

ПРОЕКТ «ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ –
РАСПРОСТРАНЕНИЕ ОПЫТА ВЕЛИКОБРИТАНИИ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА»



ОТЧЕТ О ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКЕ



Санкт-Петербург
2012 год

ВВЕДЕНИЕ. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ОТЧЕТА О ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКЕ

Этот Отчет о лучшей практике создан в рамках проекта «ГЧП в социальном секторе – распространение опыта Великобритании и Санкт-Петербурга» . отчет содержит краткие характеристики опыта проектов ГЧП в сфере образования в Великобритании и Российской Федерации.

Данный отчет — первый шаг в создании обзора лучшей практики для российских регионов и муниципальных образований. Основной целью подготовки настоящего обзора является анализ и обобщение рисков и возможностей, связанных с участием частного сектора в сфере образования, а также помощь в оценке и повышении качества институциональной и инвестиционной среды для частного сектора. Главная задача отчета — способствовать повышению качества услуг и управления в общественном секторе России путем использования новых инструментов финансирования.

Лучшая практика включает также наиболее совершенные инструменты управления, способствующие достижению наибольшей эффективности использования региональных и муниципальных финансов, при соблюдении всех необходимых законодательных норм и правил.

Отчет о лучшей практике обобщает опыт региональных и местных органов власти Великобритании и России в различных аспектах создания и развития социальной инфраструктуры.

Он основывается на собранных и должным образом систематизированных практиках, которые признаются наиболее авторитетными организациями на региональном и муниципальном уровне, а также объединениями экспертов и консультантов в области развития государственно-частного партнерства.

Для создания Отчета о лучшей практике существует ряд предпосылок.

Во-первых, российская экономическая жизнь и законодательство претерпевают значительные изменения, региональные и местные администрации заинтересованы в

изучении лучшей практики государственно-частного партнерства, пользующейся международным признанием.

Во-вторых, учитывая отсутствие рекомендуемых практик, российские региональные власти разрабатывают большое количество различных процедур для развития проектов ГЧП. В то же время, ими ощущается недостаток практических знаний и понимания факторов успеха таких проектов. Многие используемые методы не соответствуют стандартам лучшей практики¹.

В-третьих, универсальность ГЧП (возможность использования в большинстве отраслей экономики), его широкое распространение форм привлечения частного сектора для создания, финансирования объектов общественной инфраструктуры, а также оказания услуг на их основе обуславливает необходимость его распространения в регионах.

В-четвертых, расширение действия механизма ГЧП на социальную сферу обуславливает необходимость понимания потребностей населения в социальных объектах и в предоставлении социальных услуг надлежащего качества.

Основываясь на этих предположениях, можно утверждать, что дальнейшее развитие перспективных форм привлечения частного сектора и инициирования совершенствования технологий и процедур, которые используются в ГЧП, связано с предоставлением информации о лучшей практике в Великобритании и России с целью поощрения применения положительных примеров на региональном уровне.

Следует отметить, что собственно проекты ГЧП как примеры лучшей практики появляются на базе достаточно большого количества проектов, осуществляемых в разное время с различной степенью успешности. Поэтому в контексте российской практики можно говорить не сколько о лучшей практике, сколько о первом опыте завершенных проектов, что, впрочем, само по себе уже является хорошим результатом процесса развития сотрудничества государства и бизнеса.

¹ Так, обсуждение результатов исследования "Развитие государственно-частного партнерства в регионах РФ (на примере 18 субъектов ЦФО)", проведенное Центром развития ГЧП совместно с ИНСОП показало, что «...В регионах толком не знают, что такое государственно-частное партнерство (ГЧП). Трактуют его по-разному и бизнес, и чиновники. Последние не ведают, как его развивать. И у банкиров о ГЧП свое мнение». «Как строить, сколько стоит, какие тендеры объявлять, какие основные мировые игроки и частный отечественный сектор были бы готовы в этом участвовать.» [«Российская Бизнес-газета» №752 (19) от 1 июня 2010 г.].

ЧТО ТАКОЕ «ЛУЧШАЯ ПРАКТИКА»

В последнее десятилетие практика сотрудничества государства и бизнеса на долгосрочной основе в рамках проектов ГЧП получила большое распространение.

Существует очень много общих уроков, которые можно извлечь из конкретных примеров и которыми нужно поделиться, чтобы избежать повторения ошибок и следовать лучшему опыту.

Материалы, содержащие описание лучших практик, в виде отчетов и кодексов лучших практик, должны охватывать наиболее важные сферы, в которых важно знание и применение лучшего опыта, т.к. неадекватное управление, как общественными финансами, так и процессом сотрудничества государства и бизнеса может ухудшить качество услуг, предоставляемых различными общественными организациями.

Среди аспектов применения лучших практик наибольшее значение имеет распределение ответственности и рисков, а также объединении ресурсов и компетенций.

Применяемая практика может быть признана удачным (лучшим или хорошим) примером развития общественного сектора и инфраструктуры на региональном или местном уровнях в случае, если она не противоречит федеральному законодательству и способствует повышению эффективности использования общественных средств.

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ

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.

Предстоит расширить не только спектр применяемых моделей ГЧП, но и сфер применения для реализации государственных задач по предоставлению объектов инфраструктуры и их обновлению, включая школы, общественный транспорт, здравоохранение, автомобильные дороги, аэропорты, тюрьмы, водоснабжение, тоннели, порты, мосты, музеи, суды, правительственные учреждения.

Назрела актуальная потребность на основе изучения международного опыта и хорошей практики проектов ГЧП в определении содержания правовых дефиниций (распределение рисков, компания специального назначения, финансовое закрытие и т.п.) и условий участия финансовых институтов.

Набор подходов, методик и технических решений, имеющих в лучшей практике развития ГЧП в социальной сфере в целом и представленных в Отчете, ограничивается вопросами распределения рисков, схем финансирования, управления государственной и муниципальной собственностью и предприятиями, с учетом всех их обязательств. Однако в Отчете также рассматривается не только управление проектами ГЧП, но и вопросы качества предоставляемых услуг, в частности, в сфере образования.

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

Следует принимать во внимание то обстоятельство, что существует разделение между принятием экономических решений и их финансовой реализацией. В лучшую практику не включены рекомендации по финансовым аспектам соглашений о ГЧП, рекомендации относительно решения тех или иных правовых и политических вопросов. Предполагается, что в целом региональные и муниципальные власти будут следовать лучшим практикам, ориентируясь на интересы и потребности жителей конкретной территории.

Источники информации для подготовки Отчета о лучшей практике

Кроме непосредственно материалов о проектах ГЧП в сфере образования в российских регионах и Великобритании были проанализированы публикации, посвященные

различным аспектам сотрудничества государственного и частного секторов, материалы международных организаций. В качестве источника лучших практик, приемлемых для региональных и местных органов власти в России, используются федеральные (национальные) законодательные акты, примеры разработки проектов ГЧП как в Великобритании, так и в регионах России.

Для разработки данного Отчета использовались следующие источники, содержащие информацию об используемых лучших практиках:

Рекомендации, подготовленные крупными международными организациями, такими как Группа Всемирного банка, Организация экономического сотрудничества и развития (OECD), Международный валютный фонд (МВФ) и т.д., основаны на сборе, обработке и кодифицировании практик, которые могут использоваться в большинстве стран на всех административных уровнях. В их числе:

- OECD, PPP: in pursuit of risk sharing and value for money. 2008.
- Право на этапе перехода 2007. Государственно-частные партнерства. Правовая реформа в России. Европейский банк реконструкции и развития. www.ebrd.com/law
- Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Европейская Экономическая Комиссия ООН. ООН, Нью-Йорк и Женева, 2008
- EIB (European Investment Bank), The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs) //European Investment Bank, Luxembourg. 2004.
- Standard and Poor's, Public Private Partnerships: Global Credit Survey // Standard and Poor's, New York, United States. 2005.
- О чем молчат бухгалтерские книги? Подводные камни частно-государственного партнерства в Центральной и Восточной Европе CEE Bankwatch Network. Ноябрь 2008. Полная версия см (англ):www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf

В Основе Отчета о лучшей практике, кроме документов, подготовленных консалтинговыми агентствами и международными организациями, находится рассмотрение конкретных проектов в России и Великобритании в области развития государственно-частного партнерства в социальной сфере. Материалы, позволяющие обобщить опыт этих стран, были собраны в ходе проекта, проведенных встреч и семинаров в России и Великобритании. Для каждой из стран выбраны примеры, имеющие практическое воплощение. Подобный подход очень важен для рассмотрения возможности применения лучшей практики в российских условиях.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ГЧП

Единого общепризнанного определения ГЧП не существует: за рубежом используется аббревиатура PPP (Public-Private Partnership), P3 (P-P Partnerships), Private Finance Initiative (PFI), а также концессия. В России принято использовать термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП).

В различных определениях содержания феномена ГЧП отмечаются основные черты взаимодействия государственного и частного секторов. Так, подчеркивается обязательное разделение рисков, затрат и прибыли как условие партнерства [Klijn, Teisman, 2000], стремление государства использовать капитал частного сектора для улучшения качества государственных услуг (output-based approach) или управления активами государственного сектора [Gerrard, 2001], необходимость долгосрочного контракта между государственным органом и частным сектором, в котором ресурсы и риски распределяются для целей развития общественной инфраструктуры [Akintoyе, Beck, Hardcastle, 2008].

Многие формы взаимодействия государства и бизнеса являются обычным контрактом на лизинг, соглашением по аутсорсингу ресурсов, соглашением, совместным предприятием, однако все эти формы являются дополнением к ГЧП, а не одной из его форм. При рассмотрении перспектив ГЧП зачастую в него включают различные правовые конструкции, как общие, так и специально разработанные для ГЧП. К ним, в частности, относятся:

- концессионные соглашения;
- соглашения о разделе продукции;
- инвестиционные договоры с определением прав на создаваемые объекты;
- арендные договоры с инвестиционными обязательствами;
- договоры о совместной деятельности;
- различные смешанные договоры.

В теории и практике нет закрепленного единого определения ГЧП, используются, в частности, следующие:

«Отношения по разделению риска, основанные на согласованном стремлении между публичным и частным секторами достичь желаемой государственной политики»
(*Commission on UK PPPs*)

«Совместная деятельность между публичным и частным секторами, основанная на экспертизе каждого партнера, что наилучшим образом удовлетворяет ясные общественные потребности посредством соответствующего распределения ресурсов, рисков и наград» (*Canadian Council for PPPs*)

«Схемы, характеризующиеся совместной деятельностью государственного и частного секторов. В самом широком смысле они могут охватывать все виды государственно-частного сотрудничества и взаимодействия, а также распределение рисков при реализации стратегий, предоставлении услуг и строительстве инфраструктуры» (*HMT, Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value, March 2008*)

«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». (*Рейтинговое агентство Standard&Poor's.2005*)

В практическом руководстве ООН дается следующее определение такого партнерства в сфере инфраструктуры: ГЧП основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора.

