Государственно-частное партнерство в России: теория и практика

1. ГЧП вообще
   1. Импорт. Адаптация
      1. Многое просто отсутствует. Ошибки
      2. Почему – нет понимания, что это вообще
   2. Понятие ГЧП
      1. Договорные отношения между частн и гос – как правило
      2. Цель – управление или развитие объектов публич инфрастр или оказание публ услуг
      3. Частный партнер несет ответст, его вознагр зависит от качетсва и спроса
         1. Передача рисков
      4. Признаки
         1. Долгосрочно 5+лет (у нас 3) меньше – фикция
         2. Распределение рисков и ответсв между партнерами
            1. Не только создание, но и эксплуат и обслуж
         3. Частное финансирование для общ инфрастр
         4. Осн – обязательное финансирование создания объекта частным партнером
      5. Финансирование
         1. Два источника
            1. Прямая оплата
            2. Налоги
         2. Поэтому
            1. Возвратность инвестиций
            2. Получение прибыли
         3. Традиционные источники
            1. Гос бюдж – гос заказ
            2. Собств средств гос компаний (метро)
            3. ГЧП позволяет перенести проблему привлечения денег на частный сектор
      6. ГЧП или госзаказ
         1. В нек странах регулируется одним законом

Начать хотелось бы с процесса появления феномена ГЧП в России и определения взгляда на качество имплементации его в отечественные реалии. Понятие «государственно-частное партнерство» было привнесено в российскую практику из практики международной. Будучи подвергнутой переработкам и адаптациям, эта сфера общественной жизни, не потеряв статуса затеи прогрессивной и почетной, тем не менее, не стала исключением и несколько растратила заложенные в нее изначально идеи и принципы. Что-то было неправильно понято, что-то искажено, а что-то и просто посчитали неважным. В такой ситуации не лишним будет рассмотреть само понятие государственно-частного партнерства в том виде, в котором оно задумывалось как инструмент улучшения качества человеческой жизни, попутно делая заметки о том, как та или иная особенность реализовала себя в российской действительности.

Взглянем на идеологически верное определение государственно-частного партнерства, которое используется в международной практике. Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это взаимодействие частного и публичного сектора, реализуемое на основе долгосрочного контракта (соглашения), с целью развития и/или управления объектами публичной инфраструктуры и/или оказания публичных услуг, в котором частный партнер несет существенную часть риска и ответственности в течение всего срока действия такого контракта (соглашения), а также предоставляет существенную долю финансирования, и его вознаграждение зависит от качества исполнения им обязательств по контракту (соглашению) о ГЧП и/или спроса на оказываемые услуги с использованием такой инфраструктуры. Необходимо заметить, что существенный объем финансирования обязательным условием не является, но обычно способствует более эффективному распределению рисков. В соответствии с этим определением, можно выделить наиболее существенные признаки ГЧП и рассмотреть проблемы, имеющие свойство возникать в отечественной практике относительно каждого из признаков.

1. Партнерство должно быть долгосрочным. В международной практике норма - минимум 5 лет.
2. Распредеоение рисков и ответственности между партнерами за счет привлечения частного инвестора не только к созданию объекта, но и к его последующей эксплуатации и/или техническому обслуживанию.

Действительно, необходимость в течение существенного по продолжительности промежутка времени выполнять обязательства по обслуживанию и поддержке созданного объекта мотивирует частного партнера минимизировать расходы на эти обслуживание и поддержку путем использования в процессе создания более качественных материалов, тщательного планирования, высококвалифицированных специалистов и прочих составляющих ответственного подхода к работе. Однако, в российском законодательстве, в частности, в 224-ФЗ «О ГЧП, …», устанавливается минимальный срок соглашения – 3 года, а для концессионного соглашения минимальный срок и вовсе не установлен. При таком коротком сроке соглашения невозможно передать частному партнеру риски, связанные с эксплуатацией объекта, возникающие во время использования его по прямому назначению (а в некоторых случаях даже начать это использование оказывается невозможным). Встречающиеся в отечественной практике концессионные соглашения, заключенные на одиннадцать месяцев, являются таковыми только на бумаге – реально продуктивным государственно-частным сотрудничеством считать их нельзя. Обязанности концессионера не должны заканчиватся сразу после постройки стадиона, дороги или школы – все эти объекты внезапно станут намного более качественными, продуманными и удообными пользователям, если частный партнер будет понимать – чем больше экономия на планировании, материалах и качестве работ – тем больше потери во время ремонтов и использования объекта.

1. Привлечение частного финансирования для создания объекта общественной инфраструктуры
2. Обязательное финансирование создания объекта частным партнером (концессионером), при этом публичный партнер (концессионер) вправе компенсировать часть затрат, понесенных на создание объекта соглашения, а также осуществлять полное или частичное финансирование затрат, связанных с эксплуатацией и/или техническим обслуживанием объекта соглашения.

Часто сам факт привлечения частного финансирования преподносится как основной и практический единственный мотив организации ГЧП. Однако, нельзя забывать, что как минимум не менее важной целью является именно распределение рисков, если конкретнее – перекладывание возможно боьлшей доли ответственности на частного партнера.

Также, говоря о вопросах финансирования проекта, необходимо понимать, что частный инвестор не меценат, жертвующий деньги на общественно-полезное начинание, прежде всего он заинтересован в собственнной выгоде. Поэтому финансирование инфраструктуры из частных источников всегда предполагает возвратность вложений. Одним из первых шагов при рассмотрении возможности организации ГЧП должно быть определение способа эту возвратность обеспечить. В этой связи существуют два основных направления:

1. Концессионер периодически получает определенную и заранее оговоренную плату, т.н. плата за доступность. Реальный доход от использования объекта (например, оплата проезда по дороге) напрямую передается концеденту. Разрабатывается система штрафов, в соответсттви с которй эта плата может быть уменьшена в случае недостаточно качественного выполнения частным партнером своих обязательств по созданию и обслуживанию объекта, но выше оговоренного предела его доход не поднимется. Соответственно, при таком методе оплаты после сдачи объекта концессионер несет только эксплуатационные риски, он все еще заинтересован в качестве объекта, определяющем стоимость и частоту ремонтов и обслуживания, но от будущего спроса (даже от его отсутствия) дивиденды частного партнера зависеть не будут.
2. Механизм минимального гарантированного
3. Прямой сбор платы.