

В НОМЕРЕ:

**Аналитика:**

ГЧП  
в военно-промышленном  
комплексе

**Веха:**

Региональный  
ГЧП-стандарт

**Проектное управление:**

Проектный офис как центр  
управления коммуникациями



# ГЧП В РОССИИ: проекты, риски, обзоры

# Управление проектами ГЧП



## Предмет услуги:

- ☑ Управление проектами ГЧП «под ключ»
- ☑ Мониторинг реализации проектов ГЧП
- ☑ Юридическое сопровождение проектов ГЧП

## Предпосылки:

- Недостаточный уровень компетенции компаний по управлению проектами ГЧП
- Отсутствие нормативно-методологической базы по управлению проектами ГЧП, в том числе в части:
  - планирования проектов;
  - единства подходов в подготовке проектов;
  - инструментария управления реализацией проектов;
  - управления рисками проектов.

## Потенциальные заказчики:

- Органы государственной власти (Инициаторы)
- Компании любой формы собственности и сферы деятельности, реализующие проекты ГЧП (Инвесторы)
- Проектные организации, созданные в рамках проекта ГЧП



## Решаемые задачи:

- ✓ Построение системы управления проектом ГЧП «под ключ»
- ✓ Внедрение средств и систем автоматизации процесса управления проектами ГЧП
- ✓ Разработка методических рекомендаций по управлению проектом ГЧП
- ✓ Консультирование персонала и передача опыта по управлению проектами ГЧП

**119002, г. Москва, Кривоарбатский переулок, 13, стр. 2,  
тел.: +7 (495) 787-90-03,  
e-mail: [info@nii-kpu.ru](mailto:info@nii-kpu.ru), [www.nii-kpu.ru](http://www.nii-kpu.ru)**



### Уважаемые коллеги!

Мы предлагаем вашему вниманию третий номер журнала НИИ КПУ, посвященный одной из самых актуальных и обсуждаемых сегодня тем — государственно-частному партнерству (ГЧП).

Нам эта тема кажется первостепенно важной уже потому, что она напрямую затрагивает перспективы развития России в целом и российского бизнес-сообщества, в частности. Так как крупнейшим инициатором, а зачастую и заказчиком, крупномасштабных инвестиционных проектов в России является государство, то и формирование в стране нормального бизнес-климата напрямую зависит от того, насколько гибкими будут механизмы его взаимодействия с предпринимательской средой.

Сегодня государственно-частное партнерство развивается в соответствии с условиями, которые ставит перед бизнесом государство, однако сама «линейка» форм сотрудничества далеко не исчерпана, и это очевидно обоим участникам процесса. Сдерживающие развитие ГЧП факторы многочисленны, но главный из них – несовершенство нормативно-законодательной базы. Несмотря на принятие Федерального закона о концессиях, многие апробированные в развитых странах схемы в России еще не привились.

Для нас очевидно, что сфера ГЧП требует расширения, обогащения как нормативного, так и методологического управленческого инструментария.

В этом номере мы постарались собрать максимально полную информацию о действующих в России институтах развития ГЧП, существующих и планирующихся проектах, представить мнения экспертов о том, как может развиваться государственно-частное партнерство в России в ближайшем будущем. Кроме того, мы представляем собственные разработки НИИ КПУ в данной сфере.

Я надеюсь, наш журнал будет полезен, прежде всего, тем, кто сталкивается с ГЧП-проектами на практике. Наша цель состоит не столько в аккумуляции экспертных оценок и мнений, сколько в формировании методологии управления проектами со смешанным государственно-частным участием. Соблюдение тонкого баланса между сторонами может быть обеспечено лишь при безошибочном понимании и уважении интересов сторон.

