



**Развитие ГЧП и МЧП:
регулирование,
законодательные инициативы,
модели, инструменты
оценки эффективности**

Фадейкина Наталья Васильевна

*Ректор САФБД
доктор экономических наук, профессор*

2 февраля 2012 г.



Почему возникла потребность в механизме ГЧП?

Неизбежность использования ГЧП как способа внебюджетного финансирования развития общественной (в т.ч. муниципальной) инфраструктуры для ускорения экономического роста

- Доходы бюджета несопоставимы с потребностями в финансировании развития общественной инфраструктуры
- Способность бюджета осуществлять заимствования (предоставлять гарантии) для финансирования развития общественной инфраструктуры ограничена по сроку и объему бюджетным законодательством
- Способность бюджета осуществлять целевое финансирование развития общественной инфраструктуры, обеспечивающей экономический рост, ограничена принципами формирования и использования бюджета
- Способность банков (даже ВЭБ) финансировать развитие инфраструктуры ограничена использованием инструмента государственных гарантий
- Необходимость превратить бюджетные средства в инвестиционные ресурсы. Этому способствует переход к программному бюджету, методологии проектного управления и управления по результатам, а также к проектному финансированию за счет внебюджетных источников. «Дополняющая» функция бюджетных ассигнований. Эффект финансового рычага. Обеспечение двойного или тройного контроля за расходованием средств (со стороны субъекта СГУ, инвестора и банка) Что способствует повышению эффективности использования инвестиций.

Федеральный уровень

Основы законодательства РФ по ГЧП

- Федеральный закон от 21.07.2005 No. 115-ФЗ “О концессионных соглашениях”;
- Федеральный закон от 22.07.2005 No. 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”;
- Федеральный закон от 17.05.2007 No. 82-ФЗ “О банке развития”;
- Федеральные законы о госкорпорациях («Роснотех», «Олимпстрой», «Ростехнологии», «Российская венчурная компания», «Фонда реформирования ЖКХ», «Росавтодор»);
- Постановление Правительства РФ от 23.11.2005 No. 694 “Об инвестиционном фонде РФ”

1- строка Гражданский, Бюджетный, Земельный кодексы;
Послед строка Федеральные законы и др. НПА о реализации федеральных целевых программ, стратегий и др.

Законодательные инициативы субъектов Российской Федерации

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
1	Закон Томской области «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области» (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 28.09.2006 N 3468) (утратил силу в связи с принятием закона от 04.12.2008 N 240-ОЗ)	244-ОЗ	16.10.2006
2	Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (принят ЗС СПб 20.12.2006)	627-100	25.12.2006 (ред. от 06.12.2010)
3	Закон Республики Дагестан «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах» (принят Народным Собранием РД 24.01.2008)	5	01.02.2008
4	Закон Республики Алтай «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай» (принят ГСЭК РА 15.02.2008)	15-РЗ	05.03.2008 (ред. от 26.11.2009)
5	Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (принят ЗС СПб 09.04.2008)	205-25	10.04.2008
6	Закон Томской области «О государственно-частном партнерстве в Томской области» (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 26.11.2008 N 1825)	240-ОЗ	04.12.2008
7	Закон Республики Калмыкия «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия» (принят Постановлением Народного Хурала (Парламента) РК от 15.12.2008 N 152-IV)	59-IV-3	18.12.2008

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
8	Закон Кемеровской области «Об основах государственно-частного партнерства» (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 24.06.2009)	79-ОЗ	29.06.2009
9	Закон Пензенской обл. «Об инвестициях и государственно-частном партнерстве в Пензенской области» (принят ЗС Пензенской обл. 26.06.2009)	1755-ЗПО	30.06.2009 (ред. от 30.06.2011)
10	Закон Челябинской области «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» (подписан Губернатором Челябинской области 06.10.2009)	475-ЗО	24.09.2009 (ред. от 23.06.2011)
11	Закон УР «Об участии Удмуртской Республики в государственно-частных партнерствах» (принят Государственным Советом УР 29.09.2009 N 314-IV) (Зарегистрировано в Управлении Минюста РФ по УР 20.10.2009 N RU18000200900388)	39-РЗ	09.10.2009 (ред. от 12.10.2010)
12	Закон Ставропольского края «О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае» (принят Государственной Думой Ставропольского края 24.09.2009)	67-кз	12.10.2009 (ред. от 24.12.2010)
13	Закон Курганской области «О государственно-частном партнерстве в Курганской области» (Принят Постановлением Курганской областной Думы от 27.10.2009 N 4045)	495	02.11.2009
14	Закон Республики Тыва «Об участии Республики Тыва в государственно-частных партнерствах» (принят ЗП ВХ РТ 23.09.2009)	1552 ВХ-2	02.11.2009 (ред. от 16.03.2011)
15	Закон Республики Алтай «О признании утратившей силу части 2 статьи 1 Закона Республики Алтай «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай» (принят ГСЭК РА 06.11.2009)	76-РЗ	26.11.2009

