**Раздел 1. Развитие государственно-частного партнерства: теоретические основы и базовые принципы**

**Что такое государственно-частное партнерство?**

**Государственно-частное партнерство (ГЧП)** основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора. Его ключевыми особенностями являются:

1. Долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет);
2. Передача рисков частному сектору;
3. Многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами.

ГЧП обращается к инновационным методам, применяемым государственным сектором для заключения контракта с частным сектором, использующим свой капитал и управленческий потенциал при реализации проектов в соответствии с установленными временными рамками и бюджетом, в то время как государственный сектор сохраняет ответственность за обеспечение населения этими услугами выгодным для него способом и оказывает позитивное воздействие на экономическое развитие и повышение качества жизни населения.

**Различные типы ГЧП…**

Существуют различные типы ГЧП, создаваемые в силу разных причин, покрывающие широкий круг рыночных сегментов и отражающие разного рода потребности государства в услугах инфраструктуры. Несмотря на разнообразие типов ГЧП, можно выделить две основные категории: институциональное ГЧП, которое охватывает все формы совместных предприятий между государственными и частными участниками; и контрактное ГЧП.

Концессии, имеющие длительную историю государственно-частного финансирования, в наибольшей мере ассоциируются с ГЧП. При внедрении в государственный сектор принципов управления, принятых в частном секторе, частного финансирования и «ноу-хау», концессии стали самой используемой формой такого вида финансирования. Концессии представляют собой контрактную организацию, при которой государственный сектор передает объект (недвижимость) или право оказывать услугу частному предприятию, которое осуществляет управление ГЧП в течение определенного периода времени. Часто контракт предусматривает проектирование и строительство объекта для производства услуги. Типичная терминология для таких контрактов описывает в большей или меньшей степени их функции. Контракты, включающие множество функций, являются: контрактами «концессионными» или контрактами «проектирование - строительство - финансирование - эксплуатация»

2 Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП

("Design - Build - Finance - Operate"), так как они охватывают все указанные выше элементы: финансирование, проектирование, строительство, управление и техническое обслуживание. Часто данные виды контрактов финансируются за счет потребителя (например, плата за питьевую воду, газ и электричество, общественный транспорт и т.д., однако это не распространяется на «социальное» ГЧП в таких сферах деятельности, как здравоохранение, исправительная система, суды, образование, дороги и оборона).

**…И частной финансовой инициативы (ЧФИ), модели, когда «платит государственный сектор»…**

Другая модель основана на частной финансовой инициативе (ЧФИ), получившей развитие с 1992 г. в Великобритании. Сегодня эта инициатива адаптирована отчасти в Канаде, Франции, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Норвегии, Финляндии, Австралии, Японии, Малайзии, США и Сингапуре как составляющая программы реформ по предоставлению государственных услуг. В отличие от классической концессионной модели, в ЧФИ схема финансирования является иной. По схеме ЧФИ (так называемая «теневая концессия») контракты по государственным услугам и работам, финансируемые частным сектором, охватывают те же элементы, но по практическим соображениям обычно оплачиваются не потребителями, а государством, например, общественное освещение, больницы, школы, дороги с «теневой оплатой», когда плата за пользование зависит от объема перевозок и производится государством по фиксированным ставкам.

Главным элементом финансирования, благодаря которому местные власти в состоянии платить частному сектору за такие проекты, являются выдаваемые центральными властями кредиты ЧФИ3. ЧФИ является не только разновидностью заимствований; займы возвращаются по истечении периода ЧФИ поставщиком услуг, который несет риск, в случае если услуга надлежащего качества не оказана. В таком случае местные органы власти передают частному партнеру ответственность за разработку схемы ЧФИ и контроль за поставкой услуг, а также теоретически и риск по реализации проекта. Стоимость такого займа, в результате, оказывается выше стоимости обычного правительственного займа (но может стать дешевле, если принять во внимание лучшее управление рисками). В настоящее время такой способ финансирования не всегда рассматривается как заимствование из государственного бюджета, хотя способ его производства за счет государственных средств может быть различным.

**... составляют основу разных типов контрактов и способов передачи риска.**

**2.1. Основные положения теории партнерства государства и бизнеса в современной экономике. Определения и базовые принципы.**

В настоящее время одним из ключевых факторов, сдерживающих рост экономики России, является недостаточный уровень развития инфраструктурных отраслей, таких как транспорт, энергетика, коммунальное хозяйство. При этом данные отрасли испытывают острый дефицит инвестиций для реализации необходимых проектов по развитию и модернизации инфраструктурных объектов, а также недостаток эффективных управленческих ресурсов и технологий работы в рыночных условиях.

Одним из наиболее эффективных путей привлечения инвестиций и технологий для их развития является использование механизмов государственно-частного партнерства (далее - ГЧП). Именно ГЧП позволяет максимально ускорить создание новых и модернизацию действующих инфраструктурных объектов, находящихся в государственной собственности, и имеющих важное значение для экономики в целом.

**Государственно-частное партнерство** – это взаимодействие государственного и частного секторов, предусматривающее полную или частичную передачу субъектам частного сектора ответственности за оказание услуг, традиционно относящихся к сфере ответственности государственного сектора, на условиях адекватного распределения между его участниками рисков, ответственности и выгод, а также при сохранении контроля со стороны государства.

Согласно закону № 627-100 ГЧП — взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без об разования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных.

**Наиболее общее определение дано этому явлению В.Г.Варнавским: «Государственно-частное партнерство - это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг»**

Итак, каковы же причины частно-государственного партнерства?

Частно-государственное партнерство создается по следующим причинам:

1) недостатка средств государственного (муниципального) бюджета для реализации социально значимых проектов, или содержания объектов, находящихся в государственной (муниципальной) собственности.

2) стремления частных лиц получить экономическую выгоду от участия в частно-государственном партнерстве в виде налоговых льгот предпринимательской деятельности, дохода от использования объектов государственной и муниципальной собственности.

Принципы частно-государственного партнерства:

1. Приоритет договорного регулирования частно-государственного партнерства. Гражданско-правовой договор - это эффективный и гибкий инструмент частно-государственное партнерства. Он позволяет в наибольшей мере учесть интересы обеих сторон.

2. Гласность и прозрачность отношений партнерства. Этот принцип означает требование раскрытия участниками партнерства информации о том, как идут дела в партнерстве (федеральный, региональный, местный уровень). Его применение на практике может служить одной из мер для замены непосредственного государственного контроля предпринимательской деятельности. Следует использовать обязательное раскрытие определенной информации партнерства, сделать ее доступной для публичного ознакомления. Такой порядок будет способствовать установлению честности и нравственности в частно-государственном партнерстве.

3. Страхование рисков частно-государственного партнерства. Страхование рисков реализации проектов частно-государственного партнерства позволяет совместить механизмы предотвращения убытков и механизмы получения компенсации в случае их причинения.

5. Равенство сторон соглашения частно-государственного партнерства. Этот частноправовой принцип должен быть проведен через все законодательство, регулирующее частно-государственное партнерство.

6. Конкурсный порядок заключения соглашений частно-государственного партнерства.

7. Автономность сторон частно-государственного партнерства.

8. Свобода в заключении партнерского соглашения, определении его условий.

**2.2.** Основные формы реализации совместных проектов государства и бизнеса.

В зависимости от характера решаемых в рамках ГЧП конкретных задач все множество существующих и постоянно вновь возникающих форм партнерств можно подразделить на отдельные модели. Очевидно, что любое такое деление в значительной степени условно, и во многих случаях партнерства используют и развивают формы, базирующиеся на преимуществах разных моделей и их сочетании. Тем не менее различаются организационные модели, модели финансирования и модели кооперации.

В мировой практике сложилось множество разнообразных моделей, форм, типов и конкретных вариантов реализации партнерских отношений между государством и бизнесом. Принятые классификации ГЧП выделяют обычно следующие формы:

1.*Контракты* как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности.

2.*Аренда* в ее традиционной форме (договора аренды) и в форме *лизинга*. Особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что происходит на определенных договором условиях передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. Традиционные договора аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру. В специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупа государственного или муниципального имущества.

3.*Концессия* (концессионное соглашение), которую можно определить как договорную форму предоставления инвестору права на хозяйственное использование государственной или муниципальной собственности, при этом инвестору необходимо уплачивать государству или муниципальному образованию определенную договором концессионную плату. Обязательным условием концессии является также осуществление концессионером (инвестором) инвестиций в целях улучшения передаваемого или создания нового имущества с последующей его передачей в государственную или муниципальную собственность.

По общему мнению, целью внедрения законодательства о концессиях является создание гарантированных условий привлечения инвестиций для освоения существующего или создания нового государственного и муниципального имущества (объекта концессии), имеющего большое общественное и социально-экономическое значение. Таким образом, с помощью механизма концессии используется уже имеющееся или создается новое имущество, при минимизации бюджетных расходов, а также, что немаловажно, пополняется федеральный или муниципальный бюджет за счет налоговых и других выплат.

Концессии способны привлечь значительные частные инвестиции в модернизацию экономической, жилищно-коммунальной и социальной инфраструктуры. Появление в законодательстве Российской Федерации термина "концессионные соглашения" произошло в 2005 г., когда был принят Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях".

4. *Соглашения о разделе продукции.* Эта форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом частично напоминает традиционную концессию, но все же отлична от нее. Различия заключаются прежде всего в разной конфигурации отношений собственности между государством и частным партнером. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная по соглашению продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть. Раздел продукции между государством и инвестором, его условия и порядок определяются в соглашении.

*5. Совместные предприятия* являются распространенной формой партнерства государства и частного бизнеса. В зависимости от структуры и характера совместного капитала разновидностями этой формы могут быть либо акционерные общества, либо совместные предприятия на долевом участии сторон.

Существует ряд моделей ГЧП, благодаря которым становится возможным разделение сфер ответственности и принятия рисков государственным и частным секторами в проектах ГЧП. Наиболее распространенными являются следующие формы партнерств.

***«Приобретение – строительство – эксплуатация» (BBO – Buy – Build - Operate)*:**

Передача государственного имущества частной и квазигосударственной структуре на условиях контракта, согласно которому имущество должно быть модернизировано и эксплуатироваться определенный период времени. Государственный контроль осуществляется на протяжении действия контракта о передаче имущества.

***«Строительство - владение - эксплуатация» (BOO - Build – Own – Operate):***

Частный сектор финансирует, строит, владеет и эксплуатирует сооружение или оказывает услугу на основе пожизненного владения или аренды. Государственные ограничения устанавливаются в оригинальном соглашении и посредством функционирования постоянного регулирующего органа.