Его ключевыми особенностями являются:

- а) долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет);
- б) передача рисков частному сектору;
- в) многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами.

Длительный характер сотрудничества является одним из ключевых условий в механизме ГЧП, отличающих его от таких форм взаимодействия государства и бизнеса, как аренда или механизмы поддержки бизнеса в условиях финансового кризиса.

Основными критериями для отнесения той или иной формы взаимодействия бизнеса и государства к ГЧП являются уровень переноса риска на предпринимательский сектор, право собственности на возведенный объект, срок договора на право получения доходов от построенного объекта.

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 активов².

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

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

² Государственно - Частное Партнерство в современной России (Комитет государственных заимствований города Москвы). Международный Форум «Государственно - частное партнерство: развитие местной инфраструктуры», 16-17 сентября 2009 года. Г. Москва-Актау, Республика Казахстан. Сборник материалов. http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/artikles/Assembl_add.pdf.

В России наиболее употребимым³ считается определение ГЧП как стратегического, институционального и организационного альянса между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре деятельности – от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг.

БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ГЧП

ЕЭК ООН при работе над инструктивными материалами по ГЧП выработала ряд рекомендаций правительствам государств ООН⁴:

- подходить к применению механизмов ГЧП в рамках проводимой инфраструктурной политики с прагматических позиций;
- создавать в аппарате правительств национальные подразделения ГЧП, призванные решать задачу аккумуляции кадров-специалистов по ведению переговоров, финансированию механизмов ГЧП и управлению этими проектами, формировать портфель проектов с установлением очередности их реализации исходя из отраслевых приоритетов и возможностей бюджета;
- выделять приоритетные задачи и функции специализированных подразделений по ГЧП и закреплять ряд полномочий по их реализации за региональными и местными органами власти;
- наращивать собственный потенциал управления финансами и повышать эффективность администрирования для руководства работой частных подрядчиков, добиваться выполнения договорных обязательств;
- вести дела ГЧП без личной заинтересованности, на основании четких правил и с проведением открытых конкурсов.⁵

Принципы также включают четко разработанную политику по целям государственно-частного партнерства, необходимые функциональные рамки для обеспечения координации через структуру по ГЧП. с тем, чтобы обеспечить транспарентный процесс закупок для того, чтобы выигрывало наилучшее предложение без политического вмешательства, с четкой юридической базой, где определяются четкие полномочия всех партнеров с тем, чтобы были контракты, которые исполнялись, и также законодательство,

³ Варнавский В.Г. Экономика, экономическая теория. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика// М.: Наука, 2002.

⁴ Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. ЕЭК ООН, ООН, Нью-Йорк / Женева, 2008.

⁵ Мировая практика институционального обеспечения ГЧП. Аналитический обзор. ЮКАТЭС.2010.
http://www.ucates.ru/analytics_09

которое не было слишком предписывающим, когда у партнеров есть свобода разрабатывать свои решения.⁶

Зачастую неясным является вопрос о финансовой приемлемости проектов ЧГП. Так, бытует заблуждение о финансировании проекта частным сектором, а не оплачивает его. В конечном итоге, оплачивать проект будут пользователи или государство. Поскольку вовлечение частного финансирования представляет собой дополнительные затраты, отражающие перенос рисков, проекты ЧГП имеют смысл только тогда, когда преимущества от повышения эффективности строительства и эксплуатации в частном секторе перевешивают более высокую стоимость частного капитала.

На основе этих рекомендаций правительства многих государств, вне зависимости от степени экономического развития и рыночной ситуации, обращаются к сотрудничеству, прежде всего, в тех сферах, за которые государство традиционно несет ответственность, т.е. транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура.

Во многих странах имеются примеры успешной работы в сотрудничестве с частным сектором в различных сферах экономики, включая управление водными ресурсами, отходами, транспортом, образованием, здравоохранением, развитием муниципальных объектов таких, как судебные здания, парковки, больницы, культурное развитие и туризм. Таким образом, речь идет о целом спектре развития, в котором частный сектор может участвовать очень и очень эффективно.

Международный опыт показывает, что ГЧП во многих случаях позволяет найти баланс интересов государства и частного сектора, и решить следующие задачи:

- обеспечение развития инфраструктуры ускоренными темпами;
- предоставление более качественных услуг;
- привлечение не только средств, но и опыта частного сектора в области инвестиционного менеджмента, а также внедрение инновационных технологий;
- получение новых инвестиционных возможностей и, соответственно, новых источников дохода.

В Отчете Европейской Комиссии по ГЧП подчеркивается, что: “В то время, как первоначальной задачей ГЧП должно являться способствование обеспечению эффективности услуг, предоставляемых государственным сектором, с помощью

⁶ Джеффри Гамильтон, Глава Комитета по экономическому сотрудничеству и интеграции европейской экономической комиссии ООН. Выступление на Международном Форуме «Государственно- частное партнерство: развитие местной инфраструктуры», 16-17 сентября 2009 года. Гг. Москва-Актау, Республика Казахстан. Сборник материалов. Тезисы докладов. http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/artikles/Assembl_add.pdf

разделения рисков и использования опыта частного сектора, ГЧП также может снизить прямое давление на государственную казну путем обеспечения дополнительных источников капитала”.

Проекты ЧГП с использованием долгосрочных контрактов имеют определенные характерные признаки⁷:

- 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 for money»).

При этом стимулом для частных инвесторов в механизме ЧФИ является возможность окупаемости за счет более высокого уровня предоставляемых 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.

Перечень включает в себя следующее:

⁷ Финансовая жизнеспособность и приемлемость моделей внебюджетного финансирования инфраструктуры. ОЭСР/ЕКМТ/ОЦТИ 2010.

- Сохранение политической заинтересованности и развитие базы для обеспечения тендеров в государственном секторе
- Разработка прозрачной, конкурентной и краткой процедуры проведения тендера;
- Разработка принципов определения приоритетности проектов;
- Обучение, сбор и распространение информации;
- Обеспечение соблюдения принципа «value for money» для налогоплательщиков;
- Управление общественным мнением и воздействие на него;
- Развитие активных и гибких рынков капитала.

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;

ВОО (Build - Own - Operate) - «Строительство - владение - управление».Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается;

ВООТ (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.

ДВООТ (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.

В 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.

ОСНОВАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ПРОЕКТОВ ГЧП

В конце прошлого столетия интерес к взаимовыгодному сотрудничеству со стороны государства и бизнеса возрос в условиях увеличения спроса в услугах общественного сектора и развития инфраструктуры, с одной стороны, и потребностей частных компаний и банков в долгосрочных проектах, с другой. В результате, многие страны начали поощрять прямое участие частного сектора в развитии общественной инфраструктуры. Проекты ГЧП осуществляются, по разным оценкам, в более чем 100 странах⁸.

Почему требуется ГЧП?

Частный сектор может обеспечить более качественное и эффективное выполнение обязанностей в силу:

- наличие специфических компетенций (технологий, управленческих навыков, квалификации персонала, возможности переподготовки персонала и пр.)
- способность управлять рисками
- способность привлекать дополнительный капитал
- возможность более эффективно использовать регуляторы рыночной экономики.

Государственно-частное партнерство направлено на развитие общественной инфраструктуры в целях:

- ускорения социально-экономического развития
- улучшения качества и повышения эффективности услуг
- повышения эффективности использования бюджетных средств

Общественная инфраструктура – инфраструктура, которая используется для предоставления публичных, коммунальных и транспортных услуг.

Источниками возвратности внебюджетных инвестиций являются:

- выручка от оказания услуг потребителям
- рост доходов от реализации имущества и земли ОГМУ
- прямой и косвенный рост налоговых доходов

⁸ Public Private Partnerships in healthcare services: Key issues for Governments Paper presented to the Commonwealth Secretariat Health Ministers Conference Geneva May 2010 By Stephen Harris, President and Chief Operating Officer Global Infrastructure Group Ltd

- сокращение расходов ОГМУ

В России сохраняется ряд острых проблем, препятствующих стабильному и долгосрочному экономическому росту, в том числе все еще низкая эффективность государственного управления, избыточное вмешательство органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов, слабая институциональная среда, необходимость повышать уровень защиты прав собственности и эффективность функционирования судебной системы. Качество публичных услуг остается недостаточно высоким, масштабное финансирование проектов, обеспечивающих его повышение, ложится на государство непосильным бременем, публичный сектор не располагает в достаточной степени кадрами.

В этих условиях подготовка проектов ГЧП становится сложной, но от этого не менее актуальной задачей развития экономики и социальной сферы.

В России ГЧП исторически развивалось с привлечением в первую очередь крупного бизнеса, у которого имелись для этого и средства, и технологии для реализации долгосрочных инвестиционных проектов, таких как развитие крупных транспортных, магистральных проектов, энергообеспечение, укрепление приграничной инфраструктуры и т.д. Разворачивание деятельности по подготовке проектов ГЧП диктовалось, в первую очередь, социально-политическими мотивами.

Примечательно, что в регионах проекты ГЧП были разработаны там, где региональные экономики не испытывали проблем с доходами бюджета и/или притоком инвестиций. Можно утверждать, что такие проекты неизбежно носили пилотный характер, обусловленный устойчивостью регионального бюджета, а главное, наличием управленческих и юридических кадров соответствующей квалификации. В частности, это относится к подготовке проектов ГЧП, особенно в социальной сфере в Санкт-Петербурге (образование) и Казани (здравоохранение).

ПРЕИМУЩЕСТВА И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВЫИГРЫШИ ОТ ГЧП⁹

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

- В частности, следует отметить следующие аспекты потенциальных достоинств ГЧП:
- Увеличение эффективности реализации проектов вследствие потенциально возможного снижения объема инвестиций и эксплуатационных издержек за счет использования управленческого опыта частного партнера.
- При сотрудничестве осуществляется разделение рисков проекта между государством и частным партнером, на принципах «лучшей управляемости» (т.е. каждая из сторон принимает на себя только те риски, которыми она может управлять более эффективно по сравнению с партнером).
- Возможность реализации приоритетных проектов «немедленно», а не в будущем.
- Отсутствие пика государственных бюджетных капиталовложений, замена их на поток платежей, распределенный во времени на весь период действия соглашения о партнерстве.
- Наличие долгосрочных обязательств перед государством со стороны частного партнера
- Выполнение работ по проекту строго в соответствии со сметой и временным графиком.
- Привнесение в проект более высоких управленческих стандартов частного сектора.
- Перенос на частного партнера ответственности за сохранение и поддержание актива на протяжении жизненного цикла проекта.
- Осуществление контроля со стороны государственного сектора за качеством оказываемых услуг.
- Исключение коррупции и незаконной практики на всех этапах реализации проекта.