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
16	Закон Кабардино-Балкарской Республики «О государственно-частном партнерстве Кабардино-Балкарской Республики» (принят Парламентом КБР 29.01.2010)	15-РЗ	25.02.2010
17	Закон ЯНАО «Об участии Ямало-Ненецкого автономного округа в проектах государственно-частного партнерства» (принят Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа 17.02.2010)	29-ЗАО	01.03.2010 (ред. от 23.12.2010)
18	Закон Нижегородской области «Об участии Нижегородской области в государственно-частном партнерстве» (принят постановлением ЗС НО от 25.02.2010 N 1971-IV)	40-3	11.03.2010
19	Закон Омской области «О государственно-частном партнерстве в Омской области» (принят Постановлением ЗС Омской области от 25.03.2010 N 63)	1249-ОЗ	06.04.2010
20	Закон Саратовской области «Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве» (принят Саратовской областной Думой 21.04.2010)	62-ЗСО	28.04.2010
21	Закон Республики Ингушетия «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Ингушетия» (принят Народным Собранием РИ 29.04.2010)	24-РЗ	04.05.2010
22	Закон Вологодской области «Об участии Вологодской области в государственно-частном партнерстве» (принят Постановлением ЗС Вологодской области от 26.05.2010 N 349)	2308-ОЗ	31.05.2010 (ред. от 06.07.2011)
23	Закон Кировской области «Об участии Кировской области в проектах государственно-частного партнерства» (принят постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 27.05.2010 N 48/124)	529-ЗО	04.06.2010

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
24	Закон Забайкальского края «О государственно-частном партнерстве в Забайкальском крае» (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 26.05.2010)	374-ЗЗК	07.06.2010
25	Закон Краснодарского края «О государственной политике Краснодарского края в сфере государственно-частного партнерства» (принят ЗС КК 26.05.2010)	1989-КЗ	09.06.2010
26	Закон Самарской области «Об участии Самарской области в государственно-частных партнерствах» (принят Самарской Губернской Думой 29.06.2010)	72-ГД	02.07.2010
27	Закон Ивановской области «О государственно-частном партнерстве в Ивановской области» (принят Ивановской областной Думой 24.06.2010)	84-ОЗ	14.07.2010
28	Областной закон Ростовской области «Об основах государственно-частного партнерства» (принят ЗС РО 15.07.2010)	448-ЗС	22.07.2010
29	Закон Астраханской области «О государственно-частном партнерстве в Астраханской области» (принят Государственной Думой Астраханской области 26.08.2010)	46/2010-ОЗ	01.09.2010
30	Закон Амурской области «О государственно-частном партнерстве в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 26.08.2010)	379-ОЗ	06.09.2010
31	Закон Республики Северная Осетия-Алания «Об участии Республики Северная Осетия-Алания в проектах государственно-частного партнерства»	43-РЗ	06.09.2010

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
32	Закон Республики Коми «Об участии Республики Коми в государственно-частном партнерстве» (принят ГС РК 23.09.2010)	112-РЗ	04.10.2010 (ред. от 29.04.2011)
33	Закон УР «О внесении изменений в Закон Удмуртской Республики «Об участии Удмуртской Республики в государственно-частных партнерствах» (принят Государственным Советом УР 28.09.2010 N 486-IV) (Зарегистрировано в Управлении Минюста РФ по УР 18.10.2010 N RU18000201000455)	39-РЗ	12.10.2010
34	Закон ХМАО - Югры «Об участии Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в государственно-частных партнерствах» (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа - Югры 15.10.2010)	155-оз	18.10.2010
35	Закон ЯО «Об участии Ярославской области в проектах государственно-частного партнерства» (принят Ярославской областной Думой 23.11.2010)	50-з	01.12.2010
36	Закон ЧР «Об участии Чувашской Республики в проектах государственно-частного партнерства» (принят ГС ЧР 07.12.2010)	71	20.12.2010
37	Закон Мурманской области «Об участии Мурманской области в государственно-частных партнерствах» (принят Мурманской областной Думой 23.12.2010)	1311-01-3МО	27.12.2010
38	Закон Калининградской области «Об участии Калининградской области в проектах государственно-частного партнерства» (принят Калининградской областной Думой 23.12.2010)	536	30.12.2010

