект компании**. Иными словами, стоимость проекта обособлена от баланса его учредителей, а гарантией возврата кредитов и вложенных средств является только экономический эффект от реализации проекта.

При этом активы организации-заемщика могут выступать в качестве залога, а государство, международные организации и финансовые институты вправе предоставлять различного рода гарантии.

Отношение долга к собственному капиталу (финансовый рычаг) высокое , примерно 70-90% стоимости проекта.

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

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

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

**Итак,** **перечислим характерные черты проектного финансирования.**

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

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

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

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

**Главные участники проекта**

**Правительство/Муниципалитет**

Правительство как орган государственной власти либо муниципалитет определяет потребности в развитии инфраструктуры, составляет первоначальные предложения по проекту. Часто такие решения принимаются исходя не только из экономических соображений, но и из социально-политической ситуации в стране или регионе. Необходимое условие для начала проекта ГЧП – институциональная, в первую очередь законодательная, база, позволяющая государству допустить частный сектор к финансированию производственной инфраструктуры, отрасли которой являются монополиями (электроэнергетика, железные дороги, газо– и нефтепроводы, коммунальные сети и т.п.).

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

**Контрактор-концессионер**

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

**Другие участники**

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

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

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

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

Перечислим основные типы участников схем ПФ при реализации масштабных проектов.

1. В производственном секторе:

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

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

• подрядчики (генеральный подрядчик, субподрядчики);

• поставщики оборудования;

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

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

2. В финансовом секторе:

• банки, финансирующие и кредитующие проект;

• инвестиционные банки;

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

3. В страховом секторе:

• страховые компании;

• банки-гаранты.

4. В государственном секторе:

• государственный, региональные и местные бюджеты;

• агентства по гарантированию инвестиций.

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

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

**Проблемы реализации механизма проектного финансирования**

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

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

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

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

 **Источники финансовых средств**

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

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

1.1. Прибыль и специальные фонды, формируемые за ее счет.

1.2. Амортизационные отчисления.

1.3. Страховые возмещения.

1.4. Земельные участки.

1.5. Основные фонды.

1.6. Иные виды ресурсов.

**2. Привлеченные средства, включаемые в состав собственного капитала.**

1.7. Акционерный капитал.

1.8. Средства, выделяемые учредителями.

1.9. Гранты и благотворительные пожертвования (взносы).

1.10. Государственные субсидии (прямые и косвенные).

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

1.11. Банковские кредиты и займы.

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

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

1.14. Государственные кредиты и займы.

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

1.16. Лизинг машин и оборудования.

Йескомб: Собственный капитал, предоставляемый инвесторами;

Заемный капитал проетного финансирования, предоставленный заимодавцами. Гарантии для заимодавцев – проектные контракты.

Разные виды контрактов ГЧП. ПФ : реальная ценность при ПФ определяется не фактом владения активами, а правом получать прибыль.

**Роль правительства в проектах ГЧП**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вообще наиболее выгодными для бизнеса являются те типы поддержки, которые обеспечивают потоки дохода на самой ранней стадии эксплуатации объекта. В таких случаях предоставление даже минимальных 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.

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

**Акции**

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

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

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

**Коммерческие кредиты**

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

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

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

Вместе с тем в последние годы (до начала мирового финансового кризиса 2008 г.) вследствие обострения конкурентной борьбы на рынке кредитования реальных проектов многие крупнейшие финансовые институты, осуществляющие инвестиции в долгосрочные проекты, увеличили максимальные сроки предоставления кредитов.

**Долговые финансовые обязательства**

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

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

**Лизинг**

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

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

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

**Учреждения развития**

Учреждения развития создаются с целью содействия экономическому росту. Они отличаются от других институтов аналогичного назначения, например от экспортных агентств по кредитованию, которые служат исключительно для того, чтобы увеличить внешнеторговый оборот. Большинство учреждений развития вовлекаются в проектное финансирование на многосторонней основе. Их помощь направлена на финансирование, консультирование и сопровождение наиболее жизнеспособных государственно-частных коммерческих проектов в общественном секторе. Масштабную работу в этом направлении ведет Всемирный банк, а в Европе – Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Европейский банк реконструкции и развития.

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

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

4.4.

Для крупных партнерских проектов характерны различные комбинации вышеуказанных видов долгового и долевого, внешнего и внутреннего финансирования, гарантий, страхования и организационных структур. (Например, в проекте «Евротуннель» – строительство и эксплуатация туннеля под проливом Ла-Манш – задействованы более 250 банков.) Синергетический эффект от участия разнородных финансово-кредитных институтов в системах ПФ состоит в том, что кредиторы и заемщики идентифицируют, оценивают и анализируют не только результаты своего участия, но и риски проекта в целом, совокупную неопределенность его внешней и внутренней среды. Кроме того, они планируют и прогнозируют динамику финансовых потоков (сальдо затрат и предполагаемых поступлений) для определения перспектив возврата вложенных в проект средств и комплексного учета последствий его реализации.

Доля заемного капитала в ПФ значительно выше, чем в обычных корпоративных проектах и кредитах. Средняя сумма, предоставляемая кредиторами, составляет 70–80% всех капитальных затрат по проекту.

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

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каковы механизмы проектного финансирования ?

2. Назовите характерные черты проектного финансирования

3. Каковы проблемы реализации механизма проектного финансирования?

4. Каковы источники финансовых средств ?

**Л 10 Риски государственно-частного партнерства**

1. Основные виды рисков ГЧП.
2. Особенности распределения рисков между участниками проекта государственно-частного партнерства.
3. Основные направленияй государственной поддержки частного сектора при реализации проектов ГЧП.
4. Управление рисками проходит пять стадий.
5. Возможности государства по снижению рисков ГЧП.

 Успешная реализация проектов государственно-частного партнерства зависит от целого ряда факторов и условий, надежности участников, а также особенностей среды, в которой это сотрудничество развивается.

В связи с этим особую актуальность приобретает рассмотрение и описание возможных рисков реализации проектов госу дарственно-частного партнерства.

Политические и правовые риски

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

Политические и правовые риски распространяются на ряд направлений:

• военное положение, терроризм, гражданские волнения;

• законодательные изменения;

• изменения в экономической политике, в частности в регулирующих условиях;

• неспособность правительства выполнить свои договорные обязательства по проекту.

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

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

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

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

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

• **Форс-мажорные риски** - риски того, что операции будут приостановлены на длительный период времени после завершения финансового проекта в силу пожара, наводнения, шторма или иной непреодолимой силы, не зависящей от спонсоров проекта.
• **Технические риски** - связаны с предынвестиционной стадией - строительством и эксплуатацией.

Большую часть этих рисков несут партнер государства по проекту, проектировщики, строительная фирма и эксплуатационные компании.

Некоторые риски ложатся на государство. На предварительной стадии подготовки проекта ГЧП (разработка технико-экономического обоснования, бизнес-плана, рабочего проекта, проектно-сметной документации и т. п.) риски между государством и его потенциальными партнерами распределены достаточно четко. Если отказы и неудачи в спецификациях проекта возникают в обеспечиваемых и предлагаемых бизнесу правительственных или ведомственных документах, то, очевидно, все риски и ответственность несет государство. Если же ошибки и неточности содержатся в документах и предложениях частного партнера, то это его зона ответственности.
• **Риски, связанные с оперативным управлением** - высокой стоимостью этого управления или дороговизной действий, направленных на поддержание объекта.

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

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

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

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

• **Коммерческие риски**. Коммерческое использование объекта ГЧП после завершения его строительства и ввода в эксплуатацию приводит к возникновению множества рисков. Одним из важных факторов таковых в проектах производственной инфраструктуры является возможная невостребованность услуг в ожидаемых объемах. Коммерческие риски обычно ложатся на частную компанию. Однако опыт показывает, что они могут быть слишком большими, чтобы закрываться только частным сектором. Иногда солидарную ответственность с компанией по этим рискам несет государство.
• **Экономические, валютные и финансовые риски**. Экономические риски вызваны неуверенностью в темпах экономического роста, инфляцией и действием других общеэкономических обстоятельств. Они закрываются частично государством путем предоставления гарантий, частично частными компаниями-операторами и страховыми агентствами. **Валютные риски** связаны с воздействием колебаний курсов валют на прибыльность бизнеса. Кроме того, в проектах ГЧП доходы могут быть подчинены риску обратимости валют, если оператору запрещается обменивать местные деньги на иностранную валюту. В большинстве проектов валютный риск может быть снижен путем включения в контракт соответствующих условий. **Финансовые риски** - это риски того, что реальные наличные денежные потоки будут недостаточны для погашения долговых обязательств и процентов по ним, а также обязательств перед акционерами. В контрактах ГЧП эти риски распределяются на различных стадиях реализации проекта между оператором, инвесторами, банками, страховыми компаниями, а иногда частично закрываются правительством. Финансовые риски могут распределяться между субъектами договора ГЧП в зависимости от их происхождения. Если, например, правительство не обеспечило выполнение определенного обязательства по предоставлению разрешения или лицензии, то оно и должно нести соответствующие издержки и компенсировать частной компании и недополученную ею прибыль.
• **Риски окружающей среды.**
• **Риск провала проекта в целом** (комбинация из нескольких рисков) .

В **процессе реализации проектов ГЧП стороны сталкиваются с еще одной сложной проблемой - распределение рисков между государством и частным сектором**.

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.

**Базовый риск заключается в
том, будет ли государство, регион или муниципалитет исполнять взятые обязательства в долгосрочной перспективе.** Действительно, средний срок реализации инфраструктурного проекта составляет от 5 до 15 лет [10]. За это время как минимум один раз в стране произойдет смена политической элиты, что не исключает пересмотра государственных экономических приоритетов, условий соглашений и т. д.

государство должно принимать на себя определенные риски, становясь ответственным участником соглашений ГЧП. Прежде всего, это риски, связанные с досрочным прекращением контракта; риски, связанные с трафиком, в случае, если реализуются параллельные транспортные проекты; риски, связанные с использованием построенных объектов (если частный инвестор строит, например, объекты социальной инфраструктуры); риски, связанные с изменением стоимости обменного курса, если привлечены средства в валюте; риски, связанные с изменением условий рефинансирования проекта, которые не зависят от частного инвестора. **В этой связи представляется важным развитие инструментов гарантирования/страхования проектов от рисков, в первую очередь, связанных с исполнением обязательств органами государственного и муниципального управления**. В случае, если такие механизмы будут созданы, станет существенно проще привлекать средства международных институциональных инвесторов, а также средства пенсионных фондов Российской Федерации. **То же самое относится к проблеме удорожания проекта**. Если проект удорожается, то в конечном итоге за это расплачивается или потребитель, или его должно субсидировать государство. В случае разработки механизма, позволяющего субсидировать кредитные ставки за счет средств бюджета, срок реализации долгосрочного проекта становится не принципиальным фактором, что позволит привлекать «длинные» деньги [9].

