



ОТДЕЛ СОПРОВОЖДЕНИЯ СДЕЛОК – ГРУППА СТРАТЕГИИ

## **Формы и перспективы развития государственно-частного партнерства в России**

Ольга Миловидова

XII. симпозиум Ассоциации экономистов Германии и России «диалог+»  
Тюбинген, 10 мая 2009

КОНСУЛЬТАЦИОННЫЕ УСЛУГИ

## Цели государственно-частного партнерства

### Развитие стратегически важных отраслей

- Привлечение дополнительного финансирования для развития приоритетных отраслей экономики, в которых частный бизнес отсутствовал или принимал участие в минимальной степени
  - инфраструктура (транспорт, городское, дорожное хозяйство и т.п.);
  - инновационные отрасли;
  - предприятия, имеющие высокое стратегическое значение (оборона)

### Развитие социально значимых объектов

- Повышение эффективности управления объектов государственной собственности и улучшение качества услуг в малопривлекательных с экономической точки зрения сферах
  - административная структура управления
  - сфера предоставления социальных услуг (здравоохранение, образование, научно-исследовательские институты)

### Развитие регионов РФ

- Привлечение частных инвестиций в менее экономически развитые регионы, которые без участия государства были бы обречены на длительную стагнацию

# Развитие государственно-частного партнерства в России

## 1990-2005

- Основная форма ГЧП в 1990-1997 гг.- приватизация, с конца 90-х гг. стали развиваться концессионные и лизинговые схемы
- Внедрение британской модели ГЧП (private financing initiative)
- Государство берет на себя основные проектные риски (в т.ч. риски эксплуатации построенных объектов)
- Реализация ГЧП проектов в области ЖКХ, строительства трубопроводных систем, объектов электроэнергетики и др. отраслях экономики

## 2005-2008

- Федеральный закон "О концессионных соглашениях" как основа для использования ГЧП при разработке и реализации крупных транспортных проектов
- Создание Инвестиционного Фонда
- Развитие механизмов типовых концессионных соглашений
- Тендеры по крупным транспортным проектам

## 2008 – н.в.

- Согласование бюджетного и гражданского законодательства
- Использование средств Инвестиционного Фонда на региональном уровне
- Усиление государственного контроля за
  - соблюдением бюджетов
  - сроками и качеством разработки и реализации проектов
  - целевым характером и эффективностью использования бюджетных средств

## Преимущества и недостатки ГЧП для бизнеса и государства

	ДЛЯ ГОСУДАРСТВА	ДЛЯ БИЗНЕСА
PRO	<ul style="list-style-type: none"><li>● Сбалансированное распределение финансовой нагрузки и рисков при реализации дорогостоящих и долгосрочных проектов</li><li>● Соответствие работ/услуг потребностям потребителей</li><li>● Снижение управленческой нагрузки на государственный аппарат</li><li>● Повышение эффективности при сохранении качества работ и услуг</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Получение доступа к «закрытым» отраслям</li><li>● Естественно-монопольный характер деятельности с большими финансовыми потоками и хорошо прогнозируемым сбытом</li><li>● Возможность установления тарифов</li><li>● Значительные потенциалы снижения затрат и повышения эффективности в коммунальном секторе как источник дохода</li></ul>
CONTRA	<ul style="list-style-type: none"><li>● Использование бюджетных средств частным инвестором не по назначению</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Несовершенство законодательства (право собственности, исполнение государством договорных обязательств)</li><li>● Непредсказуемая политика тарифного регулирования</li><li>● Низкая культура договорных отношений и платежей потребителей</li><li>● Несовершенство организации разработки проектов и проведения конкурсов</li></ul>

## Формы и механизмы реализации государственно-частного партнерства

### Государственный контракт

- Договор на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности, напр. на выполнение работ, на оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи

### Договор аренды/лизинга

- Государственное или муниципальное имущество передается во временное пользование и за определенную плату частному партнеру (вариант: в сочетании с правом выкупа)
  - Договора аренды и лизинга часто используются при сооружении общественных зданий.