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
39	Закон Республики Тыва «О внесении изменения в статью 6 Закона Республики Тыва «Об участии Республики Тыва в государственно-частных партнерствах» (принят ВХ РТ 16.02.2011)	419 ВХ-1	16.03.2011
40	Закон Республики Коми «О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Коми «Об участии Республики Коми в государственно-частном партнерстве» (принят ГС РК 21.04.2011)	34-РЗ	29.04.2011
41	Закон Вологодской области «О внесении изменения в статью 6 закона области «Об участии Вологодской области в государственно-частном партнерстве» (принят Постановлением ЗС Вологодской области от 27.04.2011 N 181)	2513-ОЗ	02.05.2011
42	Областной закон Новгородской области «О государственно-частном партнерстве в Новгородской области» (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 28.04.2011 N 1796-ОД)	973-ОЗ	05.05.2011
43	Закон Алтайского края «Об участии Алтайского края в государственно-частном партнерстве» (принят Постановлением АКЗС от 06.05.2011 N 231)	55-ЗС	11.05.2011
44	Закон Республики Хакасия «Об участии Республики Хакасия в государственно-частных партнерствах» (принят ВС РХ 27.04.2011)	42-ЗРХ	12.05.2011
45	Закон Свердловской области «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве» (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 26.04.2011)	28-ОЗ	23.05.2011

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
46	Закон Республики Башкортостан «Об участии Республики Башкортостан в государственно-частном партнерстве» (принят Государственным Собранием - Курултаем РБ 19.05.2011)	398-з	30.05.2011
47	Закон Московской области «Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве» (принят постановлением Мособлдумы от 26.05.2011 N 2/158-П)	80/2011-ОЗ	08.06.2011
48	Закон Чеченской Республики «Об участии Чеченской Республики в проектах государственно-частного партнерства» (принят Парламентом ЧР 02.06.2011)	14-РЗ	20.06.2011
49	Закон Челябинской области «О внесении изменения в статью 4 Закона Челябинской области «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» (подписан Губернатором Челябинской области 01.07.2011)	157-ЗО	23.06.2011
50	Закон РТ «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан» (принят ГС РТ 07.07.2011)	50-ЗРТ	01.08.2011
51	Закон Республики Марий Эл «Об участии Республики Марий Эл в государственно-частном партнерстве» (Принят Госсобранием РМЭ 28.07.2011)	45-З	02.08.2011
52	Закон Брянской области «Об участии Брянской области в государственно-частном партнерстве» (принят Брянской областной Думой 28.07.2011)	77-З	05.08.2011
53	Закон Республики Адыгея «О государственной политике Республики Адыгея в сфере государственно-частного партнерства» (принят ГС - Хасэ РА от 27.07.2011)	33	08.08.2011

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
53	Закон Республики Адыгея «О государственной политике Республики Адыгея в сфере государственно-частного партнерства» (принят ГС - Хасэ РА от 27.07.2011)	33	08.08.2011
54	Закон Архангельской области «Об участии Архангельской области в проектах государственно-частного партнерства» (принят Архангельским областным Собранием депутатов 28.09.2011)	332-24-ОЗ	30.09.2011
55	Закон Тамбовской области «Об участии Тамбовской области в проектах государственно-частного партнерства» (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 30.09.2011 N 205)	59-3	07.10.2011
56	Закон Орловской области «Об участии Орловской области в государственно-частных партнерствах» (принят ООСНД 30.09.2011)	1277-ОЗ	12.10.2011
57	Областной закон Ленинградской области «Об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах» (принят ЗС ЛО 28.09.2011)	78-оз	14.10.2011

Нормативные правовые акты муниципальных образований (городских округов, муниципальных районов)