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.

**Разделение рисков**

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

**Управление рисками проходит пять стадий.**
1. Идентификация рисков. Выделение тех рисков, которые свойственны конкретному проекту.
2. Оценка рисков. Определение вероятности рисков, идентифицированных на предыдущей стадии, и их величины.
3. Распределение рисков. Выбор ответственных за каждый риск из числа партнеров проекта или достижение договоренности относительно механизма, который позволит разделять риски.
4. Смягчение рисков. Меры по снижению рисков и вероятности их возникновения.
5. Мониторинг рисков. Отслеживание идентифицированных и появляющихся новых рисков в процессе выполнения проекта [9].
Следующая проблема - риски проектов. Возможности привлечения в проекты ГЧП средств частных инвесторов, включая международные финансовые организации, ограничиваются тем, что соглашения зачастую плохо учитывают интересы финансового сектора, от активности которого зависит развитие рынка проектов ГЧП.

**Последовательность действий при распределении рисков.**
Шаг 1. Идентификация рисков проекта, их описание, формализация. Определение как общих, так и специфических для данного проекта рисков. Формирование регистра рисков.
Шаг 2. Изучение каждого риска, оценка вероятности наступления фактора риска и степени влияния каждого риска на реализацию проекта, определение субъекта хозяйственных отношений, который в наилучшей степени может закрыть каждый риск: государство, частный партнер либо ни один из участников проекта.
Шаг 3. Выделение рисков, которые закрываются государством и не могут быть переданы частному сектору. Достижение об этом договоренностей с представителями государства.
Шаг 4. Выявление третьих сторон (например, страховых компаний), которые могут закрыть риски. Изучение возможности привлечения их к проекту. Достижение соответствующих договоренностей.
Шаг 5. Разделение остальных рисков между участниками проекта и закрепление этого в соответствующем документе.
Шаг 6. Подписание специального документа по распределению рисков проекта между его участниками. [8]
**Распределение рисков между участниками проекта ГЧП является важным условием, т. к. предоставляет дополнительные стимулы для участия в проектах частных организаций**. Особая роль в этом процессе принадлежит государству, поскольку в процессе реализации проектов ГЧП особую роль приобретает ни столько прямое финансирование государства, а дополнительная поддержка, позволяющая обеспечить надежность проекта.

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

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

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

Таким образом, проекты ГЧП подвержены общим рискам, свойственным всем проектам, не зависимо от того участвует в них государство или нет. **Особенность проектов государственно-частного партнерства состоит в том, что степень влияния некоторых рисков государство способно нивелировать, в то время как частный инвестор никак не может повлиять на данные риски.** Иными словами основные рычаги, способные снизить риски проектов ГЧП и повысить их доходность находятся в руках государства. Однако стремление государства к безграничному контролю в проектах ГЧП приводит к менее эффективному управлению данными проектами, а, следовательно, к снижению их доходности. Данный факт отрицательно сказывается на стремлении бизнеса участвовать в таких проектах. На наш взгляд, необходима система четкого распределения рисков между участниками проектов государственно-частного партнерства.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каковы основные виды рисков ГЧП.?

2. Каковы особенности распределения рисков между участниками проекта государственно-частного партнерства.?

3. Каковы основные направления государственной поддержки частного сектора при реализации проектов ГЧП?.

4. Каковы возможности государства по снижению рисков ГЧП?.

**Лекция 11 Мировая практика**  **партнерства государства и бизнеса Опыт Великобритании**

1. История развития ГЧП в Великобритании
2. Механизм Частной финансовой инициативы
3. Деятельность частно-государственной компании «Partnership UK»

Мировой опыт последних двух десятилетий в сфере практической реализации ГЧП на уровнях национальных экономик свидетельствует, что этот подход является одним из наиболее эффективных инструментов привлечения инвестиций в капиталоемкие инфраструктурные проекты. Обобщение этого опыта позволит создавать условия для развития ГЧП в нашей стране.

Как уже отмечалось в курсе, для развития ГЧП необходимы, прежде всего, два условия - институциональная структура и законодательная база.

Распределение проектов ГЧП по европейским странам по состоянию на 2013 г. (Европейский центр экспертизы ГЧП (EPEC). Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 // EPEC : website. 2014. February. P. 2/6. URL: http://www.bei.org/epec/resources/publications/epec\_market\_update\_2013\_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014)

Общеизвестно, что наиболее широкое распространение государствен-но-частное партнёрство получило в инфраструктурных отраслях, где исторически сложились потребности и возможности такого взаимодействия

Страны­лидеры по количеству соглашений ГЧП в Европе по данным 2010 го­да, распределились следующим образом: на долю Великобритании приходиться 39%, Франции – 17%, Германии – 13%, Испания – 12% и доля прочих стран состав­ляет 20%. Безусловным лидером является Великобритания, которая первая исполь­зовала механизм партнерства бизнеса и государства.

Среди европейских стран по количеству реализуемых проектов госу- дарственно-частного партнёрства 1-е место устойчиво занимает Велико- британия (31 проект на сумму 6 млрд евро в 2013 г.). За ней следуют Франция (19 соглашений) и Германия (10 соглашений), хотя по стои- мости заключённых контрактов в прошлом году они уступили Италии (4,4 млрд евро) (рис. 1). Стр 154

В последнее десятилетие механизм ГЧП всё более активно начал использоваться в здравоохранении и образовании. Однако эта тенденция характерна скорее для экономически развитых стран, в частности западноевропейских, где в 2013 г. более 1/3 всех заключённых соглашений ГЧП охватывали именно указанные сферы. Для сравне-ния: на транспортный сектор пришлось лишь 16 соглашений, правда, их стоимость была существенно выше и составила 9,6 млрд евро, что связано со значительной капиталоёмкостью проектов ГЧП в области транспорта (рис. 2).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| страны | Общая стоимость контрактов, млн евро | Количество заключённых соглашений |
| Великобритания | 6000 | 36 |
| Италия | 5000 | 5 |
| Франция | 2000 | 20 |
| Нидерланды | 2000 | 4 |
| Турция | 1500 | 1 |
| Испания | 1300 | 5 |
| Хорватия | 500 | 1 |
| Германия | 400 | 10 |
| Польша | 300 | 2 |
| Ирландия  | 150 | 1 |
| Австрия | 100 | 1 |
| Бельгия | 100 | 1 |
| Дания | 100 | 1 |

Рис. 1. Распределение проектов ГЧП по европейским странам по состоянию на 2013 г. (Европейский центр экспертизы ГЧП (EPEC). Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 // EPEC : website. 2014. February. P. 2/6. URL: http://www.bei.org/epec/resources/publications/epec\_market\_update\_2013\_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Отрасли | Общая стоимость контрактов, млн евро | Количество заключённых соглашений |
| Транспорт | 10000 | 17 |
| Окружающая среда | 2500 | 14 |
| Здравоохранение | 2000 | 12 |
| Образование | 1800 | 22 |
| ЖКХ | 1000 | 6 |
| Общественный порядок и безопасность | 800 | 7 |
| Культура и отдых | 500 | 3 |
| Телекоммуникации | 250 | 2 |
|  |  |  |

Рис. 2. Количество и стоимость заключённых в 2013 г. соглашений ГЧП в европейских странах по отдельным секторам (Европейский центр экспертизы ГЧП (EPEC). Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 // EPEC :website. 2014. February. P. 3/6. URL: http://www.bei.org/epec/resources/publications/epec\_market\_update\_ 2013\_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014)

Кризисные явления в европейской экономике, безусловно, не могли не отразиться на развитии рынка контрактов ГЧП, в том числе социаль- ных. В сфере образования, например, число проектов сократилось с 38 (3,5 млрд евро) в 2010 г. до 21 (1,3 млрд евро) в 2013 г.4 С началом фи- нансового кризиса бизнесу стало всё труднее обеспечивать долг по ссуде коммерческих банков, существенно ухудшились и условия кредитования (формирование цены, сроки погашения, суммы кредитов). В результате возможность привлечения компаниями банковских кредитов значительно снизилась, что негативно отразилось на соотношении цена/качество про- ектов ГЧП. Из рис. 3, на котором представлена динамика развития рын- ка проектов государственно-частного партнёрства, отчётливо видно, что с 2007 г. количество соглашений ГЧП неуклонно снижалось. Однако после провального 2012 г., когда было заключено лишь 68 контрактов на сумму 12,8 млрд евро, в 2013 г. ситуация несколько улучшилась, и европейский рынок ГЧП вырос в стоимостном выражении на 27 %, до 16,3 млрд евро5 .

**Великобритания.**

Пальму первенства по внедрению ГЧП долгое время удерживает Великобритания (сам термин ГЧП — это перевод англоязычного терминаpublic and private partnership): здесь, по данным Лондонской международной финансовой службы, за последнее десятилетие было реализовано проектов ГЧП на сумму свыше 40 млрд долларов США. Сегодня же в Великобритании с помощью государственночастного партнерствана реализацию крупномасштабных проектов из частного сектора ежеGгодно привлекается до 8–10 млрд долларов США, что, естественно, позволяет экономить немалые бюджетные средства.

Рассматривая историю развития ГЧП в Великобритании, стоит отметить, что первые проекты появились в 1981 году в связи с перестройкой лондонских доков. Затем в 1992 правительство Дж. Мейджора объявило о новой форме ГЧП – «Частная финансовая инициатива» (PFI – Рrivate Finance Initiative), заключающейся в том, чтобы передать частному сектору функции финансирования строительства (экс­плуатации, реконструкции, управления и т.п.) государственных объектов производ­ственной и социальной сферы. В 1997 году, пришедшее к власти лейбористское правительство Т. Блэра, продолжило развитие государственно­частного партнерства [2, с. 140­141]. Великобритания остается лидером в Европе не только по масштабам использования схем партнерства государства и бизнеса для привлечения инвестиций, но и по степени диверсификации направлений использования таких инвестиций в экономике. 60% создаваемой в Великобритании инфраструктуры финансируется за счет средств частных инвесторов в Великобритании, 20% через ГЧП и оставшиеся 20% за счет государства. Конечная стоимость услуг взимается с потребителей нежели с налогоплательщиков в целом.