***«Строительство - владение – эксплуатация - передача» (BOOT - Build – Own – Operate – Transfer):*** Структура частного сектора получает франшизу на финансирование, формирование, построение и эксплуатацию сооружения (а также на взимание платы за использование) на определенный период, по истечении которого право собственности возвращается государству.

***«Строительство – эксплуатация – передача» (BOT – Build – Operate - Transfer):***

Частный сектор проектирует, финансирует и строит новое сооружение на основе долгосрочного концессионного соглашения и эксплуатирует его в период действия этого соглашения. По истечении срока действия соглашения право собственности возвращается государственному сектору, если это право еще не перешло по причине завершения проекта. Фактически, такая форма охватывает модели BOOT и BLOT с единственным отличием - по форме собственности объекта.

***«Строительство – аренда - эксплуатация – передача» (BLOT - Build – Lease – Operate – Transfer)*:** Компания частного сектора получает франшизу на финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию арендуемого сооружения (а также и взимание платы с потребителей услуги) на период аренды, внося рентную плату.

***«Проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация» (DBFO – Design – Build – Finance - Operate):*** Частный сектор проектирует, финансирует, строит и эксплуатирует новое сооружение на основе и в период долгосрочной аренды. Частный сектор передает новое сооружение государственному сектору по истечении аренды.

***«Участие в финансировании» (Finance Only):*** Структура частного сектора (как правило, компания по оказанию финансовых услуг) финансирует проект напрямую или посредством различных механизмов, таких, как долгосрочная аренда или выпуск ценных бумаг (облигаций).

***Контракт на эксплуатацию и обслуживание (O & M - Operation & Maintenance Contract):*** Частное предприятие в соответствии с условиями контракта эксплуатирует определенный период времени имущество, принадлежащее государственному сектору. Право собственности на имущество сохраняется за государственной структурой.

(Многие не склонны рассматривать такую модель как ГЧП и называют такие контракты сервисными или контрактами на обслуживание).

***«Проектирование – строительство» (DB – Design - Build):*** Частный сектор проектирует и строит объекты инфраструктуры на основе строительного контракта немедленной эксплуатации для удовлетворения запросов государственного сектора на услуги, часто оказываемые по фиксированной стоимости. Таким образом, риск за перерасход передается частному сектору. (Многие не склонны рассматривать модель DB в рамках ГЧП и называют такие отношения контрактами на выполнение государственного заказа).

***Право на эксплуатацию (Operation License)***: Частный оператор получает право (лицензию) на производство и предоставление общественной услуги, как правило, на определенный период. Такая модель часто используется в проектах по информационным технологиям (ИТ).

При реализации проектов государственно-частного партнерства в рамках его организационно-правовых моделей задействуются разнообразные конкретные формы сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Разнообразие механизмов, форм и методов государственно-частного партнерства позволяет достаточно широко использовать возможности частного капитала в решении государством многих проблем, связанных с публичным интересом. В отраслях производственной, транспортной и социальной инфраструктуры применяются все варианты концессионных соглашений, совместные предприятия с участием государственного и частного капитала, а также проекты, основанные на договорах гражданского и публичного права.

**2.3. Законодательство**

Как любое правовое регулирование ГЧП происходит в соответствии с законодательством на федарельном, региональном и муниципальном уровне.

Правовое регулирование ГЧП на федеральном уровне

Общие вопросы ГЧП регулируются гражданским законодательством.

Особенности правового режима ГЧП задаются положениями бюджетного законодательства, закона от 21.07.05 № 94-ФЗ (в ред. от 20.04.07) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», закона от 21.12.01 № 178-ФЗ (в ред. от 26.04.07) «О приватизации государственного и муниципального имущества» и другими.

21.07.05 был принят закон «О концессионных соглашениях» (№ 115-ФЗ). Целями данного закона являются привлечение инвестиций в экономику РФ, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений, и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Деятельность ОЭЗ регулируется Налоговым кодексом, Таможенным кодексом, Земельным кодексом, Градостроительным кодексом, а также специальным законом от 22.07.05 № 116-ФЗ (в ред. от 18.12.06) «Об особых экономических зонах в РФ».

Также приняты законы от 31.05.99 № 104-ФЗ (в ред. от 19.12.05, с изм. от 19.12.06) «Об особой экономической зоне в Магаданской области», от 10.01.06 № 16-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области…».

Обязательства сторон по договорам ГЧП регулируются и иным законодательством.

*Российское законодательство предусматривает особые положения, касающиеся налоговых режимов для проектов ГЧП.*

*Так, Федеральным законом от 06.06.05 № 58-ФЗ в ст. 256 Налогового кодекса РФ введено положение, что амортизируемое имущество, полученное организацией от собственника имущества в соответствии с законодательством РФ об инвестиционных соглашениях в сфере деятельности по оказанию коммунальных услуг или законодательством РФ о концессионных соглашениях, подлежит амортизации у данной организации в течение срока действия инвестиционного соглашения или концессионного соглашения.*

*Начинает формироваться правоприменительная практика по налоговым вопросам концессионных соглашений (так, вопросам исчисления налога на имущество и налога на прибыль посвящены письма от 24.10.05 № 03-03-04/1/287 и от 19.01.06 № 03-06-01-04/06 Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ).*

Специальное законодательство по вопросам ГЧП формируется на региональном уровне.

В Санкт-Петербург действует закон от 25.12.06 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Закон устанавливает порядок и условия участия Санкт-Петербурга в ГЧП путем заключения и исполнения от имени Санкт-Петербурга соглашений, в том числе концессионных.

**Законодательство.**

Правовое оформление ГЧП возможно через различные правовые конструкции, как общие, так и специально разработанные для ГЧП. К ним, в частности, относятся:

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

Таким образом, в настоящее время деятельность в рамках ГЧП в России регулируется как общим законодательством (Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, в том числе Федеральный закон от 2007 г «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности», Таможенный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 2006 г. «О защите конкуренции», Федеральный закон от 1995 г. (с последующими изменениями) «О соглашениях о разделе продукции», так и специальными законами).

К специальным можно отнести следующие Федеральные законы: от 2005 г. «Об особых экономических зонах в РФ», от 2005 г. «О концессионных соглашениях», от 2005 г. (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 2008 г.), «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», от 2007 г. (в редакции 2007 г.) «О внесении изменений в федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», от 2007 г. «О внесении изменений в федеральный закон «Об особых экономических зонах в РФ» и другие законодательные акты, а также постановления Правительства Российской Федерации 2005 г. ( в редакции 2007 г.) «Об инвестиционном фонде в Российской Федерации», о «Федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса на 2007-2012 гг.» 2006 г., «О создании открытого акционерного общества «Российский информационный фонд информационно-телекоммуникационных технологий» 2006 г., «Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания» 2006 г. и др.

Кроме того, к специальным законам относится значительный массив законов по вопросам ГЧП и инвестиционной деятельности, принятых на региональном уровне (например, Законы 2006 г. «Об участии г. Санкт-Петербурга в государственно - частных партнерствах», «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области», «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Приморском крае» и др. Однако, государственно-частное партнерство в регионах и муниципалитетах распространяется, главным образом, на реализацию инфраструктурных и социальных проектов, а не научно-технических и инновационных.

**В СПбСлайды 1, 2**

В Санкт-Петербурге реализуются крупные промышленные инвестиционные проекты, которые очень важны для города.

Обеспечение устойчивого роста инвестиций в экономику Санкт-Петербурга достигается за счет одновременной работы по ряду направлений:

* **стимулирование экономической активности** на отдельных территориях города с учетом перспектив развития города путем:

а) вовлечения в хозяйственную деятельность ранее неиспользуемых территорий города;

б) создания специальных условий, в том числе экономических, в целях изменения характера экономической активности;

* **прямое инвестирование** в инфраструктурную подготовку территорий города в части создания и развития инженерно-энергетических сетей;
* инициирование и непосредственное **участие в реализации крупных инвестиционных проектов**, в том числе инфраструктурных проектов;
* предоставление **гарантий города** при реализации крупных инвестиционных проектов и проектов, реализуемых на основании схем государственно-частного партнерства, в том числе концессионных соглашений;
* создание и совершенствование необходимой **нормативно-правовой базы** – формирование ясных правил игры.

**Слайды 3, 4**

В ряде случаев реализация крупных инвестиционных инфраструктурных проектов становится возможной только в рамках государственно-частного партнерства.

В 2005 году был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях.

Опыт реализации федерального закона о концессиях свидетельствует о том, что использование только предусмотренной федеральным законом схемы организации государственно-частного партнерства в ряде случаев снижает интерес к участию в таких соглашениях тех инвесторов, которые заинтересованы в оформлении права собственности на созданное ими имущество.

В связи с этим в 2006 году был разработан и **принят Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»,** который рассматривает концессионные соглашения в качестве одной из возможных форм государственно-частного партнерства.

К **новеллам**, вводимым Законом относятся:

1) Возможность **применения различных форм** государственно-частного партнерства, не предусмотренных федеральным законом:

* **BOT** (Build–Operate–Transfer), в том числе реконструкция (институт временной собственности – на период действия соглашения);
* **BO** (Build – Operate), в том числе реконструкция;
* **передача исключительных прав** в определенных сферах деятельности;
* допускает **возможность** применения схем государственно-частного партнерства **с вовлечением** в сферу действия соглашения **не только имущества** **казны Санкт-Петербурга**, но **и закрепленного** (находящегося в собственности) за юридическим лицом, собственником 100 процентов акций (100 процентов долей уставного капитала, 100 процентов имущества) которого является Санкт-Петербург – данная схема использована при формулировании условий по проведению конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве в целях реконструкции и эксплуатации аэропорта «Пулково».

2) Закон содержит ряд **дополнительных специальных норм**, направленных на предоставление государственных гарантий и обеспечение защиты прав и интересов партнеров города при заключении и исполнении соглашений о государственно-частных партнерствах:

* **порядок** участия Санкт-Петербурга в финансировании создания (реконструкции) и (или) эксплуатации объектов соглашений;
* **залог** объекта соглашения.
* дополнительные **основания для изменения** условий соглашения (концессионного соглашения) в целях обеспечения имущественных прав партнера (концессионера).

**Слайд 5**

Наиболее ярким примером проекта на основе государственно-частного партнерства в Санкт-Петербурге является проект строительства платной автомобильной дороги – **Западный скоростной диаметр**.

Целью данного проекта является создание платной скоростной автомагистрали для обеспечения автомобильных перевозок пассажиров и грузов по направлениям их наибольшей концентрации и подключения транспортного узла Санкт-Петербурга, включая Большой порт, к сети автомобильных дорог страны.

Общая протяженность трассы составляет **46,6** км, в её составе планируются участки, запроектированные под **4**, **6** и **8** полос движения. Эстакадные участки составят около **55**% протяженности магистрали, участки на земляном полотне – **45**%. В составе ЗСД предусматривается сооружение **14** транспортных развязок в разных уровнях и уникальных мостовых сооружений с подмостовыми габаритами над корабельным фарватером **55** м и **35** м, строительство которых будет впервые осуществляться в России. Проектная скорость движения по магистрали – **120** км/ч, проектируемая пропускная способность – **94** тысячи автомобилей в сутки.

Для реализации проекта образована государственная управляющая компания – ОАО «Западный скоростной диаметр», 100% акций которого находится в собственности Санкт-Петербурга.

Привлечение частных инвесторов для завершения строительства осуществляется на конкурсной основе. Ряд крупных банков выразили готовность участия в финансировании победителя конкурса на право реализации проекта путем открытия кредитных линий и иными способами (ЕБРР, Европейский Инвестиционный Банк, Международная финансовая корпорация, Сбербанк, Северный инвестиционный банк, Черноморский банк торговли и развития).

С победителем конкурса будет заключено соглашение, по которому он будет обязан завершить строительство трассы ЗСД к 2011 году за счет указанных выше источников финансирования. После строительства объект – трасса ЗСД будет передана инвестору в коммерческую эксплуатацию (включающую право взимания платы за проезд по трассе).

Общий срок концессии, определенный на основании экономических расчетов, подтвержденных экспертами Всемирного банка, составляет **30** лет.

10 июня 2008 года, Правительство Санкт-Петербурга приняло решение о заключении концессионного соглашения с ООО «Невский меридиан» (консорциум, в состав которого входят структуры холдинга «Базовый элемент», фирма «Штрабаг», «Мостоотряд» и др.).

Одним из условий соглашения является открытие инвестору банками кредитной линии.

**Слайд 6**

В рамках Закона Санкт-Петербурга об участии в государственно-частных партнерствах осуществляется реализация таких крупных инфраструктурных проектов, как:

* создание и последующая эксплуатация линии нового вида пассажирского транспорта **«Надземный экспресс»;**
* развитие аэропорта «**Пулково»**.

В настоящее время принято решение о проведении конкурса на право заключения соглашения Санкт-Петербургом, ОАО «Аэропорт «Пулково», 100% акций которого находится в собственности города, и инвестором о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта «Пулково».

Дополнительная информация по **«Пулково»:**

***Структура отношений:***

В соответствии с утвержденной конкурсной документацией между Санкт-Петербургом, ОАО «Аэропорт «Пулково» и победителем конкурса будет заключено соглашение, в соответствии с которым:

Санкт-Петербург:

передает в аренду партнеру и ОАО «Аэропорт «Пулково» земельные участки, которые необходимы для осуществления партнером деятельности, предусмотренной Соглашением;

ОАО «Аэропорт «Пулково»:

передает партнеру на срок действия Соглашения во временное владение и пользование, а также в субаренду, объекты недвижимого имущества, входящие в состав Объекта соглашения;

переуступает партнеру права по договорам, заключенным ОАО «Аэропорт «Пулково» с третьими лицами;

Партнер:

осуществляет строительство, реконструкцию и эксплуатацию партнером объектов недвижимости (объекта соглашения) в порядке и на условиях, определенных Соглашением, при этом право собственности на созданные объекты недвижимости возникает у Партнера и ОАО «Аэропорт «Пулково»;

осуществляет платежи Санкт-Петербургу, ОАО «Аэропорт «Пулково», предусмотренные Соглашением, в размере, порядке и на условиях Соглашения.

передает Санкт-Петербургу, ОАО «Аэропорт «Пулково» по истечении срок действия Соглашения Объект соглашения, а также переданные в аренду земельные участки и иные объекты недвижимости в качестве и состоянии, обеспечивающим их дальнейшую эксплуатацию.

***Характеристики проекта:***

1) В соответствии с Концепцией развития аэропорта «Пулково», разработанной компанией «Hochtif Airport», к 2025 году пропускная способность должна составить **17 млн. пассажиров**. Объем инвестиций должен составить, ориентировочно, **1 млрд. долл. США**.

2) По результатам реконструкции аэровокзального комплекса «Пулково-1» в соответствии с архитектурным решением, разработанным архитектурной мастерской «Grimshaw Architects», терминал должен будет быть оснащен не менее чем 20-ю контактными стоянками для обслуживания воздушных судов, общая площадь – не менее **165 430 кв. м**.

3) Должно быть осуществлено строительство или реконструкция взлетно-посадочных полос и иных объектов аэропорта «Пулково», создание которых необходимо в целях обеспечения аэропортовой деятельности.

4) Должно быть осуществлено строительство или реконструкция объектов инфраструктуры аэропорта (транспортной – подъездных дорог, многоуровневых автомобильных стоянок (паркингов); коммерческой инфраструктуры; строительство здания гостиницы).

5) Ориентировочный срок заключения соглашения – сентябрь 2009 года, срок действия соглашения – 30 лет с момента заключения.

ПОСЛЕДНЯЯ ЧАСТЬ

Объективные и субъективные препятствия эффективных государственно-частных партнерских отношений:

1. Доверие частных предпринимателей государству. Первый и фундаментальный вопрос - можно ли вести бизнес с государством? Можно ли заключать с государством сделки на равноправной основе, рассматривать государство как партнера? Можно ли надеяться на независимое рассмотрение споров в суде?