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
1	Решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов «О Положении «О муниципально-частном партнерстве в городском округе «город Улан-Удэ»	N 578-58	15.02.2007 (ред. от 14.06.2007)
2	Постановление Администрации г. Улан-Удэ «Об утверждении Положения о порядке заключения соглашений о муниципально-частном партнерстве в городском округе «город Улан-Удэ»	N 248	21.05.2007
3	Решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов «О внесении изменений в решения Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 15.02.2007 N 578-58 «О Положении «О муниципально-частном партнерстве в городском округе «город Улан-Удэ», от 15.02.2007 N 579-58 «Об утверждении Положения о заключении концессионных соглашений в отношении муниципального имущества города Улан-Удэ»	N 639-65	14.06.2007
4	Решение Махачкалинского городского Собрания «Об утверждении Положения «Об участии городского округа «город Махачкала» в муниципально-частных партнерствах»	N 8-2	29.02.2008
5	Постановление Главы Администрации г. Махачкалы «О муниципально-частных партнерствах»	N 430	05.03.2008
6	Решение Горсовета муниципального образования «г. Набережные Челны» «Об утверждении Положения об общих принципах организации муниципально-частного партнерства в городе Набережные Челны»	N 36/6	13.12.2008 (ред. от 24.06.2010)
7	Решение Рыбновской районной Думы Рязанской области «Об утверждении Положения об участии Рыбновского муниципального района в муниципально-частных партнерствах»	N 149	28.01.2009

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
8	Решение Киясовского районного Совета депутатов «Об утверждении Положения об участии муниципального образования «Киясовский район» в муниципально-частных партнерствах»	N 322	01.03.2010
9	Решение Думы городского округа «Город Чита» «О принятии Положения «О муниципально-частном партнерстве в городском округе «Город Чита»	N 115	10.06.2010
10	Решение Горсовета муниципального образования «г. Набережные Челны» «О внесении изменений в Положение об общих принципах организации муниципально-частного партнерства в городе Набережные Челны»	N 51/6	24.06.2010
11	Решение Совета городского округа Вичуга «Об утверждении Положения «О муниципально-частном партнерстве в городском округе Вичуга»	N 95	28.10.2010
12	Решение Совета муниципального района «Удорский» «Об утверждении Положения «Об участии муниципального района «Удорский» в муниципально-частном партнерстве»»	N 33-4	15.12.2010
13	Решение Совета Пучежского муниципального района «Об утверждении Положения «О муниципально-частном партнерстве в Пучежском муниципальном районе»	N 69	27.12.2010
14	Постановление Мэрии города Ульяновска «О комиссии по развитию муниципально-частного партнерства на территории муниципального образования «Город Ульяновск» (вместе с «Положением о комиссии по развитию муниципально-частного партнерства на территории муниципального образования «Город Ульяновск»)	N 12	13.01.2011

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
15	Решение Совета МО «Родниковский муниципальный район» «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании «Родниковский муниципальный район»	N 10	27.01.2011
16	Решение Совета Вичугского муниципального района «Об утверждении Положения «О муниципально-частном партнерстве в Вичугском муниципальном районе»	N 11-25	02.03.2011
17	Постановление администрации муниципального образования городского округа «Усинск» «Об утверждении Положения “Об участии муниципального образования городского округа «Усинск» в муниципально-частном партнерстве”»	N 502	11.04.2011
18	Решение Совета МО городского округа «Инта» «Об утверждении Положения “Об участии муниципального образования городского округа «Инта» в муниципально-частном партнерстве”»	N II-3/4	27.04.2011
19	Решение городской Думы городского округа Тейково «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в городском округе Тейково»	N 55	29.04.2011
20	Постановление Правительства Калининградской области «О государственной поддержке дошкольного образования в Калининградской области» (вместе с «Порядком предоставления и расходования субсидий из областного бюджета местным бюджетам на оказание услуги по дошкольному образованию в муниципальных учреждениях и в учреждениях (организациях), созданных в рамках муниципально-частного партнерства, на открываемые дополнительные места в указанных учреждениях»)	N 374	30.05.2011 (ред. от 24.08.2011)

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
21	Постановление администрации муниципального района «Прилузский» «Об утверждении Положения «Об участии муниципального образования муниципального района «Прилузский» в муниципально-частном партнерстве»	N 765	02.06.2011
22	Решение Городской Думы муниципального образования «Город Астрахань» «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в городе Астрахани»	N 80	06.06.2011
23	Решение Совета Комсомольского муниципального района «Об утверждении Положения “О муниципально-частном партнерстве в Комсомольском муниципальном районе”»	N 117	10.06.2011
24	Решение Совета депутатов городского поселения «Город Амурск» Амурского муниципального района «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в городском поселении «Город Амурск»	N 257	23.06.2011
25	Решение Совета МО муниципального района «Усть-Цилемский» «Об утверждении Положения «Об участии муниципального района «Усть-Цилемский» в муниципально-частном партнерстве»	N 28/02	23.06.2011
26	Решение Совета МО городского округа «Воркута» «Об утверждении Положения об участии муниципального образования городского округа «Воркута» в муниципальном частном партнерстве» (принято Советом МО ГО «Воркута» 10.06.2011)	N 60	25.06.2011
27	Решение Совета МО муниципального района «Усть-Куломский» «Об утверждении Положения об участии муниципального образования муниципального района «Усть-Куломский» в муниципально-частном партнерстве»	N IV-47	21.07.2011