В Великобритании концепция «Государственно-частного партнёрства» реализуется на практике преимущественно в форме «Частной финансовой инициативы» (ЧФИ) (The Private Finance Initiative – PFI), которая возникла в результате многолетнего поиска путей улучшения качества предоставления государственных услуг при снижении бюджетных расходов страны на эти цели. Она включает предоставление государственных услуг определенного типа на долгосрочной основе. В рамках этой политики, частный сектор был вовлечен в проектирование, строительство и обслуживание инфраструктурных объектов. Государственный сектор вносит единую ежегодную плату на протяжении 20-30 лет за обеспечение должного качества услуги.

Широкое развитие ГЧП в Великобритании получи- ло в начале 90-х гг. прошлого века, когда был запущен механизм Частной финансовой инициативы (Private Finance Initiative – PFI) – программы государственных расходов, реализуемых на принципах государственно- частного партнёрства. Первые попытки привлечения частного капитала к реализации инвестиционных проектов, инициатором которых выступило государство, относятся к началу 80-х гг. Эти мероприятия проводились правительством М.Тэтчер с целью уменьшения влияния гос сектора на экономику страны.

Но фактически ситуация изменилась в 1992г. Когда в стране начала реализовываться целевая программа «Частная финансовая инициатива» ( PrivateFinance Initiative - PFI) , призванную стимулировать участие частгого сектора в государственных проектах. Проектами этого периода в Великобритании стали такие, как создание интег­рированной системы утилизации отходов на острове Уайт, общественной библиоте­ки в г. Борн­мун, школ в Бриджпорте и Дорсете, домов престарелых в Суррее, строительство здания полиции в Илкестоне, северного кольца Бирмингема и желез­нодорожной сети Кройдона [3].

Основными структурными звеньями в осуществлении политики ГЧП в Великобритании являлись следующие структуры: • «Операционная рабочая группа» (The Operational Taskforce) – оказывает помощь партнерам государства по вопросам работы ЧФИ.• «Группа политики ГЧП» (PPP Policy Team) – осуществляет деятельность в рамках «Агентства развития инфраструктуры Великобритании» (Infrastructure UK) Министерства финансов. Группа занимается публикацией ключевых положений государственной политики в этой сфере, консультирует потенциальных иучастников соответствующих проектов и уже занятых в них. Структура отвечает за обновление и публикацию «Стандартизированных контрактов ЧФИ», а также разработку политики «Группы рассмотрения проектов» (Project Review Group - PRG). • «Агентство развития инфраструктуры Великобритании» (Infrastructure UK) – консультирует правительство по вопросам долгосрочных инфраструктурных потребностей страны, а также предоставляет коммерческую экспертизу, поддерживая основные проекты и программы. В течение 2010 г. агентству постепенно передавались функции по поддержке правительства в осуществлении политики в сфере ГЧП. от частно-государственной компании «Partnership UK», которая являлась ведущей структурой в этой сфере в 2000-2009 гг. • «Группа рассмотрения проектов» (Project Review Group - PRG) – специальный отдел Министерства финансов Великобритании, осуществляющий наблюдение за процессом утверждения региональным и властями проектов ЧФИ, которые получили поддержку правительства. Этот же отдел даёт конкретные рекомендации относительно выбора оптимальной, с точки зрения расходов, схемы реализации проекта. Решение о выборе PFI илидругой формы распределения госзаказа принимается на основе схемы «оценки стоимости денег» (the «Value for Money» assessment), позволяющей найти оптимальную комбинацию между суммой расходов за весь период реализации проекта и предоставлением качественной услуги обществу.

**Вопросы для самоконтроля**

1. История развития ГЧП в Великобритании

2. Механизм Частной финансовой инициативы

3. Деятельность частно-государственной компании «Partnership UK»

 **Лекция 12 Мировая практика**  **партнерства государства и бизнеса Опыт европейских стран, США, Канады, Австралии**

1. Развитие ГЧП в Ирландии.
2. Развитие ГЧП во Франции
3. Развитие ГЧП в Германии

**Ирландия.**

Третьей по уровню развития ГЧП страной является Ирландия. В Ирландии наи-более широкое распространение получили следующие модели ГЧП [18]:1) проектирование — строительство — управление. Согласно данной модели частный партнер проектирует и строит объект общественной инфраструктуры, который должен отвечать требованиям государственного партнера, а после управ-ления и обслуживания объекта в течение оговоренного соглашением срока пере-дает его в собственность государственному партнеру. При этом строительство объекта финансируется за счет средств государственного партнера;2) проектирование — строительство — управление — финансирование. Частный партнер проектирует и осуществляет строительство объекта соглашения, берет на себя ответственность за управление и финансирование объекта. При этом компен-сация затрат частного партнера осуществляется исключительно за счет платы со стороны государственного партнера (так называемой «платы за доступность»). По окончании срока действия соглашения объект, как правило, переходит в собствен-ность государственного партнера;

3) концессионные соглашения, отличительной особенностью которых является обеспечение возврата средств частному партнеру за счет сбора платы с пользо-вателей либо, в случае недостаточности сбора средств с населения, и за счет дотаций от государства.

Взаимодействие частного сектора и государства в Ирландии началось с создания больниц и школ при участии религи- озных организаций и управления платными автодорогами. Решение развивать ГЧП на си- стемной основе было принято в начале 1998 г., чему поспособствовал колоссальный дефицит в финансировании инфраструктурных проектов. Объединенные усилия Ирландского союза ра- ботодателей и работников, Федерации строи- телей и национального социально- экономического Совета способствовали тому, что в декабре 1999 г. был принят Националь- ный план развития 2000-2006, который форма- лизовал ГЧП как один из способов развития национальной экономики

1998г. Решение развивать ГЧП на системной основе в силу дефицита инфраструктурных проектов.

Ирландский союз работодателе и работников, Федерация строителей, национальный социально-экономический совет способствовали тому.что в 1999г. Был принят Национальный план развития 2000-2006 который формализовал ГЧП как один из способов развития национальной экономики При этом ГЧП определяется как соглашение между государственным и частным сектором в котором фиксируется распределение рисков между участниками и предоставляется право частной стороне оказывать социально значимые услуги используя общественную инфраструктуру на принципах отличных от стандартных государственных закупок На первоначальном этапе шаги по внед- рению ГЧП на практике были предельно взве- шенными и осторожными. В июне 1999 г. пра- вительство объявило, что программа начнётся с восьми базовых пилотных проектов, связан- ных со школами, общественным транспортом, дорогами и переработкой мусора. Тем не менее Национальный план развития включал в себя достаточно масштабные задачи роста инвести- ций в проекты ГЧП, что находило соответ- ствующее отражение в отчетах правительства. Так, из 17,6 млрд ирландских фунтов, инвести- рованных за 2000-2006 гг. в развитие инфра- структуры, 1,85 млрд было потрачено на про- екты, реализуемые в форме ГЧП. Росту значимости ГЧП способствовали три фактора: 1. Была предоставлена возможность быстрого вхождения в проекты ГЧП заинтере- сованных сторон. Особенно важно, что прави- тельство обеспечило абсолютную прозрачность проектов для частной стороны в части получе- ния любой информации о предлагаемых к реа- лизации проектах. 2. Продолжающийся процесс улучшения ситуации в сфере бюджетного финансирования позволил правительству большее внимание уделять макроэкономическим, социальным и другим положительным эффектам от проектов ГЧП в сравнении с налоговыми поступления- ми. 3. Несмотря на ряд институциональных сложностей, которые появлялись в ходе реали- зации пилотных проектов, изначально было принято решение о необходимости доведения до конца каждого реализуемого проекта, что в конечном итоге и способствовало успешному внедрению подходов ГЧП. Непосредственно сам закон о ГЧП был принят 22 марта 2002 г. Это способствовало дальнейшему развитию Программы ГЧП и уже к середине 2003 г. было одобрено 36 крупных проектов ГЧП, средняя стоимость каждого из которых составляла около 6,4 млн евро, а наряду с ними ещё более 100 небольших про-И.Ю. Мерзлов 78 ектов ГЧП. Большинство проектов были связа- ны с водными ресурсами, а самые крупные – с дорожным строительством. Подавляющее большинство проектов реализовывалось на уровне муниципалитетов. К тому же прави- тельство начало практиковать выделение гран- тов муниципалитетам, чтобы стимулировать реализацию небольших проектов ГЧП в сфе- рах, напрямую не связанных с основными направлениями развития инфраструктуры (например, бизнес-парки, культура, досуг, ту- ризм и доступное жильё). Тем не менее коли- чество проектов ГЧП увеличивалось медленно, что, в первую очередь, было связано с более длительной, чем ожидала частная сторона, процедурой заключения контрактов. Кроме того, в общем объёме инфраструктурных про- ектов проекты ГЧП составляли только 5 %, в то время как Национальный план развития предусматривал 10 % [5].

22.марта 2002г. Принят Закон ГЧП. К середине было одобрено 36 крупных проектов со средней стоимостью 6.4 млн.евро и 100 небольших проектов

Нацио- нальное финансовое агентство развития, ос- новными функциями которого стали мобили- зация финансовых ресурсов для проектов ГЧП и оказание консультационной помощи мини- стерствам и ведомствам в подготовке и реали- зации проектов ГЧП

**Франция.**

17 июня 2004 «О Контрактах государственно-частного партнёрства»,

**Май 2005 Центр развития ГЧП Франции**

Постановлением правительства № 2004–559 от 17 июня 2004 г.13 во французскую юридическую и коммерческую практику был введён «О Контрактах государственно-частного партнёрства», что создало правовую базу для организации сотрудничества государства и бизнеса в реализации совместных проектов, имеющих важное общественное значение.