Практика свидетельствует о том, что проекты ЧГП, при условии их правильной организации, отличаются большей эффективностью и по сравнению с традиционной

⁹ http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/articles/Assembl_add.pdf

системой государственных закупок в большей степени отвечают принципу «value for money» в силу большей конкуренции, использования инноваций и внимания к затратам полного периода эксплуатации³.

Чрезвычайно важным являются также следующие обстоятельства¹⁰:

- Перенос рисков в ЧГП зачастую допускает небалансовый учет, означающий, что государство может распределять затраты на дорогостоящие капитальные проекты во времени и оплачивать эти проекты по мере их использования, а не в период строительства.
- Тщательная подготовка проекта ЧГП и участие в ней представителей частного сектора означает очень внимательное изучение себестоимости и доходности проекта, равно как и его финансовой приемлемости. В некоторой степени, это помогает отсеять недоступные и финансово нежизнеспособные проекты.
- Заключение соглашений о ЧГП позволило ввести новые сборы с пользователей для некоторых проектов.

Однако следует помнить, что ЧГП не являются способом бесплатно реализовать проект. Правительство, либо пользователи, в конце концов, должны будут этот проект оплатить. В долгосрочной перспективе государство должно позаботиться о необходимых бюджетных ассигнованиях для покрытия обязательств по соглашениям о ЧГП.

Проекты ЧГП по развитию местной инфраструктуры, социальных объектов и активное привлечение бизнеса к данному инвестиционному процессу позволяет повысить качество государственных услуг населению, способствует качественному изменению структуры экономики и является реальной альтернативой перспективе приватизации инфраструктурных и социальных объектов, что, в свою очередь, может привести к неоднозначным социально-экономическим последствиям.

¹⁰ Финансовая жизнеспособность и приемлемость моделей внебюджетного финансирования инфраструктуры. ОЭСР/ЕКМТ/ОЦТИ 2010.

Ключевые факторы успеха ГЧП

Ключевые факторы успеха ГЧП находятся в плоскости следующих измерений¹¹:

- Подрядчик-Клиент *Contractor-Customer*
- Сложность-Неопределенность *Complexity/Uncertainty*
- Риск *Risk*
- Распределение затрат *Cost-Sharing*
- Доверие *Trust*
- Обязательства *Commitment*
- Координация *Coordination*

На стадии, предшествующей подготовке проекта, важны предварительные вопросы:

- Каковы масштаб и требования проекта?
- Какой наилучший вариант проекта?
- Какой наилучший вариант обеспечения услуги?

На стадии подготовки проекта проектная документация должна гарантировать, что проект будет:

- ответственным социально и политически;
- реализуемым юридически и операционно;
- реальным финансово управляемым;
- рентабельным;
- обеспечивающим хорошее распределение рисков;
- достигающим хорошего качества по разумной цене.

¹¹ Contracting for the 21st Century: A Partnership Model (January 2002), Wendell C. Lawther, IBM Endowment for The Business of Government A Call to Action: Building Effective Public-Private Partnerships Keys to Collaboration: Building Effective Public-Private Partnerships The National Association of State Chief Information Officers (NASCIO) Corporate Leadership Council (CLC).May 2006

На стадии заключения контракта для реализации проекта на принципах ГЧП будет проще, если:

- Результат четко определен заранее;
- Эксплуатационные расходы четко определены и оценены;
- Развитие конкуренции среди поставщиков;
- Меньше агентов и посредников в цепи поставщиков;
- Большой спрос на обслуживание в течение долгого времени;
- Частный сектор может быстро нанять требуемый персонал с необходимыми навыками;
- Частные поставщики могут обеспечить большую экономию при оказании услуг.

Таким образом, проекты ГЧП становятся успешными при наличии ряда факторов, а именно:

- государственная поддержка,
- развитая законодательная база,
- структура для реализации проектов,
- оптимальное соотношение цены и качества услуг,
- распределение рисков по проектам между партнерами, одним из которых является государство.

Важным инструментом в оценке рентабельности ЧГП является сравнительный анализ с государственными закупками - модель расчетов, позволяющая сравнить затраты на ЧГП со стоимостью того же проекта, осуществленного за государственный счет. Методология сравнительного анализа должна быть ясной и общедоступной, чтобы обеспечить возможность тщательного изучения и усовершенствования механизма¹².

Недостатки и угрозы

Любые формы реализации проектов ГЧП связаны с большим количеством рисков из-за сложности реализуемых проектов. Поэтому ключевой задачей подготовки проекта ГЧП является нахождение баланса и распределения рисков между участвующими сторонами для уменьшения затрат на осуществление проекта и обеспечения его успешной

¹² О чем молчат бухгалтерские книги? Подводные камни частно-государственного партнерства в Центральной и Восточной Европе CEE Bankwatch Network. Ноябрь 2008. Полная версия см (англ): www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf

реализации. Здесь учитывается фактор общественной заинтересованности в развитии соответствующей инфраструктуры, а также степень и готовность к определенному риску, с которым сталкивается проектная компания, другие инвесторы и кредиторы.

Неуспешность проектов ГЧП, ставящая под сомнение обоснованность применения ЧГП в целях эффективности расходования средств обусловлена следующими обстоятельствами и рисками:

- Потеря на длительный срок контроля со стороны государства за создаваемым или реконструируемым активом.
- Невозможность коррекции условий соглашения при неблагоприятных для государства изменениях внешних условий (финансовых, экологических или иных) в процессе действия соглашения.
- Сложность реализуемых проектов и, как следствие, вероятность возникновения высоких транзакционных издержек.
- Более дорогое финансирование по сравнению с прямым государственным финансированием.
 - Иногда правительству приходится прибегать к предоставлению кредитных гарантий для частного сектора, что может быть, к тому же, дополнительной нагрузкой к обязательствам по погашению государственного долга.
 - В схемах ЧГП риски возлагаются на сторону, наиболее способную их ограничивать и контролировать. Однако на практике, всякий раз, когда частный сектор берет на себя риски, в обмен требуется значительное вознаграждение. Соответственно, велик риск того, что расходы по обеспечению гарантии доходов бизнеса или ренационализация проекта оплачиваются налогоплательщиками.
 - Эффективность, обусловленная наличием конкурентных предложений о заключении контракта и предполагаемой эффективностью деятельности частных компаний может не проявиться из-за недостаточной конкуренции.
 - Угрозы могут возникнуть также для качества предоставляемых услуг в целях экономии затрат, т.к. несмотря на договорные обязательства и санкции, предписанные условиями контракта, не всегда удается предусмотреть в контракте все возможные случаи¹³.

¹³ О чем молчат бухгалтерские книги? Подводные камни частно-государственного партнерства в Центральной и Восточной Европе CEE Bankwatch Network. Ноябрь 2008. Полная версия см (англ): www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf

ГЧП и сфера образования

Среди упомянутых достоинств ГЧП - его универсальность: оно может осуществляться в большинстве отраслей экономики, с его помощью можно развивать железнодорожный, водный, подземный транспорт, возводить объекты инженерной инфраструктуры, телекоммуникации, объекты здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта.

Традиционные отрасли ГЧП

- Транспорт
- Образование
- Здравоохранение
- Пеницитарная система
- Жилищное строительство
- Суды
- Оборона
- Переработка отходов

ГЧП в образовании это¹⁴-

- Формальная деятельность на контрактной основе;
- Вовлечение государственного и частного секторов;
- Может включать весь жизненный цикл актива;
- Ориентированность на результат;
- Разделение рисков/наград между общественным и частным секторами;
- Комплементарность общественного и частного секторов.

При этом ГЧП в образовании включает следующие аспекты:

- Частный сектор инвестирует в школьную инфраструктуру и предоставляет связанные, неосновные услуги;
- Публичный сектор сохраняет ответственность за оказание основных услуг, таких как обучение;

¹⁴ Частное партнерство в образовании. Мировой опыт и Россия: прошлое, настоящее и будущее. S&G Partners, consulting agency

- Государственно – частное соглашение управляется долгосрочным контрактом – в среднем 25-30 лет;
- Контракты определяют услуги, которые частный сектор должен оказать и стандарты, которые будут обеспечены;
- Сервисные контракты часто связаны: финансирование, проектирование, строительство, обслуживание и найм неключевого персонала;
- Платежи зависят от оказанных частным оператором услуг в соответствии с согласованным стандартом.

Большая часть ГЧП в образовании на школьном уровне: Великобритания, Ирландия, Австралия, Шотландия, Германия, Нидерланды, Венгрия, Финляндия, Дания, Япония, Корея;

ГЧП распространяется как в развитых, так и в развивающихся странах. Крупнейшая ГЧП образовательная программа в мире – это частная финансовая инициатива (PFI) в Великобритании.

ГЧП в образовании позволяет достичь определенных преимуществ, но также несет в себе существенные проблемы. Однако в целом реализуемые проекты показывают снижение затрат и своевременную реализацию ГЧП проектов в сравнении с традиционными методами.