№ п/п	Наименование закона субъекта РФ	Номер	Дата
28	Решение Совета МО муниципального района «Усть-Вымский» «Об утверждении положения “Об участии муниципального образования муниципального района «Усть-Вымский» в муниципально-частном партнерстве”»	N 04/5-29	28.07.2011
29	Постановление администрации МО городского округа «Сыктывкар» «Об утверждении Положения об участии муниципального образования городского округа «Сыктывкар» в муниципально-частном партнерстве»	N 9/2906	16.09.2011

Основные препятствия в развитии ГЧП

отсутствие Государственной концепции развития ГЧП, а также стратегия поэтапного введения и использования моделей ГЧП;

несовершенство законодательства, регламентирующего отдельные виды ГЧП;

не урегулирована проблема возможности залога банковских счетов;

отсутствие понимания концепции сбалансированного распределения рисков;

критерии отбора конкурсных заявок;

не развит институт независимой оценки и независимого инженера;

отсутствие гарантированного долгосрочного тарифообразования в секторе ЖКХ;

обязательное использование типовых соглашений;

Земельный кодекс не согласуется с законом «О концессионных соглашениях».

(точка зрения Х.М. Салихова)

Практика бюджетного планирования

ПРОБЛЕМА:

Региональный орган власти, как правило, обязуется совершать выплаты по концессионным соглашениям в течение длительного срока, превышающего плановый бюджетный период (более 3-х лет);

Общая сумма капиталовложений не отражается в бюджете, т.к. первоначальные вложения совершает инвестор, а обязательства государства будут отражаться в бюджетах будущих периодов.

РЕШЕНИЕ:

Ввести в практику бюджетного планирования региона (муниципалитета) оценку расходов на проекты ГЧП и установление предельных уровней этих расходов на сроки от 3-х и более лет.

**Определяется степень и форма
возможного имущественного и
финансового участия (ассигнования,
субсидии, гарантии) субъекта РФ,
муниципального образования**

**Определяются инфраструктурные
объекты соглашений по ГЧП**

**Модельный Закон субъекта РФ
«Об участии субъекта Российской
Федерации, муниципального
образования в проектах
государственно-частного партнерства»**

**Устанавливаются типовой порядок
управления проектами ГЧП субъектом
Российской Федерации,
муниципальным образованием и
частным партнером, а также их
 типовые права и обязанности при
заключении соглашений**

**Вводится порядок организации и
проведения конкурса на право
заключения соглашений**

Повышение эффективности механизмов ГЧП

- Политическая воля, поддержка со стороны государства
- Наличие законодательной базы, внятного пакета нормативно-правовой документации по реализации проекта ГЧП
- Повышение качественной и своевременной проработки проектов, детальный регламент по каждому проекту на проведение конкурса по выбору профессионального и кредитоспособного частного оператора
- На региональном уровне необходимо принять закон о ГЧП и необходимые для его реализации НПА, требуется развитие контрактных моделей, инструментов гарантий и страхования, совершенствование регионального законодательства и его «стыковка» с федеральным
- Более эффективное использование инструментария современного менеджмента и кадрового (профессионального) потенциала

Предмет партнерства с точки зрения государства (субъекта СГУ)

- Согласие государства на равноправные отношения с бизнесом может быть обусловлено только заинтересованностью государства в более качественном и эффективном выполнении своих обязанностей (предоставлением более качественных государственных и муниципальных услуг) перед гражданами
- Возможность бизнеса обеспечить более качественное и эффективное выполнение обязанностей государства при:
 - наличии специфических компетенций, технологий, управленческих навыков, квалифицированного персонала, обеспечиваемых масштабом обслуживаемых рынков и вложениями в развитие компетенций и подготовку персонала
 - Способности принимать риски, связанные с организацией изменений и управление ими, необходимых для более качественного и эффективного выполнения обязанностей государства
 - Способности привлекать дополнительный капитал для обеспечения своей деятельности в рамках партнерства с государством