Франция обладает прочными традициями государственно­частного партнерст­ва, включающими в себя деятельность «Сообщества смешанной экономики» (SEM) и представление концессии. Законодательно основы SEM приходятся на 1966 и 1983 гг. Согласно законодательству, основным для SEM является то, что государство и местные власти управления должны иметь в составе активов большую долю, соот­ветственно и играть доминирующую роль в управлении ими. Примерами реализа­ции проектов на основе механизмов ГЧП можно отметить следующие: строительст­во евротоннеля, соединяющего Англию и Францию под проливом Ла­Манш, Эйфе­лева башня в Париже [3

17 июня 2004 г. президентом Франции был подписан приказ № 2004-559 «О контрактах ГЧП», в котором были определены базовые подходы к организации ГЧП-проектов на территории страны. В частности было дано определение контракту ГЧП: это гражданско- правовой договор, в соответствии с которым государство или компания, представляющая интересы государства, поручает третьей сто- роне в течение инвестиционного периода или периода, установленного условиями финанси- рования, комплексную работу по проекту, свя- занную со строительством, перепланировкой, ремонтом, текущим обслуживанием или управлением основными средствами или нема- териальными активами. При этом проект дол- жен иметь высокую социальную значимость. Вступление в силу данного приказа при- вело к тому, что министерство финансов ини- циировало создание центра развития ГЧП Франции (Mission d’Appui aux PPP (MAPPP)) (MAPPP), который официально был открыт в мае 2005 г.

Миссия поддержки государственно-частного партнёр- ства (Mission d’appui aux partenariat public-privé) в рамках Министерства экономики и финансов Франции является основным органом государственного управления в области ГЧП в стране . Указанная структура в отличие от аналогичного органа Великобритании, не является совме- стным предприятием государства и частного сектора.

Основной целью MAPPP является содействие исполнительным органам государ- ственной власти (инициаторам проектов ГЧП) в подготовке и реализации проектов ГЧП на всей территории Франции [8]. Центр ГЧП образован как структурное подразделение министерства финансов, в нём работает шесть человек. Все решения, прини- маемые центром и связанные с регламентом функционирования, согласовываются с мини- стерством. Основными функциями MAPPP являют- ся следующие: разработка методологии прове- дения государственных закупок и оценки про- ектов ГЧП; проверка комплектности докумен- тов на соответствие рассматриваемого проекта ГЧП юридическим, финансовым и качествен- ным требованиям (в том числе по критерию VFM); проверка достоверности и корректности представленного технико-экономического обоснования проекта; помощь в выборе част- ных консультантов; проведение комплексной оценки проекта перед его окончательным утверждением в министерстве финансов. Кро- ме того, центр разрабатывает методические материалы в целях оказания консультационной помощи профильным министерствам и ведом- ствам в процессе развития ГЧП. Центр зани- мается публикацией информационных бюлле- теней и принимает участие в различных кон- ференциях и других мероприятиях, направлен- ных на расширение сферы ГЧП и обмен опы- том между участниками. При этом центр не имеет полномочий по самостоятельной реали- зации проектов ГЧП, не проводит тендеры и какие-либо другие мероприятия, связанные с процессом государственных закупок. Финансирование текущей деятельности MAPPP осуществляется исключительно по со- ответствующей статье государственного бюд- жета. Соответственно, MAPPP не имеет права получать вознаграждение от профильных ми- нистерств и ведомств (инициаторов проектов ГЧП). Проекты на региональном и местном уровнях могут реализовываться без участия MAPPP. Дальнейшему развитию ГЧП во Фран- ции способствовало принятие закона № 2008- 735 от 28 июля 2008 г. «О контрактах ГЧП», который развил и уточнил положения приказа, упомянутого выше. В частности, были введены критерии эффективности заключаемых кон- трактов ГЧП. В последние несколько лет наибольшее количество проектов ГЧП реали- зуется в сфере строительства и обслуживания дорог, а также водообеспечения.

. Кроме того, она разрабатывает методики оценки проектов в рамках ГЧП с технико-экономической точки зрения, а также рассматри- вает все подобные проекты на предмет эффективности по соотношению цена/качество.

Во Франции действует также ряд законов, создающих правовые основы для реализации государственно-частного партнёрства в отдельных сферах.

. Например, Закон Франции № 2002-1094 от 29 августа 2002 г.14 создал такие возможности применительно к строительству, реконструк- ции или модернизации объектов полиции, жандармерии и национальной обороны. В 2004–2012 гг. общий объём контрактов в области ГЧП составил во Франции 18 млрд евро15. Крупнейшими по объёму капитальных вложе- ний проектами ГЧП стали высокоскоростные железнодорожные магистра- ли Тур – Бордо (8 млрд евро), Ним – Монпелье (1,8 млрд), а также магистраль в Бретани (3,5 млрд евро)16. На французский рынок проектов ГЧП оказали влияние мировой фи- нансовый кризис 2008–2009 гг. и кризис финансово-кредитной системы 2011–2012 гг. Из проектов вышло несколько крупных местных банков. Поэтому дорогостоящие проекты ГЧП удалось завершить в 2010–2011 гг. только благодаря помощи государственных банков (EIB, CDC) и госу- дарственным гарантиям. В связи с кризисом (в январе 2009 г.) сенат Франции внёс ряд предложений, чтобы с помощью различного рода пра- вительственных интервенций сделать ГЧП более жизнеспособным инстру- ментом. Среди них: специальные налоговые льготы, разрешение прави- тельству ссужать банку большую часть необходимого частному партнёру кредита, тем самым позволяя банку предоставлять кредит по низким процентным ставкам, а также разрешение подписывать договор о ГЧП на основании так называемого "приспособляемого финансирования", не дожидаясь завершения сделок с банками. Таким образом, государствен- но-частное партнёрство может реализовываться за счёт правительствен- ных ссуд пока условия на финансовых рынках не улучшатся17. В конце 2012 г. состоялась аудиторская проверка, в рамках которой были проанализированы процедуры, методы контроля и результаты де- ятельности ГЧП. Итогом проверки стали предложения по совершенство- ванию этапа исследования "цена – качество" и усилению защиты обще- ственных интересов. Больше внимания было решено уделять проектам, связанным с модернизацией уже существующей инфраструктуры, а не проектам, реализуемым "с нуля". В результате в 2013 г. количество за- ключённых сделок в сфере ГЧП уменьшилось с 22 до 19.

**Германия.**

Государственно-частное партнёрство в Германии далеко не так широко распространено, как в Великобритании: на долю ГЧП приходится 3 % всех государственных инвестиций в стране В Германии реализацию проектов на основе ГЧП первоначально использовали в кооперативном строительстве. Первые некоммерческие строительные сообщества были созданы на основе частных инвестиций в середине XIX века. В результате со­трудничества некоммерческих компаний и государственного сектора данные ком­пании вынуждены были налагать некоторые ограничений на собственный бизнес и политику получения прибыли. Государство же при этом предоставляло им налого­вые льготы. Удачной моделью сочетания интересов публичного и частного партнерства является проект по реконструкции крупнейшего аэропорта в Германии во Франкфурте­на­Майне­

В 2002 г. по инициативе федерального правительства был создан "ГЧП-центр компе- тенции" (PPP-Kompetenzzentrum), а чуть позднее образованы комитет по управлению ГЧП в строительстве публичных зданий (PPP im öffentlichen Bau) и при нём рабочие группы. Этот комитет на основе представленных экспертных рекомендаций в области налогового права, бюджетного пра- ва, правового обеспечения передачи заказов и инвестирования подготовил базовый документ, который лёг в основу закона 2005 г. "Об ускорении осуществления государственно-частного партнёрства и совершенствова- нии правовой базы для государственно-частного партнёрства". В декабре 2007 г. решением правительства ФРГ учреждена государ- ственно-частная консалтинговая компания Partnerschaften Deutschland ("Партнёрства Германии"). Она тесно сотрудничает с Министерством финансов и Министерством транспорта, строительства и городского раз- вития ФРГ при участии банка развития KfW и ряда частных консалтин- говых, девелоперских и других профильных германских и зарубежных компаний и кредитных институтов. В её функции входит оказание кон- сультационных услуг для потенциальных федеральных, земельных и му- ниципальных заказчиков относительно целесообразности применения той или иной формы ГЧП. В Германии проекты государственно-частного партнёрства в основном сосредоточены в сфере высотного строительства и транспортной инфра- структуры. В 2002–2013 гг. здесь было реализовано или начато более 190 проектов ГЧП20.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каковы особенности развития ГЧП в Ирландии.

2. Каковы особенности развития ГЧП во Франции

3. Каковы особенности развития ГЧП в Германии

**Лекция 13 Мировая практика**  **партнерства государства и бизнеса Опыт России**

1. Необходимость развития ГЧП в России
2. Направления развития ГЧП в России
3. Сферы развития ГЧП в России

**Необходимость развития ГЧП в России**

В последнее время все более значимыми и обсуждаемыми на государственном уровне и среди крупного и среднего бизнеса России становятся вопросы развития государственно частного партнерства и преодоление преград сдерживающих реализацию инфраструктурных проектов в формах ГЧП. Высокая значимость развития ГЧП в России для перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития была обозначена еще в 2008 году в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Необходимость развития ГЧП в России продиктовано вполне понятными экономическими и социально-политическими мотивами. Во-первых, общепризнанно, что одним из основных факторов, оказывающих влияние на уровень конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, является состояние инфраструктуры тех территорий, где они функционируют. Главным образом это связано с тем, что отсутствие развитой и эффективно функционирующей инфраструктуры приводит к существенному росту себестоимости продукции и снижению деловой активности хозяйствующих субъектов большинства отраслей экономики.

Необходимость развития инфраструктуры в России подтверждает и тот факт, что согласно *Отчету о глобальной конкурентоспособности за 2014-2015 годы*, подготовленным Всемирным экономическим форумом, Россия занимает 74-е место среди стран по показателю качества общей инфраструктуры [10].По оценкам Минэкономразвития России, в 2013-2015 гг. в России должно быть реализовано 48 крупных инфраструктурных проектов общей стоимостью 9,6 трлн. руб., а потребность в заёмном финансировании составит 2,2 трлн руб. В соответствии с оценками McKinsey Global Institute и экспертной группы McKinsey по инфраструктуре, в течение 2013-2030 гг. расходы страны на инфраструктуру могут превысить 1,5 трлн. долларов [7]. Реализовать эти проекты только за счет государственных средств является маловероятным, учитывая дефицит бюджета на протяжении последних лет.

Во-вторых, в России, как и в большинстве стран мира, усиливается тенденция к увеличению потребности населения в услугах, за предоставление которых несет ответственность государство (услуги сфер здравоохранения, образования, коммунального хозяйства, транспорта),  а так же ограниченность бюджетных ресурсов [9].