В пользу привлечения частного сектора в сферу образовательной инфраструктуры говорят следующие обстоятельства:

Своевременность и эффективность в предоставлении образовательной инфраструктуры;

- Эффективность и качество предоставления услуг, после завершения строительства;
- Специализированные навыки, которые могут быть недоступны публичному сектору;
- Преодоление операционных ограничений, таких как устаревающая шкала заработной платы по государственным регламентам;
- Более быстрые процедуры закупок частным сектором;
- Позволяет публичному сектору сосредоточиться на функциях, где у него есть сравнительное преимущество (подготовка учителей);
- Преодоление коррупции;

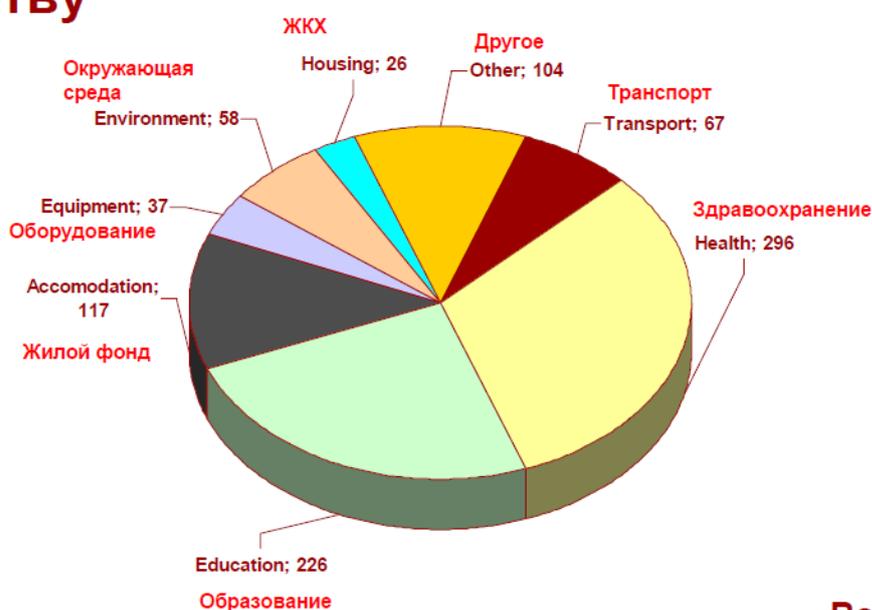
- Возможность более прозрачной стоимости услуг.

ЛУЧШАЯ ПРАКТИКА ПРОЕКТОВ ГЧП В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ. ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

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.

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.

Распределение проектов ГЧП по общему количеству



Всего: 964

В дальнейшем ЧФИ стал одним из основных инструментов программы капитальных вложений в сферу образования.

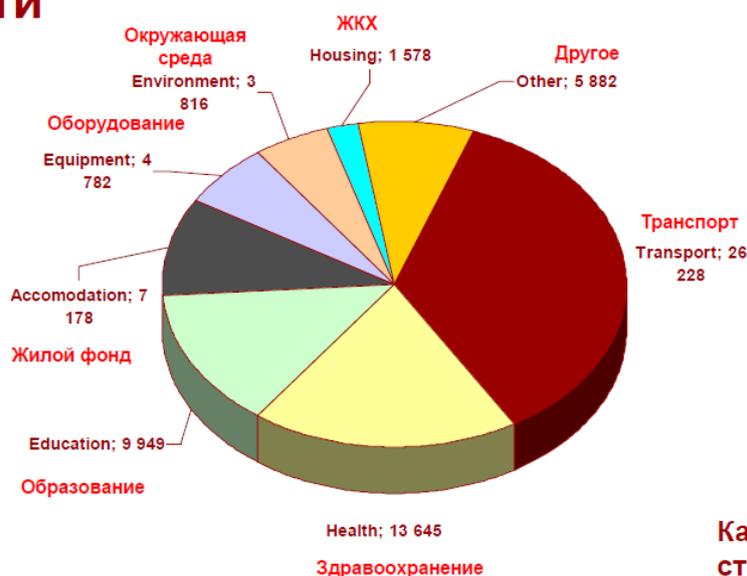
Аспекты, которые следует принимать во внимание¹⁵:

- Образовательная сфера изменяется очень медленно;
- Большое вовлечение частного сектора – например, строительство;
- Услуги могут быть четко и легко определены, законтрактованы, измерены и отконтролированы;
- Длинный горизонт планирования на основе знаний о демографии.
- Слабые возможности департаментов образования заключить контракт на принципах ГЧП;
- Политизация образования/коррупция;
- Децентрализация образования во многих странах;
- Небольшой размер проектов – 28 млн. £ в образовании против 115 млн. £ в транспорте;
- Образование рассматривается, как обязанность государства обеспечить права человека;
- Политические риски влияют на инвесторов.

Механизм ЧФИ используется только после экономического анализа проекта, подтверждающего эффективность его применения. Оценка приемлемости проекта основана на методическом подходе Value for Money (VfM), Результаты сопоставления оценок VfM по проекту ГЧП с результатами, достигаемыми при традиционных подходах, рассматриваются как решающие при выборе варианта реализации цели предоставления услуг в общественном секторе.

¹⁵ Частное партнерство в образовании. Мировой опыт и Россия: прошлое, настоящее и будущее. S&G Partners, consulting agency

Распределение проектов ГЧП по капитальной стоимости



Source: PUK Projects Database

Капитальная
стоимость - £млн
Всего: £76.05 млрд

Механизм ЧФИ действует на основании внутренних директив правительства. Специальных нормативных правовых актов в данной области принято не было. Государственные институты и частные компании чаще всего пользуются типовыми контрактами, разработанными соответствующими подразделениями Министерства финансов, отвечающего за систему ГЧП Великобритании, и других специализированных институтов. Выпуск типовых контрактов осуществляется для лучшего понимания сторонами принимаемых ими рисков, обеспечения схожести подходов к условиям и ценообразованию в аналогичных контрактах, снижения стоимости и длительности переговоров при заключении сторонами контракта ГЧП.

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 и

участников 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 или другой 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.

Образование (в основном, школы) является одним из основных секторов программы ЧФИ. В настоящее время в Великобритании существует потребность в ремонте школ на сумму, более 7 млрд £; при этом осуществлены 144 проекта в сфере образования стоимостью 4.1 млрд £ (13% от всех). 15-летняя инвестиционная программа рассчитана на инвестиции в размере 2.2 млрд £ в год с фокусом на старшие школы. Местные образовательные партнерства (LEPs) работают вместе с местными властями над разработкой стратегии развития образовательной инфраструктуры¹⁶. Существуют согласованные стандарты осуществления подобных проектов и штрафные санкции за невыполнение подрядчиками своих обязательств. Кроме того, такая система устраняет

¹⁶ Государственно-частное партнерство в образовании. Мировой опыт. S and G Partners, consulting agency . 2010.

возможные противоречия между спонсорами и подрядчиками. Таким образом, государство получило возможность обеспечивать строительство большого количества объектов (госпитали, школы, тюрьмы и др.), не увеличивая налоги. ЧФИ способствовала увеличению объемов и ускорению темпов капитального строительства в Великобритании при определенном уровне государственных расходов.

В настоящее время в сфере образования действует примерно 225 проектов общей стоимостью примерно 10 миллиардов фунтов. Следует отметить, что каждый проект, как правило, включает несколько объектов. Проекты по отдельным школам слишком малы, чтобы быть экономически целесообразными для ГЧП; преимущественно проекты для группы школ: 20 и более школ в одном проекте.¹⁷ В качестве лучшего образца далее рассматривается проект строительства и эксплуатации Школы Джо Ричардсона.

Проект строительства и эксплуатации Школы Джо Ричардсона (The Jo Richardson Community School)

Цели ЧФИ в проекте строительства и эксплуатации Школы Джо Ричардсона состоят в следующем:

- Обеспечить условия для реализации образовательной стратегии городского Совета и стратегии по развитию и обновлению местного сообщества;
- Создать школьные помещения для реализации, в частности, нового подхода Совета в области образования;
- Проектная команда активно учится на традиционных примерах и новых примерах ЧФИ;
- Результатом проекта должны стать хорошо спроектированные, надежные (на 50 и более лет) и обслуживаемые помещения;
- Разработка методологии ЧФИ для дальнейшего применения местным советом;
- Все результаты подразумевают высокое качество по разумной цене.

¹⁷ Хавьер Энсинас ГЧП: Опыт образовательных учреждений Соединенного Королевства, Санкт-Петербург, 21 Октября 2011
[http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier\(1\).pdf](http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier(1).pdf)

Школа Джо Ричардсона – Предыстория

Школа и муниципальный центр Джо Ричардсона – это средняя школа и центр местного сообщества, построенные по программе ЧФИ. Это первая за 40 лет новая школа, построенная в районе Баркинг и Дагенхэм – один из беднейших районов Лондона. В школе сейчас 1300 учащихся от 11 до 18 лет, 80% которых из бедных семей

Строительство школы и центра преследует две главные цели:

1. Внедрение новой педагогики... в общем и профессиональном образовании

2. Создание культурных, досуговых, спортивных и учебных ресурсов для местного сообщества

- **Центр образования взрослых / «Учебный городок»**
- **Детский центр**
- **Центр здоровья**
- **Библиотека**
- **Спортивные и досуговые площадки**
- **Театрально-концертные площадки**
- **Кафе**

Цели проекта ЧФИ для школы Джо Ричардсона состоят в следующем:

- Обеспечить условия для реализации образовательной стратегии городского Совета и стратегии по развитию и обновлению местного сообщества;
- Создать школьные помещения для реализации, в частности, нового подхода Совета в области образования;
- Проектная команда активно учится на традиционных примерах и новых примерах ЧФИ;
- Результатом проекта должны стать хорошо спроектированные, надежные (на 50 и более лет) и обслуживаемые помещения;
- Разработка методологии ЧФИ для дальнейшего применения местным советом;
- Все результаты подразумевают высокое качество по разумной цене.

В этом проекте важно отметить значимые аспекты подготовки и реализации:

Процесс подготовки проекта

1. Важные предварительные вопросы:
 - Каковы масштаб и требования проекта?
 - Какой наилучший вариант проекта?
 - Какой наилучший вариант обеспечения услуги?
2. Местные власти потратили 18 месяцев на подготовку проектной документации.
3. Документация должна гарантировать, что проект будет:
 - ответственным социально и политически
 - реализуемым юридически и операционно
 - реальным финансово
 - управляемым
 - рентабельным
 - обеспечивающим хорошее распределение рисков
 - достигающим хорошего качества по разумной цене.

Процесс разработки проекта

1. Проектирование площадок от внутренних к наружным (Проектный совет)
2. Проект должен обеспечивать:
 - эффективное использование пространства
 - управление людьми
 - безопасность
 - доступность
3. Вовлечение клиентов и конечных пользователей

Тендерный процесс проекта

1. Цели процесса закупок:
 - провести «прозрачный» и открытый малозатратный конкурс
 - отобрать наиболее предпочтительного участника / партнера
 - достичь хороших результатов

2. Основные сроки:

- публикация о тендере: май 2002
- подписание контракта: март 2004
- открытие школы: сентябрь 2005
- тендерный период: 22 месяца
- период строительства: 18 месяцев

Отличительной особенностью проекта является длительность тендерного этапа, включающего:

- А) информирование и сбор заявок – подрядчики
- Б) использование проектных образцов
- В) использование проектных показателей качества при отборе
- Г) отбор для контракта наиболее экономически выгодного предложения.