Предмет партнерства с точки зрения бизнеса

- Бизнес не может получить от государства ничего, чтобы он не мог получить на рынке, если только это не касается возможности прогнозируемого в форме обязательств использования исключительных государственных прав
- Исключительные государственные права определяются федеральным, региональным законодательством, НПА муниципального уровня и включают в себя такие категории как:
 - регулирование,
 - распоряжение государственной (муниципальной) собственностью,
 - закупки товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд,
 - непосредственное исполнение государственных и муниципальных услуг бизнесу,
 - определение порядка оказания общественных услуг,
 - ответственность за организацию отдельных рынков,
 - предоставление субсидий
- Участие частного сектора в прежде исключительно государственных отраслях – появление долгосрочных более привлекательных для бизнеса рынков

Сущность государственно-частного партнерства

- Под ГЧП обычно понимается контрактное соглашение между субъектом СГУ (ППО) и частным сектором, которое предоставляет частному сектору более широкие возможности для участия в инфраструктурных и других приоритетных проектах, традиционно реализуемых субъектами ГСЭ на бюджетные средства
- По сравнению с традиционными моделями, схема ГЧП подразумевает более активное участие частного партнера во всех основных стадиях реализации проекта, включая:

Планирование	Финансирование	Дизайн
Строительство	Эксплуатацию	Ремонт
- Частные партнеры по проектам, организованным в рамках схемы ГЧП, выбираются на конкурсной основе в результате открытого тендерного процесса
- Во многих случаях наиболее эффективной формой организации ГЧП является Проектное Финансирование, в рамках которого государство выступает инициатором Проекта, а частный сектор принимает на себя все права и обязанности, связанные с созданием, финансированием и функционированием проекта (конкретного объекта)

Государственно-частное партнерство (1)

Привлечение частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций

Области применения

- Территориальное развитие (в т.ч. дороги, транспорт, энергетика, технопарки)
- Городское хозяйство (в т.ч. ЖКХ)
- Социальная сфера (в т.ч. здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт, трудовые ресурсы, досуг и др.)
- Безопасность и правопорядок
- Оборона

Государственно-частное партнерство (2)

- Для бизнеса ГЧП – это:
 - Не благотворительность
 - Не социальная ответственность бизнеса
- Для власти ГЧП – это не:
 - Не субсидии частному бизнесу
 - Не конкурсное распределение бюджета
 - Не приватизация
- Для финансового сектора ГЧП – это:
 - Не складчина власти и бизнеса

Кто отвечает за ГЧП?

- Власть привлекает частный бизнес и соглашается делить с ним риски, чтобы задачи власти были решены более эффективно
- Орган государственного или муниципального управления (ОГМУ) является организатором проекта на условиях ГЧП. ОГМУ несут ответственность за ГЧП.
- **Организация проекта ГЧП** – это процесс, обеспечивающий подготовку, принятие и исполнение решения ОГМУ о реализации проекта ГЧП
- Принятие обязательств ОГМУ в рамках контракта ГЧП должно быть принято в соответствии с действующим законодательством о конкуренции, должен быть выявлен наиболее эффективный частный партнер, обязательства ОГМУ должны быть приняты легитимно с целью снизить долгосрочный политический риск (отказ от исполнения обязательств ОГМУ в результате смены власти)
- Организация проекта ГЧП – это процесс подготовки и проведения публичной процедуры для выбора частного партнера и заключения с ним контракта, определяющего деятельность, права и обязанности сторон по достижению целей проекта ГЧП; организация мониторинга исполнения обязательств частного партнера; организация исполнения обязательств ОГМУ

Модели ГЧП, используемые или развиваемые в Российской Федерации

Формы контракта

- Инвестиционное соглашение (контракт) о реализации проекта
- Договор аренды муниципального имущества с внесением неотделимых улучшений (модернизация/реконструкция)
- Соглашение о (BOT/BOLT)
- Концессионное соглашение (ВТО)
- Контракт на предоставление услуг

Правовая основа

- Контракты
 - ФЗ-115 «О концессионных соглашениях»
 - Гражданский кодекс
- Процедуры
 - Земельный кодекс
 - Градостроительный кодекс
 - ФЗ о закупках товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд»
 - ФЗ-135 «О защите конкуренции»
 - Приказ ФАС № 67 об утверждении Правил проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды
 - Региональные законы о ГЧП
 - Инвестиционный фонд РФ
- Обеспечение обязательств публичного партнера
 - Бюджетный кодекс
 - ФЗ-210 «Об основах регулирования тарифов...»
 - Отраслевое регулирование
 - Региональное законодательство и др.