Таким образом, представляется одной из ключевых задач российской экономики на ближайшую перспективу это формирование и развитие благоприятной среды для становления и расширения форм ГЧП при реализации инфраструктурных проектов.

**Анализ и формулировка основных существующих проблем развития ГЧП в России**

Изучив результаты международных и российских исследований по проблемам развития ГЧП и инфраструктуры в России, а так же учитывая мнения экспертов по вопросам развития ГЧП в России, можно сформулировать основные проблемы, препятствующие широкому развитию форм ГЧП в России:

**1. Отсутствие надлежащей нормативно-законодательной базы в сфере ГЧП.**

До сих пор не принят федеральный закон о ГЧП, хотя уже разработан проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

Помимо отсутствия федерального закона о ГЧП, существует ряд ограничений и со стороны действующего законодательства в целом:

* отсутствует возможности по­лучения прав собственности на объекты соглашения о ГЧП частным партнером, что делает невозможным привлечение дополнительного заемного капитала;
* отсутствует правовой механизм выделения бюджетных ассигнований для исполнения долгосрочных обяза­тельств государственного/муници­пального заказчика при реализа­ции комплексного проекта;
* отсутствуют законодательные основания для обеспечения гарантий и иных преимуществ частному партнеру со стороны публичного партнера [2].

Существенным недостатком существующей нормативно-законодательной базы ГЧП в России является так же недостаточная прозрачность процесса принятия решений по реализации проектов, а также неконкурентные условия выбора исполнителей инфраструктурных проектов[4].

Большинство российских и зарубежных инвесторов не понимают текущую государственную политику в сфере ГЧП. На сегодняшний день инвесторам понятны перспективы развития лишь транспортной отрасли, а в отношении остальных отраслей государство ограничивается декларативными мерами, что свидетельствует об отсутствии единой государственной политики инфраструктурного развития и развития форм ГЧП в России.

**2. Недостаточный уровень специальных компетенций и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных заказчиков, а так же низкий уровень мотивации на местах со стороны государственных служащих при реализации проектов ГЧП.**

О недостатке квалификации и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных служащих России говорят многие зарубежные и российские эксперты, это подтверждают и проведенные исследования.

Именно недостаток знаний и компетенций породил такие проблемы как недостаточное качество подготовки и выбора проектов,  недостаточная прозрачность процесса принятия решений по реализации проектов и другие проблемы[4].

Но, даже если государство обучит и повысит квалификацию государственных и муниципальных служащих в сфере ГЧП, даст им представление о реальных механизмах реализации крупномасштабных проектов при помощи ГЧП, служащий государственного аппарата может прибегнуть к саботажу, решив не брать на себя груз тяжелой ответственности, потому что лично ему реализация крупномасштабного проекта никакой пользы не принесет.

**3.  Отсутствие единых институтов развития ГЧП со стороны государства и бизнеса.**

Многие представители бизнес-структур и частных инвесторов среди проблем сдерживающих развитие ГЧП в России отметили отсутствие единого профильного ведомства отвечающего за развитие ГЧП в России[4, 5].

В 2009 году была создана первая и единственная в России него­сударственная некоммерческая организация, образованная для стимулирования развития форм ГЧП в России - НП «Центр развития ГЧП». При поддержке Центра развития ГЧП с целью повышения профес­сиональных компетенций в сфере ГЧП создан Институт государствен­но-частного партнерства - «ГЧП-Институт». Данные институты активно принимают участие в формировании среды для более широкого и эффективного развития форм ГЧП в России. Тем не менее, данные институты на сегодняшний момент еще не имеют достаточного влияния и авторитета в деле развития ГЧП в России, как на пример такие институты как Partnerships UK и позже Infrastructure UK в Великобритании, National Council for Public-Private Partnerships (NCPPP) в США.

На сегодняшний день в структуре Министерства экономического развития РФ существует Департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства, в ведении которого находится задачи повышения инвестиционной привлекательности и развитие ГЧП в России. Несмотря на схожесть инвестиционной политики и политики в области развития ГЧП, для более эффективного управления процессом развития ГЧП необходимо создавать отдельную государственную структуру, без которой невозможен полноценный диалог между властью и бизнесом по вопросам развития ГЧП.О чем свидетельствует международный опыт ведущих стран мира.

**Рекомендации по решению проблем развития ГЧП в России**

Определив и проанализировав основные проблемы развития механизмов ГЧП в России, можно сформулировать основные рекомендации для их решения.

**1. Формирование единой и четкой государственной и региональной политики в отношении развития инфраструктуры и ГЧП в России.**

Здесь в первую очередь необходимо принять не закон о ГЧП, а понятную концепцию развития инфраструктуры и ГЧП в отраслях экономики России. Государству необходимо определить роль и местно ГЧП в современной государственной социально-экономической политики России, а так же обозначить приоритетные направления для активного развития форм ГЧП.

Очень важно чтобы концепция развития инфраструктуры и ГЧП в России отражала текущую и долгосрочную потребность в финансировании отраслей экономики, а так же делала акцент на наиболее приоритетных отраслях  экономики.

Так же очень важно чтобы политика в сфере ГЧП на федеральном и региональном уровнях была согласована, иначе такие противоречия могу существенно затруднять реализацию проектов ГЧП [8].

**2 Развитие институциональной среды ГЧП.**

Только после понимания государством роли и места ГЧП в экономике, формулировки целей и задач развития ГЧП, необходимо приступить к развитию институциональной среды развития ГЧП.

**2.1 Формирование надлежащей нормативно-законодательной базы в сфере ГЧП.**

В первую очередь, здесь очень важное значение имеет принятие федерального закона о ГЧП. Очень важно чтобы закон о ГЧП не только давал определение сущности понятию «государственно-частное партнерство», но и существенно расширял существующие модели ГЧП применительно к различным отраслям экономики, что даст возможность на местах регионам быть более гибкими при выборе форм взаимодействия с частным партнером и избежать претензий со стороны федеральных контролирующих органов. Так же очень важно чтобы закон о ГЧП стимулировал развитие тех отраслей, где на сегодняшний момент существует значительная потребность в инвестициях.

В мировой практике наиболее широкое распространение получили шесть фундаментальных принципов эффективного управления, которые согласуются с десятью основными принципами Глобального Договора ООН: 1) участие (participation); 2) правило «хорошего тона» (decency); 3) прозрачность (transparency); 4) подотчетность (accountability); 5) справедливость (fairness); 6) эффективность (efficiency) [6].

Реализация этих принципов в нормативно-законодательных актах, регулирующих сферу ГЧП, значительно бы увеличили их эффективность.

Так же необходимо в частности обеспечить улучшение нормативно-законодательной базы ГЧП по следующим направлениям:

* законодательно обеспечить защиту прав и интересов инвестора в проектах ГЧП;
* обеспечить прозрачность проведения конкурса на ГЧП проекты, а также обеспечить процесс выбора исполнителя на конкурентных основах;
* законодательно закрепить процедуру инициации и реализации проектов ГЧП, а так же стандартизировать конкурсные процедуры и документацию по ГЧП проектам, при этом максимально снизить бюрократическую нагрузку на этапах инициации, проведения конкурса и реализации проектов ГЧП;
* законодательно расширить перечень возможных форм взаимодействия государства и частного сектора с использованием форм ГЧП.

При принятии новых нормативно-законодательных актов и доработке существующих, необходимо учитывать тот факт, что достаточно большое количество проектов ГЧП уже реализуются в России на основе закона о концессии и региональных законов о ГЧП. Поэтому принятие новых законов и доработка существующих не должны угрожать реализации этих проектов в будущем иначе государственная власть рискует подорвать к себе доверие со стороны частного сектора и может свести на нет достигнутые успехи в развитии форм ГЧП.

**2.2. Формирование единых институтов развития ГЧП со стороны государства и бизнеса.**

Во многих развитых странах существуют специализированные единые государственные и общественные институты развития ГЧП, обладающие достаточной властью и полномочиями для развития ГЧП в стране.

Наиболее привлекателен для России опыт таких развитых стран как Великобритания и Германия. В Министерствах финансов этих стран были созданы специальные подразделения, курирующие ГЧП проекты.

Так в Германии сегодня существует специализированная группа по ГЧП при Министерстве финансов (PPP Task Force at the NRW Finance Ministry) деятельность которого направлена на поддержку в реализации государственной политики по ГЧП.

В Великобритании Infrastructure UK оказывает консультативную поддержку правительству в вопросах долгосрочных инфраструктурных потребностей Великобритании и предоставляет коммерческую экспертизу крупных проектов и программ.

Для эффективного управления в сфере ГЧП крайне важным также является привлечение высококвалифицированных специалистов и способность ГЧП удерживать их в своих рядах.

Очень важная роль при создании подразделений ГЧП отводится независимым экспертам. Они организовывают диалог между государственными и частными структурами в соответствии с государственной политикой, нормативными требованиями и методическими документами [6].

Еще одним аспектом создания институциональной инфраструктуры выступает формирование специального органа, независимого и ответственного за внимательное изучение и проверку проектов после их подписания с целью определить, насколько цели и задачи государственной политики были учтены при разработке проекта. Эта функция должна быть придана не подразделениям ГЧП, а органам независимой и технически правомочной экспертизы проектов, которые были бы призваны обеспечить дальнейшее совершенствование политики и развитие принципов руководства, применяемых в сфере ГЧП.

**2.3. Повышение уровня специальных компетенций и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных заказчиков, а так же формирование мотивации на местах со стороны государственных служащих при реализации проектов ГЧП.**

Решение проблемы нехватки достаточных компетенций и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных служащих можно решить не столько за счет создания и повышения эффективности существующих институтов подготовки кадров, сколько за счет создания стимулов, потребности у самих государственных и муниципальных служащих повысить свою квалификацию в сфере ГЧП.

Сегодня достаточно много регионов России находятся в прямой зависимости от федеральных источников финансирования, и задачам привлечения частных инвестиций в региональную экономику уделяется  достаточно мало интереса. В этой связи представляется важной задачей это формирование интереса и мотивации у региональных властей реализовывать инфраструктурные проекты через механизмы ГЧП. В частности необходимо снижать зависимость регионов от федерального финансирования и создавать совместно с региональными властями условия для привлечения частных инвестиций, в том числе за счет развития ГЧП.

Согласно исследованию компании PwC [3], многие инфраструктурные проекты демонстрируют плохие финансовые показатели, перерасход запланированного бюджета, а так же увеличение сроков реализации проектов, что говорит о недостаточном качестве управления проектами. Для решения указанной проблемы помимо повышения компетенций руководства и сотрудников проектов, необходим переход от функционального управления к процессному управлению. Процессный подход к управлению существенно повышает управляемость, обеспечивает быструю реакцию на изменения во внешней среде, повышается ответственность и заинтересованность сотрудников [1]. Что в конечном итоге отражается на повышении эффективности всего проекта.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Какова необходимость развития ГЧП в России?

2. Каковы направления развития ГЧП в России?

3. Каковы сферы развития ГЧП в России?

**Лекция 14 Казахстанская практика государственно-частного партнерства**

Вопросы:

1. Развитие форм государственно-частного партнерства в РК
2. Законодательное регулирование и институциональная база ГЧП в Казахстане
3. Концессионные проекты в Казахстане
4. Контракты на предоставление услуг Контракты на управление и содержание.
5. Реализация контрактов на управление и содержание
6. Контракты на эксплуатацию и содержание (аренда, лизинг).
7. Контракты ВОО

Развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) в Республике Казахстан началось в начале 90-х, когда страна обрела свою независимость, и было начато применение принципиально новых для страны механизмов сотрудничества государства и частного сектора, таких как:

– корпоративная форма управления (участие государства в уставных капиталах юридических лиц наряду с частным сектором);

– доверительное управление объектами государственной собственности (аренда);

– государственные закупки (сервисные контракты);

– приватизация.

ГЧП рассматривалось в основном как элемент управления государственными активами и основными нормативными правовыми актами, регулирующими данные взаимоотношения, стали Законы РК «О приватизации», «Об акционерных обществах», «О государственных закупках» [1].

В настоящее время значительное количество государственных объектов передано в управление по контрактам на управление и содержание, а также на эксплуатацию.

 Концессия

В отдельный блок взаимоотношений государства и бизнеса по передаче активов в управление традиционно выделяются концессионные механизмы, понятие которых в законодательстве постоянно трансформировалось.

На начальном этапе под концессией понималось предоставление в аренду имущества, земли и природных ресурсов иностранным инвесторам, основным направлением которой являлось привлечение иностранных инвестиций в сферу недропользования.

Позднее законодательное регулирование концессионных отношений осуществлялось в качестве одного из подвидов имущественного найма и регулировалось Гражданским кодексом РК.

С принятием в 2006 году нового Закона РК «О концессиях» было создано правовое поле, позволяющее частному сектору:

– инвестировать финансовые и технологические ресурсы в государственные активы; расширить меры государственной поддержки концессионеров;

– усилить институциональную составляющую путем создания специализированной организации по вопросам концессии, позволяющей обеспечить интересы государства в части оптимального распределения рисков при использовании государственной собственности.

В 2008 году создана специализированная организация по вопросам концессии – АО «Казахстанский центр ГЧП», после чего, к концу 2008 года правовая, экономическая и институциональная база государственной политики в области ГЧП была в целом сформирована.

 Формы государственно-частного партнерства

Для раскрытия механизма действия ГЧП представляется целесообразным рассмотреть классификацию его существующих форм.

В международной практике различают следующие формы ГЧП:

1) институциональные;

2) контрактные, к которым относятся:

– контракты на предоставление услуг;

– контракты на управление и содержание;

– контракты на эксплуатацию и содержание (аренда, лизинг);

– контракты ВОО (строительство – эксплуатация – владение);

– концессия.

Рассмотрим каждый из них подробнее и возможность применения данных видов ГЧП в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан.

Институциональные ГЧП – это все виды совместных предприятий между государственными и частными участниками, а также продажа долей государственных компаний частным для привлечения финансирования и качественного управления проектами [2].

Данная форма ГЧП в законодательстве РК достаточно четко урегулирована. Существует даже ряд успешных примеров: Казахтелеком, Казцинк, ЭйрАстана, Казмортрансфлот, Казтелерадио и т.д.

Создание социально-предпринимательских корпораций в Казахстане также является одним из способов стимулирования данной формы партнерства.

 Контрактные государственно-частные партнерства

1. Контракты на предоставление услуг. В законодательстве РК не делается различий между контрактом на предоставление услуг и традиционным государственным закупом услуг. Зачастую сложно провести грань между ними. Однако для данной формы ГЧП характерно применение системы оценки качества оказанных услуг. Правительство заранее устанавливает ключевые показатели эффективности и оплачивает услуги частной стороны в зависимости от выполнения этих показателей.

2. Контракты на управление и содержание. Реализация контрактов на управление и содержание направлена на улучшение внутренней системы управления и операционной деятельности объекта.

В данных контрактах объектами могут послужить организации социальной направленности, в том числе не исключается жилищно-коммунальная сфера. Заключая договоры на управление и содержание, частный сектор берет на себя обязательства по обеспечению нормального функционирования того или иного объекта. Вместе с тем, остальная ответственность, связанная с рисками неплатежей по коммунальным сборам и возвратом вложенных средств, остается за государственными органами.

В рамках действующего законодательства Республики Казахстан данная форма ГЧП может быть реализована по вопросам государственного закупа, согласно которому государственный орган может выставлять на конкурсный лот управление и содержание государственной собственности, необходимых для обеспечения функционирования, а также выполнения государственных функций. Другими словами данный вид взаимоотношений называется доверительное управление.

3. Контракты на эксплуатацию и содержание (аренда, лизинг). Целью использования данной формы ГЧП является повышение операционной эффективности и улучшение качества оказываемых услуг, а также привлечение средств из частного сектора для финансирования объекта.

Частный сектор арендует государственное имущество, в том числе объекты коммунальной инфраструктуры, как правило на длительный срок, и несет ответственность перед потребителем как оператор услуг. Выступая как частный оператор, получает вознаграждение за эксплуатацию и содержание объекта, размер которого напрямую зависит от его показателей эффективности. Кроме того, выплачивает государству арендную плату, которая используется для внесения капитальных вложений.

Согласно действующему законодательству Республики Казахстан предусмотрена возможность таких контрактов, но для их реализации необходимо дальнейшее развитие законодательной базы.

Несмотря на то, что лизинг является одной из самых распространенных форм ГЧП в мире, определение «лизинга», предлагаемое в Гражданском кодексе РК, отличается от понятия «лизинг» как формы ГЧП. В рамках лизинговых соглашений частная сторона принимает на себя обязательство по управлению и содержанию, а также по финансированию части капитальных и операционных затрат.

Таким образом, лизинговые отношения как форма ГЧП в действующем законодательстве не урегулированы.

4. Контракты ВОО (строительство – эксплуатация – владение) и выведение из государственного сектора является промежуточной формой ГЧП между концессией и приватизацией. В отличие от концессии, срок возврата объекта государству не устанавливается, в отличие от приватизации, ответственность перед населением за оказание услуги, определенной в соглашении ВОО, остается за государством [5]. В этой связи можно утверждать, что данная форма ГЧП в действующем законодательстве не урегулирована.

5. Концессии являются наиболее актуальной формой ГЧП в Казахстане и в других странах мира. Это можно объяснить наиболее сбалансированным распределением рисков в концессионных соглашениях, чем в других формах ГЧП.

В настоящее время в Республике Казахстан создана законодательная база для реализации концессионных проектов:

– Бюджетный кодекс Республики Казахстан;

– Гражданский кодекс Республики Казахстан;

– Закон Республики Казахстан «О концессиях» от 07.07.2006 г.;

-Закон Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве» от 15.11. 2015 г.

Успешное развитие данной формы ГЧП возможно при условии дальнейшего совершенствования законодательной и институциональной базы.

 Законодательство любого плана постоянно совершенствуется и адаптируется к реалиям современности. Поэтому, несмотря на несовершенства системы ГЧП в Казахстане, его текущее состояние развития в стране можно оценить как «перспективное».

Развитие ГЧП в определенной стране условно можно разделить на три этапа: подготовка, внедрение и совершенствование. Если на начальных этапах страны изучают международный опыт, анализируют действующее законодательство и вносят соответствующие поправки и изменения в целях создания полноценной правовой базы для реализации пилотных проектов ГЧП, этап совершенствования характеризуется повышением активности в сфере ГЧП и повышением уровня сложности проектов. Данный этап предполагает дальнейшее совершенствование законодательства, а также моделей реализации проектов ГЧП.

Таким образом, на сегодняшний день можно смело утверждать, что в Казахстане развитие ГЧП завершило второй этап, и были созданы все условия для перехода от этапа становления и внедрения к этапу совершенствования.

 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.**

 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.** Всоюзе 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.

ГЧП позволяет повысить качество государственных услуг населению, снижает финансовую нагрузку налогоплательщиков, позволяет осуществлять крупные проекты, привлекает опыт частного бизнеса и передовые методы управления в традиционно консервативный бюрократический аппарат власти.

Концепции развития финансового сектора Республики Казахстан в посткризисный период (одобрена Указом Президента РК от 1 февраля 2010 г. № 923), «с учетом роста потребности общества в качественных объектах инфраструктуры, увеличения морального износа основных средств и отсутствия у государства достаточных ресурсов на обновление и создание объектов инфраструктуры, использование механизмов государственно-частного партнерства должно стать важной составляющей процесса модернизации таких стратегически важных отраслей экономики, как транспорт, энергетика и жилищно-коммунальное хозяйство». Именно такое взаимодействие между органами государственной власти и бизнесом, которое в ходе процесса своей институционализации стало носить характер партнерства государства и частных предпринимателей, получив название государственно-частного партнерства, рассматривается как необходимое условие развития эффективной рыночной экономики.