### Концессия

- Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам (пример: строительство дорог)

### Приватизация

- Приватизация делает предприятие в правовом отношении независимым от государства (органов местного самоуправления) и переводит образовавшееся частное предприятие в сферу стандартных договорных (контрактных) отношений

### Особые экономические зоны

- Соглашение о деятельности резидента в Особой экономической зоне. По постановлению Правительства РФ от 22.12.05, 6 зон: Дубна, Москва/Зеленоград, Санкт-Петербург/пос. Стрельна, Томск (инновационные); Елабуга, Липецк (промышленно-производственные зоны)

# Распределение рисков участников в различных формах ГЧП

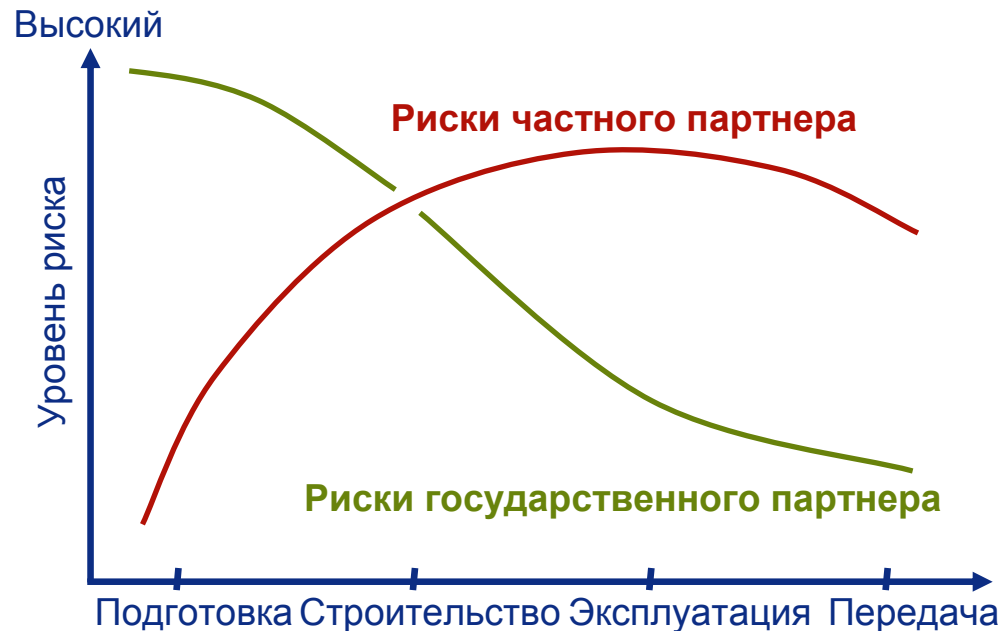
Формы \ Риски	Управление и эксплуатация	Оплата услуг	Инвестирование	Собственность на активы
<b>Сервисный контракт</b>	● Власть	● Власть	● Власть	● Власть
<b>Контракт на управление</b>	● Частный оператор	● Власть	● Власть	● Власть
<b>Договор аренды</b>	● Частный оператор	● Частный оператор	● Власть	● Власть
<b>Концессия</b>	● Частный оператор	● Частный оператор	● Частный оператор	● Власть
<b>Приватизация</b>	● Частный оператор	● Частный оператор	● Частный оператор	● Частный оператор

# Распределение рисков между государством и частными партнерами

## Основные риски ГЧП

- Рыночные риски (спрос, «сдвиги» в экономике)
- Оценочные риски (заниженная/завышенная стоимость строительства или эксплуатации, недо-/переоценка размера долгосрочных вложений)
- Финансовые риски (неплатежи, транзакционные издержки, валютные риски)
- Недостаточная ликвидность/скрытые обязательства по кредитам
- Юридические риски (изменения законодательства, налоговые риски, риски регулирования/контрактные риски, потеря управления активами, условия компенсаций и выхода из проекта)
- Политические риски (нестабильность, протекционизм)

## Распределение рисков на разных этапах реализации



Примечание: На графике представлены риски в концессионных проектах по схеме ВОТ, наиболее распространенных в России