Основные схемы реализации проектов на условиях ГЧП

Применяемое законодательство	1. ФЗ РФ от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»	1. Гражданский кодекс РФ 2. Закон субъекта РФ
Обязательства инвестора	1. Работы по проектированию Объекта 2. Финансирование Проекта 3. Строительство Объекта	
	4. Передача в собственность Заказчику 5. Эксплуатация и обслуживание Объекта в течение срока действия контракта 6. Сбор платы за пользование Объектом	4. Передача для эксплуатации Заказчику 5. Обеспечение эксплуатационной готовности в течение срока действия контракта 6. Передача Объекта в собственность Заказчику после окончания действия контракта
Источники окупаемости	Плата за пользование Объектом	Платежи Заказчика, в т.ч. за счет дополнительных доходов бюджета от развития территории и сбора платы за пользование Объектом
Возможные источники финансирования	1. Негосударственные пенсионные фонды 2. Международные финансовые организации 3. Российские финансовые организации 4. Финансовые институты (банки)	
Возможности государственной поддержки	1. Внешэкономбанк 2. Государственные гарантии 3. Инвестиционный фонд РФ	

Соглашение о ГЧП, заключенное в рамках ГК РФ и регионального законодательства: преимущества

- Большое количество вариантов структурирования проекта
- Возможность участия в реализации проектов ГЧП юридических лиц, принадлежащих ОГМУ
- Возможность сохранения частным партнером права собственности на объект Соглашения о ГЧП
- Возможность предоставления гарантий со стороны государства
- Возможность предусмотреть адекватные компенсации в случае досрочного расторжения Соглашения о ГЧП
- Возможность обременить залогом объект Соглашения о ГЧП

Источники финансирования ГЧП

Существуют 3 основных источника финансирования проектов ГЧП, которые в большинстве случаев используются в комбинации:

Государственные субсидии используются для частичного финансирования расходов на капитальное строительство в случаях, когда

Государству важно продемонстрировать серьёзную поддержку Проекта (не только политическую, но и материальную) и при необходимости нивелировать рост тарифов для населения;

Капитальные расходы слишком велики и ожидаемая прибыльность Проекта недостаточна для адекватного обслуживания кредитного и акционерного капиталов

Банковский кредит является наиболее распространённой формой кредитования в ГЧП. Для предоставления кредита Проект должен быть «кредитоспособным», т.е. способным генерировать достаточную прибыль для своевременного обслуживания долговых обязательств даже в разумно пессимистичном сценарии развития. Кредит предоставляется банками под обеспечение всеми активами СПК, приоритетный доступ к доходам СПК и переход контроля над Проектом к кредиторам в случае дефолта. Важным требованием к банковскому кредиту является его долгосрочность, отражающая длительный срок концессии (минимум 10 лет);

Проектные облигации, так же как и банковский кредит, требуют анализа кредитоспособности и высокого уровня обеспечения. Преимущество бондов состоит в том, что они могут быть дешевле, чем банковский кредит. С другой стороны, рынок капитала для проектных бондов может быть очень ограничен, делая мобилизацию необходимого капитала более трудной, особенно для больших проектов

Акционерный капитал (до 20% потребности в финансировании):

Акционерный капитал является необходимым источником финансирования ГЧП и предоставляется Инвесторами из собственных средств в виде комбинации субординированного долга и выпуска акций. 100% акций СПК принадлежат Инвесторам. Обслуживание акционерного капитала (выплата долга и дивидендов) субординировано

выплатам по старшему (банковскому) кредиту. Инвесторы несут на себе наибольшую степень риска из всех финансистов Проекта

Этапы реализации проекта ГЧП



Развитие существующей нормативно-правовой базы (1)

Концессионное законодательство / предложения по внесению изменений

- Снижение риска переквалификации соглашений о ГЧП в концессионное соглашение
- Расширение возможностей по заключению концессионных соглашений по форме, выбранной сторонами
- Расширение возможностей по заемному финансированию
 - в отношении залога прав
 - в отношении уступки требования/перевода долга
 - в отношении гарантийных и компенсационных обязательств
- Приведение в соответствие с мировой практикой конкурсных процедур
- Урегулирование споров

Развитие существующей нормативно-правовой базы (2)