2. Риск потерять вложенные в проект частно-государственного партнерства деньги. Если деятельность госорганов представляет собой повышенный риск, то бизнес потребует за это компенсацию. То есть, частно-государственное партнерство может быть просто не выгодно государству. Поэтому на первоначальном этапе безопасней краткосрочные (от 3 до 5 лет) контракты частно-государственного партнерства. Частному партнеру нужно вернуть вложенные деньги за короткий срок, и при этом в этих деньгах будет заложена большая маржа на риск, повышенная прибыль.

3. Слабость финансовой системы. Для частно-государственного партнерства важно, чтобы была развитая финансовая система. Многие иностранные проекты частно-государственного партнерства финансируются банками, которые выдают кредиты на несколько сот миллионов долларов. Такой объем кредитования, вероятно, не под силу одному российскому банку. Одной из мер поддержки кредитования проектов частно-государственного партнерства может быть выдача кредита под государственные обязательства, что снизит риск невозврата денежных средств.

4. Несовершенство процедур отбора участников на право заключить соглашение частно-государственного партнерства, их дискриминация. Речь идет о случаях, когда региональные или муниципальные власти передают ресурсы компаниям, близким к властным структурам. Некоторые конкурсы проводятся с заранее известным результатом.

5. Отсутствие единой концепции частно-государственного партнерства.

6. Обеспечение экономической безопасности государства при участии в частно-государственном партнерстве иностранных инвесторов.

Продолжение активной работы по совершенствованию правового регулирования частно-государственного партнерства является сегодня одним из самых существенных факторов, способствующих его дальнейшему развитию. Эффективность правового регулирования такого партнерства зависит от его опоры на отечественные многовековые традиции в предпринимательском деле.

Нормативно-правовая база.

|  |  |
| --- | --- |
| Достоинства ГЧП. | ***Недостатки ГЧП.*** |
| Увеличение эффективности реализации проектов вследствие потенциально  возможного снижения объема инвестиций и эксплуатационных издержек за счет  использования управленческого опыта частного партнера.   Разделение рисков проекта между государством и частным партнером, на  принципах «лучшей управляемости» (т.е. каждая из сторон принимает на себя  только те риски, которыми она может управлять более эффективно по сравнению с  партнером).   Возможность реализации приоритетных проектов «немедленно», а не в будущем.   Отсутствие пика государственных бюджетных капиталовложений, замена их на  поток платежей, распределенный во времени на весь период действия соглашения  о партнерстве.   Наличие долгосрочных обязательств перед государством со стороны частного  партнера   Выполнение работ по проекту строго в соответствии со сметой и временным  графиком.   Привнесение в проект более высоких управленческих стандартов частного сектора.   Перенос на частного партнера ответственности за сохранение и поддержание  актива на протяжении жизненного цикла проекта.   Осуществление контроля со стороны государственного сектора за качеством  оказываемых услуг.   Исключение коррупции и незаконной практики на всех этапах реализации проекта. | Потеря на длительный срок контроля со стороны государства за создаваемым или  реконструируемым активом.   Невозможность коррекции условий соглашения при неблагоприятных для  государства изменениях внешних условий (финансовых, экологических или иных)  в процессе действия соглашения.   Сложность реализуемых проектов и, как следствие, вероятность возникновения  высоких транзакционных издержек.   Более дорогое финансирование по сравнению с прямым государственным  финансированием. |

В ряде случаев реализация *крупных* инвестиционных проектов становится возможной только в рамках государственно-частного партнерства. В 2005 году был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях», регламентирующий вопросы реализации инвестиционных проектов на основе одной из форм государственно-частного партнерства (далее - ГЧП) *-* концессионных соглашений. Отличительной особенностью концессионных соглашений является обязательная передача государству права собственности на созданный концессионером объект недвижимости сразу после его

Однако использование для реализации общегородских проектов только  
такой формы ГЧП как концессионные соглашения может снизить интерес к  
участию в таких соглашениях инвесторов, заинтересованных в оформлении  
права собственности на результат инвестирования. В этой связи в 2006 году в  
Санкт-Петербурге был разработан и принят Закон Санкт-Петербурга  
«Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»  
(далее - Закон).

Предметом регулирования Закона является регулирование вопросов, связанных с осуществлением крупномасштабных общегородских проектов (например, в сфере транспорта, коммунального хозяйства, энергоснабжения, образования, туризма). Закон направлен на установление единого подхода к определению целей, принципов и. порядка организации сотрудничества Санкт-Петербурга с частными лицами при реализации социально-значимых проектов. В отличие от Федерального закона «О Концессионных соглашениях» Закон устанавливает многообразие форм государственно-частного партнерства:

* ВОТ (Build — Operate - Transfer), в том числе реконструкция;
* ВО (Build — Operate), в том числе реконструкция;
* передача исключительных прав в определенных сферах деятельности. Кроме того, положения статьи 7 Закона позволяют получить

исчерпывающее представление о том, какие условия и гарантии город готов предложить лицам, имеющим намерение заключить соглашение об осуществлении деятельности на основе государственно-частного партнерства.

Законом установлены принципы участияСанкт-Петербурга в  
государственно-частных партнерствах, четко определены возможные формы  
участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах, детально  
регламентированы условия соглашений заключаемых Санкт-Петербургом на основе государственно-частного партнерства, как обязательные, так и факультативные, установлен перечень выплат партнеру со стороны Санкт-Петербурга (перечень не носит исчерпывающего характера).

Кроме того, Законом урегулирован порядок проведения конкурсов на право заключения соглашений на основе государственно-частного партнерства, установлены четкие гарантии прав партнеров и концессионеров при заключений соглашений на основе государственно-частного партнерства.

Такая особенность Закона как комплексное регулирование правоотношений в рассматриваемой сфере позволяет обойтись без издания большого количества подзаконных актов и, следовательно, является фактором повышения привлекательности сотрудничества частных инвесторов с Санкт-Петербургом.

Сравнительная таблица

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Правовое регулирование государственно-частного партнерства | | |
| *Отдельные вопросы*  *регулирования*  *ГЧП* | *Федеральный закон «О концессионных соглашениях»* | *Закон Санкт-Петербурга*  *«Об участии Санкт-Петербурга в*  *государственно-частных*  *партнерствах»* |
| Развитие института государственно-частного  партнерства в Российской Федерации,  создание законодательной базы  для регулирования проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства | Урегулирована одна из форм  государственно-частных партнерств -  концессионные соглашения:  ВТО (Build - Transfer - Operate) | Многообразие форм государственно-частного партнерства:  - ВОТ (Build - Operate - Transfer), в  том числе реконструкция;  - ВО (Build - Operate), в том числе  реконструкция;  - передача исключительных прав в определенных сферах деятельности |
| Участие государства в  финансировании  проектов | Содержит общие положения о возможности принятия государством как концедентом части расходов по созданию (реконструкции), использованию (эксплуатации) объекта концессионного соглашения | Содержит отдельную статью, регламентирующую порядок участия Санкт-Петербурга в финансировании создания (реконструкции) и (или) эксплуатации объектов соглашений: - перечень расходов, которые готов принять на себя Санкт-Петербург; сохранение в полном объеме |

т

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | обязательств Санкт-Петербурга перед партнерами в случае отсутствия или недостаточности средств бюджета Санкт-Петербурга |
| Использование форм обеспечения для привлечения заемных средств | Не допускается залог объекта концессионного соглашения и залог прав по концессионному соглашению (статья 3) | В силу возможности возникновения права собственности партнера на объекты соглашений, не являющихся концессионными, допускается залог объекта соглашения |
| Предоставление гарантий лицам, участвующим в реализации проектов на основе государственно-частного партнерства | Содержит общие нормы (гарантии равноправия, право концессионера на возмещение убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) государственных органов). Более детально регламентирована лишь гарантия прав концессионеров при неблагоприятном для него изменении законодательства | Установлены дополнительные основания для изменения условий соглашения (концессионного соглашения) в целях обеспечения имущественных прав партнера (концессионера):  нарушение государством обязательства по соглашению;  необоснованное вмешательство государственного органа в хозяйственную деятельность партнера;  - выявление ошибок в конкурсной документации;  - обнаружение на предоставленном партнеру земельном участке обременении, которые не могли быть известны партнеру при заключении соглашения |

В настоящее время в Санкт-Петербурге реализуется ряд крупных проектов государственно-частного партнерства. Так, можно отметить заключение соглашений о строительстве автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр», строительство Орловского тоннеля под р. Невой. Были заключены соглашения о создании и последующей эксплуатации линии нового вида пассажирского транспорта «Надземный экспресс», заключено соглашение о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта «Пулково».

Комитетом по управлению городским имуществом принималось участие в рассмотрении и согласовании постановления Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2009 № 346 «О мерах по развитию государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге». Данным постановлением подробно определяется порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и рассмотрении документов, необходимых для осуществления отбора проектов в целях их реализации путем участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах.

Кроме того, Правительством Санкт-Петербурга было принято постановление от 31.03.2009 № 347 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Этим постановлением урегулированы вопросы, связанные с содержанием конкурсной документации для проведения конкурса на право заключения соглашения об осуществлении деятельности на основе

4

государственно-частного партнерства (далее — соглашение), определен порядок формирования конкурсной комиссии по проведению конкурса на право заключения соглашения, решен вопрос процедуры опубликования сообщения о проведении и результатах конкурса на право заключения соглашений, порядок подачи и приема заявок на участие в конкурсе на право заключения соглашения, определен порядок предварительного отбора участников конкурса на право заключения соглашения.

Кроме того, в целях повышения прозрачности принятия решений органами исполнительной власти Санкт-Петербурга определен порядок оценки конкурсных предложений для участия в конкурсе на право заключения соглашения. Данный порядок предусматривает, что *конкурсная* документация содержит поименованные критерии конкурса, определение значения которых в свою очередь установлено данным порядком. (СМ,ПРИЛОЖЕНИЕ) Также урегулирована процедура оценки конкурсных предложений, представленных в соответствии с конкурсной документацией, содержащая цифровые параметры критериев конкурса.

Согласно закона № 627-100 ГЧП — взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без об разования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, ко торое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных.