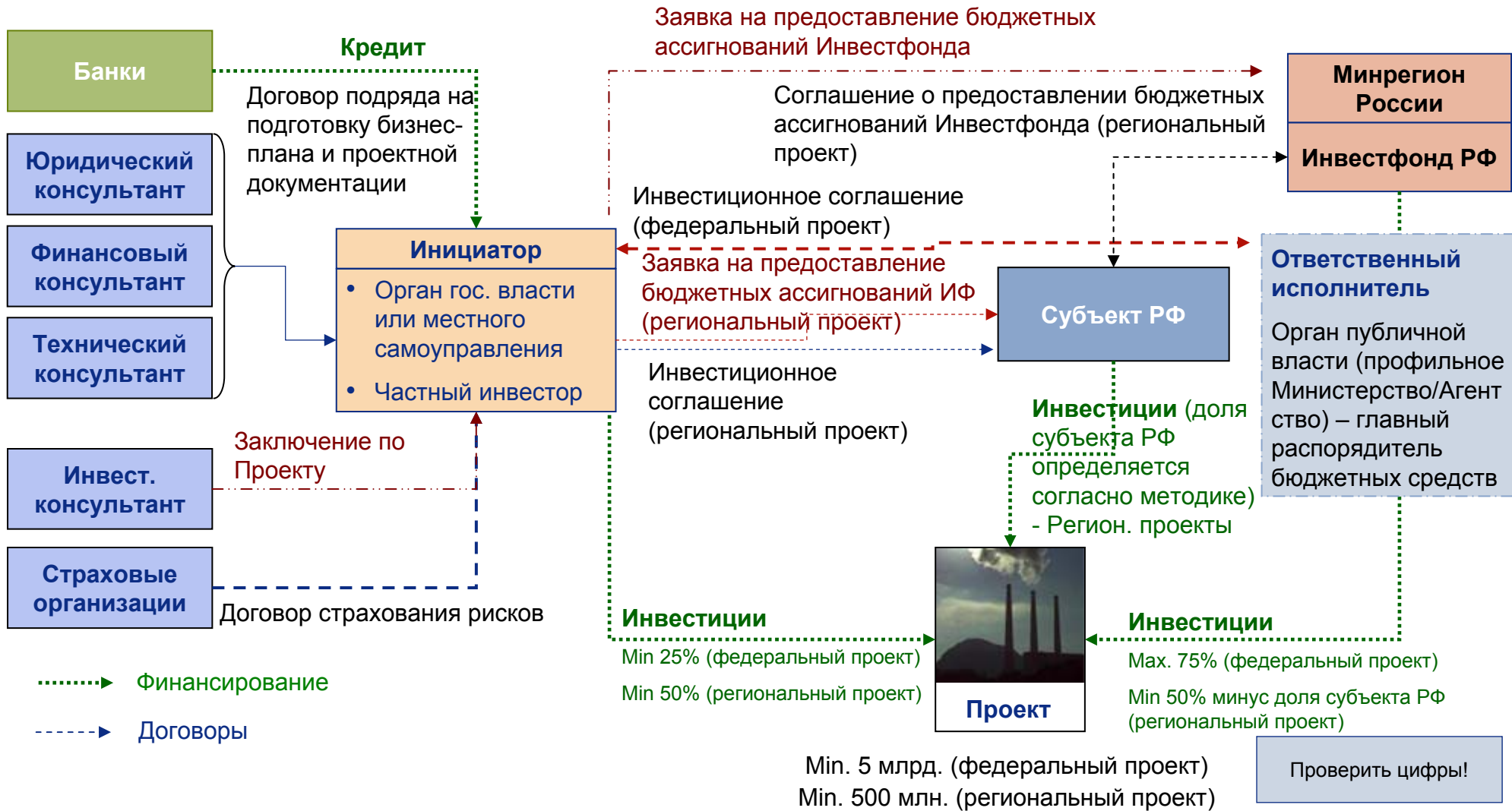
- Как правило, государство принимает на себя риски периода подготовки проекта, частный инвестор – этапа реализации

# Основные виды финансирования с участием государства



Источники: «ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ»,  
Финансовая Газета, Апрель 2009