Ответственность и риски

Местные власти (Совет района Баркинг и Дагенхэм) отвечают за:

- предоставление образовательных услуг учащимся;
- предоставление расширенных услуг местному населению (образование взрослых, социальная интеграция, здравоохранение, досуг) и управление общими помещениями;
- сервисное обслуживание помещений (рецепция, уборка, питание и т.п.) ;
- контроль качества технического обслуживания помещений.

Частные партнеры:

- Проектирование и строительство (Bouygues)
- Финансирование (BNP Paribas, DEXIA Group, NIB, Barclays Equity)
- Техническое обслуживание (Ecovert)

- Материал строительных конструкций
- Механические и электрические установки
- Территория
- Коммунальные сети
- Здоровоохранение и безопасность
- Управление амортизационным фондом
- Службы технической поддержки

Школа Джо Ричардсона – структура ЧФИ



Источник: Хавьер Энцинас ГЧП: Опыт образовательных учреждений Соединенного Королевства, Санкт-Петербург, 21 Октября 2011 [http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier\(1\).pdf](http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier(1).pdf)

Перенос рисков в проекте следует тем же принципам, что и во всей программе ЧФИ:

Риски проектирования и строительства для проектной компании:

- Если строительство закончено не в срок или превышена смета, поступления не перечисляются и прибыль теряется.
- Строительный подрядчик платит компенсационные штрафы.

Большая часть *операционных рисков* - на проектной компании:

- Большие операционные расходы, затраты на тех.обслуживание, амортизацию или непоступление платежей сокращают прибыль.

- Некоторые риски / неплатежи могут быть переданы заказчику сервисного обслуживания (по договоренности) или субподрядчику по тех.обслуживанию зданий.

Макроэкономические риски могут быть разделены:

- Высокие процентные ставки сокращают прибыль (если они не зафиксированы или не компенсируются).
- Механизм оплаты может предусматривать инфляцию операционных расходов.

Страховка покрывает форс-мажорные ситуации («божий промысел»).

JRCS – Распределение рисков частной финансовой инициативы (2)

| Риски | Муниципалитет | Частный сектор |
|--------------------------------|---------------|----------------|
| Количество учеников | √ | |
| Тщательное планирование | | √ |
| Наличие места | √ | |
| Проектирование и строительство | | √ |
| Форс-мажор | √ | √ |
| Вандализм | √ | √ |
| Наличие мест | | √ |
| Инфляция | √ | √ |
| Процентные ставки | | √ |

Источник: Хавьер Энцинас ГЧП: Опыт образовательных учреждений Соединенного Королевства, Санкт-Петербург, 21 Октября 2011 [http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier\(1\).pdf](http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier(1).pdf)

Тщательная подготовка проекта, разумное распределение рисков позволило создать новое образовательное учреждение, в деятельности которого сочетаются улучшенное качество обучение и соответствующие результаты обучающихся, функциональная, эргономичная и безопасная среда пребывания учеников и жителей района. Например, стандартная классная комната приобрела следующий вид:



Внедрение инноваций в образовательный процесс



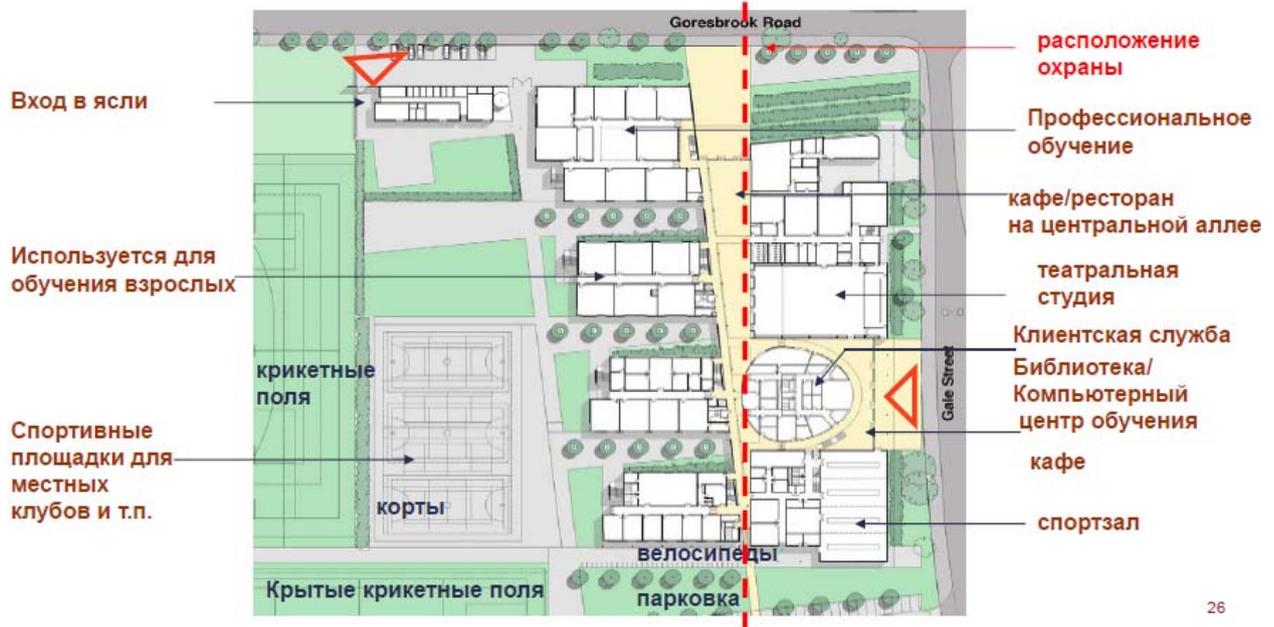
25

Источник: Хавьер Энцинас ГЧП: Опыт образовательных учреждений Соединенного Королевства, Санкт-Петербург, 21 Октября 2011
[http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier\(1\).pdf](http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier(1).pdf)

Пожалуй, наиболее значимым для социальной жизни района, безопасности и улучшения жизни граждан и семей стала та часть проекта, которая предусматривает дополнительные услуги на территории образовательного учреждения (см. рисунок ниже).



И дополнительные услуги для муниципалитета



26

Источник : Хавьер Энцинас ГЧП: Опыт образовательных учреждений Соединенного Королевства, Санкт-Петербург, 21 Октября 2011
[http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier\(1\).pdf](http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier(1).pdf)

Что демонстрирует опыт частной финансовой инициативы в школах Великобритании

Широкое распространение ЧФИ в сфере образования (около 225 подписанных проектов стоимостью ок. 10 млрд. фунтов) позволяет определить основные аспекты наработанного опыта, без которых сложно было бы представить другой способ осуществить масштабные проекты строительства школ. Эти аспекты включают:

- Законодательная база
- Нормативная база
- Институциональные реформы
- Расширение мощностей:
 - Госсектор
 - Частный сектор

- Поддержка из центра
- Коммуникация
- Развитие программ
- Контроль качества
- Политическая воля.

В то же время, выявлены моменты (сроки, кредитоспособность, опасения по поводу качества), требующие внимания и совершенствования в дальнейшем, в частности:

- Процесс строительства школ сопровождается продолжительными периодами закупок
- Как правило, проекты выполнены в срок и в рамках бюджета
 - Исключения относятся к кредитоспособности застройщиков, но проблемы решались инвесторами и кредиторами, не госсектором.
 - Но → *задержки сдачи школ*
 - *Госсектору необходимо внимательнее относиться к кредитной истории крупных подрядчиков.*
- Адекватное качество дизайна, но недостаточно серьезных нововведений;
- Хороший уровень готовности;
- Опасения по поводу качества содержания зданий, например, уборки;
- Опасения по поводу долгосрочной гибкости и стоимости изменений;
- Много негативных комментариев в СМИ – необходимо, чтобы правительство подчёркивало преимущества программ частной финансовой инициативы.

В результате доля ЧФИ (ГЧП) составляет 11% от общего объема инвестиций в государственный сектор Великобритании. проекты ЧФИ предоставляют необходимые услуги; пользователи удовлетворены услугами, предоставляемыми проектами ЧФИ; более 90% менеджеров государственной службы оценивают услуги как «удовлетворительные» или выше.

Обзор опыта и лучших примеров ЧФИ в сфере образования позволяет утверждать, что ЧФИ (ГЧП) является важным механизмом обеспечения проектов предоставления услуг государственного сектора. В то же время в масштабах экономики страны ЧФИ является всего лишь одним из многих механизмов обеспечения проектов.

ЛУЧШАЯ ПРАКТИКА ПРОЕКТОВ ГЧП В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ. ОПЫТ РОССИИ

Одна из важнейших областей социальной сферы - образование. Сфера образования (школьного) для развития государственно-частного партнерства является сравнительно новой, большинство проектов ГЧП в регионах России реализуется в коммунальном хозяйстве (водоснабжение и водоотведение, благоустройство территорий).

Между тем, сфера образования в России испытывает значительные потребности в финансовых ресурсах, внедрении современных методов управления, передовых технологий оказания услуг и обслуживания. Бюджетные и внебюджетные средства, ресурсы целевого финансирования не позволяют полностью удовлетворять эти потребности, поэтому становится необходимым прямое привлечение компетенций и инвестиций частного сектора.

Основными компонентами, формирующими образовательное учреждение, являются¹⁸:

- Образовательный процесс;
- Право собственности на инфраструктуру;
- Финансирование.

Ответственность публичного и частного секторов за осуществление этих компонент определяют формы их партнерства в данной области.

Формы взаимодействия публичного и частного секторов в образовании представлены в следующем виде:

¹⁸ А. В. Суходолов «Создание объектов школьной образовательной инфраструктуры на основе разделения рисков и ответственности между государством и частными контрагентами: Юридические аспекты и возможные схемы реализации» <http://ppp.leontief-centre.ru/content84>

| Государственные образовательные учреждения – закупки для образовательных нужд (закон РФ 94) | ГЧП по созданию инфраструктуры образования |
|--|--|
| <p>1.1.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Государственный образовательный процесс • Государственная инфраструктура • Государственное финансирование <p>1.2.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Государственный образовательный процесс • Государственная инфраструктура • Частное финансирование | <p>1.3.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Государственный образовательный процесс • Частная инфраструктура • Государственное финансирование <p>1.4.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Государственный образовательный процесс • Частная инфраструктура • Частное финансирование |
| Аутсорсинг | Концессия |
| <p>2.1.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Частный образовательный процесс • Государственная инфраструктура • Государственное финансирование <p>2.2.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Частный образовательный процесс • Частная инфраструктура • Государственное финансирование | <p>2.3.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Частный образовательный процесс • Государственная инфраструктура • Частное финансирование |
| Частная школа | |
| <p>2.4.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Частный образовательный процесс • Частная инфраструктура • Частное финансирование | |

Источник: А. В. Суходолов «Создание объектов школьной образовательной инфраструктуры на основе разделения рисков и ответственности между государством и частными контрагентами: Юридические аспекты и возможные схемы реализации. Презентация на семинаре «Различные схемы партнёрства государства и бизнеса при реализации инфраструктурных и социальных проектов». 17 февраля 2012 г. Санкт-Петербург

Первые проекты с использованием внебюджетных инвестиций появились в таких регионах России, как Ханты-Мансийский Автономный округ и город Санкт-Петербург. Следует отметить, что собственно проекты ГЧП как примеры лучшей практики появляются на базе достаточно большого количества проектов, осуществляемых в разное время с различной степенью успешности.

Поэтому в контексте российской практики можно говорить не сколько о лучшей практике, сколько о первом опыте завершенных проектов, что, впрочем, само по себе уже является хорошим результатом процесса развития сотрудничества государства и бизнеса.

Правовые рамки развития проектов ГЧП в РФ

Контракты

- *ФЗ-115 «О концессионных соглашениях»*
- *Гражданский кодекс*

Процедуры

- *Земельный кодекс*
- *Градостроительный кодекс*
- *ФЗ-94 «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*
- *Методика расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов (утв. Приказом Министерства регионального развития РФ от 31 июля 2008 г. № 117).*
- *Региональные законы о ГЧП*
- *Инвестиционный фонд РФ*

Обеспечение обязательств публичного партнера

- *Бюджетный кодекс*
- *ФЗ-210 «Об основах регулирования тарифов»*
- *Отраслевое регулирование*
- *Региональное законодательство*

Проекты ГЧП в Ханты-Мансийском автономном округе

В настоящее время на завершающем этапе подготовки находится самый масштабный проект ГЧП в сфере социальной инфраструктуры России - проект строительства 61 школы и детского сада в Ханты-Мансийском автономном округе.

Целевая программа "Новая школа Югры на 2010 - 2013 годы и до 2015 года" была запущена постановлением правительства округа N160-п от 8 июля 2010 г. в рамках Национальной образовательной инициативы "Наша новая школа". Программа предусматривает создание условий для государственно-частного партнерства в целях обеспечения доступности услуг в области дошкольного образования, а также поддержку деятельности организаций малого и среднего бизнеса в области дошкольного образования и реализацию учреждениями образования мер по повышению энергетической эффективности. В рамках программы до 2013 года в ХМАО будет построено и реконструировано 168 объектов, в числе которых школы и детские сады, учреждения среднего профессионального образования. Суммарная мощность всех этих объектов составит около 45 000 мест. Также программа предполагает строительство общежитий и комбинатов школьного питания¹⁹.

Планируется масштабный проект строительства школ и детских садов в Ханты-Мансийском автономном округе. В результате его реализации предполагается создание в течение 1-2 лет 19 тысяч мест в школах и детсадах, что позволит значительно увеличить охват населения образовательными услугами. В рамках реализации программы ГЧП в Ханты-Мансийском автономном округе принят закон Ханты-Мансийского автономного округа от 18 октября 2010 года № 115-ОЗ «Об участии Ханты-Мансийского автономного округа в государственно-частных партнерствах»²⁰.

Проект будет реализован на основе межмуниципального соглашения, которое предусматривает организацию единого тендера по выбору частного партнера.

¹⁹ А. Сорокин Бизнес пришел в детские сады <http://www.rg.ru/2012/01/17/obrazovanie.html>

²⁰ Региональный центр инвестиций ХМАО http://www.ssu86.ru/zakon_oz_155/
http://www.rciugra.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=66&lang=ru

Победитель тендера, который подписывает соглашение о ГЧП, обязуется предоставить финансирование за счет собственных заемных средств для строительства 63 детских сада, 10 школ и 4 интерната в 14 муниципалитетах Югры для размещения 22 940 детей. Основными критериями конкурса являются технические решения, затраты на строительство, сумма лизинговых платежей и выкупа, и срок строительства.

- ВЭБ оказывает услуги по инвестиционному консультированию правительства Югры по данному проекту, используя разработанный ВЭБом механизм ГЧП, позволяющий реализовывать сложные инфраструктурные проекты посредством разделения проектных рисков между частным инвестором и государством. В основе данного проекта лежит модель ГЧП "Строю-Владею-Передаю в аренду-Передаю в собственность":
- Частный инвестор за счет собственных и заемных средств проектирует, строит и осуществляет ремонт зданий
- Органы образования оказывают образовательные услуги,
- Органы местного самоуправления - после введения объектов образования в эксплуатацию - при поддержке регионального правительства выплачивают частному инвестору арендные платежи в течение 12 лет, после чего объекты образования переходят в муниципальную собственность.

Построенные объекты находятся в собственности частного инвестора до момента достижения окупаемости вложенных инвестиций, установленного Соглашением о ГЧП.

По итогам ввода объекта в эксплуатацию он передается в аренду компании-оператору (или муниципалитету). В период эксплуатации объекта компанией-оператором осуществляются выплаты частному инвестору в форме арендных платежей, которые должны включать капитальные затраты инвестора, расходы по обслуживанию заемных средств и установленную инвестором норму прибыли, зафиксированные в Соглашении о ГЧП.

В случае недостаточности величины сборов оператором для покрытия арендных платежей могут быть предоставлены субсидии муниципалитета, в случае недостаточности этих средств - субсидии субъекта РФ.

Публичная сторона, являясь одной из сторон Соглашения о ГЧП, и выступает, в том числе, гарантом по обязательствам оператора в объеме арендной платы, подлежащей к оплате в текущем бюджетном периоде.

После полного возмещения инвестиционных затрат и установленной нормы прибыли инвестору, а также по истечении срока действия Соглашения о ГЧП либо при условии его досрочного расторжения право собственности на построенные объекты переходит публичной стороне.

Финансирование по проекту предоставляется кредитной организацией под залог прав аренды земельного участка, построенного объекта и гарантии по выплате арендного платежа.²¹

Проблемы и решения

Для успешной реализации программы необходимо комплексное совершенствование существующего земельного и градостроительного законодательства в целях введения единой процедуры для конкурсного отбора частного инвестора, совмещенного с предоставлением земельного участка. Поскольку целевое назначение земельных участков значительно шире целей, установленных действующим земельным законодательством, необходимо упрощение действующих и создание новых понятных процедур.

Проведение торгов и заключение по их результатам соглашений о ГЧП требуют одновременного решения вопроса о предоставлении земельных участков в целях реализации инвестиционного проекта.

В то же время предоставление земельных участков в аренду для целей строительства должно осуществляться путем проведения торгов (конкурс или аукцион) в порядке, предусмотренном статьями 30, 38 Земельного кодекса РФ и Постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 N 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков», которые затрудняют проведение конкурсных процедур на право заключения соглашений о ГЧП.

Поэтому рамках проекта для соблюдения требований земельного законодательства при проведении торгов на право заключения соглашений о ГЧП, на практике, как правило, проводится конкурс со смешанным предметом: на право заключения соглашения о ГЧП и одновременно на право заключения договора аренды земельного участка.

²¹ Н. Барановская. Риски разделят. http://namiks.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1392:--q--q---811-29-&catid=11:2009-03-11-08-44-31&Itemid=517

В то же время необходимо отметить, что с целью совершенствования земельного законодательства и создания нормативных условий заключения соглашений о ГЧП в качестве законодательных инициатив предлагается:

- предусмотреть предоставление земельных участков для реализации соглашений о ГЧП (смешанных договоров) по результатам торгов на заключение таких соглашений;
- установить дополнительные критерии определения победителя помимо цены и размера арендной платы (финансовые, технические и др.);
- установить возможность объединения в одном лоте земельных участков, необходимых для реализации соглашения о ГЧП;
- установить право заключения договора аренды с единственным участником, если конкурс признан несостоявшимся (принял участие единственный участник или заявка одного участника соответствует критериям конкурса)²².

Опыт ГЧП в Санкт-Петербурге

В настоящее время в Петербурге реализуется только две формы взаимодействия публичного и частного секторов в этой области социальной сферы - закупки для образовательных нужд (закон РФ 94) и ГЧП по созданию инфраструктуры образования, причем последняя форма стала возможной благодаря развитию регионального законодательства и управленческой воле администрации. В связи с этим властями провозглашена масштабная компания по реализации проектов с привлечением механизмов ГЧП.

В рамках реализации закона об участии в ГЧП и подготовке к реализации проектов на основе ГЧП правительством Санкт-Петербурга в начале 2008 года было принято решение наделить один из органов исполнительной власти Санкт-Петербурга полномочиями по формированию и реализации государственной политики Санкт-Петербурга в сфере ГЧП. В сферу ответственности этого органа входит оценка проектов и принятие решений относительно того, как готовить, реализовывать и осуществлять последующее управление в течение периода реализации проекта. Кроме этого была принята программа развития ГЧП в Санкт-Петербурге, предусматривающая усовершенствование взаимодействия исполнительных органов государственной власти Петербурга при

²² А. Соргин «О правовых аспектах проектов ГЧП»
http://ugrainform.ru/materials/power/1462/?sphrase_id=2787

реализации проектов ГЧП, стандартизацию процессов подготовки и реализации инвестиционных проектов ГЧП в различных отраслях, и, в-четвертых – совершенствование нормативной и методической базы в области реализации проектов на основе ГЧП.

Институциональная основа ГЧП в Санкт-Петербурге

1. Законодательная база:

- Федеральный Закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ,
- Закон Санкт-Петербурга № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»
- Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2009 № 346 «О мерах по развитию государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге»
- Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2009 № 347 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»

1. Программа развития ГЧП: расширение сферы применения, взаимодействие, стандартизация, нормативная база.

2. Отдел проектов ГЧП, КИСП

- оценка проектов
- принятие решений относительно подготовки, реализации и управления проектами
- методическое и информационное содействие органам государственной власти
- роль «центра знаний»

Региональный закон предусматривает следующий порядок конкурса:

| | |
|------------------------------|---|
| Предварительный отбор | опубликование сообщения о проведении конкурса |
| | прием заявок на участие в конкурсе |
| | предварительный отбор участников конкурса |
| Конкурс | подача конкурсных предложений |
| | оценка конкурсных предложений и определение победителей конкурса |
| | проведение переговоров с победителем конкурса в целях обсуждения условий соглашения |
| | заключение соглашения |

Предварительная проработка проектов ГЧП позволяет определить :

- возможное влияние проекта на все сферы жизни жителей города
- сбалансированное распределение рисков в проекте
- долгосрочные прогнозы результатов реализации проекта.

В рамках разработки нормативной и методической базы особое значение имеют документы, подготовленные в целях организации эффективного взаимодействия исполнительных органов государственной власти при реализации этих проектов. В частности, в постановлении № 346 определяется порядок взаимодействия органов власти при подготовке и рассмотрении документов, необходимых для осуществления отбора в целях реализации путем участия Санкт-Петербурга в ГЧП. Это постановление также определяет этапность подготовки документации в реализации проектов:

- *Первый* – это концепция, на уровне которой как раз вырабатывается предложение, которое может быть рассмотрено, чтобы решить нужен или не нужен такой проект городу.
- *Второй этап* – технико-экономическое обоснование проекта.

- На *третьем этапе* экспертиза, по результатам которой и принимается решение о наличии или отсутствии оснований для реализации проекта путем участия Санкт-Петербурга в ГЧП.
- В случае положительного решения вступает в действие *четвертый этап*, когда принимается правовой акт, утверждающий конкурсную документацию проекту на основе ГЧП.

Также в постановлении определен более четко понятийный аппарат и утверждены такие юридические понятия как *инициатор проекта, консультант проекта*. Особое внимание уделяется понятиям *концепции технико-экономического обоснования* для единого понимания этого процесса как бизнесом, так и администрацией. Кроме того, было утверждено содержание *конкурсной документации* для проведения конкурса, *порядок формирования конкурсной документации, порядок опубликования сообщения* о проведении конкурса и результатах конкурса и также *порядок подачи заявок* на участие в конкурсе.

Изменения, внесенные в Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в ГЧП», направлены на реализацию проектов «мини-ГЧП»: объекты образования, объекты культуры, подготовка территорий под застройку

Среди проектов с использованием механизма ГЧП в Санкт-Петербурге особое значение имеют не только строительство транспортной инфраструктуры, но, и проекты ГЧП в сфере образования, ставшие одними из первых в России.

Расширение действия механизма ГЧП на социальную сферу обусловило необходимость понимания потребностей населения в социальных объектах и предоставлении социальных услуг. По данным КИСП, в 2012–2013 годах необходимо построить 13 школ и 17 учреждений здравоохранения²³. Еще восьми школам и семи поликлиникам необходима реконструкция. По сообщению председателя КИСПа Санкт-Петербурга А. Чичканова, на ГЧП в социальной сфере в Петербурге претендуют 30 проектных предложений районных администраций по строительству школ, объектов здравоохранения, при этом по схеме ГЧП намечено строительство детских образовательных учреждений²⁴.

Проект строительства образовательных учреждений на территории района Санкт-Петербурга является одним из первых проектов ГЧП в образовательной сфере в России. Цель Проекта – обеспечить новые жилые районы «Славянка» и «Новая Ижора»

²³ Как правительство Петербурга собирается заработать на школах» // Город 812. 30 ноября 2011
<http://ppp.leontief-centre.ru/content4>

соответствующей социальной инфраструктурой для предоставления качественных услуг дошкольного и среднего образования.²⁵

Задачи проекта:

- Привлечение партнера для финансирования проекта на приемлемых для города условиях;
- Строительство объекта образования в соответствии с установленными требованиями в отношении качества, сроков и иных условий;
- Организация эксплуатации и обслуживания на долгосрочной основе с применением энергоэффективных, ресурсосберегающих технических решений;
- Получение в собственность города эффективно работающего и неизношенного объекта образования.

Базовые принципы проекта:

- Единый центр для района города: общеобразовательный, культурный спортивный;
- Внедрение общеобразовательного процесса в широкие слои населения;
- Гибкость организации пространства;
- Современные качественные проектные решения, передовые методы строительства;
- Экологическое оздоровление района за счет применения энергоэффективных и экологичных проектных и строительных решений;
- Снижение эксплуатационных расходов за счет внедрения эффективных архитектурных решений, современных технологий и инженерных систем;
- Привлечение финансирования частным партнером.

²⁵ - Р. А. Голованов «Анализ двух вариантов привлечения финансирования в проекты по созданию объектов школьной образовательной инфраструктуры» <http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Golovanov4.pdf>

Законодательные ограничения по проекту:

- Законодательство в сфере образования;
- Бюджетное законодательство;
- Земельное законодательство;
- Налоговое законодательство;
- Антимонопольное законодательство;
- Гражданский кодекс.

Рамочные ограничения:

- Школа на 825 мест
- Ставка дисконтирования: 9%
- Срок реализации проекта: 12 лет
- Сметная стоимость проекта: 770 млн. Рублей
- % по ставке заемного финансирования: 11%
- Ставка по облигационному займу С.Петербурга: 7,5%.

Схемы финансирования

Рассматривались три возможные схемы финансирования: государственный заказ, договор купли-продажи и DFBOOT. При этом были проанализированы как преимущества и недостатки каждого из вариантов, возможные риски, финансово-экономические аспекты различных схем реализации проекта.

Р.Голованов (начальник отдела проектов ГЧП КИСП) в своем выступлении на заключительном семинаре Проекта: «ГЧП в социальном секторе – распространение опыта Великобритании и Санкт-Петербурга» 17 февраля 2012 года привел сравнение этих трех подходов на примере проекта школы в поселке Шушары 26:

²⁶ Р.А.Голованов Там же <http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Golovanov4.pdf> -

| Схема государственного заказа | Схема реализации договора купли-продажи |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Этап проектирования и строительства, 2 года; • Авансирование бюджета $\approx 30\%$, остальное по мере закрытия этапов стройки. Итого 100% к концу 2-ого года; • Расходы на заемное финансирование 0 рублей; • Расходы на создание 770 млн. рублей. | <ul style="list-style-type: none"> • Этап проектирования и строительства, меньше 2-х лет; • Авансирование бюджета 0 рублей. 100% заемное финансирование на 12 лет. Ставка 11%; • Расходы на создание 1 115 млн. рублей, включая 341 млн. рублей в виде % на этапе строительства; • Право собственности переходит к городу через месяц после ввода эксплуатацию. Срок эксплуатации 10 лет. |
| Схема DFBOOT | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Этап проектирования и строительства - меньше 2-х лет; • Авансирование бюджета 0 рублей. Кредит > 10 лет; • Расходы на создание < 770 млн. рублей; • Возможность использования объекта для предоставления дополнительных услуг населению. |

При принятии решения о выборе варианта финансирования принимались во внимание различные виды рисков по каждому варианту, частности:

- Юридические риски,
- Финансовые риски
- Эксплуатационные риски.

| | <i>Юридические риски</i> | <i>Финансовые риски</i> | <i>Риски эксплуатации</i> |
|-------------------------------------|--|--|---|
| Государственный заказ | <ul style="list-style-type: none"> • 0 рисков. | <ul style="list-style-type: none"> • Недостаток средств бюджета; • «0» возможностей привлечения заемного финансирования исполнителем контракта. | <ul style="list-style-type: none"> • Недостаток средств бюджета для планового содержания и обслуживания объекта. • Высокий уровень расходов на реновацию. |
| Схема договора купли продажи | <ul style="list-style-type: none"> • Переквалификация в 94ФЗ; • Переход права собственности на объект в течение 1 месяца; • Техническая эксплуатация. Основания для эксплуатации; • Предоставление земельного участка. | <ul style="list-style-type: none"> • Низкий текущий уровень залогового обеспечения Договор купли-продажи; • Высокий уровень текущих % ставок по кредиту. | <ul style="list-style-type: none"> • Низкий уровень финансовой ответственности партнера перед городом. |
| Схема DFBOOT | <ul style="list-style-type: none"> • Предоставление земельного участка | <ul style="list-style-type: none"> • Высокий уровень текущих % ставок по кредиту. | <ul style="list-style-type: none"> • Коммерческие риски партнера. |

| <i>Резюме по рискам</i> | |
|-------------------------------------|---|
| Государственный заказ | <ul style="list-style-type: none"> • 0» законодательных рисков; • Высокие эксплуатационные риски (цена/качество); • Сроки создания объекта. |
| Схема договора купли продажи | <ul style="list-style-type: none"> • Сопоставимая с государственным заказом финансовая нагрузка на городской бюджет • Качественная эксплуатация • Более высокие юридические риски • |
| Схема DFBOOT | <ul style="list-style-type: none"> • Низкие законодательные риски; • Генерация дополнительной коммерческой выручки; • Высокие риски емкости рынка инвесторов. |

Сравнение по вариантам позволило сделать выводы по всей совокупности рисков. В результате был выбран вариант схемы ГЧП.

Соглашение о ГЧП по Проекту

В соответствии с Соглашением о ГЧП по Проекту²⁷:

Город:

- предоставляет земельные участки для строительства объектов образования по договору аренды;
- после ввода в эксплуатацию объектов осуществляет платежи, включающие стоимость строительства и эксплуатации объектов.

Партнер:

- разрабатывает проектную документацию;
- строит объекты образования в течении 2 лет и передает их Городу;
- осуществляет техническое обслуживание объектов в течение 10 лет после ввода их в эксплуатацию.

Объекты строительства:

- Славянка: 1 школа на 825 мест, 2 ДОУ на 110 мест с двумя ясельными группами
- Новая Ижора: 1 школа на 825 мест, 1 ДОУ на 110 мест с двумя ясельными группами

Статус проекта:

- 26.04.2011 – заключен договор с победителем конкурса ООО УК «Перемена», аффилированное с ГК "Балтрос", являющаяся основным застройщиком микрорайона
- Цена выкупа пяти объектов образования по соглашению о ГЧП составит 2 888 653 842,79 рублей, включая НДС

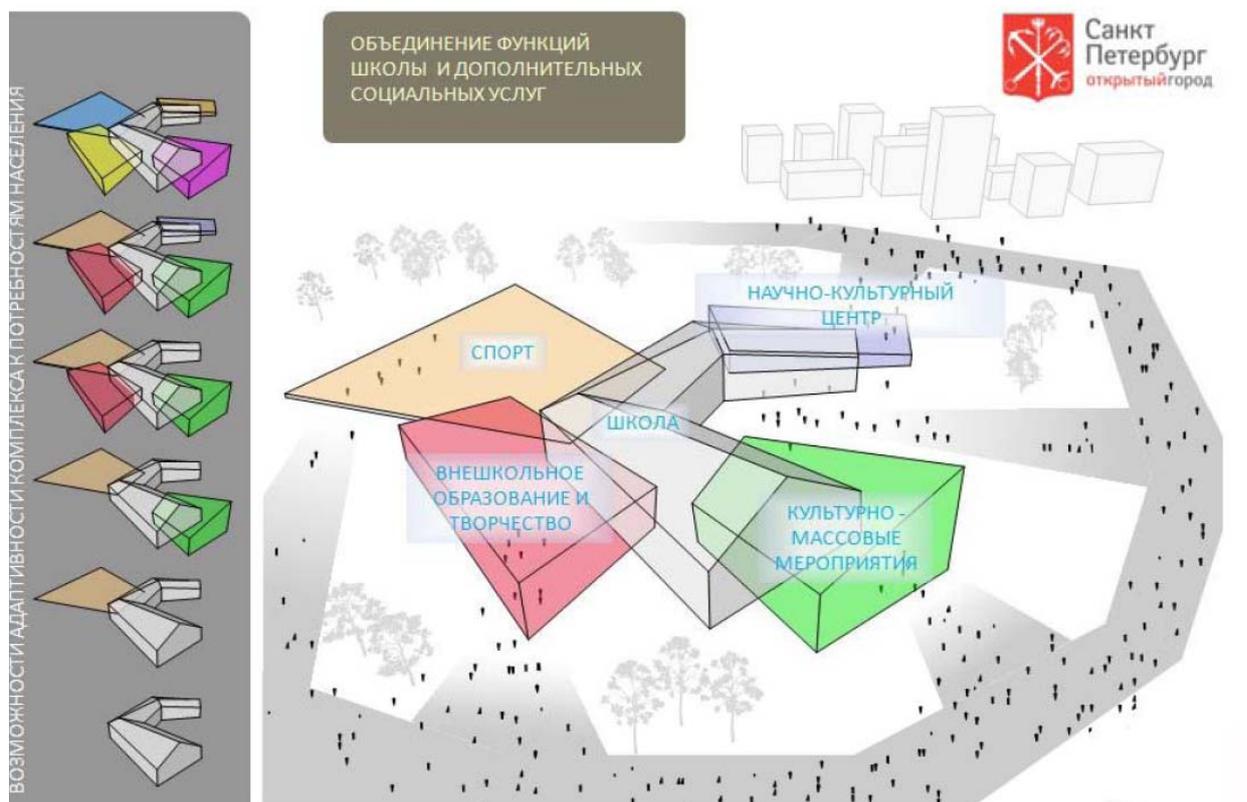
²⁷ Р. А. Голованов «Анализ двух вариантов привлечения финансирования в проекты по созданию объектов школьной образовательной инфраструктуры» <http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Golovanov4.pdf> -

Схема финансовых потоков при реализации проекта ГЧП по строительству объектов образования выглядит следующим образом:



Экономические последствия перехода права собственности по договору купли-продажи в конце срока СГЧП состоят в следующем:

- Оплата дополнительного НДС 418 млн.рублей
- Налог на имущество 442 млн.рублей
- Оплата дополнительного НДС с процентов за рассрочку платежа 145 млн.рублей
- Оплата дополнительного НДС с компенсации вышеуказанных расходов, получаемых от города 181 млн.рублей.



Источник: Р.Голованов. Реализация проектов на основе государственно-частного партнерства в сфере образования в Санкт-Петербурге. <http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/GolovanovPr.pdf>

Для Санкт-Петербурга основными преимуществами ГЧП по сравнению с бюджетным финансированием проекта являются новые возможности, в частности:²⁸

- Возможность реализовать проект в условиях ограниченного бюджета;
- Возможность рассчитать и предусмотреть расходы на период жизненного цикла проекта;
- Возможность объективного выбора партнера с мировым именем, имеющего свои уникальные технологии и значительный опыт успешной работы;
- Возможность распределить бюджетную нагрузку равномерно на длительный период времени, начиная с момента ввода объекта в эксплуатацию;
- Возможность переложить расходы по эксплуатации объекта на партнера и дополнительно снизить нагрузку на бюджет;
- Возможность снять с города существенную часть рисков проекта: сроки строительства, ввод в эксплуатацию, превышение бюджета проекта.

²⁸ - Р. А. Голованов «Реализация проектов на основе государственно-частного партнерства в сфере образования в Санкт-Петербурге» <http://ppp.leontief-entre.ru/UserFiles/Files/GolovanovPr.pdf>

Проблемы и решения

Опыт Санкт-Петербурга по строительству и эксплуатации объектов образования по проекту ГЧП свидетельствует как о больших перспективах разворачивания полномасштабного партнерства с бизнесом, так и о проблемах и задачах, которые предстоит решить в ближайшем будущем.

В частности, предстоит усилить те стороны партнерства, которые хорошо развиты в проектах строительства объектов социальной сферы в Великобритании и которые необходимо принять как лучшую практику. В частности, предстоит работать в следующих направлениях ЧГП:

- Привлечение общественности к обсуждению развития социальных объектов
- Сбор и учет мнений горожан, жителей микрорайона
- Развитие конкуренции, вовлечение новых компаний и участников процесса
- Проведение экспертизы по методу Value for Money
- Согласование долгосрочных параметров проекта с бюджетными параметрами
- Определение показателей достижения целей проекта на различных стадиях.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендации по реализации проектов ГЧП должны учитывать основные положения рекомендательных документов, разработанных международными организациями экономического развития. Примеры лучшей практики также задают рамки для успешного продвижения проектов ГЧП.

Для регионов в лице администраций, прежде всего, требуется:

- Определить проблему, которую нужно решить;
- Понять, является ли ГЧП лучшим путем решения этой проблемы;
- Определить, какой вариант реализации ГЧП лучший;
- Понять масштаб требований к проекту (что хотим и в какие сроки, требования к проекту);
- Определить механизмы защиты интересов государства;
- Соглашение с частными компаниями должно подписываться с финансовым покрытием;
- Заранее определить средства в бюджете при осуществлении финансового планирования.
- Уделять внимание освещению процесса подготовки проекта в СМИ

Бизнесу в лице отечественных и зарубежных компаний требуется:

- Понять, каково состояние общественных финансов и устойчивость регионального/местного бюджета;
- Получить прогнозные варианты социально-экономического развития территории;
- Понять характер требований к проекту;
- Определить внешние и внутренние риски;
- Не иметь нереалистичных ожиданий;
- Расширять возможности коммуникаций с администрациями и бизнес-сообществом;
- Предусмотреть возможности и угрозы срывов или задержек в реализации проектов.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

1. Akintoye A, Beck M., Hardcastle C. Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities. John Wiley & Sons, 2008.
2. Contracting for the 21st Century: A Partnership Model (January 2002), Wendell C. Lawther, IBM Endowment for The Business of Government A Call to Action: Building Effective Public-Private Partnerships Keys to Collaboration: Building Effective Public-Private Partnerships The National Association of State Chief Information Officers (NASCIO) Corporate Leadership Council (CLC).May 2006
3. European Commission: Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM (2004) 327 final, 30.4.2004 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0327:EN:HTML>
4. Evolving PPPs Project Finance International, Thomson Reuters PFI, Issue 456 - May 5, 2011.
5. Gerrard M.B. What are Public-private Partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance&Development, V. 38. №3. 2001.
6. Klijn E.H., Teisman G. Governing Public-Private Partnership: Analyzing and Managing the Process of Institutional Characteristics of Public-Private Partnership. in Osborne 2000.84-12.
7. Stephen Harris. Public Private Partnerships in healthcare services: Key issues for Governments Paper presented to the Commonwealth Secretariat Health Ministers Conference Geneva May 2010
8. Аналитический обзор «Сравнение законодательства о публично-частном партнерстве» (подготовлен экспертами НП «Центр развития ГЧП» при поддержке АБ «Линия Права» в сентябре 2011 г.)
9. Барановская Н. Риски разделят. http://namiks.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1392:--q--q---811-29-&catid=11:2009-03-11-08-44-31&Itemid=517
10. Варнавский В.Г. Экономика, экономическая теория. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика// М.: Наука, 2002.
11. Голованов Р. А. «Анализ двух вариантов привлечения финансирования в проекты по созданию объектов школьной образовательной инфраструктуры» <http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Golovanov4.pdf>
12. Голованов Р. А. «Анализ двух вариантов привлечения финансирования в проекты по созданию объектов школьной образовательной инфраструктуры» <http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Golovanov4.pdf>

13. Государственно-Частное Партнерство в современной России (Комитет государственных заимствований города Москвы). Международный Форум «Государственно - частное партнерство: развитие местной инфраструктуры», 16-17 сентября 2009 года. Гг. Москва-Актау, Республика Казахстан. Сборник материалов. http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/artikles/Assembl_add.pdf.
14. Как правительство Петербурга собирается заработать на школах» // Город 812. 30 ноября 2011
15. О чем молчат бухгалтерские книги? Подводные камни частно-государственного партнерства в Центральной и Восточной Европе CEE Bankwatch Network. Ноябрь 2008. Полная версия см. (англ): www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf
16. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. ЕЭК ООН, ООН, Нью-Йорк / Женева, 2008.
17. Региональный центр инвестиций ХМАО http://www.ssu86.ru/zakon_oz_155/
http://www.rciugra.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=66&lang=ru
18. Соргин А. «О правовых аспектах проектов ГЧП» http://ugrainform.ru/materials/power/1462/?sphrase_id=2787
19. Сорокин А. Бизнес пришел в детские сады <http://www.rg.ru/2012/01/17/obrazovanie.html>
20. Суходолов А. В. «Создание объектов школьной образовательной инфраструктуры на основе разделения рисков и ответственности между государством и частными контрагентами: Юридические аспекты и возможные схемы реализации» <http://ppp.leontief-centre.ru/content84>
21. Финансовая жизнеспособность и приемлемость моделей внебюджетного финансирования инфраструктуры. ОЭСР/ЕКМТ/ОЦТИ 2010.
22. Хавьер Энсинас ГЧП: Опыт образовательных учреждений Соединенного Королевства, Санкт-Петербург, 21 Октября 2011 [http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier\(1\).pdf](http://ppp.leontief-centre.ru/UserFiles/Files/Khavier(1).pdf)
23. Центр ГЧП Внешэкономбанка www.pppcenter.ru
24. Частное партнерство в образовании. Мировой опыт и Россия: прошлое, настоящее и будущее. S&G Partners, consulting agency