Целями участия Санкт-Петербурга в ГЧП заявляются:

* реализация социально значимых проектов в Санкт-Петербурге;
* привлечение частных инвестиций в экономику Санкт-Петербурга;
* обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга;
* повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

*Участие Санкт-Петербурга в ГЧП осуществляется в целях создания (реконструкции) и (или) эксплуатации объектов соглашения, входящих в состав следующего имущества:*

*1) транспортной инфраструктуры и транспорта, включая железнодорожный, автомобильный, воздушный, водный транспорт, а также подземный (метрополитен) и иные виды транспорта общего пользования;*

*2) системы коммунального хозяйства, включая объекты водо-, тепло-, газо— и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, а также объектов обеспечения функционирования и благоустройства жилищного и нежилого фонда и территории Санкт-Петербурга;*

*3) объектов энергоснабжения, включая энергогенерирующие системы, а также системы передачи и распределения энергии;*

*4) объектов подвижной и стационарной связи и телекоммуникаций;*

*5) объектов, используемых для осуществления медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в системе здравоохранения;*

*6) объектов образования, воспитания, культуры и социального обслуживания;*

*7) объектов, используемых для осуществления туризма, рекреации и спорта.*

*Согласно закона № 627-100, участие Санкт-Петербурга в ГЧП может осуществляться в следующих формах:*

*1) Санкт-Петербург предоставляет партнеру земельные участки, на которых располагается объект соглашения и (или) которые необходимы для осуществления партнером деятельности, предусмотренной соглашением (далее — земельные участки), иное недвижимое и (или) движимое имущество, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, либо принадлежащие Санкт-Петербургу исключительные права в целях создания партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения), право собственности на который будет принадлежать партнеру, и осуществления партнером его последующей эксплуатации в порядке и на условиях, определенных соглашением, в течение определенного в соглашении срока, по истечении которого партнер передает его в собственность Санкт-Петербурга;*

*2) Санкт-Петербург предоставляет партнеру земельные участки, иное недвижимое и (или) движимое имущество, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, либо принадлежащие Санкт-Петербургу исключительные права в целях осуществления партнером реконструкции объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения), право собственности на который будет принадлежать партнеру, и осуществления партнером его последующей эксплуатации в порядке и на условиях, определенных соглашением, в течение определенного в соглашении срока, по истечении которого партнер передает его в собственность Санкт-Петербурга;*

*3) Санкт-Петербург предоставляет партнеру земельные участки, иное недвижимое и (или) движимое имущество, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, либо принадлежащие Санкт-Петербургу исключительные права в целях создания партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения), право собственности на который будет принадлежать партнеру, и осуществления партнером его последующей эксплуатации в течение определенного в соглашении срока, в порядке и на условиях, определенных соглашением;*

*4) Санкт-Петербург передает партнеру земельные участки, иное недвижимое и (или) движимое имущество, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, в целях осуществления партнером реконструкции и последующей эксплуатации в порядке и на условиях, определенных соглашением, объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения), право собственности на который будет принадлежать партнеру;*

*5) Санкт-Петербург предоставляет партнеру определенные соглашением исключительные права или имущество (объект соглашения) в целях предоставления партнером в порядке и на условиях, определенных соглашением, товаров, работ или услуг потребителям с использованием объекта соглашения;*

*6) Санкт-Петербург предоставляет партнеру земельные участки, иное недвижимое и (или) движимое имущество, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, либо принадлежащие Санкт-Петербургу исключительные права в целях создания партнером объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения), право собственности на который будет принадлежать партнеру в течение определенного срока, по истечении которого партнер передает объект соглашения в собственность Санкт-Петербурга;*

*7) Санкт-Петербург предоставляет партнеру земельные участки, иное недвижимое и (или) движимое имущество, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, либо принадлежащие Санкт-Петербургу исключительные права в целях осуществления партнером реконструкции объекта недвижимого (движимого) имущества (объекта соглашения), право собственности на который будет принадлежать партнеру в течение определенного срока, по истечении которого партнер передает объект соглашения в собственность Санкт-Петербурга;*

*8) иных формах, предусмотренных Федеральным законом «О концессионных соглашениях», законами Санкт-Петербурга, а также нормативными правовыми актами Правительства Санкт-Петербурга.*

*Участие Санкт-Петербурга в ГЧП в формах 1-5 может включать осуществление следующих выплат партнеру:*

*1) связанных с тарифным регулированием цен на товары (работы, услуги) и реализацией партнером товаров (работ, услуг) по установленным Санкт-Петербургом тарифам;*

*2) связанных с выполнением партнером обязательств по предоставлению товаров, выполнению работ, оказанию услуг согласно условиям соглашения;*

*3) связанных с обеспечением минимального дохода от деятельности партнера по эксплуатации объекта соглашения;*

*4) в связи с расторжением соглашения в случаях, предусмотренных соглашением, в соответствии с действующим законодательством;*

*5) иных форм выплат и их сочетаний, предусмотренных действующим законодательством.*

*Участие Санкт-Петербурга в ГЧП в формах 1-5 может предусматривать финансирование расходов, связанных с созданием (реконструкцией) и (или) эксплуатацией объекта соглашения, в том числе путем предоставления государственных гарантий Санкт-Петербурга.*

*Объемы и сроки участия Санкт-Петербурга в финансировании создания (реконструкции) и (или) эксплуатации объектов соглашения могут изменяться в установленном порядке в случаях, предусмотренных соглашением, в частности:*

*1) при изменении показателей инфляции или колебании валютных курсов;*

*2) в связи с нарушением партнером обязательств по соглашению, в частности, в отношении качества объекта соглашения или производимых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг и сроков создания (реконструкции) объекта соглашения или производимых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг.*

*Финансирование создания (реконструкции) и (или) эксплуатации объектов соглашений осуществляется за счет средств бюджета Санкт-Петербурга в соответствии с бюджетным зако- нодательством.*

*Согласно закона № 627-100, отсутствие или недостаточность средств в бюджете Санкт-Петербурга, предусмотренных в законе Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга для финансирования обязательств Санкт-Петербурга по соглашению, не является основанием для изменения или прекращения действия таких обязательств, равно как и для освобождения от ответственности за их ненадлежащее исполнение.*