# Схема реализации проекта за счёт средств Инвестиционного фонда РФ



## Проекты Инвестиционного фонда (1/4)

### Проекты с участием Инвестиционного фонда РФ с 2005 по 2008 г. и их реализация

Проект	Сроки реализации	Стоимость, USD bn	Описание	Актуальность	Комментарии
<b>Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Нефтекамске</b>	● 2006-2010	5,0	● Нефтеперерабатывающий завод с производством ароматики мощностью 7 м. т нефти в год, завод глубокой переработки нефти мощностью 3,5 м. т в год и нефтехимический завод по производству продукции на основе ароматических углеводородов мощностью 900 тыс. т в год. Возведение нового комплекса включает строительство новой установки по первичной переработке сырой нефти ЭЛОУ-АВТ-7	● Исполняются работы по подготовке и сдаче на государственную экспертизу проектной документации, финансированию строительства	● С начала строительства профинансировано 32,1 млрд. руб. капиталовложений, освоено - 20,9 млрд. руб
<b>Комплексное развитие Нижнего Приангарья</b>	● 2006-2015	8,2	● Достройка Богучанской ГЭС мощностью 3000 МВт, строительство алюминиевого завода мощностью 600 000 т. алюминия в год, строительство лесоперерабатывающего комплекса мощностью 732 000 т. целлюлозы в год	● Инвестиционное соглашение «О совместном финансировании инвестиционного проекта с Внеш-экономбанком от 17 апреля 2009 года	● Проект стал одним из первых про-ектов по созданию инфраструктурных объектов, утвержденных Правительством РФ.

## Проекты Инвестиционного фонда (2/4)

Проекты с участием Инвестиционного фонда РФ с 2005 по 2008 г. и их реализация					
Проект	Сроки реализации	Стоимость, USD bn	Описание	Актуальность	Комментарии
<b>Строительство Орловского тоннеля под р. Невой в г. Санкт-Петербург</b>	● 2005-2010	1,0	● Круглосуточная автодорожная связь центра и северо-востока города, которая увеличит международные перевозки по трассе Волго-Балтийского водного пути. Эксплуатация тоннеля на платной основе. Общая протяженность: 1 км Количество полос движения: 6. Пропускная способность: 60 000 автомобилей в сутки	● Конкурсные предложения на проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию принимаются до 3 июня 2009 г, определение победителя - 3 июля	● Премьер-министр РФ Владимир Путин подписал распоряжение № 461-р от 6 апреля 2009 года о том, что сроки строительства тоннеля будут продлены с 2010 года до 2015 года
<b>Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области</b>	● 2007-2015	5,4	● На первом этапе (2007-2011) будет строиться железнодорожная ветка, на втором (примерно до 2015 г) предполагается начать интенсивное освоение полиметаллических месторождений юго-востока Читинской области	● Инвестиционное соглашение между Министерством транспорта РФ (Росжелдор) и ОАО «ГМК «Норильский никель» было подписано в июне 2007 года	● Цель проекта - освоение месторождений полезных ископаемых, лесных ресурсов, улучшение транспортного обеспечения, новые рабочие места, решение военных и стратегических задач

## Проекты Инвестиционного фонда (3/4)

Проекты с участием Инвестиционного фонда РФ с 2005 по 2008 г. и их реализация					
Проект	Сроки реализации	Стоимость, USD bn	Описание	Актуальность	Комментарии
<b>Строительство нового выхода на МКАД федеральной авто дороги М-1 «Беларусь»</b>	● 2007-2009	0,7	● Выход на МКАД с трассы Москва – Минск, который будет построен и передан в концессию на 30 лет	● В ближайшие полгода Росавтодор и ОАО «Главная дорога» заключат концессионное соглашение на строительство платного выхода. Проект соглашения Росавтодор направил победителю УК Лидер в октябре 2008 года	● В консорциум «Главная дорога» войдут российские УК «Лидер» и ООО «Стройгаз-консалтинг» а также португальская Brisa, австрийская Alpine Bau и испанская FCC Construcción. Финансовым партнером российских компаний выступает Газпромбанк
<b>Строительство скоростной автомагистрали Москва-Санкт-Петербург на участке 15-58 км</b>	● 2006-2010	2,1	● Скоростная платная автомагистраль заменит трассу М10 Е105 «Россия», частично исчерпавшую свою пропускную способность	● Все работы по освобождению земель для постройки первого участка платной дороги будут завершены к 1 июня 2009 года. Концессионное соглашение планируется подписать к лету 2009 года	● «Северо-западная концессионная компания», сформированная европейскими компаниями во главе с Vinci и Eurovia будет работать над проектом