- В рамках экспертного совета по ГЧП в ГД РФ подготовлена для рассмотрения новая редакция модельного закона о ГЧП для субъекта РФ
- В рамках совместного проекта Внешэкономбанка с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) будет выполнен анализ региональных законов (пилотных субъектов РФ) с последующей доработкой модельного закона и модельных нормативных актов на уровне субъекта РФ, необходимых для реализации регионального закона

Практические аспекты

Модель «Подряд в рассрочку»

- **Структура модели**

- Объект находится/реконструируется и эксплуатируется инвестором за свой счет по заказу публичного партнера (субъекта СГУ) , в собственности которого находится объект

- Возмещение инвестиционных затрат осуществляется за счет платежей за выполненные работы, оказанные услуги, которые публичный партнер осуществляет в рассрочку в процессе эксплуатации объекта инфраструктуры

- **Сложности в реализации модели**

- Вопросы, связанные с долгосрочностью обязательств публичного партнера (субъекта СГУ)

- Сложности, связанные с квалификацией долговых обязательств публичного партнера

- Жесткие условия процедуры размещения заказа

Для совершенствования механизма ГЧП необходимо:

- определить четкий порядок организации предпроектной подготовки проектов;
- ° разработать и апробировать методики оценки бюджетной и социально-экономической эффективности проектов, реализуемых на условиях ГЧП, и Методические рекомендации (в рамках действующего бюджетного законодательства) по планированию и управлению расходами, направляемыми на разработку конкурсной документации, проведение конкурентного отбора по определению инвестора, подготовку (регистрацию) земельных участков (других объектов движимого и недвижимого имущества) субъекта РФ к формированию и последующей реализации инвестиционных проектов на условиях ГЧП;
- ° привлечение проектных компаний, имеющих высокую репутацию, специалисты которых обладают соответствующими компетенциями
- подключит к кредитованию и профессиональному консультированию не только ВЭБ (по финансированию содействия проектам развития), но и др. банки и финансовые институты (Сбербанк Кредител, ВТБ Кредител и др.)

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ПРЕДИСЛОВИЕ	vii
ВВЕДЕНИЕ	vii
ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ И КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ	viii
ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ	viii
 ЧАСТЬ I. ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ	
1.1. Новые возможности, отличительные черты и необходимость эффективного управления	1
 ЧАСТЬ II. ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	
2.1. Принципы эффективного управления в сфере ГЧП	15
2.2. Политика в сфере ГЧП	21
2.3. Укрепление потенциала	27
2.4. Совершенствование нормативно-правовой базы	35
2.5. Распределение рисков	43
2.6. Процедура тендера в рамках ГЧП	56
2.7. Интересы людей – на первое место	71
2.8. Окружающая среда	79
 ЧАСТЬ III. ПРИМЕРЫ УСПЕШНЫХ ПРАКТИК	
ПРИМЕРЫ УСПЕШНЫХ ПРАКТИК	
3.1. Канада	88
3.2. Франция	92
3.3. Израиль	96
3.4. Таджикистан	100
3.5. США	103
 РЕЗЮМЕ	 107
ГЛОССАРИЙ	109

**Формирование
и развитие
государственно-частного
партнерства в регионах
Российской Федерации**



Учебно-
методическое
пособие

Содержание

1. Основные положения Практического руководства по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства	4
Принципы эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства	8
2. Нормативно-правовые акты федерального уровня и субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы государственно-частного партнерства	17
Федеральный уровень	17
Субъекты Российской Федерации	18
3. Лучшие практики реализации государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации	21
Закон Санкт-Петербурга от 5 декабря 2006 года N 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»	21
Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16 апреля 2008 г. N 392 «О форме участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»	28
Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16 апреля 2008 г. N 393 «О заключении Соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта “Пулково”»	28
Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31 марта 2009 г. N 346 «О мерах по развитию государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге» (вместе с Положением о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и рассмотрении документов, необходимых для осуществления отбора проектов в целях их реализации путем участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах)	31
Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31 марта 2009 г. N 347 «О мерах по реализации закона Санкт-Петербурга “Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах”» (вместе с Положением о содержании конкурсной документации для проведения конкурса на право заключения соглашения об осуществлении деятельности на основе государственно-частного партнерства)	36
Постановление Правительства Самарской области от 24 июня 2009 г. N 291 «Об утверждении Концепции реализации проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства»	48
Постановление Правительства Республики Тыва от 26 июня 2008 г. N 408 «Об утверждении Типового соглашения о создании условий государственно-частного партнерства на территории Республики Тыва»	60
4. Опыт функционирования государственно-частного партнерства в Российской Федерации ..	63

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !