

**ДЕПАРТАМЕНТ СОДЕЙСТВИЯ ИНВЕСТИЦИЯМ И ИННОВАЦИЯМ
ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**КОМИТЕТ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ**

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ
ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**



Москва, 2015 г.

Государственно-частное партнерство возникло как новый механизм установления экономических связей государства и бизнеса, позволяющих добиваться общественных целей за счет потенциала, как государства, так и бизнеса. В России актуальность ГЧП в социальной сфере обусловлена низким уровнем ее развития в части привлечения частных инвестиций. Этот сектор, являясь преимущественно объектом прямого государственного управления и финансирования, испытывает значительные потребности в ресурсах, внедрении современных методов управления, передовых технологий оказания услуг и обслуживания. Бюджетные средства, ресурсы целевого финансирования не позволяют полностью решить эти задачи, поэтому становится необходимым прямое привлечение компетенций и инвестиций частного сектора.

Центральное место среди отраслей социальной сферы занимают образование и здравоохранение. Особое внимание авторов будет уделено анализу особенностей применения ГЧП именно в этих областях по ряду причин. Так, на настоящий момент на федеральном и региональном уровне не созданы предпосылки для развития низкорисковых и относительно дешёвых проектов, которые наиболее востребованы в здравоохранении и образовании (например, при строительстве больниц и школ). В то же время для сферы образования возможно применение ГЧП как для создания инфраструктуры, так и для финансового и инвестиционного обеспечения, переподготовки кадров и отбора, хозяйственной и научной деятельности.

Успешность публичных инвестиционных проектов в социальной сфере напрямую зависит от качества управления ими, а именно, от того, насколько эффективно осуществляется взаимодействие между органами публичной власти по их разработке и реализации. Необдуманные и недостаточно взвешенные инвестиционные решения могут не только привести к неэффективному использованию бюджетных средств, но и подорвать доверие к публичной власти и повредить потенциальному росту инвестиций в отрасли социальной сферы.

В Российской Федерации внедрение механизмов ГЧП в социальной сфере пока сосредоточено на ограниченном круге проектов. Предпочтение отдается таким формам, как контракты, концессии, совместное (долевое) участие в бизнесе. В настоящее время крайне важно перейти к стратегическому партнерству с частным сектором, сформировать такую систему отношений, которая бы обеспечивала рациональное сочетание свободной конкуренции с мерами государственного регулирования в целях укрепления социальной сферы экономики.

Данное исследование подготовлено Департаментом содействия инвестициям и инновациям ТПП РФ при экспертной поддержке Комитета ТПП РФ по государственно-частному партнерству.

СОДЕРЖАНИЕ

1	Анализ основных тенденций использования механизма государственно-частного партнерства для развития инвестиционной деятельности в социальной сфере в зарубежных странах	6
1.1	Анализ европейского рынка проектов ГЧП	6
1.2	Институциональные практики применения инструментов ГЧП в зарубежных странах	10
1.3	Критерии эффективности использования различных механизмов финансирования проекта со стороны государства	14
1.4	Основные разновидности государственно-частного партнерства в социальной сфере в зарубежных странах	17
1.5	Анализ рисков при реализации ГЧП-проектов	22
1.6	Типичные вопросы, возникающие при реализации ГЧП-проектов в социальной сфере	28
2	Анализ применимости механизма концессии и других форм государственно-частного партнерства (контрактов жизненного цикла) при реализации инвестиционных проектов в социальной сфере в Российской Федерации	34
2.1	Развитие нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства на федеральном уровне и в субъектах РФ	34
2.2.	Особенности регионального законодательства в сфере государственно-частного партнерства	37
2.3.	Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"	41
3.	Анализ критериев эффективности и реализуемости проектов ГЧП в социальной сфере	42
3.1.	Оценка реализуемости проекта	43
3.2.	Оценка социально-экономической целесообразности проекта	45
3.3.	Оценка коммерческой целесообразности	47
3.4.	Оценка бюджетного и (или) потребительского спроса	48
4.	Опыт реализации инвестиционных проектов в социальной сфере с использованием механизмов ГЧП в регионах Российской Федерации	50
4.1.	Государственно-частное партнерство в сфере образования	52
4.2.	Опыт регионов России по реализации ГЧП-проектов в сфере здравоохранения	65

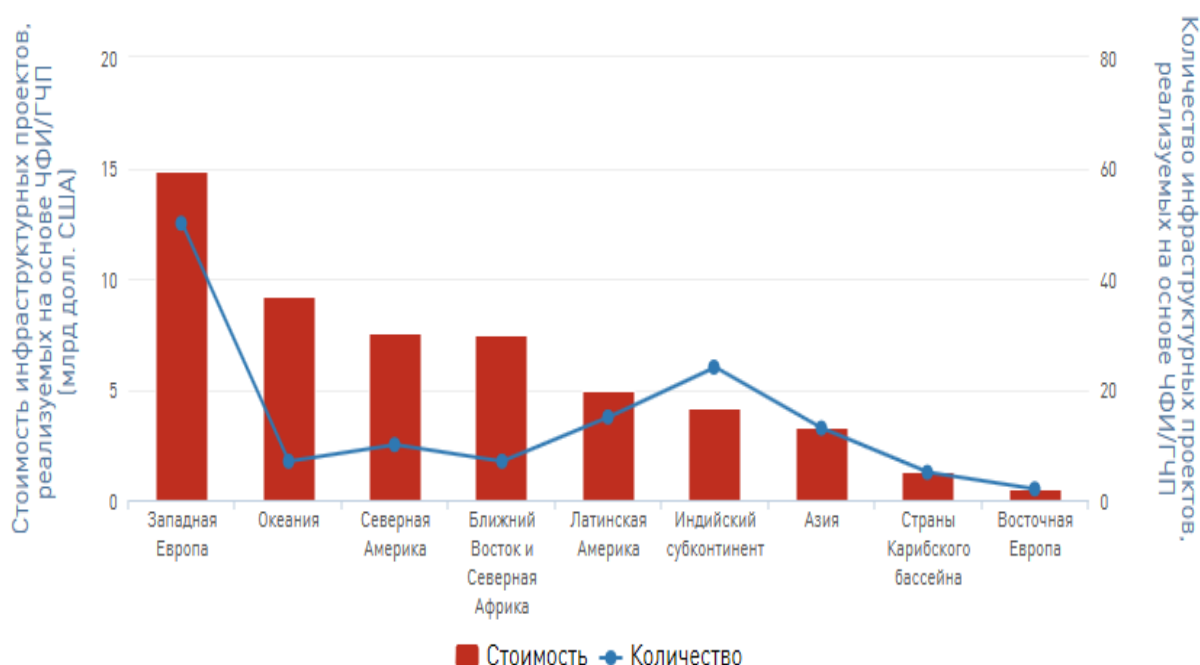
5. Рекомендации по формированию институциональной и законодательной базы использования механизмов ГЧП для реализации инвестиционных проектов в социальной сфере	69
5.1. Рекомендации по формированию институциональной базы использования механизмов ГЧП	69
5.2 Рекомендации по разработке стратегии взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с субъектами Российской Федерации по развитию государственно-частного партнерства (на примере Дальневосточного федерального округа)	72
5.3 Рекомендации государственному заказчику по выбору наиболее подходящей модели реализации государственного (бюджетного) инвестиционного проекта	75
5.4 Рекомендации по формированию законодательной базы использования механизмов ГЧП для реализации инвестиционных проектов в социальной сфере	78

1 Анализ основных тенденций использования механизма государственно-частного партнерства для развития инвестиционной деятельности в социальной сфере в зарубежных странах

1.1 Анализ европейского рынка проектов ГЧП

На долю европейских стран приходится большинство проектов государственно-частного партнерства и самая большая общая сумма проектов в 2013 году (рисунок 1).

Рисунок 1. Стоимость и количество проектов, реализуемых на основе ЧФИ¹ и ГЧП, по всему миру в 2013 году².

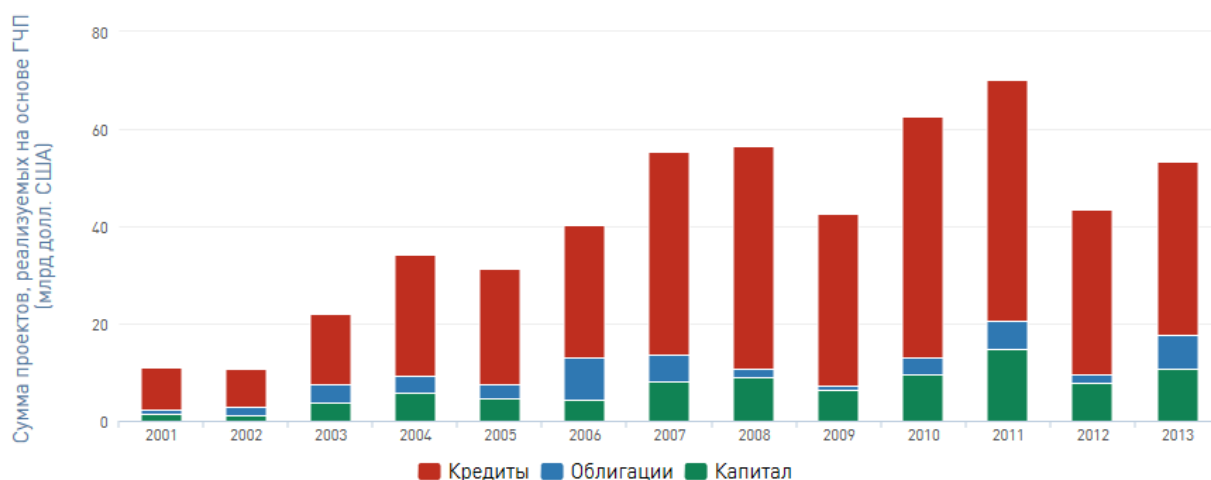


Две трети проектов в мире, реализуемых на основе ГЧП, финансировались в 2013 году на основе кредитов и займов (рисунок 2).

¹ ЧФИ – частная финансовая инициатива (англ. - Private Finance Initiative, PFI). Программа государственно-частного партнерства и концепции управления государственной собственностью Правительства Великобритании

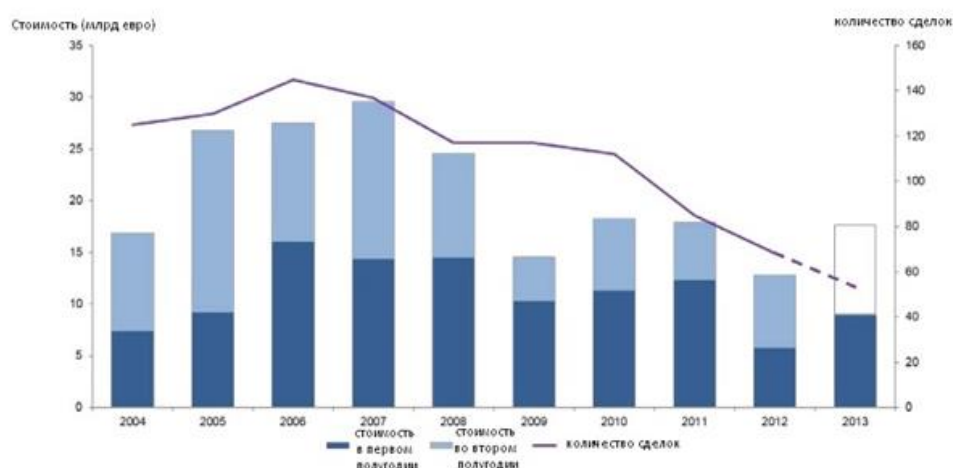
² Подготовлено по материалам круглого стола «Стратегия инновационного развития: приоритеты инвестирования» в рамках Петербургского международного экономического форума, С.-Петербург, 23 мая 2014 г.

Рисунок 2. Финансирование проектов, реализуемых на основе ГЧП, в мире³.



Совокупная стоимость сделок ГЧП, достигших финансового закрытия на европейском рынке⁴ в первом полугодии 2013 года, составила 9 млрд. евро превысив показатели за аналогичный период 2012 года (рисунок 3).

Рисунок 3. Европейский рынок проектов ГЧП (стоимость и количество сделок)⁵



³ Подготовлено по материалам круглого стола «Стратегия инновационного развития: приоритеты инвестирования» в рамках Петербургского международного экономического форума, С.-Петербург, 23 мая 2014 г.

⁴ Включая Турцию и страны Западных Балкан, впервые с момента появления выпусков Сводок новостей Европейского Экспертного Центра по ГЧП.

⁵ Подготовлено авторами (на основе данных исследования “Review of the European PPP Market”. ЕРЕС, Luxembourg, 2014).

Однако количество сделок стабильно уменьшается, начиная с 2010 года. В первом полугодии 2013 года 24 сделки ГЧП достигли финансового закрытия. Эта цифра значительно ниже, чем 41 заключенная сделка в первой половине 2012 г, что подтверждает тренд количественного снижения.

Средний размер сделки составил 370 млн. евро, что больше чем в два раза превышает стоимость 2012 года. Это самый высокий средний размер сделок, зафиксированный за последние десять лет.

Четыре крупных сделки⁶ закрыты в первой половине 2013 года. Их общая стоимость составляет более чем 70% всего европейского рынка⁷.

Десять стран закрыли как минимум одну сделку ГЧП в рассматриваемый период по сравнению с семью странами в первом полугодии 2012 года. Как показано на рисунке 4, Великобритания доминировала на рынке ГЧП по стоимости (3,3 млрд. евро). За ней следуют Италия и Турция, каждая закрывшая по одной крупной сделке.

Рисунок 4. Данные по странам (стоимость и количество сделок)⁸.



⁶ Превышающие стоимость в 500 млн евро.

⁷ Автомагистраль BreVeMi (2,3 млрд. евро) в Италии; подвижной состав Thameslink (1,9 млрд. евро) в Великобритании; первая фаза строительства дороги Gebze-Izmir (1,1 млрд. евро) в Турции; автомагистраль A1/A6 Schipol-Amsterdam-Almere (1 млрд. евро) в Нидерландах.

⁸ Подготовлено авторами (на основе данных исследования "Review of the European PPP Market". EPEC, Luxembourg, 2014).

Великобритания закрыла 12 сделок в первом полугодии 2013 года и остается наиболее активным рынком по числу транзакций, хотя это и меньше по количеству закрытых сделок в первом полугодии 2012 и 2011 годов (16 и 20 соответственно). Кроме Соединенного Королевства, только три страны заключили больше, чем по одной сделке ГЧП: Испания, Франция и Нидерланды.

На рисунке 5 показано, что в первом полугодии 2013 года на долю сектора транспорта приходится более трёх четвертей всей стоимости рынка. 7 транспортных сделок (6 дорожных проектов и один железнодорожный проект) достигли финансового закрытия с общей стоимостью в 6,9 млрд. евро.

Рисунок 5. Данные по секторам (стоимость и количество сделок)⁹



Сектор защиты окружающей среды, обладающий 7 сделками, как и транспортный сектор, стал самым активным для ГЧП, впервые после появления выпусков Сводок новостей Европейского Экспертного Центра по ГЧП. Он также стал вторым крупнейшим сектором по стоимости (1,1 млрд. евро).

⁹ Подготовлено авторами (на основе данных исследования “Review of the European PPP Market”. ЕРЕС, Luxembourg, 2014).

Однако социальный сектор (суммарный показатель сферы образования и здравоохранения) в первой половине 2013 года стал лидером по количеству сделок.

В секторе здравоохранения 4 проекта по строительству больниц достигли финансового закрытия (общая стоимость 250 млн. евро). Все сделки были закрыты в Великобритании.

Наиболее значимым ГЧП-проектом в сфере образования, достигшим финансового закрытия в 2013 году, стал жилищный проект университета Хартфордшир (Великобритания), состоящий в строительстве 3 000 комнат и управлении ими, создании мест для отдыха и проведении инфраструктурных работ. Интересной характеристикой данного проекта является то, что заемное финансирование осуществлялось в форме индексированного развёрнутого частного размещения облигаций.

1.2 Институциональные практики применения инструментов ГЧП в зарубежных странах

Из анализа лучших практик применения ГЧП в тех странах, где данный тип партнёрства при реализации инвестиционных проектов в социальной сфере используется наиболее широко (подробнее см. Приложение 1), можно сделать следующие выводы.

В **Австралии** опыт применения ГЧП можно считать достаточно успешным. Являясь одной из первых стран, начавшей применять ГЧП, ею были выработаны четкое законодательство и политика при реализации такого рода проектов. Это создало благоприятную среду для привлечения частного сектора, в особенности международного.

Одной из причин успеха стала жесткая бюджетная дисциплина, направленная на снижение уровня задолженности местных властей, что повлекло за собой высокую кредитоспособность и доверие участников рынка. В целях достижения такого результата на уровне центрального и регионального управления была утверждена политика минимального уровня

задолженности¹⁰. Преимущество в течение долгих лет отдавалось схемам, полностью финансируемым частными компаниями. Это объясняет применение ГЧП преимущественно в сфере городских социальных проектов, где существует большой спрос, который и обеспечивает высокий и быстрый доход от капиталовложений.

Этот подход может оказаться неприменимым к другим странам, где инфраструктура в основном ориентирована на предложение и на местное региональное экономическое развитие.

В Венгрии муниципалитеты преимущественно используют контрактно-концессионную схему “строительство-эксплуатация-передача”.

Крупные муниципалитеты с более стабильными источниками дохода, имеющие квалифицированный персонал, занимающийся переговорами по контрактам и менеджментом в общественном секторе, заключают более выгодные сделки, чем небольшие муниципалитеты, где отсутствуют такие специалисты. По закону муниципалитеты могут заключать договоры ГЧП без предварительного согласования с центральным правительством и часто передают услуги по договору ГЧП компаниям–провайдером соответствующих услуг, в которых муниципалитетам принадлежит 49% акций¹¹.

Голландия стала применять ГЧП относительно недавно, когда в 2000 году был создан государственный Центр по поддержке проектов государственно-частного партнерства, и у Правительства появилась возможность применять ГЧП для эффективной реализации инвестиционных проектов. Правительство Голландии с осторожностью подошло к вовлечению муниципальных властей в заимствования, чтобы обеспечить контроль над уровнем общей государственной задолженности и дефицитом бюджета.

¹⁰ National PPP Policy Framework. Australian Government Papers. 2008. www.infrastructureaustralia.gov.au.

¹¹ Public Private Partnerships in Hungary. 1st International Scientist Conference 'The Public Sector in the Contemporary State' (Economy and Management Faculty of Bialystok University) Bialystok (Poland), 23-24 October 2008.

На практике муниципалитеты могут свободно брать займы на открытом рынке, выпускать облигации и гарантии при условии, что операции проводятся в валюте евро (данное требование зафиксировано в законе) и только после получения разрешения от регионального или центрального правительства. Кроме этого, для того чтобы гарантировать кредит на инвестирование, применяются европейские правила, касающиеся государственной помощи¹².

Центральное правительство осуществляет контроль над уровнями будущей задолженности муниципалитетов или провинций только в случае появления опасности бюджетного дефицита. Вся информация собирается Центральным статистическим бюро. Такой подход правительства Голландии обеспечил платежеспособность муниципалитетов. Однако это ограничило возможность применения ими ГЧП в проектах с высоко предсказуемыми рисками и проектах, требующих ограниченных гарантий, что ограничивает перенос рисков на частного партнёра.

В **Португалии** ГЧП стало эффективным способом развития социальной инфраструктуры. Первоначально такой способ был использован для реализации концессионных схем платных дорог. Это позволило быстро реализовать программу дорожного строительства тогда, когда бюджеты общественного сектора, выделяемые на новые капитальные инвестиции, были сокращены. Целью было не только улучшение дорожной инфраструктуры, но и компенсирование регионального экономического дисбаланса, и создание рабочих мест с минимальным первоначальным финансовым участием со стороны государства. После успеха таких инфраструктурных проектов внимание было уделено строительству футбольных стадионов, прежде всего для игр чемпионата Европы по футболу 2004 года. Сейчас осуществляются программы по строительству больниц и образовательной инфраструктуры.

¹² Duncan Cartlidge. *New Aspects of Quantity Surveying Practice*. Oxford University, Great Britain, edition 2012.

На локальном уровне ГЧП уже используется муниципалитетами для водоснабжения, переработки отходов, производства энергии (ветряные электростанции), городского общественного транспорта.

Решение по сделкам ГЧП на местном уровне принимаются только муниципалитетами, которые по закону имеют полную свободу заключать соглашения с частным партнёром¹³.

Развитие общественной инфраструктуры в **Чешской Республике** осуществляется государственным сектором при поддержке бюджетного финансирования. В 2004 году была официально одобрена государственная политика в области ГЧП: чешским Парламентом был принят Акт о концессиях.

В соответствии с Актом, использование ГЧП в качестве средства материально-технического снабжения и заключения контрактов государственного заказа ограничивается концессиями на эксплуатацию и техническим обслуживанием общественных и коммунальных услуг (сбор, переработка и сжигание мусора, освещение улиц и работа канализационной системы).

Чешская Республика отслеживает все сделки ГЧП, являющиеся источником задолженности и долгосрочного использования общественных фондов. С этой проблемой сталкиваются многие страны ЕС и страны, не являющиеся членами ЕС, с высокой децентрализованной фискальной политикой. Эффективные правила бухгалтерского отчета, необходимые для устранения таких пробелов, отсутствуют. Основной причиной являются неопределённость ежегодных расходов и сложности долгосрочного бюджетирования. Зачастую сделки ГЧП используются, чтобы обойти контроль над расходами и освободить государственный бюджет от долговых обязательств. Более того, использование гарантий для обеспечения частного

¹³ Portugal PPP Units and Related Institutional Framework. European PPP Expertise Center. January 2014.

финансирования в ряде случаев приводят к скрытым и часто более высоким государственным расходам по сравнению с бюджетным финансированием¹⁴.

1.3 Критерии эффективности использования различных механизмов финансирования проекта со стороны государства

В процессе принятия решения о способе реализации того или иного инвестиционного проекта органу публичной власти необходимо на ранней стадии оценить эффективность использования каждого из таких способов – осуществление проекта через государственную (муниципальную) контрактную систему (публичная закупка) или посредством подходящей модели государственно-частного партнерства. Например, на долю **зарубежных пенсионных фондов** приходится около 35% от общего объема финансирования ГЧП-проектов в мире (рисунок 6).

Рисунок 6. Инвесторы в зарубежные ГЧП-проекты, в разбивке по типам¹⁵.



¹⁴ Markéta Řežuchová. PPP in the Czech Republic - challenge for the future. Masaryk University, Czech Republic, 2008.

¹⁵ Подготовлено по материалам круглого стола «Привлечение частных инвестиций в инфраструктуру: перспективные модели» в рамках Петербургского международного экономического форума, С.-Петербург, 23 мая 2014 г.

Мировой практикой выработан набор критериев, которые позволяют определить, какой из механизмов будет наиболее эффективным для реализации каждого отдельно взятого проекта.

Можно выделить следующие группы таких критериев эффективности:

1) Критерии, отображающие реализуемость и социально-экономическую целесообразность проекта (*Feasibility and economic viability of the project*). Данный тип критериев используется для общей оценки инвестиционного проекта безотносительно к механизму его реализации. Обычно, такие критерии отвечают на вопрос, целесообразна ли реализация того или иного инвестиционного проекта, т.е. соответствует ли он общим приоритетам и целям (планам) развития экономики и/или соответствующего сектора в частности, а также оправданно ли участие в нем государственных (муниципальных) ресурсов. Помимо этого, данные критерии показывают, реализуем ли проект в принципе, исходя из технологических, правовых, институциональных и иных факторов.

2) Критерии, отображающие коммерческую целесообразность проекта (*Commercial viability*). Данные критерии используются для оценки привлекательности проекта для частных инвесторов. То есть, значения данных критериев показывают, насколько рентабелен тот или иной проект для участников, способен ли он покрыть издержки инвесторов и вернуть привлеченные заемные средства и в каком объеме.

3) Критерии, характеризующие бюджетный и/или потребительский спрос на проект (*Affordability and fiscal responsibility*). Оценка возможностей конечных пользователей и/или государственных (муниципальных) органов по обеспечению будущих доходов по проекту – оплаты услуг создаваемой инфраструктуры. Данная оценка включает проверку бюджетных (фискальных) затрат проекта (уровня долговой нагрузки на бюджет) – в рамках обязательных платежей и фискальных рисков – и определение возможности обеспечения данных затрат средствами бюджета и соответствие их другим фискальным ограничениям.

В рамках данной группы критериев также оцениваются показатели долговой нагрузки на бюджет в течение всего срока реализации проекта, если проектом предусматриваются долгосрочные бюджетные обязательства, такие, например, как «плата за доступность» или «гарантия минимальной загрузки».

4) Критерии, используемые для анализа соотношения планируемых затрат на реализацию проектов и планируемых выгод – анализа выгод и издержек (Cost Benefit Analysis). Данная группа критериев позволяет ответить на вопрос о том, насколько оправданы затраты на проект в отношении к планируемым выгодам от его реализации. Учитывая, что данный анализ базируется на расчетных моделях, большинство используемых критериев являются количественными, то есть могут быть рассчитаны.

В ходе данного анализа чаще всего «затраты» рассчитывают в монетарном выражении с использованием различных методик, позволяющих рассчитать совокупные затраты на всем жизненном цикле проекта (например, такие как методика Public Sector Comparator¹⁶). В свою очередь, под «выгодами» обычно понимают как финансовые, так и не финансовые выгоды, например, такие как рост качества услуг, ускоренная реализация проекта и другие

Оценка инвестиционного проекта по вышеуказанным критериям обычно проводится в несколько этапов, что связано с трудоемкостью расчета ряда критериев. Обычно выделяют два этапа оценки: первичная и комплексная.

Первичная оценка осуществляется на самых ранних стадиях проектной работы – при определении основных характеристик (показателей) проекта и предварительной проверке возможности осуществления проекта посредством механизма ГЧП. На данном этапе оценки обычно отбираются только те

¹⁶ Компаратор государственного сектора (Public Sector Comparator – англ.) – принятая в странах Европейского Союза методика расчета эффективности расходования средств государства.

проекты, в которых целесообразно участие государственных (муниципальных) ресурсов, и которые потенциально могут быть интересны для частных инвесторов, а остальные проекты отклоняются.

Комплексная оценка включает более детальный анализ и осуществляется уже при разработке бизнес-плана (основных финансово-экономических показателей) проекта и структурирования проекта – выбора подходящей модели его реализации. Оценка по указанным критериям производится также и на последующих стадиях реализации проекта. В частности, окончательный расчет затрат, а значит, анализ потребительской платежеспособности и анализ выгод – издержек будут неполными, пока органом публичной власти не принято решение о степени своих обязательств по рассматриваемому инвестиционному проекту.

Представленная группа критериев используется и при сравнительной оценке способа реализации инвестиционного проекта.

Каждый государственный (муниципальный) инвестиционный проект, вне зависимости от того, в какой форме предполагается его реализация, либо если форму реализации требуется установить, оценивается с точки зрения его реализуемости для государства (муниципального образования), а также общеэкономической целесообразности.

1.4 Основные разновидности государственно-частного партнерства в социальной сфере в зарубежных странах.

Как показывает международный опыт, при реализации проектов в социальной сфере 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 партнерства¹⁷:

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. Особенностью таких соглашений является признание за частным сектором преимуществ в области финансового менеджмента и управления производством.

Такие соглашения заключаются на основе концессионных или франчайзинговых механизмов и, как правило, включают обязательство частного партнера не только по оказанию определенных услуг, но и его ответственность за поддержание и реновацию передаваемых ему активов, а также создание новых активов, необходимых для поддержания качества предоставляемых услуг;

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

Наиболее известной формой кооперации является организация 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.

¹⁷ IPFA UK London: Alternative Financing Models - Global Variations in PFI & PPP. IPFA, December 2013.

Преимуществом такого «разделения труда» для государства является отсутствие необходимости отвлечения из бюджета значительных средств на протяжении всего срока создания актива.

На основе этой рекомендации 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., прежде всего, коммунальная и социальная инфраструктура.

Во многих европейских 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 эффективно.

Лидерами в области государственно-частного партнерства в социальной сфере считаются США, Великобритания, Франция и Германия. При этом в США кооперация властей и предпринимательского сообщества особенно широко распространена на муниципальном уровне государственной иерархии. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству, в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т.д.) обычный город использует коммерческие фирмы при исполнении 23¹⁸.

Во Франции государственно-частное партнерство включает в себя деятельность сообществ смешанной экономики (SEM). Характеристикой SEM является то, что государственный сектор и местные власти согласно законодательству должны иметь большую долю в составе активов SEM и таким образом играть превалирующую роль в управлении ими. SEM

¹⁸ Top Ten Facts About PPPs. The National Council for PPP. – Washington D.C., March 2013.

осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора.¹⁹ По виду деятельности SEM могут быть разделены на три категории: SEM развития земель, SEM расселения и SEM услуг.

Фактически предприятиями SEM выполняется более 40 видов работ и услуг, например, развитие земельных участков, строительство, создание и поддержка автостоянок, торговых ярмарочных центров, судоходство, сбор и переработка мусора, строительство сетей водоснабжения и канализации, кабельных сетей и так далее. Помимо SEM, договора концессии во Франции также заключаются и с полностью частными компаниями.

Использование схем государственно-частного партнерства в социальной сфере иногда позволяют европейскому государству обойти ряд препятствий, связанных с ростом государственного долга. Маастрихтские соглашения налагают на займы стран Европейского союза существенные ограничения: дефицит бюджета - не более 3 процентов ВВП, государственный долг - не выше 60 процентов ВВП. Поэтому привлекательными становятся внесение нуждающихся в финансировании государственных активов в государственно-частное партнерство и выпуск облигаций частным сектором.

Зачастую реализация муниципального или регионального проекта через механизм государственно-частного партнерства позволяет направлять на финансирование проекта выделенную часть причитающихся местных налогов. Такой аналог создания целевого бюджетного фонда позволяет увеличить прозрачность использования бюджетных средств.

Интересны особенности использования механизма ГЧП при реализации инвестиционных проектов в сфере образования. В последние годы во многих странах центральные органы госуправления поощряют взаимодействие в

¹⁹ Этот договор может иметь различные формы (договор концессии, передачи в управление и так далее, что будет рассмотрено достаточно подробно); он передает SEM соответствующие законодательству полномочия, принадлежащие государственному сектору (коммерческое использование автостоянок, придорожной полосы на шоссе или водоснабжение большой группы домашних хозяйств). Этот же договор регулирует предоставление местными властями субсидий для SEM.

долгосрочном формате местных властей с частным сектором посредством ГЧП. Растет число начальных и средних школ, а также университетов, созданных с помощью ГЧП, обслуживание и поддержание которых также осуществляется таким же способом.

Главные принципы взаимодействия следующие:

- распределение рисков между сторонами должно основываться на эффективности их предотвращения (что определит степень ответственности как для частного, так и для госсекторов);
- оплата должна быть произведена строго по окончанию работ;
- обеспечение соотношения «цена-качество» (соотношение полной стоимости проекта с учётом всех издержек для государства и качества предоставляемых услуг со стороны частного сектора) будет зависеть от типа договора о ГЧП и совершенства законодательства.

Обычно проекты ГЧП в сфере образования включают в себя создание макета будущего учебного заведения, строительство объекта, выделение средств на эксплуатацию объекта и\или восстановление и ремонт уже существующего. Эксплуатационная составляющая часто подразумевает как поддержание помещений в надлежащем состоянии, обеспечение работы общепита, хозяйственно-административный менеджмент, так и материально-техническое обеспечение строительства.

Традиционно поиском административно-преподавательского состава занимается государство, однако в целом ряде случаев данная функция передается ГЧП-контрагенту на определённых условиях.

Договорные обязательства оговаривают обязательства и стандарты предоставления услуг эксплуатационного характера в течение 20-30 лет.

Для большинства проектов ГЧП характерны:

- стандартный долгосрочный договор, в котором прописаны условия заключения соглашения о финансировании;

- расчет «жизненного цикла» стоимости проекта, принимая во внимание окупаемость объекта после вложения средств как в проектные работы и фактическое строительство здания, так и в обслуживание уже построенного объекта в течение его эксплуатационного периода;
- возможное ужесточение мониторинга за проходящими строительными работами, как со стороны частного сектора, так и государства, а также возможность исключить из ГЧП-проекта недобросовестно исполняющих условия договора партнёров;
- использование инновационных технологий, подходов и методов для обеспечения выполнения целей проекта. Данный пункт несёт особую важность в виду того, что в сфере образования особую роль играют IT-технологии.

1.5 Анализ рисков при реализации ГЧП-проектов.

Сжатые сроки реализации объектов, жесткие требования к предоставляемым услугам и чётко обозначенные условия заключения соглашения могут стать реальной угрозой как для репутации частного партнера, так и окупаемости вложенных инвестиций. Прежде чем принять участие в ГЧП-проекте в сфере образования, проектные кредиторы и спонсоры на первом этапе проводят исчерпывающий анализ ситуации на рынке, рассчитывают потенциальную окупаемость проекта и степень надёжности инвестиций, а также анализируют рискованность финансовых операций.

Некоторые виды рисков приведены ниже. Они в первую очередь характерны для сферы строительства жилых помещений в целом, однако в анализе присутствует и специфика, характерная для механизмов ГЧП в сфере образования и медицины.

Строительные риски

В первую очередь подвергают опасности успешное завершение ГЧП-проекта риски, связанные с качеством земельного участка. Непредвиденные проблемы с грунтом – отходы, окаменелость почвы, разложение грунта и другие природные факторы – могут затормозить строительные работы, нарушить предварительную договорённость о сроке завершения работ, и, соответственно, увеличить стоимость проекта.

В юрисдикциях ряда зарубежных стран государственный сектор берёт на себя обязательства, связанные с возникновением непредвиденных обстоятельств в отношении ухудшения грунтовых условий, что могло бы потенциально привести к невыполнению частным сектором строительных работ в назначенный срок. Однако такая ситуация наблюдается не во всех государствах. В тех случаях, когда государственный партнер перекладывает полностью ответственность за завершение строительных работ на предпринимателя, законодательно закрепляется возможность частного инвестора переложить ответственность, связанную с геологическими условиями, на подрядную организацию по строительству (которая имеет возможность профессионально оценить степень риска и, соответственно, рассчитать стоимость проекта более точно).

Завершение строительных работ

Перед тем как приступить к эксплуатации здания, проводятся сопутствующие проверочные тестирования (в том числе и проверка обеспечения необходимыми инженерными коммуникациями) по государственным стандартам. Оценивается работа как подрядчика, к которому будут предъявлены требования по оценочной неустойке, если с завершённым объектом будут какие-либо проблемы, так и эксплуатационной организации, оплата услуг которой будет уменьшаться в соответствии с возникнувшими дефектами построенного объекта и его неудовлетворительной характеристикой.

Опыт зарубежных стран показывает, что эффективность реализации данной стадии ГЧП-проекта основывается на следующих факторах:

- в договоре должны быть прописаны условия и параметры проведения тестирования оборудования и проведения пуско-наладочных работ до введения здания в эксплуатацию;
- необходимо предусмотреть возможность проведения тестирования оборудования и проведения пуско-наладочных работ до введения здания в эксплуатацию;
- подрядная строительная организация берёт на себя ответственность за эксплуатацию объекта в течение начального периода с целью выявления потенциальных недоработок;
- функции частного сектора (инвестора), подрядной строительной организации и поставщика услуг (взаимоотношения между которыми чаще всего оформляются в виде договора о совместной деятельности) должны быть чётко определены и прописаны. Необходимо установить сферу ответственности ГЧП-контрагентов относительно: проведения пуско-наладочных работ, инженерной комплектации, механизма решения споров между сторонами.

Планирование и участие в ГЧП-проекте третьей стороны

Ответственность, связанная с разработкой ГЧП-проекта и участия в ней третьей стороны, чаще всего закрепляется за частным бизнесом. В целях минимизации потенциальных рисков, до начала строительства объекта готовится развёрнутый план реализации строительных работ. Договор между ГЧП-контрагентами может также быть составлен таким образом, что сроки начала\завершения строительных работ были достаточно гибкими, или у частного бизнеса была возможность выйти из проекта с минимальными убытками. Третьей стороне договора необходимо предоставить

исчерпывающую информацию о проекте, о возможных рисках, требованиях на каждом этапе договора.

Изменения в законодательстве

Участники ГЧП-проекта обязаны вести свою деятельность в соответствии с соответствующим законодательством.

В виду того, что в зарубежных странах сделки по ГЧП заключаются преимущественно на долгосрочный период, законодательство в течение этого времени может измениться, и данный фактор не всегда прописан в договоре. Традиционно государство принимает на себя ответственность за изменения в законодательстве и компенсирует возможные убытки, связанные с такими изменениями (например, изменённый закон может непосредственно регулировать конкретный ГЧП-проект). Возникновение проблемной ситуации можно избежать, поровну разделяя обязательства между участниками ГЧП-проекта, иногда – перекладывая всю ответственность на субподрядчика. В противном случае спонсорам и инвесторам проекта необходимо заложить определенную сумму для обеспечения возможных убытков.

Спрос

Частный сектор редко сталкивается с проблемой отсутствия спроса на проекты ГЧП в сфере образования, в отличие от госсектора. Государство всегда уделяет особое внимание сфере образования, традиционно именно государство следит за количеством функционирующих школьных заведений по стране.

С другой стороны, ГЧП-проект, связанный со строительством высшего учебного заведения, будет также предполагать и строительство жилья для студентов. Оценка степени использования жилья и, соответственно, его

окупаемости, соотношение цена-качество, финансовая привлекательность проекта - зона ответственности частного инвестора

Участие госсектора в проекте

Сфера образования всегда имеет особую важность для государства. Госсектор обычно стремится оставить за собой право контролировать реализацию ГЧП-проекта и отбирать партнёров. В ряде стран законодательно закреплены условия такого вмешательства, механизмы и обеспечение компенсации убытков частного сектора.

Задержка поставок

В виду важности образовательного процесса необходимо минимизировать или предотвращать срыв занятий во время строительства объектов для образовательных нужд, поэтому соблюдение временных договорённостей имеет первостепенную важность. В сфере образования проекты ГЧП в основном подразумевают разрушение уже построенных зданий, строительство новых, или капитальный ремонт уже существующих построек.

Необходимо продумать, как такое строительство будет влиять на учебный процесс, и сколько времени займёт, например, переезд в новое здание. Так, контрагенты ГЧП-проекта должны строго соблюдать указанные в договоре сроки, а в случае неисполнения подвергаться санкциям.

Обычно соблюдение временных рамок изначально подразумевается в рамках любых ГЧП-проектов, однако, как показывает зарубежная практика, в сфере образования требования значительно строже.

Досрочное прекращение договора

ГЧП-проекты обычно связаны с большими финансовыми и репутационными вложениями, как со стороны госсектора, так и со стороны

бизнеса, поэтому последствия досрочного прекращения договора должны быть четко прописаны. Проблема заключается в том, что у разных сторон договора будут противоположные интересы.

Госсектору необходимо иметь возможность единолично разорвать договор, если, например, частный партнер значительно превысил сроки выполнения работ по контракту или же их уровень не соответствует указанному в договоре. Бизнес, в свою очередь, вложивший достаточные средства в проект, желает получить максимальную денежную компенсацию.

Размер и возможность компенсации за расторжение договора варьируется в зависимости от причины расторжения (добровольное расторжение, расторжение по причине невыполнения обязательств и проч.).

Зарубежный рынок ГЧП-проектов выработал приемлемые методы урегулирования конфликтов такого рода. Обычно финансовую окупаемость проекта рассчитывают, исходя из возможности досрочного прекращения договора, что является важнейшим фактором при принятии решения инвесторами.

Финансовая окупаемость проекта

В первую очередь инвестор в ГЧП-проект захочет удостовериться в окупаемости создаваемого объекта, в его дальнейшей прибыльности. В сфере образования, как и в любой другой сфере, главная задача частного инвестора - обеспечение стабильного дохода на основании расчета прибыли и убытков.

Соотношение цена-качество имеет первостепенное значение. И, как было упомянуто выше, учитывая возможность досрочного прекращения сделки, частный сектор должен быть уверен, что у него останется возможность вернуть себе часть вложенных средств в рамках взаимоотношений с госсектором, спонсорами или страховой компанией.

1.6 Типичные вопросы, возникающие при реализации ГЧП-проектов в социальной сфере.

В таблице 1 приведены некоторые общие вопросы, возникающие при реализации ГЧП-проектов в области строительства, ремонтных работ и эксплуатационных проверок построек, которые могут варьировать в зависимости от специфики конкретного проекта при строительстве объекта сферы образования или медицины.

Таблица 1. Общие вопросы и комментарии к ним, возникающие при реализации ГЧП-проектов в области строительства, ремонтных работ и эксплуатационных проверок в социальной сфере в зарубежных странах.

№ №	Вопрос	Комментарий
1.	Выбор партнера по проекту ГЧП	Для сферы образования, например, характерен высокий уровень эксплуатационного риска, и в соглашении о ГЧП-проекте необходимо прописать алгоритм распределения ответственности в случае, когда частный партнёр может отказаться от участия в проекте.
2.	Сроки соглашения	Соглашения в рамках ГЧП обычно заключаются на период 20-25 лет. Увеличение сроков фактического проведения работ будет пропорционально увеличивать сроки действия договора.
3.	Основные обязательства участников концессии	В соглашении необходимо зафиксировать условия и способы осуществления денежных санкций за ненадлежащее исполнение договорных обязательств (например, невозможность проводить занятия в классе из-за плохого освещения) в качестве взимания ежемесячно определённой суммы.
4.	Алгоритм взаимодействия в случае ЧП	Государство может вмешаться в процесс осуществления работ в рамках ГЧП-соглашения в случаях: <ul style="list-style-type: none">• аварии;• пожара;• необходимости ликвидации последствий

		<p>стихийных бедствий и катастроф;</p> <ul style="list-style-type: none"> • угрозы национальной безопасности и т.д. <p>Частный сектор должен быть осведомлён о последствиях такого вмешательства. В соглашениях между частным и публичным партнерами в рамках ГЧП-проекта необходимо зафиксировать возможные действия как государства, так и частного инвестора в случаях необходимости вмешательства госсектора.</p>
5.	Передача активов и персонала	<p>Может возникнуть такая ситуация, когда частному сектору в рамках ГЧП-проекта необходимо будет передать, например, существующие здания школы, оборудование или права на их использование другим контрагентам. Условия использования и права на использование часто обговариваются отдельно, и их необходимо зафиксировать в письменной форме.</p> <p>Может возникнуть необходимость передать полномочия по управлению персоналом частному контрагенту, такая возможность также должна быть зафиксирована в письменной форме.</p>
6.	Территория застройки и планировка	<p>В некоторых случаях государству выгоднее переложить все полномочия по изучению территории застройки на бизнес. Частному контрагенту сделки необходимо самостоятельно проводить, в частности, анализ состояния почвы, что не всегда оправдано с экономической точки зрения. Эти положения должны быть зафиксированы в соглашении.</p>
7.	Устанавливаемые госорганами технические требования для конкретного проекта-ГЧП	<p>Должны быть прописаны техническая и функциональная специфика сооружений социальной сферы (школы и больницы), планы застройки, строительные и пост строительные работы.</p>
8.	Планировка и строительство	<p>Для проектов ГЧП в области социальной сферы необходимо письменно закрепить:</p> <ul style="list-style-type: none"> • График строительных работ • Процесс согласования макета здания • Возможность госсектора вести внутренний и внешний мониторинг работ

		<ul style="list-style-type: none"> • Возможность вмешательства госсектора в работы • Санкции за причиненный ущерб
9.	Пусковое испытание и ввод в эксплуатацию объекта	<p>Необходимо законодательное оформление:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Объективных критериев проверки, по которым можно определить, соответствуют ли проделанные работы принятым стандартам. ▪ Способов проведения приёмочного испытания оборудования, определяющего степень готовности к эксплуатации объекта согласно его специфике
10.	Эксплуатационные требования	<p>Эксплуатационные требования (обычно детализируются в графике строительных работ) будут определять эксплуатационные стандарты и другие требования, в том числе и договорённость о регулярном техническом обслуживании, о проведении крупных ремонтных работ (должны также быть прописаны условия, когда и как будут проводиться такие работы, и как они будут затрагивать учебный процесс).</p> <p>В договоре о ГЧП-проекте часто прописываются способы измерения эксплуатационных характеристик, по которым легко оценить степень достижения заданных эксплуатационных требований.</p>
11.	Концессионные сборы	<p>Одноразовый ежемесячный платеж обычно прописан в договоре о ГЧП.</p> <p>Если существует практика оплаты гарантированного минимального концессионного сбора (что нехарактерно для проектов ГЧП в сфере образования), необходимо предварительно определить условия, по наступлению которых концессионный сбор не может быть возмещён.</p>
12.	Госрегулирование изменений в законодательстве	<p>Госсектор может иметь возможность вносить изменения в:</p> <ul style="list-style-type: none"> • организационную структуру ГЧП-услуг • условия заключения договорных соглашений <p>Госсектор также может иметь возможность вносить изменения в схему распределения долей</p>

		<p>участия контрагентов ГЧП-проекта, чтобы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • удостовериться, что ключевые участники ГЧП-проекта имеют достаточные финансовые средства для успешного завершения строительства • ограничить круг лиц, участвующих в ГЧП-проекте с целью не пустить в эту сферу нежелательных частных и юридических лиц; <p>Соответствующий госорган может иметь возможность внести изменения в законодательство, регулирующее привлечение заёмных средств, чтобы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • не затрагивать уже поступившие денежные средства в связи с прекращением обязательств • участвовать в рефинансировании (50\50).
13.	Влияние внешних факторов	<p>Внешние факторы, не подлежащие контролю со стороны государства и частного сектора, могут повлиять на сроки исполнения договора</p> <p>Таковыми обстоятельствами являются как природные катаклизмы (например, землетрясение), так и человеческие, такие как:</p> <ul style="list-style-type: none"> • террористическая атака, • всеохватывающая промышленная забастовка • серьёзная поломка, результатом которой является продления сроков договорённости или иные потери <p>Необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> • обеспечить защиту частного контрагента ГЧП-проекта от возможных денежных санкций • увеличить сроки действия соглашения о ГЧП • в некоторых случаях предоставить частному контрагенту ГЧП-проекта денежные компенсации
14.	Возмещение убытков	<p>Необходимо определить:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Условия требования контрагентом ГЧП-проекта у госсектора возмещения понесённых убытков (например, обязательства перед третьей стороной в связи с потенциальным

		<p>вредом, причиненным имуществу, или травмы физического лица)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Условия возмещения ущерба при вандализме ▪ Условия освобождения госсектором контрагента ГЧП-проекта от возмещения убытков ▪ Страховую ответственность (если есть необходимость)
15.	Страхование	<p>Государство определяет сферу действия страховки, необходимость приобретения которой контрагентами ГЧП-проекта в большинстве зарубежных стран закреплена законодательно. Необходимо урегулировать иные вопросы, связанные с невозможностью страхования контрагента (в связи с возможностью досрочного прекращения ГЧП-соглашения).</p>
16.	Досрочное прекращение соглашения по вине частного сектора	<p>Несоблюдение условий договора частным сектором является одной из причин досрочного прекращения концессионного соглашения. Однако нарушения, совершенные частным сектором, должны быть достаточно серьезными, и частному сектору должно быть предоставлено время на их исправление, прежде чем произойдет аннулирование концессионного соглашения. Чаще всего возможность досрочного прекращения действия договора возникает, если объект не прошел эксплуатационные испытания. Право на досрочный разрыв договорных обязательств возникает при:</p> <ul style="list-style-type: none"> • банкротстве компании; • нарушении условий договора; • обнаружении коррупционной составляющей или иной другой деятельности, противоречащей законодательству страны. <p>В виду больших финансовых затрат в ГЧП-проекты в социальной сфере, частному сектору необходимо провести анализ возможных последствий досрочного прекращения договора. Расторжение договора может произойти также по причине неудовлетворительных эксплуатационных характеристик объекта. Частному сектору необходимо правильно</p>

		<p>определить сроки выполнения работ, чтобы иметь возможность принять соответствующие меры для недопущения их снижения, прежде чем у госсектора появится возможность законодательно разорвать договорные отношения.</p> <p>При фиксации условий выявления неплатежеспособности контрагента и прекращения сделки необходимо учитывать и степень привлечения в проект финансовых средств. Такие условия должны быть приемлемы и для инвесторов, и других участников ГЧП-проекта.</p>
17.	Досрочное прекращение соглашения по вине госорганизации	<p>Существует четко ограниченный список обстоятельств, которые позволяют контрагенту ГЧП-проекта из частного сектора разорвать договор. Например, невыполнение обязательств по платежам по прошествии определённого времени со стороны государства.</p>
18.	Досрочное прекращение договора по причине чрезвычайного происшествия	<p>Если непредвиденные обстоятельства, препятствующие выполнению работ, продолжаются более шести месяцев, любой из контрагентов ГЧП-сделки имеет право на досрочное прекращение договора.</p>
19.	Добровольное досрочное расторжение договора	<p>Госсектор имеет возможность досрочно прекратить действие концессионного соглашения, если, например, такая деятельность противоречит интересам государства.</p>
20.	Компенсации в случае досрочного прекращения договора	<p>В рамках договора о ГЧП необходимо прописать возможный размер компенсаций в случае досрочного прекращения договора. На сегодняшний день ещё не сформирована практика по данному вопросу, и размер компенсаций неодинаков в разных странах.</p>

Как показывает зарубежная практика, определение наиболее эффективного из существующих способов реализации инвестиционных проектов с государственным или муниципальным участием должно быть увязано с общей системой планирования государственных инвестиций. Ряд государств движется к тому, чтобы применять количественный и

качественный анализ в отношении всех возможных форм реализации проектов.

Однако даже хорошо структурированные проекты требуют внимательного сопровождения на всех этапах своего жизненного цикла, четкого определения структур проектного управления, управления рисками и гибкости при управлении изменениями. Только подобный подход позволяет на практике добиться лучшего соотношения цены и качества проектного предложения.

2 Анализ применимости механизма концессии и других форм государственно-частного партнерства (контрактов жизненного цикла) при реализации инвестиционных проектов в социальной сфере в Российской Федерации.

2.1 Развитие нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства на федеральном уровне и в субъектах РФ.

«Программа экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу»²⁰ стала первым правовым документом в Российской Федерации, в котором были даны основные понятия государственно-частного партнерства.

В Программе было отмечено, что «развитие эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры. ГЧП предполагает использование лизинговых и концессионных механизмов, финансирование с привлечением частных

²⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года №38-р.

инвестиций социальных программ и инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение».²¹

На федеральном уровне создана определенная правовая база, регламентирующая отдельные аспекты государственно-частного партнерства. Основными нормативными правовыми актами в данной сфере являются:

- Федеральный закон от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- Федеральный закон от 21 июля 2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;

- Федеральный закон от 22 июля 2005 года №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;

- федеральные законы, регламентирующие создание и деятельность государственных корпораций;

- постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года №134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» и др.

Таким образом, основными формами осуществления государственно-частного партнерства в Российской Федерации являются концессионные соглашения, свободные экономические зоны и государственные корпорации.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» регулирует отношения, связанные с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, включая:

- перечень объектов концессионного соглашения;
- особенности передачи в концессию отдельных видов имущества;

²¹ Программа экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы).

- определение основных прав и обязанностей сторон соглашения;
- гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения,
- порядок заключения, изменения и расторжения концессионных соглашений (особенно в части принятия решения о заключении концессионного соглашения и проведения конкурсных процедур).

Законом предусмотрена единственная модель концессионного соглашения, в соответствии с которой концессионер осуществляет строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения, находящегося в собственности концедента или подлежащего передаче в собственность концеденту после строительства (реконструкции) с последующей эксплуатацией данного объекта концессионером на праве владения и пользования (рисунок 7).

Рисунок 7. Типовая структура договорных отношений на примере реализации проекта ГЧП в здравоохранении.



2.2. Особенности регионального законодательства в сфере государственно-частного партнерства.

К настоящему времени региональные законы о государственно-частном партнерстве приняты более чем в 60 субъектах Российской Федерации. Главным образом целью разработки регионального закона о государственно-частном партнерстве являлось создание правового инструмента, который бы стал альтернативой концессионным соглашениям.

Анализ регионального законодательства в сфере государственно-частного партнерства позволяет выделить две основных группы региональных законов о государственно-частном партнерстве:

- законы, содержащие достаточно детальное регулирование вопросов государственно-частного партнерства и во многом имеющие схожие положения с законом г. Санкт-Петербурга о государственно-частном партнерстве. Как правило, они включают детальное описание форм государственно-частного партнерства (форм участия публичного партнера), гарантии прав партнеров и т.д.;
- законы, содержащие рамочное регулирование отношений в сфере государственно-частного партнерства. Включают лишь общие положения (зачастую состоят из 5 - 7 статей) и являются фактически декларативными документами.

Одной из ключевых проблем регионального законодательства в сфере ГЧП является наличие рисков противоречия указанных законов и, соответственно, конкретных положений соглашений по проектам ГЧП, реализуемых в соответствии с такими законами, императивным нормам федерального законодательства. Важно отметить, что указанные риски объективны, вызваны отсутствием надлежащего регулирования отношений в рамках ГЧП на федеральном уровне и в целом не зависят от качества подготовки законов субъектов РФ (хотя, конечно, при качественно

проработке нормативно-правового акта часть рисков может быть существенным образом снижена).

Среди наиболее существенных рисков следует отметить:

- риск признания регионального закона о ГЧП недействительным;
- риск переквалификации в концессионное соглашение;
- риск переквалификации в государственный заказ;
- риски, связанные с получением прав на недвижимое имущество.

В настоящий момент в Российской Федерации ввиду бюджетных ограничений отсутствует возможность осуществить финансирование всей необходимой публичной инфраструктуры, требуемой для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в соответствующих сферах деятельности исключительно за счет бюджетных средств.

В действующем законодательстве отсутствуют достаточные правовые условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты в целях улучшения доступности и повышения качества публичных услуг на условиях распределения рисков и привлечения частных инвестиций и компетенций - проекты государственно-частного партнерства.

В настоящее время развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации сталкивается с препятствиями как объективного, так и субъективного характера, среди которых можно выделить следующие:

-отсутствие концепции развития государственно-частного партнерства, а также стратегии поэтапного введения и использования моделей государственно-частного партнерства;

-отсутствие на законодательном уровне четких ориентиров развития отраслей и сфер, в которых допустимо заключение между органами публичной власти и бизнес-структурами договоров и соглашений публично-правового характера, не позволяет устанавливать взаимоотношения долгосрочного характера;

-неразвитость банковской системы;

- несогласованность концессионного, бюджетного и земельного законодательства;
- несовершенство законодательства, регламентирующего отдельные виды государственно-частного партнерства;
- отсутствие обоснованной методики комплексной проверки финансовых предложений конкурсантов на предмет их реалистичности, несбалансированность технических и финансовых критериев отбора конкурсных заявок;
- высокие транзакционные издержки;
- отсутствие опыта реализации и управления такими проектами, квалифицированных специалистов в области государственно-частного партнерства и др.

В отдельных регионах (г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан) эти риски компенсируются благодаря четкому политическому намерению применять механизмы ГЧП. Однако этот пример не устраняет риск того, что территориальные органы прокуратуры, Министерства юстиции Российской Федерации или Федеральной антимонопольной службы в других субъектах Российской Федерации могут вынести решение о превышении субъектами Российской Федерации полномочий при принятии региональных законов о ГЧП, либо о переквалификации соглашения в концессионное соглашение или даже в государственные закупки, а также оспорить порядок отбора частного инвестора или процедуры передачи ему государственного имущества в рамках проекта.

В настоящее время одним из немногих практических механизмов участия государства в инвестиционной деятельности в качестве инвестора является предоставление бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности, регулируемое статьей 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом осуществление государственной поддержки инвестиционных проектов на федеральном уровне происходит посредством предоставления субсидий из федерального бюджета бюджету

субъекта Российской Федерации, на безвозмездной и безвозвратной основе.

Реализация этого механизма приводит к возникновению объектов капитального строительства в государственной/муниципальной собственности либо к реприватизации объектов недвижимости.

Более целесообразным и оптимальным механизмом государственной поддержки проектов является осуществление бюджетных инвестиций в негосударственные предприятия. Они регулируются ст. 80 Бюджетного кодекса «Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями» и фактически являются более эффективным механизмом участия государства в проектах, осуществляемых на основе государственно-частного партнерства.

Такой механизм упрощает включение в проект частных инвестиций, закрепляет контроль над имущественным комплексом после строительства объекта (в отличие от варианта предоставления субсидий), защищает интересы частного инвестора рыночными механизмами. Однако формальным препятствием его использования является отсутствие утвержденной методики определения эффективности государственного участия в капитале акционерных обществ, создаваемых с привлечением в их капитал бюджетных инвестиций и опасение федеральных исполнительных органов власти, что такое вложение средств является неконтролируемым со стороны государства.

В итоге более приемлемым, с точки зрения государственных органов власти, является безвозмездное предоставление средств в качестве субсидии, которое никаким образом вообще не позволяет государству влиять на участников проекта и принимать меры при его фактической неэффективности (по сравнению с заявленной), к тому же, существенным образом влияет на рост коррупционной составляющей таких проектов.

Анализ законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также сложившейся практики реализации проектов

государственно-частного партнерства показал, что в настоящее время отсутствует возможность реализации проектов государственно-частного партнерства по формам сотрудничества, используемым в мировой практике. Действующее российское законодательство регулирует только две формы: концессионные соглашения и контракты жизненного цикла.

2.3. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

Федеральный закон «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устраняет существующие ограничения в федеральном законодательстве для реализации проектов ГЧП.

В частности, привлечение субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием на основании возмездного договора частного лица подпадает под действующие нормы Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в котором заложены запреты включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов. С принятием законопроекта указанная проблема будет устранена.

Устанавливается механизм компенсации инвестору части затрат, понесенных при реализации соглашений о государственно-частном партнерстве. При этом долгосрочность таких затрат возможно будет обеспечить путем включения таких проектов в региональные и муниципальные целевые программы, которые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации могут приниматься на срок более трех лет.

Законом вносятся изменения в Земельный кодекс Российской Федерации в части установления возможности предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором располагается объект соглашения о государственно-частном партнерстве и (или) который необходим для осуществления инвестором обязательств в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве в рамках единых торгов на реализацию соглашения о государственно-частном партнерстве.

Вносятся изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, устанавливающие ведение общего учета операций, подлежащих налогообложению по соглашению о государственно-частном партнерстве; включение имущества, передаваемого по соглашению о государственно-частном партнерстве в состав имущества, подлежащего амортизации.

В целях реализации положений закона потребуются принятие постановления Правительства Российской Федерации о порядке общественного обсуждения проектов региональных законов о государственно-частном партнерстве и соглашений о государственно-частном партнерстве.

Данный закон задает общее направление развития нормотворчества в сфере ГЧП на региональном уровне, устраняет существующие ограничения в федеральном законодательстве и создает необходимые правовые условия для привлечения частного капитала в публичную инфраструктуру субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

3. Анализ критериев эффективности и реализуемости проектов ГЧП в социальной сфере.

Каждый государственный инвестиционный проект социальной сферы, вне зависимости от того, в какой форме предполагается его реализация, оценивается с точки зрения его реализуемости для государства

(муниципального образования), а также общеэкономической целесообразности.

3.1. Оценка реализуемости проекта

Перед проведением данной оценки инвестиционный проект уже должен иметь определенные физические и технологические параметры:

- описание основных технических показателей проекта,
- технологий, которые будут применяться при разработке проекта и эксплуатации создаваемого объекта инфраструктуры,
- описание ожидаемого результата и его цифровое или качественное выражение,
- описание возможных правовых моделей, на основании которых он будет реализовываться,
- обоснование, каким образом проект будет полезен и востребован для населения и других категорий потребителей услуг создаваемого объекта инфраструктуры.

Проект, имеющий обозначенные параметры и характеристики, оценивается с точки зрения его принципиальной реализуемости по следующим критериям:

(1) *Техническая реализуемость проекта* – оценка возможности реализации проекта по заявленным технологиям, включая:

- проверку данных технологий,
- выявление возможных технических рисков и
- определение степени их серьезности для проекта, государства (муниципального образования) и населения.

(2) *Правовая реализуемость* – проверка наличия существующих и возможных юридических рисков и препятствий для реализации проекта, включая:

- проверку возможности государственного (муниципального) органа заключить соглашение о ГЧП с частным инвестором, а также
- возможность использования иных способов его реализации.

Для проектов, реализуемых с использованием механизмов государственно-частного партнерства, отдельно стоит выделить критерии принципиальной реализуемости, связанные с наличием на рынке частных партнеров и инвесторов с соответствующими компетенциями. В том числе оценивается:

(1) *Наличие частных организаций, потенциально способных выполнить работы, а также осуществлять управление проектом* – данный критерий позволяет оценить со стороны публичного партнера на начальном этапе инициации проекта возможность привлечения в него соответствующего по уровню компетенций частного партнера (оператора).

(2) *Наличие частных организаций (финансовых институтов), потенциально способных осуществить внебюджетное финансирование проекта* – данный критерий позволяет определить, есть ли в целом на рынке организации, заинтересованные и способные финансировать рассматриваемый проект.

Оценка на данном этапе предполагает привлечение специалистов с соответствующим уровнем опыта: технические специалисты, инженеры, юридические и финансовые консультанты, консультанты по вопросам охраны окружающей среды, специалисты органов государственной (муниципальной) власти и прочие специалисты.

При этом стоит отметить, что оценка по данной группе критериев в целом может быть выполнена и государственным (муниципальным) органом самостоятельно, так как не требует чрезмерных трудозатрат и узкоспециализированных компетенций, носит концептуальный характер.

3.2. Оценка социально-экономической целесообразности проекта

В общем понимании данная оценка сводится к определению целесообразности государственного (муниципального) участия в реализации проекта. Данная оценка всегда проводится для публичных инвестиционных проектов и, по сути, отличает процесс их первичной оценки от оценки обычных коммерческих инвестиционных проектов. Данная оценка проводится по нескольким качественным и количественно-качественным критериям, к числу которых относятся:

(1) *Наличие устойчивой долгосрочной потребности в соответствующем объекте инфраструктуры или оказываемых с его помощью услугах* – оценка общей целесообразности участия государства (муниципального образования) в реализации соответствующего долгосрочного инвестиционного проекта, исходя из текущей и прогнозной потребности в нем со стороны населения и иных групп потребителей.

(2) *Согласованность проекта с различными прогнозными и программными документами Российской Федерации* – оценка соответствия инвестиционного проекта:

— программам долгосрочного и среднесрочного планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, включая стратегии социально-экономического развития, инвестиционные программы, государственные и отраслевые программы развития;

— стратегии развития государственно-частного партнерства либо иному документу стратегического планирования Российской Федерации и/или субъекта Российской Федерации, включающему соответствующий раздел (в случае наличия таковых).

(3) *Социальный эффект от реализации проекта* – качественная и, по возможности, количественная оценка социальных выгод от реализации проекта. В частности к таковым можно отнести:

- выгоды от повышения уровня образования среди населения (при строительстве новых школ);
- выгоды от улучшения ситуации в здравоохранении (при строительстве медицинских учреждений и спортивных сооружений);
- повышение уровня занятости населения; и другие.

Определение социальных (нефинансовых) выгод (эффектов) от реализации проекта на стадии оценки социально-экономической целесообразности обусловлено рядом факторов.

Во-первых, более полное понимание всех внешних эффектов (экстерналий) от реализации проекта позволяет эффективнее провести анализ выгод и издержек, учесть максимально возможное число рисков и их распределение.

Во-вторых, даже качественная оценка нефинансовых выгод на начальном этапе позволяет понять, целесообразно ли участие государственных (муниципальных) ресурсов в его реализации, и в общих чертах оценить, каков оптимальный объем такого участия.

Количественная оценка социальных (нефинансовых) эффектов от реализации проекта является трудоемкой задачей, требующей наличия соответствующего навыка, статистических данных и времени. В этой связи, на этапе оценки реализуемости и социально-экономической целесообразности проекта рекомендуется ограничиваться общим (но при этом полным) перечислением всех социальных (нефинансовых) эффектов от реализации проекта и их качественной оценкой.

Оценка реализуемости и социально-экономической целесообразности проекта закладывает основу для проведения последующих оценок проекта:

коммерческой целесообразности, платежеспособно спроса, анализа выгод и издержек. Данный этап, исходя из логики последовательной оценки, должен проводиться на самой ранней стадии процесса оценки.

При этом для эффективной оценки по выделенным выше критериям проект должен быть достаточно подробно прописан на уровне концепции и сопровождаться технико-экономическим обоснованием.

3.3. Оценка коммерческой целесообразности.

Следующим шагом в оценке эффективности проекта после признания его реализуемым и целесообразным с социально-экономической точки зрения должно быть определение его коммерческой целесообразности. Данный критерий означает привлекательность проекта со стороны частных инвесторов, что может выражаться в наличии высоких доходов от реализации, а также в разумном объеме рисков, передаваемых частному инвестору.

Анализ доходов от реализации проекта требует построения финансовой модели проекта, проверки движения денежных средств, доходности и финансовой устойчивости. Предварительная финансовая модель включает прогноз движения денежных средств, прибылей и убытков (ежеквартальный для первых трех лет реализации проекта, впоследствии – годовой), а также расчет финансовых коэффициентов по проекту и для инвестора, в том числе расчет:

- чистой приведенной стоимости (*NPV*),
- внутренней нормы доходности (*IRR*),
- рентабельности по доходу (*PI*),
- отдачи на инвестиции (*ROI*),
- коэффициентов покрытия долга (*DSCR*) и процентов (*ISCR*)²².

²² Для расчета указанных финансовых коэффициентов см.: Приказ Минрегионразвития России от 30.10.2009 № 493 «Об утверждении Методики расчета показателей и применения критериев эффективности

Проект обычно оценивается по критерию его коммерческой целесообразности до его обнародования. Здесь может учитываться опыт по реализации похожих проектов с участием частных инвесторов в данном регионе или в стране в целом.

Также возможно проведение исследований рыночной конъюнктуры, когда потенциальным инвесторам предлагаются общие параметры инвестиционного проекта для подготовки комментариев и предложений. Исследование рыночной конъюнктуры может осуществляться государственным (муниципальным) органом самостоятельно, либо поручаться специализированным проектным консультантам, которые обычно обладают более эффективным инструментарием и имеют больше возможностей для коммуникаций с потенциальными инвесторами и, соответственно, способны предоставить более точное и полное исследование рынка.

3.4. Оценка бюджетного и (или) потребительского спроса

На практике, инвестиционный проект может соответствовать критериям обоснованности, коммерческой и социально-экономической целесообразности, а также успешно пройти оценку выгод и издержек, однако, для принятия решения о его реализации публичному партнеру важно понимать, сможет ли он полностью или в части принять на себя обязательства по реализации такого проекта.

Данный этап первичной оценки предполагает проверку того, насколько инвестиционный проект при различных применяемых механизмах финансирования (в том числе в рамках ГЧП) повлияет на способность бюджета выполнять расходные обязательства, а также на показатели долговой нагрузки на бюджет в течение всего срока реализации проекта. К

принципам оценки выполнения инвестиционным проектом требований по наличию платежеспособного спроса относятся:

- сохранение объема долговых обязательств бюджета на экономически безопасном уровне;
- полнота и своевременность исполнения долговых обязательств бюджета;
- сокращение стоимости обслуживания государственного (муниципального) долга;
- наличие устойчивого потребительского платежеспособного спроса со стороны населения на объект инфраструктуры или оказываемые с его помощью услуги, если проект предусматривает такие платежи.

Оценка выполнения инвестиционным проектом требований по долговой нагрузке на бюджеты субъекта Российской Федерации и муниципального образования осуществляется в соответствии с:

- бюджетным законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- приказом Минфина России от 26.07.2013 № 75н «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов»;
- концепцией управления долговыми обязательствами субъекта Российской Федерации;
- методикой расчета долговой нагрузки на региональный и/или местный бюджет.

В качестве ключевых показателей оценки долговой нагрузки инвестиционного проекта на региональный (муниципальный) бюджет рекомендуется использовать:

- отношение объема долга (за вычетом выданных гарантий) к доходам регионального и/или местного бюджета (за вычетом безвозмездных поступлений);

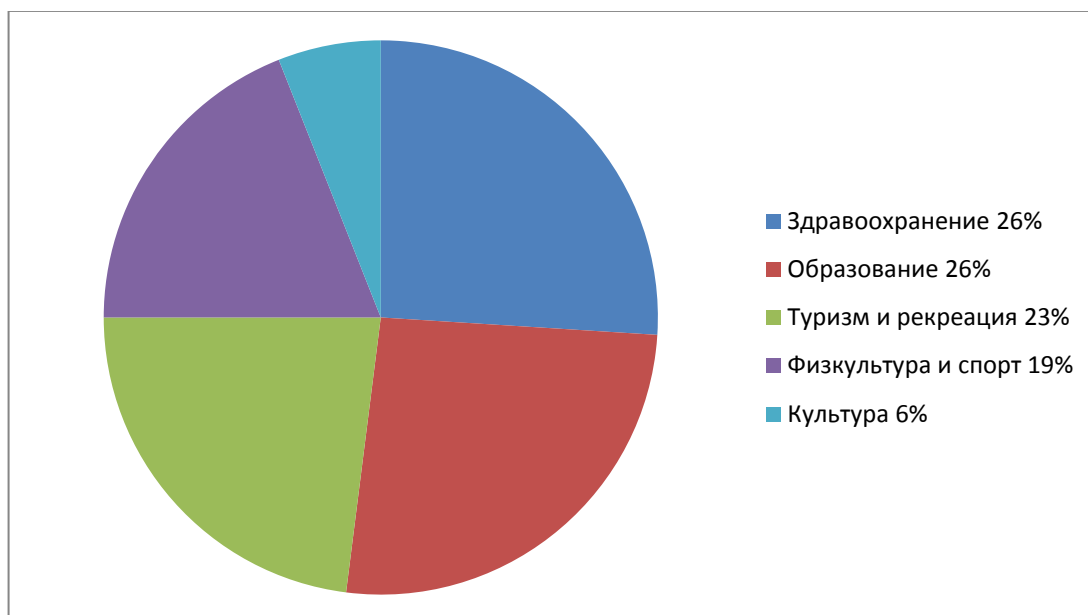
- отношение объема расходов на обслуживание долга к расходам бюджета;
- доля бюджетных инвестиций субъекта Российской Федерации в общем объеме расходов бюджета²³.

Значения данных показателей рассчитываются на весь горизонт бюджетного планирования в пределах срока реализации инвестиционного проекта.

4. Опыт реализации инвестиционных проектов в социальной сфере с использованием механизмов ГЧП в регионах Российской Федерации.

В последние годы в общем объеме инвестиционных проектов государственно-частных партнерств наблюдается устойчивый рост доли проектов, реализуемых в социальной сфере (рисунок 8).

Рисунок 8. Структура проектов ГЧП в социальной сфере в 2013 году %²⁴



²³ Методика расчета и нормативные значения показателей приведены в Приказе Минфина России от 26.07.2013 № 75н «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов».

²⁴ Подготовлено авторами на основе данных компании «Градиент Альфа Инвестментс Групп», презентация на инвестиционном форуме «East+West=Invest», Москва, октябрь 2013.

С одной стороны, это обосновано особым вниманием государства к данным отраслям, услуги которых имеют высокую значимость для населения. С другой - стабильным интересом предпринимательского сообщества к этой сфере, представляющей потенциальный рынок инфраструктурных проектов и имеющих устойчивый спрос.

Социальная функция становится приоритетным направлением развития государства, включая и соответствующую инфраструктуру. В настоящее время ввиду дефицита бюджетных региональных ресурсов выполнение данной функции наиболее эффективно при взаимодействии частного и государственного инвестора.

В социальной сфере наибольшее количество ГЧП-проектов реализуется в форме концессионных соглашений. Можно говорить о большой заинтересованности частного инвестора участвовать в создании и дальнейшем сопровождении объектов социальной инфраструктуры. Сфера также характеризуется несомненной инвестиционной привлекательностью. Это связано с критическим износом инфраструктурного фонда в субъектах РФ и инфраструктурными дисбалансами в целом ряде субъектов РФ.

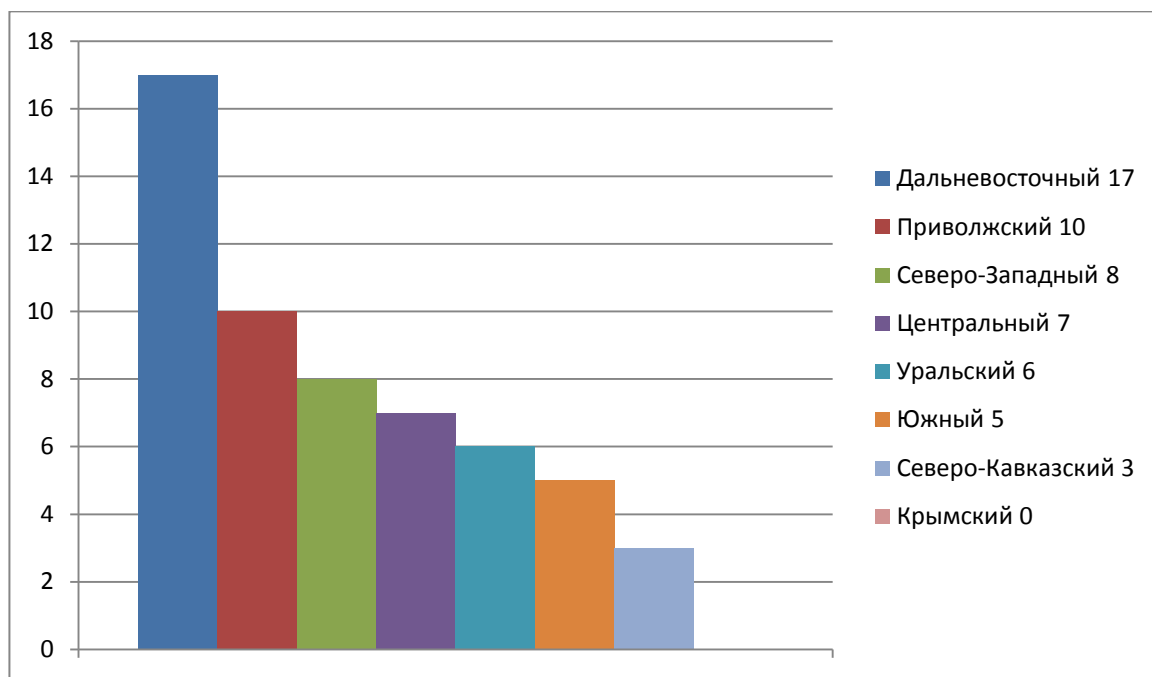
Механизмы ГЧП эффективны при решении социальных задач в сжатые сроки. Указом Президента РФ необходимо достичь стопроцентной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет к 2016 году.

Социальная сфера в России всегда представляла интерес для российских и иностранных инвесторов. В 2000-е годы поток инвестиций в социальную сферу резко возрос. В «нулевые» годы наращивать бюджетное финансирование государству позволяли нефтяные сверхдоходы. В текущем десятилетии бюджетный дефицит вынуждает власти принимать серьезные меры по повышению их эффективности.

В экономически развитых регионах и крупных городах к настоящему времени сформировался устойчивый спрос на качественные услуги, и эти

предпосылки открывают широкие перспективы в социальной сфере для государственно-частного партнерства (рисунок 9).

Рисунок 9. Проекты ГЧП в социальной сфере по федеральным округам, ед., 2014 г.²⁵



4.1. Государственно-частное партнерство в сфере образования.

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.

²⁵ Подготовлено авторами на основе данных Центра развития ГЧП.

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

- своевременность предоставления образовательной инфраструктуры;
- эффективность и качество предоставления услуг после завершения строительства объекта;
- специализированные навыки, которые могут быть недоступны публичному сектору;
- ускоренные процедуры закупок частным сектором;
- создание возможностей для публичного сектора сосредоточиться на функциях, где у него сравнительное преимущество (например, подготовка учителей).

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;
- 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 наем не ключевого персонала;
- платежи зависят от оказанных частным оператором услуг в соответствии с согласованными стандартами.

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 столько о лучшей практике, сколько о первом опыте завершенных проектов, что, впрочем, само по себе уже является хорошим результатом процесса развития сотрудничества государства и бизнеса.

Опыт реализации ГЧП-проектов в сфере образования в Ханты-Мансийском автономном округе.

В настоящее время на завершающем этапе подготовки находится самый масштабный проект ГЧП в сфере социальной инфраструктуры России - проект строительства школ и детских садов в Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО).

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 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 питания²⁶.

²⁶ А.Сорокин. Бизнес пришел в детские сады. – Российская газета, выпуск за 17.01.2012.

Проект реализуется на основе межмуниципального соглашения, которое предусматривает организацию единого тендера по выбору частного партнера. Основными критериями конкурса являются технические решения, затраты на строительство, сумма лизинговых платежей и выкупа и срок строительства.

Государственная корпорация "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" (далее – 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, 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.

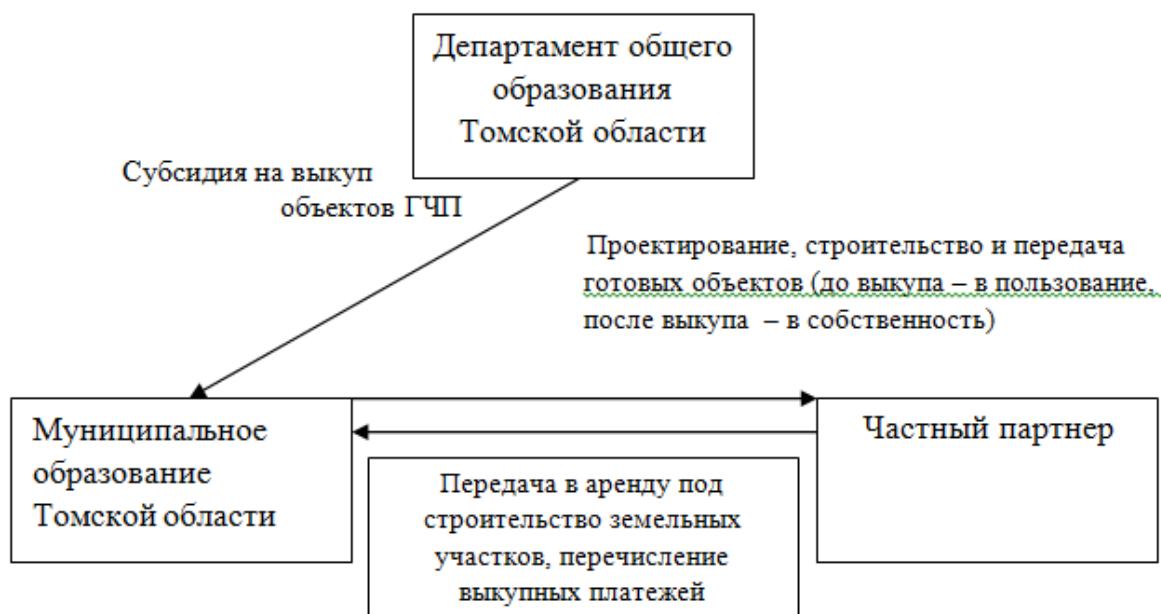
Финансирование по проекту предоставляется кредитной организацией под залог прав аренды земельного участка, построенного объекта и гарантии по выплате арендного платежа.

Опыт реализации ГЧП-проектов в сфере образования в Томской области.

Проект «Детские сады Томской области» реализуется по модели «проектирование - строительство - владение - управление – передача» (ДВООТ) и предусматривает строительство пятнадцати дошкольных учреждений на 2550 мест. Семь детских садов будут построены в Томск, по одному - в городах Северск и Стрежевой, Александровском, Верхнекетском, Каргасокском, Кожевниковском, Первомайском и Томском районах области.

Общая стоимость проекта составляет 2,6 млрд. Рублей. Финансирование осуществляется из средств регионального бюджета через предоставление межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям для последующего выкупа построенных зданий детских садов. Объекты будут выкупаться МО в рассрочку после ввода в эксплуатацию в течение пяти лет.

Рисунок 10. Схема взаимодействия сторон в рамках ГЧП-контакта по строительству детских садов в Томской области.



После введения в эксплуатацию детский сад в качестве объекта государственно-частного партнерства регистрируется в собственность частного партнера в сроки, указанные в соответствующем соглашении.

После регистрации права собственности между МО и частным партнером заключается договор купли-продажи объектов с рассрочкой платежа на срок до пяти лет. До перехода права собственности на объект ГЧП к муниципальному образованию частный партнер безвозмездно передает объект ГЧП соответствующему муниципальному образованию для осуществления образовательной деятельности. Частный партнер осуществляет техническую эксплуатацию самостоятельно либо передает полномочия по эксплуатации соответствующим муниципальным службам.

Для реализации проекта земельные участки предоставляются частному партнеру в аренду. По предварительной оценке при реализации данного проекта возможны следующие риски (таблица 2).

Таблица 2. Возможные риски при реализации ГЧП-проекта «Детские сады Томской области»

Увеличение стоимости строительных, отделочных материалов, оборудования, техники и строительно-монтажных работ	С частным партнером ГЧП-контракт заключается на условиях сдачи объектов в эксплуатацию и в соответствии с федеральными стандартами. Публичный партнер осуществляет расчет с частным партнером по цене, указанной в соглашении. Все риски удорожания стоимости Проекта возлагаются по ГЧП-контракту на частного партнера.
Изменение федеральных стандартов в части требований к организации и безопасности дошкольного образовательного процесса	
Уменьшение доходной части областного бюджета, налоговой базы и, как следствие, снижение платежеспособности публичного партнера. Это может быть также связано с общим снижением деловой, финансовой и экономической активности в Томской области, повлекшим ухудшение экономического положения региона.	По ГЧП-контракту публичный партнер принимает на себя обязательства осуществить расчет за введенные в эксплуатацию объекты. Все риски снижения платежеспособности публичного партнера возлагаются на публичного партнера.

Опыт реализации ГЧП-проектов в сфере образования в Астраханской области.

В Астраханской области проект по строительству объектов дошкольного образования реализуется по модели «строительство – владение – аренда – передача» (BOLT).

С учетом дефицита бюджета Астраханской области выделение бюджетных ресурсов на строительство тридцати одного объекта дошкольного образования власти региона посчитали невозможным. В этой связи Правительством Астраханской области было принято решение реализовать проекта по модели BOLT. Правовая среда региона позволяет использовать данный инструмент государственно-частного партнерства. Схема реализации проекта предполагает создание в течение года частным партнером за счет собственных и (или) привлеченных средств ряда объектов

дошкольного образования с дальнейшей их передачей в аренду для предоставления образовательных услуг.

Возврат вложенных средств будет осуществляться в течение шестнадцати лет (полный проектный цикл) за счет бюджетов муниципальных образований в виде регулярных арендных и выкупных платежей. Распределение рисков и оптимизация расходов на протяжении жизненного цикла проекта снизят бюджетную нагрузку и позволят увеличить инвестиционный потенциал муниципальных образований (МО) Астраханской области.

Возрастающие объемы налоговых поступлений (налоги на имущество, на прибыль, на добавленную стоимость) частично смогут компенсировать бюджетные затраты. При грамотной оценке рисков, капитальных и эксплуатационных затрат область и муниципальные образования смогут добиться достаточной стабильности при планировании бюджета при широких возможностях контроля за их расходованием средств.

Реализация проекта на условиях государственно-частного партнерства ускорит строительство и ввод объектов в эксплуатацию: к концу 2015 года станет возможным обеспечить в достаточном количестве создание новых мест в учреждениях дошкольного образования. Это будет позитивно воспринято населением и повысит репутацию областной и муниципальной власти.

Основными участниками соглашения выступают государственный партнер и одиннадцать МО Астраханской области. Важным отличием этой схемы ГЧП от аналогичных контрактов является то, что на стороне государственного партнера в соответствии с соглашением выступит специально созданное юридическое лицо для координации проекта в целом - Межмуниципальное хозяйственное общество (МХО).

Частный партнер, определенный в результате открытого конкурса, осуществляет строительство 31 объекта образования на территории 11 МО общим количеством 5000 мест, с их последующей передачей в аренду с

правом выкупа Межмуниципальному хозяйственному обществу на срок 15 лет.

Объекты дошкольного образования, полученные МХО, далее будут переданы им в безвозмездное пользование образовательным учреждениям для предоставления соответствующих услуг. В соответствии с соглашением срок строительной фазы составит один год. После принятия объекта дошкольного образования частный партнер и МХО подписывают договор аренды объекта с правом его дальнейшего выкупа. МО ежегодно направляет бюджетные средства в уставный капитал МХО, из которых выделяется необходимая сумма на оплату аренды.

По соглашению о ГЧП частный партнер осуществляет техническую эксплуатацию объектов, включая капитальный ремонт, самостоятельно или привлекая подрядные организации. Данное обязательство прекращается на дату передачи объектов в собственность МХО. По истечении срока действия соглашения объекты передаются в собственность МХО. Право собственности на объект оформляется лишь в случае полного внесения арендных и выкупных платежей.

Проект предполагает эффективное распределение рисков между партнерами, при этом частный партнер берет на себя риск финансирования, строительства, владения и эксплуатации. Государственный партнер берет на себя политические риски (законодательные новеллы), а также бюджетную достаточность для выплаты необходимых платежей по аренде и выкупу.

Структура финансирования

Частный партнер финансирует и выполняет (с возможным привлечением третьей стороны) проектные и строительно-монтажные работы. Капитальные затраты компенсируются суммой выкупных платежей (с учетом нормы рентабельности), выплачиваемых МХО Партнеру ежеквартально после передачи объекта в аренду (таблица 3).

Частный партнер производит субарендные платежи за земельные участки, находящиеся на праве аренды у МХО. Данный вид расходов, а также расходы по технической эксплуатации объекта, включаются в расчет арендных платежей, подлежащих уплате МО Партнеру ежеквартально.

Таблица 3. Основные показатели ГЧП-проекта по строительству объектов дошкольного образования в Астраханской области.

Нормативная база	Региональное законодательство о государственно-частном партнерстве
Инвестиционный консультант	Внешэкономбанк
Число объектов	31
Срок строительства	12 месяцев
Количество мест	5 000
CAPEX ²⁷	4,02 млрд. руб., включая НДС
Собственные средства партнера	20%
Заемное финансирование	80%
Рефинансирование	Арендные и выкупные платежи
Срок аренды	15 лет
Дисконтированный период окупаемости	15 лет
IRR ²⁸	10,8%
WACC ²⁹	10,65%

²⁷ **Капитальные расходы** (англ. *CAPital Expenditure*, CAPEX) — капитал, используемый компаниями для приобретения или модернизации физических активов (жилой и промышленной недвижимости, оборудования, технологий). Нередко встречается и такое определение CAPEX — это инвестиционные затраты на покупку основных фондов, а также затраты по обслуживанию кредитов на их приобретение.

²⁸ **Внутренняя норма доходности** (англ. *internal rate of return*, общепринятое сокращение — **IRR** (ВНД)) — это процентная ставка, при которой чистая приведённая стоимость (чистый дисконтированный доход - NPV) равна 0. NPV рассчитывается на основании потока платежей, дисконтированного к сегодняшнему дню.

²⁹ **Средневзвешенная стоимость капитала** (англ. *weighted average cost of capital*, WACC) — это средняя процентная ставка по всем источникам финансирования компании. При расчете учитывается удельный вес каждого источника финансирования в общей стоимости. Термин «средневзвешенная стоимость капитала» применяется в финансовом анализе и оценке бизнеса. Показатель характеризует относительный уровень

Рисунок 11. Схема взаимодействия сторон в рамках ГЧП-контакта по строительству объектов дошкольного образования в Томской области.



Цифрами на схеме обозначены:

1. Субсидия на выкуп объектов ГЧП.
2. Проектирование и передача исключительных прав на проектно-сметную документацию.
3. Передача в аренду земельных участков, формирование уставного капитала.
4. Передача в субаренду под строительство земельных участков, перечисление выкупных платежей.
5. Строительство, передача объектов ГЧП (до выкупа – в аренду, после выкупа – в собственность).
6. Передача объектов в безвозмездное пользование для оказания образовательных услуг.

Правительство Астраханской области фактически является участником указанной выше схемы ГЧП Проекта (рисунок 11) и выступает на стороне государственного партнера в части координации Проекта в целом и его финансового обеспечения через предоставление субсидий МО и государственных гарантий частному партнеру. При этом формально Правительство области не является стороной Соглашения.

общей суммы расходов по обеспечению каждого источника финансирования и представляет собой средневзвешенную стоимость капитала.

Также Правительство Астраханской области за счет бюджета региона выделяет средства на разработку типовой проектной документации (проекты повторного применения) на пять типов объектов образования с последующей передачей исключительных прав на нее Муниципальным образованиям для включения в конкурсную документацию.

ГЧП-проекты в сфере предоставления частных образовательных услуг

Российский рынок частного образования пока развивается не так динамично, как, к примеру, рынок платных медицинских услуг. До кризиса темпы роста составляли более 20% в год, сейчас они не превышают 5-7% (рисунок 12).

Рисунок 12. Объем платных услуг в системе образования, млрд. руб.³⁰



Примечание: * - среднегодовое за 2000-2005 годы, ** - среднегодовое за 2005-2008 годы.

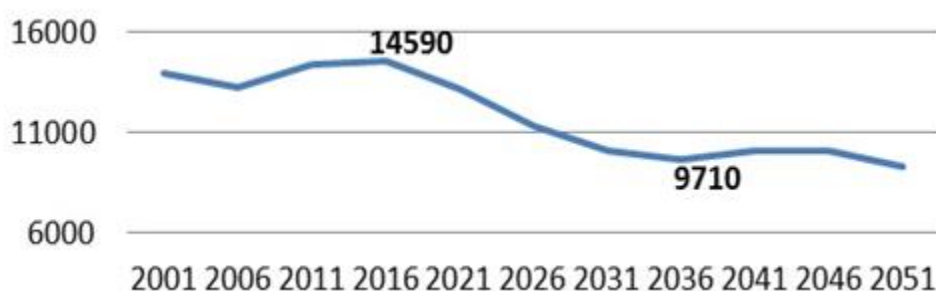
Можно отметить ряд благоприятных факторов, которые делают потенциально выгодными бизнес-проекты в сфере предоставления частных образовательных услуг. Во-первых, это сохраняющийся дефицит дошкольных учреждений. Во-вторых, в 2012 году были приняты поправки в закон об образовании, по сути, уравнивающие в правах государственные и негосударственные образовательные учреждения. В настоящее время

³⁰ Подготовлено экспертами компании «Градиент Альфа Инвестментс Групп» на основании данных Росстата.

частный детский сад или школа могут получать государственное финансирование, если соответствуют всем стандартам. К примеру, в 2013 году власти Москвы подтвердили, что арендная ставка для негосударственных детских садов и школ сохранится на уровне 1800 рублей за 1 кв. м. Поддержкой негосударственных образовательных учреждений занимаются также правительство Московской области и других регионов.

Инвесторы опасаются, что эти позитивные предпосылки могут быть перечеркнуты демографической конъюнктурой (рисунок 13). Сейчас Россия проходит пик демографической волны, в ближайшем будущем их количество будет сокращаться.

Рисунок 13. Число детей до 10 лет на начало года, тыс. человек³¹



В российском обществе назрел запрос на качественное образование. Наибольший успех на рынке частных образовательных услуг ожидает тех, у кого есть какие-то особые условия: либо неудовлетворенный спрос (например, строящиеся районы Новой Москвы), либо уникальная методика обучения, либо большой опыт в данной области, предпринимательский талант и личная страсть к образовательной деятельности.

При наличии таких условий на любом, даже стагнирующем рынке, можно добиться результатов при реализации проектов ГЧП. Показательный пример, удовлетворяющий всем вышеперечисленным условиям - сеть так называемых «билдинг-садов», затраты на одного ребенка в которых

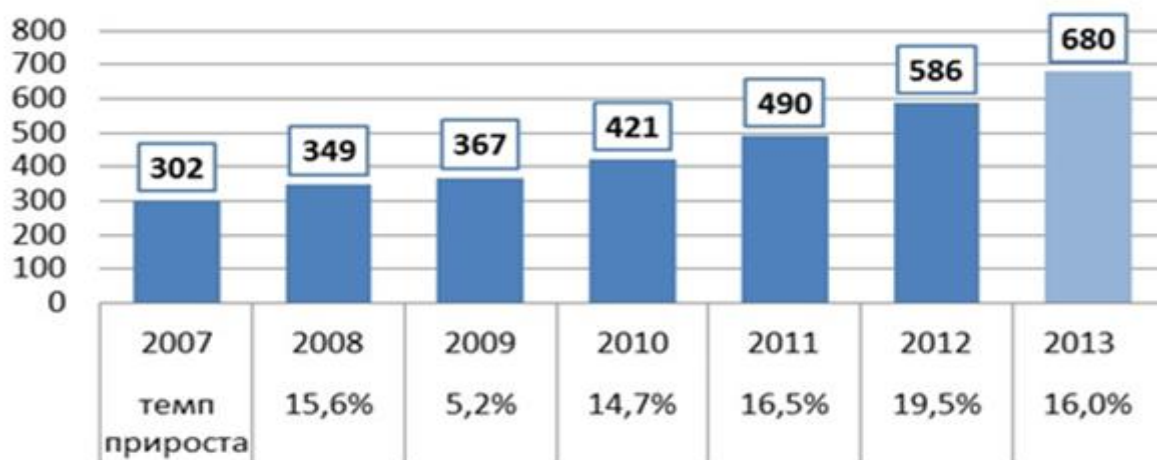
³¹ Расчеты экспертов компании «Градиент Альфа Инвестментс Групп» на основании данных Росстата и Института демографии НИУ ВШЭ.

составляют порядка 20% от затрат в обычных дошкольных учреждениях. Экономия достигается за счет размещения детсадов на первых этажах новостроек, в помещениях крупных предприятий, которые и пользуются их услугами. Проект поддержан Агентством стратегических инициатив, в регионах Приволжского федерального округа начата его реализация.

4.2. Опыт регионов России по реализации ГЧП-проектов в сфере здравоохранения.

Из всех отраслей, которые традиционно объединяет общее название «социальная сфера» (здравоохранение, образование, культура, спорт), наиболее привлекательной для инвестора сферой является медицина (рисунок 14).

Рисунок 14. Объем платных медицинских услуг в России, млрд. руб.³²



В 2012 году IPO компании MD Medical Group Investments (сеть клиник «Мать и дитя») была оценена в 900 млн. долл. После этого был совершен ряд других крупных сделок в медицине. В частности, за 50 млн. долларов было приобретено 75% компании KDL - третьего в стране поставщика услуг лабораторной диагностики; значительные инвестиции получили ОАО

³² Подготовлено компанией «Градиент Альфа Инвестментс Групп» на основании данных Росстата.

«Медицина», «Ава-Петер» и «Европейский медицинский центр». Эти инвестиции стали отражением динамики рынка частной медицины: в 2012 году он вырос на 19,5% и достиг 586 млрд. рублей. В 2013 году рост также был относительно высоким - на уровне 16%³³.

В условиях, когда качество государственного медобслуживания не всегда отвечает необходимым требованиям, а спрос уже сформирован, крупные инвестиционные проекты в медицине будут приносить инвесторам высокий доход³⁴. В сфере коммерческого здравоохранения особого внимания заслуживает проект Сбербанка России по строительству в «Новой Москве» медицинского кластера. Кластер объединит клинические, образовательные и научные учреждения. Медицинским консультантом является американская клиника Johns Hopkins, объем инвестиций составит почти 1 млрд. долларов.

Несмотря на все сдерживающие факторы (отсутствие налаженной системы долгосрочного финансирования, отсутствие федерального закона о ГЧП, инертность бюрократии, «теневая составляющая» бизнеса), в России уже есть ряд удачных примеров ГЧП в сфере здравоохранения (таблица 4). Кроме того, активно развивается сеть частных центров социального обслуживания для пожилых людей компании Senior Group, сеть клиник «Медси», сеть «Ава-Петер», предоставляющая услуги по лечению бесплодия и наблюдению беременности.

³³ По данным компании «Градиент Альфа Инвестментс Групп».

³⁴ Для примера: по оценкам экспертов рентабельность ОАО «Медицина» в 2013 году составила свыше 40%.

Рисунок 15. Объем инвестиций в проекты здравоохранения, млн. руб.³⁵.

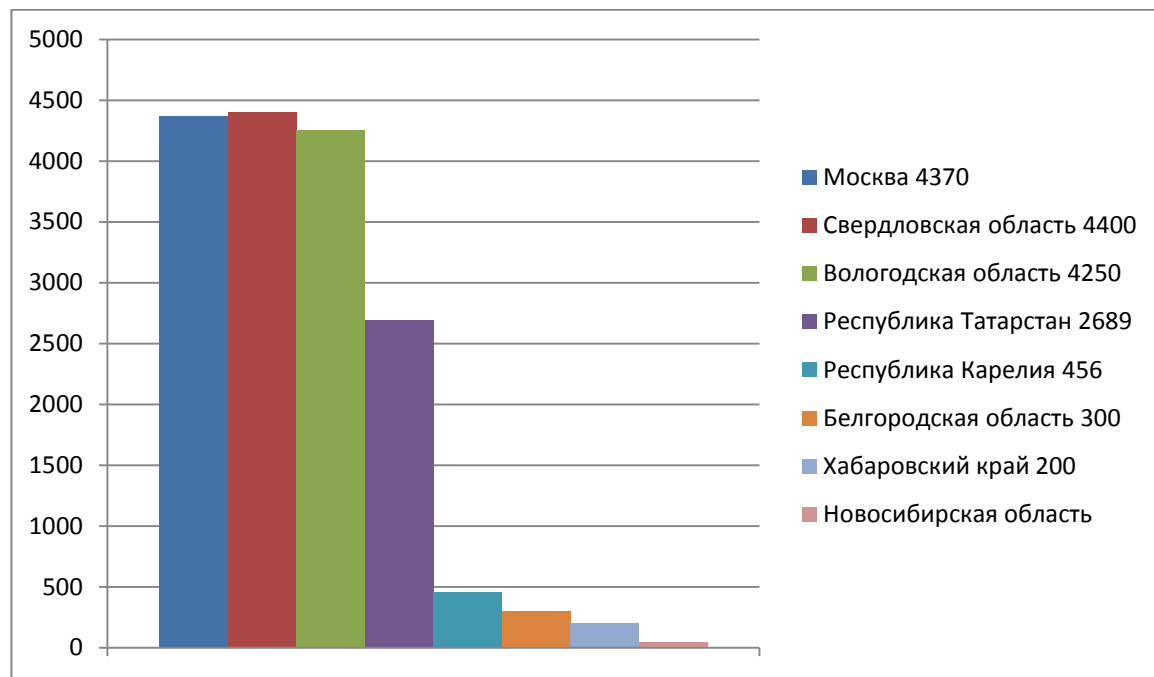


Таблица 4. Примеры ГЧП-соглашений в регионах России в сфере здравоохранения.

Субъект РФ	Вид работ	Дата/Срок соглашения, лет	Концессионная плата
Новосибирская область, г. Новосибирск	Реконструкция роддома	2009/22	Размер устанавливается в соответствии с протоколом конкурсной комиссии или на основании решения концедента о заключении соглашения. Порядок оплаты устанавливается на ежеквартальной основе в течение всего периода эксплуатации объекта соглашения.
Новосибирская область, г. Новосибирск	Реконструкция стоматологической поликлиники	2009/20	Размер не менее 1 305 000 рублей в соответствии с критериями конкурса. Порядок оплаты: ежеквартально с момента заключения соглашения и до окончания срока действия соглашения.
Республика Татарстан, г.	Строительство медицинского	2010/10	Размер 1 000 000 рублей. Единовременная выплата в течение

³⁵ Подготовлено авторами. Источник: «Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России». Исследование Центра развития ГЧП и ТПП РФ. Москва, 2014.

Казань	центра в области восстановления репродуктивного здоровья		трех месяцев со дня заключения соглашения.
Республика Татарстан, г. Казань	Реконструкция центра амбулаторного гемодиализа	2012/10	30% от чистой прибыли, полученной концессионером в результате реализации соглашения, определяемой на основании отчета о деятельности концессионера и отчета о прибылях и убытках с ежегодной выплатой.
Тверская область, г. Тверь	Строительство детской поликлиники	2012/12	Размер 10 000 рублей с единовременной выплатой в течение первого года эксплуатации объекта соглашения.
г. Москва	Реконструкция объекта здравоохранения	2012/49	Размер 1 000 000 рублей (критерий конкурса). Порядок оплаты: начальный разовый фиксированный платеж, вносимый в течение 30 рабочих дней с момента подписания соглашения.
Чувашская Республика, г. Чебоксары	Строительство диагностического центра Республиканской клинической больницы	2013/13	Размер 10 000 рублей единовременной выплатой в течение первого года эксплуатации объекта соглашения.

В регионах РФ на основе ГЧП сейчас функционирует несколько сетей гемодиализных центров - центров по очищению крови. Эта сфера здравоохранения наряду с перинатальной медициной особо привлекательна для частных инвесторов. Объясняется это относительной простотой организации таких центров и тем, что частный сервис всегда был лучше государственного.

Таким образом, непосредственным предметом ГЧП-контрактов (в форме концессии) в проектах сферы медицины становится инфраструктура – объекты недвижимости и оборудование, которые на период концессионного соглашения передаются с государственного баланса на содержание частному партнеру. Объем услуг, который должно оказывать населению медицинское учреждение, зафиксирован в соглашении, как и регулярная оплата их из

государственного бюджета по публичному тарифу (для пациентов услуги остаются бесплатными).

Расходы по содержанию и эксплуатации объекта, модернизации оборудования, первоначальные затраты на строительство и капитальную реконструкцию здания оплачивает инвестор. Вложения компенсируются оказанием платных медицинских услуг с расчетом получения прибыли за счет длительного срока концессионного соглашения.

Таким образом, наряду с транспортной инфраструктурой, ГЧП имеет большие перспективы и в социальной сфере: государство не всегда может обеспечить должный уровень сервиса, а частным инвесторам не всегда хватает рентабельности, чтобы заниматься бизнесом в этой сфере. Проекты ГЧП по развитию социальных объектов позволят повысить качество государственных услуг населению, способствуют качественному изменению структуры экономики и являются реальной альтернативой приватизации социальных объектов.

5. Рекомендации по формированию институциональной и законодательной базы использования механизмов ГЧП для реализации инвестиционных проектов в социальной сфере.

5.1. Рекомендации по формированию институциональной базы использования механизмов ГЧП

Совещательно - консультационные структуры и структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти в сфере ГЧП.

Созданы структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти, которые непосредственно занимаются государственно-частным партнерством. К ним относятся Департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства

Министерства экономического развития РФ, который осуществляет функции по обеспечению выработки государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности, и Департамент инфраструктурного развития и государственно-частного партнерства в Министерстве здравоохранения РФ, координирующий применение механизмов ГЧП в здравоохранении.

Также ведущими федеральными органами формируются совещательно – консультационные структуры такие, как координационные советы по ГЧП или центры ГЧП с целью повышения эффективности и профессионализма в реализации проектов в рамках ГЧП.

Приказом Министра экономического развития 19 мая 2014 года создан Координационный совет по государственно-частному партнерству при Минэкономразвития. На Координационный совет возложены функции по развитию механизмов государственно-частного партнерства, совершенствованию законодательства в сфере государственно-частного партнерства, разработке предложений по формированию и реализации основных направлений государственной политики в сфере государственно-частного партнерства, а также предложений по реализации системообразующих инфраструктурных проектов. Он призван наладить эффективное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ, финансовых институтов, экспертов для выработки совместных предложений по повышению эффективности реализации проектов ГЧП, совершенствованию законодательства и упрощению доступа к инструментам ГЧП.

В январе 2014 года приказом Минздрава России создан Координационный совет Минздрава России по развитию государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения. Координационный совет выполняет функции по:

- проведению мониторинга реализации инвестиционных проектов;

- рассмотрению предложений по разработке механизмов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения, направленных на развитие инфраструктуры и повышение качества и доступности медицинской помощи;
- совершенствованию нормативной правовой базы по вопросам государственно-частного партнерства;
- снятию ограничений по привлечению частных инвестиций;
- подготовке к реализации инвестиционных проектов.

В координационные советы обычно входят представители профильных федеральных органов законодательной и исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, а также представители научных и общественных организаций, инвестиционных компаний, профессиональных объединений и бизнес сообщества.

Представляется целесообразным создание центров ГЧП в социальной сфере при профильных федеральных органах исполнительной власти (Минобрнауки России, Минздраве России, Минспорте России, Минкультуры России), которые послужили бы площадкой для обсуждения инвестиционных проектов.

Успешной региональной практикой в данном направлении является создание специальных подразделений, ответственных за ГЧП на той или иной территории (такое подразделение уже действует в Санкт-Петербурге). Такие «отделы ГЧП» могут на основе государственной собственности формировать активы, которые могли бы быть интересны инвесторам.

5.2 Рекомендации по разработке стратегии взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с субъектами Российской Федерации по развитию государственно-частного партнерства (на примере Дальневосточного федерального округа).

Дальневосточный федеральный округ – это одна из ключевых территорий России, имеющая стратегическое значение. Однако темпы экономического роста и развития социальной инфраструктуры в этом регионе значительно отстают от среднероссийских показателей. Основой развития Дальнего Востока является реализация крупных инвестиционных проектов в социальной сфере с привлечением как отечественных, так и иностранных инвесторов при использовании механизма государственно-частного партнерства.

Проведение мероприятий по развитию механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в субъектах Российской Федерации, входящих состав Дальневосточного федерального округа, (далее – субъекты ДвФО) в первую очередь, предполагает определение основных исполнителей, отвечающих за реализацию указанных мероприятий, и наделенных соответствующими функциональными обязанностями. Ответственным исполнителем по реализации указанной задачи, выполняющим функции координатора развития ГЧП в субъектах ДвФО должно стать Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (далее – Минвостокразвития России).

Основными задачами Минвостокразвития России по развитию ГЧП на Дальнем Востоке должны стать:

1. Обеспечение методологического развития ГЧП на Дальнем Востоке.
2. Содействие в формировании нормативно-правовой базы и институциональной базы в сфере ГЧП в субъектах ДвФО.
3. Содействие реализации проектов ГЧП на территории субъектов ДвФО.

Непосредственными исполнителями мероприятий по развитию ГЧП в субъектах ДвФО являются органы государственной власти субъектов ДвФО, ответственными за реализацию политики в сфере ГЧП:

- Министерство экономического развития Амурской области;
- Управление экономики Правительства Еврейской автономной области;
- Министерство экономического развития, предпринимательства и торговли Камчатского края;
- Комитет экономики администрации Магаданской области;
- Департамент экономики и стратегического развития Приморского края;
- Министерство экономики и промышленной политики Республики Саха (Якутия);
- Министерство инвестиций и внешних связей Сахалинской области;
- Управление внешнеэкономического сотрудничества и инвестиций Хабаровского края;
- Департамент финансов, экономики и имущественных отношений Чукотского автономного округа.

По нашему мнению, в процессе развития ГЧП в субъектах ДвФО должны принимать участие ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» и институт развития Дальнего Востока (государственная компания или акционерное общество с государственным участием). Взаимодействие между указанными выше участниками процесса органами власти и должно осуществляться по направлениям, представленным в таблице 5.

Таблица 5. Распределение функций по развитию ГЧП
в Дальневосточном федеральном округе Российской Федерации

№ п/п	Функции	Минвосток развития России	Субъекты ДвФО	Фонд	Институт развития ДвФО
<i>Системные функции</i>					
1.	Разработка мер по повышению уровня нормативно-правовой базы и институциональной среды в сфере ГЧП в субъектах ДвФО	+	+		
2.	Методическое обеспечение сферы ГЧП	+			+
3.	Мониторинг регионального законодательства в сфере ГЧП	+			+
4.	Ведение реестра проектов ГЧП межрегионального, регионального и муниципального уровня	+	+		+
5.	Совершенствование нормативно-правового обеспечения и разработка стандартов в сфере ГЧП	+			+
6.	Определение сфер, в которых необходима реализация проектов ГЧП (в разрезе каждого субъекта ДвФО)	+	+		
<i>Функции на предпроектной стадии реализации проектов ГЧП</i>					
7.	Методическое сопровождение государственных органов в процессе разработки проекта ГЧП	+			+
8.	Консультационная поддержка госорганов и частных инвесторов			+	+
9.	Содействие в разработке концепции и ТЭО			+	+
10.	Оценка целесообразности проектов с точки зрения использования механизмов ГЧП			+	+
11.	Организация проведения общественной экспертизы ГЧП-проектов				+
12.	Комплексная оценка эффективности проекта (оптимальность формы, финансовая устойчивость и т.д.)			+	+
13.	Направление или согласование бюджетных заявок и подготовка обоснований для выделения средств федерального бюджета в случае финансирования государственных обязательств в ГЧП-проектах (где участвует федеральный бюджет)		+		+
14.	Согласование конкурсной документации в тех случаях, где стороной соглашений выступает Российская Федерация	+	+		+
15.	Организация конкурсных процедур по выбору частных партнеров проектов	+	+		

Функции на стадии реализации проекта ГЧП (контроль и мониторинг)					
16.	Мониторинг и контроль эффективности реализации проектов в субъектах РФ	+	+		
17.	Мониторинг хода реализации ГЧП-проектов, в том числе качества оказываемых в рамках соглашения о ГЧП услуг населению	+	+		

Сформированные выше меры предназначены для реализации совместно со всеми субъектами ДвФО. При этом в каждом из указанных регионов наблюдается разный уровень развития ГЧП. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 г. № 570-р был утвержден Перечень показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (далее – Перечень).

В число показателей указанного Перечня входит показатель «Уровень развития государственно-частного партнерства субъекта Российской Федерации», а также целевые значения указанного показателя в разрезе субъектов Российской Федерации на период до 2018 года.

5.3 Рекомендации государственному заказчику по выбору наиболее подходящей модели реализации государственного (бюджетного) инвестиционного проекта.

Учитывая международный опыт, а также формируемую нормативно-правовую базу в сфере государственно-частного партнерства в Российской Федерации в случае соответствия инвестиционного проекта всем указанным критериям ответственным органом власти может быть принято решение о:

— целесообразности применения механизмов ГЧП для реализации инвестиционного проекта;

- необходимости проведения комплексной проработки и оценки инвестиционного проекта на предмет сравнительного преимущества использования механизмов ГЧП;
- необходимости привлечения бюджетного финансирования для проведения комплексной оценки (за счет средств, предусмотренных в краткосрочной программе развития государственно-частного партнерства либо ином бюджетном документе, включающем соответствующую статью).

В случае частичного соответствия инвестиционного проекта критериям оценки рекомендуется руководствоваться типовой формой (Таблица 6) и матрицей принятия решения (Таблица 7).

Таблица 6. Типовая форма первичной оценки инвестиционных проектов

№	Наименование критерия оценки		Проект ГЧП
1	Реализуемость проекта		
	1-1	Техническая реализуемость проекта	да
	1-2	Правовая реализуемость проекта	да
	1-3	Соответствие экологическим стандартам	да
	1-4	Наличие частных организаций, потенциально способных выполнить работы, а также осуществлять управление проектом	да
	1-5	Наличие частных организаций, потенциально способных осуществить внебюджетное финансирование проекта	да
2	Социально-экономическая целесообразность проекта		
	2-1	Наличие устойчивой долгосрочной потребности в соответствующем объекте инфраструктуры или оказываемых с его помощью услугах	да
	2-2	Согласованность проекта с различными прогнозными и программными документами Российской Федерации	да
	2-3	Наличие социальных эффектов от реализации проекта	да
3	Коммерческая целесообразность		
	3-1	инвестиционный проект способен обеспечить доходность, привлекательную для частных инвесторов и привлечь внебюджетные средства для финансирования капитальных и/или текущих затрат по проекту (для проектов, предполагающих получение дохода путем оказания услуг населению)	да ³⁶

³⁶ Критерий 4-1 приоритетнее критерия 5-1 при первичной оценке, то есть при наличии необходимых для реализации проекта бюджетных средств возможность привлечения внебюджетных средств рассматривается как более приоритетная.

№	Наименование критерия оценки		Проект ГЧП
	3-2	затраты жизненного цикла для объекта (объектов) по инвестиционному проекту при реализации по механизмам государственного заказа выше, чем при реализации проекта по механизмам государственно-частного партнерства (для проектов, предполагающих получение дохода за счет средств бюджета)	да ³⁷
4	Наличие долгосрочного платежеспособного спроса		
	4-1	наличие долгосрочного платежеспособного спроса со стороны потребителей или обеспеченные (запланированные) бюджетные возможности со стороны государства (муниципального образования)	да
	4-2	отсутствует возможность выпустить государственные долговые обязательства	да
	4-3	сформированный портфель проектов государственно-частного партнерства не приводит к превышению приведенных нормативов долговой нагрузки	да

Таблица 7. Матрица решений первичной оценки инвестиционных проектов

	Критерий	Варианты решений по оценке проекта			
		Реализуемость	Социально-экономическая целесообразность	Коммерческая целесообразность	Наличие долгосрочного платежеспособного спроса
1	Проект реализуем на принципах ГЧП	+	+	+	+
2	Инвестиционный проект может быть реализован на принципах ГЧП при изменении внешних условий в будущем периоде	-	+	+	+
3	Частный инвестиционный проект	+	-	+	+/-
4	Инвестиционный проект, реализуемый за счет бюджетных средств	+/-	+	-	+
5	Инвестиционный проект требует дополнительной проработки	-	+	+/-	-
6	Проект не реализуем в текущем периоде	+/-	+	-	-

³⁷ В противном случае либо если не имеется возможности достоверно оценить затраты жизненного цикла для различных механизмов реализации проекта (при положительной оценке по остальным приведенным критериям), возможно рекомендовать проект для комплексной оценки с условием разделения оценки на две стадии. По результатам первой стадии, включающей сравнение затрат по проекту, а также качественных характеристик объекта, принимается решение о необходимости дальнейшей оценки.

5.4 Рекомендации по формированию законодательной базы использования механизмов ГЧП для реализации инвестиционных проектов в социальной сфере.

В связи с принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Закон) целесообразно подготовить изменения в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах в части установления особенностей налогообложения при реализации соглашений о государственно-частном партнерстве. При подготовке данных изменений, на наш взгляд, следует учитывать два аспекта:

во-первых, необходимо максимально конкретно определять особенности налогообложения ГЧП проектов с целью минимизации налоговых рисков, а впоследствии и налоговых споров, при применении норм законодательства;

во-вторых, особенности налогообложения при реализации соглашений о ГЧП должны быть направлены на стимулирование хозяйствующих субъектов к участию в реализации данных проектов с целью привлечения внебюджетных средств в развитие инфраструктуры.

В этой связи предлагается следующий комплекс мер.

1. В настоящее время Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) определены особенности налогообложения при реализации концессионных соглашений по налогу на прибыль организаций, налогу на добавленную стоимость и налогу на имущество организаций. Аналогичным образом необходимо закрепить особенности налогообложения в отношении соглашений о государственно-частном партнерстве (с учетом специфики данных соглашений и положений Закона). При этом в ряде случаев, возможно распространение уже существующих положений НК РФ в

отношении концессионных соглашений на соглашения о государственно-частном партнерстве.

Закон предполагает особые формы имущественных и финансовых отношений между участниками соглашения о ГЧП. При этом концессионером могут быть применены различные нормы налогового законодательства. Вследствие чего необходимо выявить основные налоговые риски и спорные моменты при реализации соглашения о ГЧП, разработать специальные нормы налогового законодательства, направленные на их устранение и внести соответствующие изменения в НК РФ.

2. Для эффективного осуществления проектов в сфере ГЧП необходимо законодательное установление механизмов финансовой поддержки инвесторов, среди которых особое место занимает налоговое льготирование. В целях повышения инвестиционной привлекательности концессионных соглашений следует разработать систему налоговых льгот для участников ГЧП проектов.

Учитывая зарубежный и отечественный опыт предоставления налоговых льгот, направленных на повышение инвестиционной активности субъектов предпринимательства, предлагаются следующие возможные к установлению налоговые льготы:

- налоговые каникулы (освобождение от уплаты одного или нескольких налогов);
- снижение ставок применимых налогов;
- ускоренная амортизация;
- неприменение правил о контролируемой задолженности («тонкой капитализации») к займам и кредитам, предоставленным в целях реализации ГЧП проектов;
- увеличение срока переноса убытков на будущее для целей налогообложения;

- снижение налога на дивиденды (в том числе налога на дивидендный доход иностранных инвесторов, удерживаемый у источника выплаты);
- снижение косвенных налогов;
- льготы по уплате таможенных пошлин;
- предоставление инвестиционного налогового кредита;
- предоставление отсрочки или рассрочки в уплате налогов.

Следует также рассмотреть возможность и целесообразность создания специального режима налогообложения при выполнении соглашений о государственно-частном партнерстве.

При разработке налоговых льгот следует учитывать интересы бюджета:

во-первых, предоставляемые налоговые льготы должны быть эффективными, реально снижающими налоговую нагрузку для инвесторов, во-вторых, в долгосрочной перспективе вследствие развития инфраструктурных объектов «выпадающие доходы» бюджета, как минимум, должны быть возмещены за счет роста налоговой базы по налогам в связи с созданием инфраструктурного объекта.

Кроме того, в отношении налоговых льгот могут быть установлены следующие особенности их предоставления:

- в зависимости от уровня рентабельности инфраструктурной отрасли;
- в зависимости от существенности (приоритетности) отрасли для экономики государства;
- в зависимости от срока предоставления (на весь срок реализации проекта, на определенное количество лет и т.д.);
- в зависимости от региональных климатических условий и географических особенностей региона;
- в зависимости от вида деятельности;
- в зависимости от масштабности проекта (объема необходимых капиталовложений);
- иные особенности.

3. Для «потенциального» частного партнера при участии в реализации ГЧП проекта важен не только уровень и объем предоставляемых налоговых льгот, но и понятность налогового законодательства. В связи с отсутствием ясного представления у инвестора о системе налогообложения он может избрать три варианта собственной экономической модели – консервативный, агрессивный и смешанный.

При консервативном варианте инвестор полностью уплачивает установленные законодательством налоги и сборы, даже если существуют нормы, позволяющие снизить налоговую нагрузку, но при этом могут вызвать споры в связи с их неоднозначной трактовкой и вступлением в противоречие с другими нормами.

Агрессивный вариант характеризуется повышенным уровнем риска налоговых споров, но при этом осуществляется минимизация уплаты налогов и сборов (в т.ч., посредством использования всех возможных налоговых льгот и «благоприятных для инвестора» норм законодательства). В связи с чем, при введении норм в налоговое законодательство следует учитывать принцип понятности, заключающийся в минимизация рисков неоднозначного толкования налогоплательщиком, налоговыми органами и судебными органами.

4. Стабильность налоговой системы РФ и ее предсказуемость важнее для инвесторов, чем размер налоговых ставок. Для инвестора важно, чтобы налоговые правила, действующие в момент окончания реализации ГЧП проекта, были аналогичны тем, которые существовали в момент заключения соглашения о ГЧП. «Потенциальному» частному партнеру необходимы гарантии стабильности налогового режима.

В этой связи считаем целесообразным введения моратория на применение норм налогового законодательства в процессе реализации ГЧП проекта, внесенных в законодательство о налогах и сборах после даты заключения соглашения, и ухудшающих положение частного партнера.

Сущность моратория заключается в том, что в случае внесения изменений в законодательство о налогах и сборах, увеличивающих налоговую нагрузку на частного партнера, после заключения соглашения о ГЧП, частный партнер в отношении налогообложения своей деятельности в рамках соглашения о ГЧП вправе применять нормы налогового законодательства, действовавшие во время заключения соглашения.

Однако введение моратория является лишь единичной мерой, направленной на реализацию принципа стабильности налоговой системы. Поэтому считаем целесообразным рекомендовать органам исполнительной и законодательной власти после принятия проекта Закона и внесения предложенных выше изменений в НК РФ придерживаться принципа стабильности налогового законодательства.

Необходимость реализации данного принципа была отражена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах»³⁸. Это придаст инвесторам определенную уверенность в стабильности налоговой системы и, соответственно, позволит составить долгосрочный прогноз реализации проекта с учетом минимального уровня рисков возникновения дополнительных налоговых издержек в процессе реализации ГЧП проекта.

³⁸ «Дальнейшие изменения налоговой системы возможны только в крайнем случае в связи с требованиями современной экономики, новыми приоритетами экономической политики государства, в том числе в связи с необходимостью стимулирования развития новых производств, инвестиционной деятельности и повышения качества налогового администрирования». Из Бюджетного послания Президента РФ В.В.Путина Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах». Москва, 13 июня 2013 г.

Подводя итоги проведенного исследования, можно отметить, что государству следует найти правильное соотношение между количественными и качественными подходами к оценке проектов ГЧП в социальной сфере, где еще недостаточен объем эмпирических данных для проведения количественного анализа и, в ряде случаев, также для комплексного анализа рисков. В целом это накладывает существенные ограничения на количественные аспекты анализа при принятии решений о реализации модели ГЧП: например, требует разработки ясных рекомендаций для работы с потенциальными проектами ГЧП в части формирования институциональной и законодательной базы (см. таблицу 8).

Таблица 8. «Дорожная карта» реализации рекомендаций по формированию институциональной и законодательной базы использования механизмов ГЧП для реализации инвестиционных проектов в социальной сфере

№	Рекомендация	Ответственный	Срок
Рекомендации по формированию институциональной базы использования механизмов ГЧП для реализации инвестиционных проектов в социальной сфере			
1	Рассмотреть возможность создания Центров ГЧП в социальной сфере при профильных федеральных органах исполнительной власти в качестве площадок для обсуждения инвестиционных проектов	Минобрнауки России, Минздрав России, Минспорт России, Минкультуры России, Центр развития государственно-частного партнерства, Торгово-промышленная палата Российской Федерации	1 кв.2016
2	Разработать для субъектов Российской Федерации	Министерство	

	<p>Федерации и муниципальных образований рекомендации по созданию структуры (органа или учреждения), уполномоченного осуществлять методическое и иное сопровождение инвестиционных проектов (информационное сопровождение, экспертиза), реализуемых на принципах государственно-частного партнерства за счет средств регионального бюджета. Финансовое обеспечение указанной в данном пункте деятельности должно быть предусмотрено в качестве ассигнований соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.</p>	<p>экономического развития Российской Федерации, Центр развития государственно-частного партнерства, Торгово-промышленная палата Российской Федерации</p>	<p>2 кв.2016</p>
3	<p>Разработать и внести на рассмотрение Правительства Российской Федерации план мероприятий («дорожную карту») по привлечению частных инвестиций в модернизацию социальной инфраструктуры Российской Федерации на принципах государственно-частного партнерства до 2018 года, включающую, в том числе следующие направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> • мониторинг и совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей сферу государственно-частного партнерства в Российской Федерации; • разработку стандарта развития механизмов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях; • разработку рекомендаций субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по привлечению частных инвестиций в модернизацию социальной инфраструктуры на принципах государственно-частного партнерства; 	<p>Министерство экономического развития Российской Федерации, Агентство стратегических инициатив, Минздрав России, Минобрнауки России, Минспорт России, Минкультуры России</p>	<p>3 кв.2016</p>

	<ul style="list-style-type: none"> исследование состояния, совершенствование и внедрение механизмов привлечения частных инвестиций на принципах государственно-частного партнерства в модернизацию социальной инфраструктуры; 		
4	<p>Подготовить предложения по созданию специализированного фонда содействия проектам государственно-частного партнерства, основными задачами которого будут:</p> <ul style="list-style-type: none"> содействие инициативам частных инвесторов по участию в инфраструктурных проектах на принципах государственно-частного партнерства; информационное содействие инвестиционным проектам, реализуемым на основании механизмов государственно-частного партнерства, с целью поиска потенциальных инвесторов; проведение экспертизы и технико-экономического обоснования проектов государственно-частного партнерства; разработка проектной документации. 	Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации	1 кв.2016
5	Создать официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет (либо использование официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов torgi.gov.ru) для размещения информации о проведении конкурсных процедур по отбору частного партнера (концессионера) для заключения соглашения о государственно-частном партнерстве (концессионного соглашения) по аналогии с порталом zakupki.gov.ru , а также информации о	Министерство экономического развития Российской Федерации, Агентство стратегических инициатив	3 кв.2016

	потенциальных проектах государственно-частного партнёрства (в том числе, внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»).		
6	Разработать комплекс мер по информированию и обучению субъектов предпринимательской деятельности основным принципам и возможностям государственно-частного партнерства.	Министерство экономического развития Российской Федерации, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, общественные организации	2 кв.2016
Рекомендации по формированию законодательной базы использования механизмов ГЧП для реализации инвестиционных проектов в социальной сфере.			
7	Провести анализ мероприятий федеральных целевых и государственных программ, предусматривающих значительные бюджетные инвестиции в создание/реконструкцию объектов инфраструктуры, с целью выявления мероприятий, реализация которых возможна на принципах государственно-частного партнерства (с установлением целевого показателя привлечения частных инвестиций для реализации программ).	Отраслевые федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации	1 кв.2016
8	Провести комплексный анализ отраслевого законодательства, регулирующего отрасли социальной сферы, с целью выявления и устранения норм, препятствующих осуществлению	Министерство экономического развития Российской Федерации,	2 кв.2016

	государственно-частного партнерства, либо снижающих привлекательность такого партнерства для частного партнера.	Экспертное управление Правительства Российской Федерации	
9	Провести анализ положений Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее – БК РФ) на предмет соответствия целям развития государственно-частного партнерства в части использования ассигнований бюджетных средств Российской Федерации. В частности, в абзац 4 статьи 69.1 БК РФ внести изменения, позволяющие предоставлять коммерческим организациям субсидию на выполнение государственного задания	Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации	2 кв.2016
10	В целях повышения инвестиционной привлекательности концессионных соглашений следует разработать систему налоговых льгот для участников ГЧП проектов. Учитывая зарубежный и отечественный опыт предоставления налоговых льгот, направленных на повышение инвестиционной активности субъектов предпринимательства, предлагаются следующие возможные к установлению налоговые льготы: <ul style="list-style-type: none"> - налоговые каникулы (освобождение от уплаты одного или нескольких налогов); - снижение ставок применимых налогов; - ускоренная амортизация; - неприменение правил о контролируемой задолженности («тонкой капитализации») к займам и кредитам, предоставленным в целях реализации ГЧП проектов; - увеличение срока переноса убытков на будущее для целей налогообложения; 	Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации	3 кв.2016

	<ul style="list-style-type: none"> - снижение налога на дивиденды (в том числе налога на дивидендный доход иностранных инвесторов, удерживаемый у источника выплаты); - снижение косвенных налогов; - льготы по уплате таможенных пошлин; - предоставление инвестиционного налогового кредита; - предоставление отсрочки или рассрочки в уплате налогов. <p>Следует также рассмотреть возможность и целесообразность создания специального режима налогообложения при выполнении соглашений о государственно-частном партнерстве.</p>		
11	<p>Разработать Порядок предоставления государственных гарантий по займам на реализации проектов в социальной сфере с использованием механизмов государственно-частного партнерства в рамках реализации норм проекта федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».</p>	<p>Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации</p>	<p>3 кв.2016</p>
12	<p>Подготовить предложения по:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ реализации механизмов поддержки проектов государственно-частного партнерства посредством принятия на себя кредитных рисков по рефинансированным кредитам, выданным на реализацию проектов государственно-частного партнерства; ✓ распространения программы кредитования под залог нерыночных активов на проекты государственно-частного партнерства, при условии сокращения ставки ниже уровня фондирования банков в 	<p>Центральный Банк Российской Федерации</p>	<p>3 кв.2016</p>

	Центральном Банке и наличия у заемщиков соответствующих государственных гарантий.		
13	Разработать меры компенсации выпадающих доходов коммунальных компаний – частных партнеров (концессионеров), осуществляющих свою деятельность в рамках ранее заключенных или вновь заключаемых соглашений о государственно-частном партнерстве (концессионных соглашений) в случае «заморозки» роста уровня тарифов на услуги (ресурсы) этих коммунальных компаний.	Министерство финансов Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации	3 кв.2016
14	Рассмотреть возможность введения моратория на применение норм налогового законодательства в процессе реализации ГЧП проекта, внесенных в законодательство о налогах и сборах после даты заключения соглашения и ухудшающих положение частного партнера.	Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации	4 кв.2016

Публичному заказчику следует быть реалистичным при использовании количественных методов анализа. Они могут быть полезными для принятия обоснованных управленческих решений, но должны пониматься и использоваться в большей степени в качестве инструмента комплексного и систематического изучения результатов проектов ГЧП на предмет реализации исходных предположений, а не как научный процесс, обосновывающий использование анализа Value for Money.

Анализ рисков важен для успешного использования механизмов ГЧП. Вне зависимости от того, используется ли при этом количественный анализ, оценка рисков позволяет достичь эффективности проекта как в плане его организации (через структурирование проекта), реализации (через эффективное управление рисками), так и предотвращения налоговых неожиданностей.

Обновление данных необходимо для проведения обоснованного анализа проектов ГЧП и оптимизации инвестирования в проекты развития социальной сферы. Количественные подходы к анализу цены и качества, а также к анализу рисков могут быть существенно улучшены посредством систематического сбора данных о реализуемых проектах ГЧП, результатов итогового анализа для данных проектов.

Наконец, определение наиболее эффективного из существующих способов реализации инвестиционных проектов с государственным или муниципальным участием должно быть увязано с общей системой планирования государственных инвестиций в развитие социальной сферы. Ряд государств движется к тому, чтобы применять количественный и качественный анализ в отношении всех возможных форм реализации проектов. Многие из них уже получают выгоды от внедрения четких требований к их реализации и оценке, и использования при этом поддержки со стороны квалифицированных экспертных и консалтинговых организаций.

В будущем анализ соотношения цены и качества может и должен систематически применяться ко всем основным типам проектов в социальной сфере в целях определения лучшего способа их реализации.

Даже хорошо структурированные и оценённые проекты требуют внимательного сопровождения на всех этапах своего жизненного цикла, четкого определения структур проектного управления, управления рисками и гибкости при управлении изменениями. Только подобный подход позволяет на практике добиться лучшего соотношения цены и качества проектов.