## Проекты Инвестиционного фонда (4/4)

### Проекты с участием Инвестиционного фонда РФ с 2005 по 2008 г. и их реализация

Проект	Сроки реализации	Стоимость, USD bn	Описание	Актуальность	Комментарии
<b>Строительство платной скоростной автомагистрал и «Западный скоростной диаметр» (ЗСД) в Санкт-Петербурге</b>	● 2004-2010	3,2	● Платная трасса, которая соединит северные районы Санкт-Петербурга с югом, минуя городскую дорожную сеть. Часть магистрали пройдет по эстакаде в Финском заливе. Общая протяженность - 46,4 км, в том числе 28 км внутри плотной застройки города. На трассе планируется организовать 14 транспортных развязок. Пропускная способность трассы составит более 100 тысяч автомобилей в сутки	● 30 октября 2008 был открыт первый участок от развязки с КАД в районе нежилой зоны «Предпортовая-2» до транспортной развязки на пересечении с Краснопутиловской улицей, а также участок подключения к третьему и четвертому районам Большого морского порта Санкт-Петербурга в створе Автомобильной улицы общей протяженностью в 5,7 км	● Строительство Западного скоростного диаметра может оказать воздействие на ряд объектов, имеющих историческое и культурное значение: усадьба «Кирияново»; летняя резиденция Екатерины Дашковой; парк Екатерингоф и др.

## Меры по усовершенствованию ГЧП в России (1/2)

### Текущая ситуация

#### Недостатки законодательства

- Разрозненные правовые акты в различных регионах и по отдельным формам ГЧП могут привести к коллизии с гражданским, бюджетным и налоговым законодательством
- Механизмы разрешения конфликтных ситуаций между участниками ГЧП при том, что одной из сторон являются публично-правовые образования РФ не доработаны
- Гарантии неизменности условий соглашения со стороны государства (в случае «непредвиденных расходов»)

### Возможные меры

#### Внесение отдельных изменений и дополнений в нормативные правовые акты

- Правовой статус государственных органов и органов местной власти, а также хозяйствующего субъекта, контролируемого государством, как субъекта отношений в ГЧП
- Гарантии неизменности условий соглашения со стороны государства (в т.ч. механизм изменения бюджета при потребности в дополнительных расходах)
- Ответственность публично-правовых образований за неисполнение своих гражданско-правовых обязательств
- Судебная защита инвестора
- Уточнение принципов отношений в сфере ГЧП (с точки зрения применимости гражданского законодательства)

## Меры по усовершенствованию ГЧП в России (2/2)

### Текущая ситуация

#### Проблемы частных инвесторов при привлечении финансирования

- Высокие процентные ставки и недостаточные сроки кредитования для частных инвесторов, которые несут основную часть рисков (колебания спроса, инфляция, валютные риски)
- Российские банки часто бывают связаны с одним из участников

#### Недостаточно прозрачная процедура конкурсного отбора

- Качество экономической и технической экспертизы
- В случае концессий – ограниченный перечень возможных критериев для конкурсного отбора, недостаточный вес технических критериев при отборе

### Возможные меры

#### Создание условий для более выгодного финансирования за счет ограничения рисков

- Перенос на частный сектор только тех рисков, которые он способен контролировать
- Гарантии выделения бюджетных средств в течение всего проекта и подтверждение кредитоспособности/источников финансирования
- Возможность пересмотра прав собственности на проектную компанию в случае несостоятельности одного из контрагентов

#### Адаптация условий проведения конкурсов и требований к проекту

- На предварительном этапе отбора должны быть детально проверены реалистичность бизнес-плана, опыт и финансовая состоятельность участников
- 100%-й андеррайтинг по собственным средствам и проработанный план по привлечению заемного финансирования

Ваш контакт в КПМГ



**Ольга Миловидова**  
менеджер  
Отдел сопровождения  
корпоративных сделок,  
группа стратегии

Москва 123317  
Комплекс «Башня на  
набережной», Блок С  
Краснопресненская  
набережная, 18

Тел.: +7 495 937 4477  
(добавочный 12374)  
Факс: +7 495 937 4499

[omilovidova@kpmg.ru](mailto:omilovidova@kpmg.ru)



- Группа стратегии КПМГ насчитывает более 330 профессионалов в Великобритании, в континентальной Европе, в Азиатско-Тихоокеанском регионе и в США
- Глобальное присутствие, опыт стратегического консультирования, приобретенный в рамках международных проектов в сочетании со знанием локальных факторов успеха позволяют нам разрабатывать стратегические решения, соответствующие мировой Best Practice
- Работа группы стратегии в регионах СНГ координируется нашим московским офисом