 Согласно разрабатываемой Концепции развития государственно-частного партнерства до 2014 года, планируется сконцентрировать внимание на ответственности участвующего в ГЧП частного сектора за поставку услуг.
Например, заключается ГЧП-контракт (аренда, концессия или иной другой) на водоснабжение, допустим, Алматы. Соответственно, государство по данному соглашению будет отвечать за "госзаказ" - потребление воды и подведение водоснабжения к объекту аренды (горводоканалу), а частник - за бесперебойную подачу воды потребителям, а также за качество воды (чтобы из-под крана пить можно было).
Аналогично и по другим объектам. В Астане, допустим, пару лет назад отдали в управление австрийской компании Центр материнства и детства. Это тоже один из видов государственно-частного партнерства. Теперь именно эта компания несет ответственность за качество обслуживания центром клиентов.
Назарбаев неоднократно призывал правительство развивать государственно-частное партнерство. Несколько лет назад он заявлял, что по схеме ГЧП будут строиться школы и больницы (100 школ, 100 больниц), и эта идея даже на короткое время нашла отражение в поправках к Закону "О концессиях". Однако от нее пришлось отказаться - выяснилось, что отечественное законодательство не приспособлено к работе с частным бизнесом по таким схемам.
В нынешнем году призыв из уст президента прозвучал вновь. Теперь тема - детские сады.
И реализация данного поручения отразилась в Концепции (на ее основе в будущем будет создаваться законодательная база для развития государственно-частного партнерства в стране). В частности, заявляется, что ГЧП в Казахстане будет строиться в том числе и на принципе "объединения усилия для достижения общих целей". Вводится новое для Казахстана понятие - частной финансовой инициативы (ЧФИ). Это так называемая "теневая концессия": контракты по государственным услугам и работам финансируются частным сектором, но оплачиваются не потребителем, а государством. То есть на примере детских садов частник может построить детсад, а государство, со своей стороны, будет обеспечивать "госзаказ", оплачивая пребывание в нем детей из муниципальных бюджетов. При этом обязательства сторон: государство - "поставка" детей и оплата их пребывания в детском саду, частник - качественное обслуживание детей, их подготовка к школе по заявленной государством программе. (Еще один вариант - частник сегодня строит детский сад, а государство выкупает у него готовое здание в течение нескольких лет. Такая схема обходится бюджету дороже, однако скорость получения построенных объектов это компенсирует.)
Точно так же могут работать и поликлиники.
Одним из мировых лидеров по проектам ЧФИ является Япония, где за последние 10 лет количество проектов увеличилось с 3 до 352. И основным источником дохода в этих проектах является именно государство (порядка 70 процентов). В Стране восходящего солнца на основе ЧФИ обслуживаются правительственные здания и городские парки, тюрьмы и объекты культуры. Основным же условием финансирования подобных проектов ГЧП является наличие договоров с детализацией всех условий соучастия государства и бизнеса.
В Казахстане уже неоднократно говорили и о том, чтобы передать жилищно-коммунальную сферу в частное управление. Но опыт прежних лет (когда создавались разного рода квазигосударственные и частные предприятия - управляющие коммунальным хозяйством) заставляет настороженно относиться к подобного рода предложениям. На практике уже было испытано, что подобные инвесторы ограничивались лишь сбором средств с потребителей, не вкладывая ни копейки в модернизацию производства и не улучшая качество товаров и услуг.
Сейчас, как заявляют в центре ГЧП, ситуация будет выглядеть несколько иначе. Концепцией будет предусмотрено (после ее "вступления в жизнь"), что взаимоотношения сторон будут не только оформляться договорами, но и будут ограничены во времени и ориентироваться на конечный результат. То есть необходимо будет построить дорогу (водопровод) в такой-то срок, эксплуатировать, содержать ее такой-то период и "сдать" государству в "идеальном состоянии" через столько-то лет. Если речь будет идти об уже имеющемся объекте, то государство может модернизировать его за собственный счет. Частный же бизнес должен поддерживать это идеальное состояние весь срок контракта, сдав объект (по окончании контракта) государству в столь же идеальном виде. При этом весь срок договора концессионер будет отвечать перед потребителями за качество предоставляемых услуг (товара).
То есть в данном случае контроль за соблюдением условий контракта будет вестись не только со стороны государства, но и гражданами. И в случае нарушений статей договора, как обещают в правительстве, с неисполнителями будут безжалостно разрываться контракты.
В целом Концепция развития государственно-частного партнерства представляет собой некий макет - как и куда будет двигаться ГЧП в ближайшее, и не только, время. Именно руководствуясь ее положениями, в самое ближайшее время появятся новые законодательные акты, регулирующие отношения в данной сфере. И в первую очередь формулирующие само понятие "государственно-частное партнерство", коего до настоящего момента в законодательном поле страны не существует.
Скорее всего, этот процесс будет достаточно скорым. Дело в том, что без частных инвестиций, руководствующихся внятными правилами игры, не представляется возможным реализация и одной из самых глобальных идей нынешнего правительства - форсированной пятилетки индустриально-инновационного развития.
В современном понимании хозяйственное партнерство государства и частного сектора представляет собой **институциональный и организационный альянс между общественной властью и частным бизнесом в целях** реализации общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг.

Государственно-частное партнерство - это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в сфере реализации общественно значимых проектов в различных направлениях жизнедеятельности. В современных условиях основной задачей администраций городов является привлечение частного сектора в общественно значимые проекты городского развития, направленные на повышение качества традиционных и предоставление новых общественных услуг.

 Кроме того, партнерства также широко используются в качестве инструмента городского и регионального экономического и социального развития и планирования на уровне муниципальных образований. Каждый такой альянс является временным, поскольку создается, как правило, на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

 Таким образом, концепция ГЧП позволяет сочетать интересы государства и бизнеса в целях наилучшего удовлетворения потребностей экономики и населения в качественных услугах.

***Основной принцип концепции государственно-частного партнерства состоит в том, что государство определяет в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства.***

***Чтобы определить, насколько такой подход позволяет сочетать интересы участников партнерства, необходимо рассмотреть теоретическую модель ГЧП.***

После принятия Закона РК «О концессиях» последовало принятие ряда подзаконных нормативных правовых актов, в том числе ппостановления Правительства Республики Казахстан от 28 ноября 2006 г. № 1127 «Об утверждении перечня объектов, предлагаемых к передаче в концессию на среднесрочный период (на 2007-2009 гг.). Данное постановление, принятое в развитие Закона «О концессиях», дало возможность министерствам транспорта и коммуникаций, энергетики и минеральных ресурсов и местным исполнительным органам начать работу по подготовке и организации конкурсов для выбора концессионеров. В настоящий момент такая работа ведется по перечню объектов, утвержденному постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2009 г. № 2242 «Об утверждении перечня объектов, предлагаемых к передаче в концессию на среднесрочный период (на 2010-2012 годы)».

Следует отметить, что и до принятия этого закона отношения по концессии начали формироваться и получили развитие в Казахстане. Так, первыми концессионными проектами в РК, до принятия Закона «О концессиях» от 7 июля 2006 года, стали: а) строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии «Станция Шар - Усть-Каменогорск» (договор заключен в 2005 году, строительство линии завершено в октябре 2008 г., линия введена в эксплуатацию в конце 2008 г.); б) строительство межрегиональной линии электропередачи Северный Казахстан - Актюбинская область (договор заключен в декабре 2005 года, строительство завершено в 2008 г., запуск в эксплуатацию осуществлен в декабре 2008 г.).

После принятия Закона РК «О концессиях» был заключен еще ряд договоров концессии в транспортном и энергетическом секторах экономики, в частности:

а) пассажирский терминал аэропорта Актау с «ATM Grup Uluslararasi Havalimani Yapim Yatirim ve Isletme Ltd.Sti.» (цель проекта - приведение аэропорта и всей его инфраструктуры в соответствие с международными стандартами и рекомендациями ИКАО, терминал введен в эксплуатацию в сентябре 2009 г.);

б) электрификация железнодорожного участка Макат - Кандыагаш с ТОО «Nurzhol Energy» (цель проекта - переход производства и управления железнодорожных перевозок на более высокий технологический уровень);

в) строительство газотурбинной электростанции в г. Кандыагаш Актюбинской обл. с АО «Кандыагашская ГТЭС» (цель проекта - обеспечение энергетической независимости Актюбинской области, сокращение дефицита электрической энергии региона, обеспечение надежности и качества теплоснабжения);

г) строительство железнодорожного участка Ералиево - Курык с ТОО «Астана-АРЭК» (цель проекта - создание условий для развития береговой инфраструктуры прикаспийских территорий Республики Казахстан и транспортное обслуживание порта Курык);

д) строительство железнодорожного участка Коргас - Жетиген с ТОО «ENRC Logistics» (цель проекта - повышение транзитного потенциала Казахстана в области железнодорожного транспорта путем открытия второго международного пограничного железнодорожного перехода с КНР).

Согласно публичным источникам на сегодняшний день на разных стадиях планирования и реализации находится 21 проект общей стоимостью строительства 1 542,6 млрд. тенге (около 10,3 млрд. долл.), из которых:

1) реализуется 6 проектов общей стоимостью порядка 226,4 млрд. тг. (1,5 млрд. долл. США), фактическое вложение инвестиций со стороны концессионеров по которым составляет порядка 62,4 млрд. тг. (400 млн. долл.), из которых (как упоминалось выше) три объекта уже введены во временную эксплуатацию:

а) строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии «Станция Шар - Усть-Каменогорск», стоимость строительства - 24 299,59 млн. тг., строительная длина - 147,9 км;

б) строительство и эксплуатация межрегиональной линии электропередачи Северный Казахстан - Актюбинская область, стоимость строительства - 19 898,60 млн. тг., протяженность линии электропередачи - 486,66 км, мощность проекта - 500 МВт;

в) строительство и эксплуатация пассажирского терминала международного аэропорта Актау, стоимость строительства - 31 000 000 долл. США (4 092,752 млн. тг.), мощность проекта - 450 пассажиров в час;

2) планируется к реализации по схеме концессии 15 проектов, общая стоимость строительства и реконструкции объектов по которым составляет 1316,2 млрд. тг. (8,77 млрд. долл. США), в том числе на стадии конкурса находится 5 проектов, на стадии ТЭО - 10 проектов.

В автодорожной отрасли в настоящее время планируются к реализации 6 концессионных проектов:

а) реконструкция автомобильной дороги Алматы - Хоргос. Стоимость проекта 385 700 млн. тенге. Мощность проекта - 301 км, 6-полосная дорога I категории;

б) реконструкция автомобильной дороги Алматы - Капшагай. Стоимость проекта - 140 900 млн. тенге. Мощность проекта - 104 км, 4-полосная дорога I категории;

в) реконструкция автомобильной дороги Астана - Караганда. Стоимость проекта - 262 000 млн. тенге. Мощность проекта - 238 км, 2-полосная дорога II и III категории;

г) строительство автомобильной дороги Большая Аматинская кольцевая автомобильная дорога. Стоимость проекта - 238 239 млн. тенге. Мощность проекта - 65 км, 6-полосная дорогая I категории;

д) реконструкция участка Ташкент - Шымкент - гр. Жамбылской области автомобильной дороги граница Республики Узбекистан (на Ташкент) - Шымкент - Тараз - Алматы - Хоргос, через Кокпек, Коктал, Благовещенку, с подъездами к границе Республики Кыргызстан. Протяженность участка - 209,3 км (I категория, 4 полосы). Стоимость реконструкции (по ТЭО) - 122,7 млрд. тг.;

е) внедрение интеллектуально-транспортной и платежной системы (ИТПС) и эксплуатации участка Астана - Щучинск автомобильной дороги Астана - Петропавловск через город Кокшетау. Протяженность - 237 км (I техническая категория, 6 полос движения). Стоимость устройства ИТПС (по ТЭО) - 20,6 млрд. тг.

 Казахстанская практика реализации ГЧП относительно невелика. На

сегодняшний день в республике реализуются следующие концессионные проекты:

1) строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии «Станция Шар - Усть-Каменогорск»;

2) строительство и эксплуатация межрегиональной линии электропередачи «Северный Казахстан - Актюбинская область»;

3) строительство и эксплуатация пассажирского терминала международного аэропорта Актау;

4) строительство и эксплуатация газотурбинной электростанции в г. Кандыагаш Актюбинской области;

5) строительство и эксплуатация железнодорожной линии «Ералиево - Курык»;

6) строительство и эксплуатация комплекса детских садов в г.Караганды.

15 Июн 2012 10:50

В рамках государственно-частного партнерства в Алматы представили 2 пилотных автодорожных проекта: «Астана – Темиртау», «Алматы – Капшагай». На строительство скоростных автодорог уйдет 4 года. После введения в эксплуатацию проектов «Астана – Темиртау», «Алматы – Капшагай», для автовладельцев планируется ввести тарифы на проезд.

Тариф на эксплуатацию скоростных автобанов для легковых и легких коммерческих автомобилей составит 1 тенге за 1 км, для грузовых машин – 15 тенге за 1 км. Вместе с тем планируется повышать стоимость проезда каждые 5 лет. Примером является успешная эксплуатация платной автодороги «Астана-Щучинск» с интенсивностью в 70 тыс. автомобилей.

Проекты «Астана – Темиртау», «Алматы – Капшагай» планируется реализовать с привлечением средств пенсионных фондов и частных застройщиков. Предполагаемая доля участия государственного бюджета составит 30%, пенсионного фонда – 60%, застройщика - 10%.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Каковы основные положения Концепции развития государственно-частного партнерства?

2. Каково законодательное регулирование и институциональная база ГЧП в Казахстане?

3. В каких сферах развиваются Концессионные проекты в Казахстане?

**4** Каковы формы государственно-частного партнерства в РК?

**Лекция 15 Оценка эффективности проектов государственно-частного партнерства**

1. Необходимость оценки эффективности проектов ГЧП
2. Алгоритм оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства

 Одним из важных условий реализации проектов государственно-частного партнерства является оценка его эффективности, как с точки зрения государства, так и с точки зрения частного сектора. В связи с этим подходы к оценке проектов государственно-частного партнерства существенно отличаются от традиционных подходов (Рис.1), так как с одной стороны, необходимо сделать оценку инвестиций частного сектора на основе анализа финансовой эффективности, с другой стороны, необходимо учесть интересы государства на основе анализа издержек и выгод в общественном секторе .

В связи с тем, что партнерские отношения строятся на взаимной выгоде, которая должна носить конкретный характер, быть понятной обеим сторонам, объяснимой и измеримой, то одним из важных аспектов ГЧП является оценка эффективности проектов государственно-частного партнерства. При этом ожидаемый эффект может лежать в разных плоскостях для каждого из заинтересованных субъектов, иметь разные критерии, не всегда относящиеся к области финансовых показателей .

 Одной из проблем в процессе оценки эффективности осуществляемых мероприятий является согласование интересов сторон, которые ставят перед собой зачастую противоречивые цели: частный сектор- получение дополнительного дохода или максимальной прибыли на вложенный капитал, а государство – увеличение поступлений в бюджет, социальное обеспечение граждан, создание соответствующей инфраструктуры.

Алгоритм оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства состоит из трех этапов.

Первый этап включает в себя качественную оценку предложенного проекта ГЧП, формирование информационной базы проекта. На основании полученных данных разрабатывается технико-экономическое обоснование проекта, которое должно доказывать большую эффективность по сравнению с традиционным проектом государственного сектора .

На втором этапе  делаются выводы о необходимости партнерских отношений, исходя из  различных видов категории эффективности. При этом различают общественную эффективность, бюджетную эффективность и коммерческую эффективность.

Третий этап – этап количественного анализа - предполагает оценку целесообразности проекта ГЧП с точки зрения его различных сторон (финансы, экономика) и должна включать финансовую структуру, с учетом всех источников финансирования как определено в эталонной модели ГЧП. Эталонной называется финансовая модель проекта государственно-частного партнерства, которая разрабатывается органами государственной власти и включает описание наличных потоков.

Данный алгоритм оценки эффективности проектов ГЧП позволяет определить целесообразность и обоснованность проекта, а также наилучшую форму его реализации.

В Казахстане для повышения качественных показателей концессионных проектов, по решению правительства было создано АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», который представляет собой аналитический и экспертный центр Правительства  Республики Казахстан по развитию государственно-частного партнерства в стране. Центр оказывает услуги по исследованиям, обучению и консультированию, экспертизе и оценке реализации инвестиционных проектов.

По состоянию на 2014 год АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» была выполнена экспертиза 14 концессионных проектов. Также в 2014 году была выполнена экспертиза бюджетных инвестиций по 44 проектам и финансово-экономическое обоснование бюджетных инвестиций по 31 проекту Казахстанский центр Государственно-частного партнерства. Интернет источник: <http://kzppp.kz>.

 Оценка инвестиционных проектов осуществляется в несколько этапов. Рассмотрим каждый из этих этапов на примере проекта.

 *1. Расчет нераспределенной и чистой прибыли*. Детальный расчет всех доходов концессионера, прибыль до налогообложения, сумма корпоративного подоходного налога и чистая прибыль в 2014-2034 годах по реализации проекта приведены в соответствующих финансово-экономических моделях к ТЭО.

 2. *Расчет нагрузки на государственный бюджет (республиканский или местный) по годам реализации проекта.*

*3. Определение эффективного срока концессии*

 Одним из важных условий реализации проектов государственно-частного партнерства является оценка его эффективности, как с точки зрения государства, так и с точки зрения частного сектора. В связи с этим, подходы к оценке проектов государственно-частного партнерства существенно отличаются от традиционных подходов, так как с одной стороны, необходимо сделать оценку инвестиций частного сектора на основе анализа финансовой эффективности, с другой стороны, необходимо учесть интересы государства на основе анализа издержек и выгод в общественном секторе и обобщить взаимовыгодность данных проектов для устойчивого роста национальной экономики.

**Вопросы для самоконтроля**

1. Какова необходимость оценки эффективности проектов ГЧП ?
2. Каков алгоритм оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства?

**Библиографический список**

1. Государственно-частное партнерство в Республике Казахстан / Учебное пособие под ред. Абдыманапова С.А., Абиесова Ж.А., Астана, 2013. – 238 с.
2. Государственно-частное партнёрство в Казахстане. <http://edariger.kz/ru/article/stati/145/>
3. **НҰРЛЫ ЖОЛ – ПУТЬ В БУДУЩЕЕ** Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. 11 ноября 2014г. <http://www.akorda.kz/ru/page/page_218341_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakh>
4. «Программа по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011-2015 годы». <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000731>
5. Э.С. Мадиярова. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.http://old.group-global.org/ru/advice/view/543
6. Матаев Т.М. Перспективы развития форм государственно-частного партнерства в Республике Казахстан // Российское предпринимательство. — 2011. — № 12-2 (198). — с. 187-192. — URL: <http://bgscience.ru/lib/7220/>
7. Оценка текущего состояния развития государственно-частного партнерства, дальнейшие перспективы и мировые тенденции. − Национальный аналитический центр при Правительстве и Национальном банке Республики Казахстан, 2008.
8. Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.opec.ru.;
9. Новоселова И., Смирнова М. Регионы: оценка инвестиционной привлекательности. – 2009.
10. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. − М.: Дело, 2010.
11. Сосна С.А. «Концессионные соглашения: теория и практика» − М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 2002.
12. Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. - М.: ГУ-ВШЭ, 2010. – 254 с.
13. Габдуллина Э.И. Оценка эффективности проектов ГЧП как механизма взаимодействия власти и бизнеса в регионе // Современные проблемы науки и образования – 2012. – № 2. <http://www.science-education.ru/102-5928>.
14. Соловьев Ю.В. Зарубежный опыт измерения и обеспечения эффективности в сфере государственно-частного партнерства. - СПб.: Реноме, 2012. – 546 с.
15. Эрназаров Т.Я. Применение системного подхода к оценке эффективности реализации ГЧП проекта / Эрназаров Т. Я. // Проблемы экономики. - 2011. - № 6. - С. 134-139.
16. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти. – Астана: Изд-во АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», 2010. – 160 c.
17. В.Г. Варнавский. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски [Электронный ресурс] / Официальный сайт Института Мировой Экономики и Международных Отношений. Режим доступа: <http://www.imemo.ru/>
18. П.А. Гагарин, Е.А. Двинянин. Государственно-частное партнерство как инструмент реализации масштабных проектов. <http://www.gradient-alpha.ru/assets/docs/PPP-Research-14.03.2014.pdf>
19. Жакупова Ш.Ш., Жуматаева А.Р. Развитие государственно-частного партнерства в инфраструктуре Казахстана// Экономика и социология. – Кишинев, 2008. - №3. – С.15-24.
20. Йескомб Э.Р. Принципы проектного финансирования. – М.: изд. «Вершина», 2008. С. 741
21. Новикова Т.С. Проблемы оценки эффективности инвестиционных проектов государственно-частного партнерства // Креативная экономика. - 2009. - № 9 (33). - С. 128-133.
22. Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. - М.: ГУ-ВШЭ, 2012. – 492 с.
23. Синдяшкина Е.Н. Вопросы оценки видов социального эффекта при реализации инвестиционных проектов // Проблемы прогнозирования. – 2010. – № 1. –С. 140-147