Председатель Наблюдательного совета  
НИИ корпоративного и проектного управления,  
Эльдар Шамильевич Джураев

*С уважением,*



**Эльдар Шамильевич Джураев**  
Председатель наблюдательного совета НИИ КПУ



**Наталья Леонидовна Персод**  
Заместитель Председателя наблюдательного совета НИИ КПУ. Председатель Экспертного совета по проектному управлению



**Борис Андреевич Волков**  
Председатель Экспертного совета по инвестициям



**Елена Юрьевна Осокина**  
Эксперт по правовым вопросам НИИ КПУ, адвокат, партнер юридической компании PLLG International Lawyers



**Денис Анатольевич Дьяченко**  
Руководитель Департамента проектного управления. Председатель Экспертного совета по управлению проектами ГЧП. Руководитель Центра управления проектами ГЧП при НИИ КПУ



**Сергей Владимирович Демиденко**  
Председатель Экспертного совета по развитию отношений со странами Востока



**Дармограй Игорь Алексеевич**  
Руководитель Представительства ОАО «Сибмост» в г. Москве



**Сергей Александрович Луценко**  
Эксперт НИИ КПУ в области гражданского, финансового, корпоративного, налогового права РФ



**Александр Олегович Ермаков**  
Руководитель Информационно-аналитического центра. Председатель Экспертного совета по инновациям



**Дарья Юрьевна Романова**  
Руководитель Центра управления Экспертными советами НИИ КПУ

❖ ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО	3
❖ ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА	4
❖ ТЕМА НОМЕРА: ГЧП В РОССИИ	
ГЧП в России и мире: краткий очерк.....	6
Общемировые и российские тенденции развития концессионных правоотношений.....	14
ГЧП в ВПК.....	21
Россия — Китай: есть ли будущее у международных проектов.....	26
Обзор российской практики ГЧП.....	28
Россия. ГЧП. Действующие лица.....	38
Обзор «Методических рекомендаций по развитию институциональной среды в сфере развития ГЧП в субъектах РФ» (Региональный ГЧП-стандарт).....	42
Борис Волков: «Развитие ГЧП в России наталкивается на высокие риски».....	45
Максим Ткаченко: «Основная тенденция — увеличение количества ГЧП-проектов».....	47
Ефим Басин: «ГЧП — основа финансирования проектов».....	50
Сергей Луценко: «ГЧП через призму закона».....	51
Светлана Ермакова: «ГЧП в социальной сфере: локализация проблемы».....	52
ГЧП: Калининградский вектор.....	53
Андрей Ермак: «Нет ничего невозможного».....	56
Методологические основы управления проектами ГЧП.....	58
Обзор Положения о регулировании отношений инвестора и частного.....	66
Основные подходы к управлению рисками при реализации проектов ГЧП.....	70
❖ ЭКСПЕРТИЗА	
Инфографика: развитие Крыма и Севастополя до 2020 года.....	78
К вопросу об итогах IV саммита Прикаспийских государств.....	80
Проектный офис как центр управления коммуникациями.....	82
Независимых директоров внедряют в крупнейшие государственные АО.....	93
❖ НОВОСТИ НИИ КПУ	
Фотообзор званого вечера.....	98
Мини-интервью с мероприятия.....	100
В эфире — НИИ КПУ.....	102
Наши новости.....	103
Об институте.....	108
Календарь событий.....	109

## ГЧП в России и в мире: краткий очерк

Текст: *Сергей Арутюнов*

Проблема развития в России взаимовыгодного партнерства государства и бизнеса стоит перед нашей экономикой более двадцати лет, но в последние годы в этой сфере наметился значительный прогресс. С одной стороны, значительные усилия предпринимают первые лица страны: Президент Владимир Путин постоянно отмечает необходимость усиления взаимодействия между разными сторонами инвестиционного процесса в части масштабных инфраструктурных проектов, вследствие чего проходит масштабное реформирование нормативно-правовой базы, апробируются новые схемы сотрудничества, изучается многосторонний зарубежный опыт. Желание инвестировать демонстрируют крупные частные компании. Для них ГЧП является альтернативой приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности.

В базовой экономической трактовке ГЧП определяется сегодня пятью основными признаками:

- проект обладает четко выраженной общественной значимостью;
- в проекте участвует государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон официально, и закрепляется юридически как равноправное;
- в процессе реализации проекта консолидируются ресурсы и вклады сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты проекта распределяются между сторонами в заранее определенных пропорциях.

Как правило, инициатором ГЧП-проекта выступает государство, и так повелось с глубокой древности: главные нужды страны определялись властями, обретая при детальной разработке проектный вид, а частный капитал соглашался вкладывать в эти проекты собственные средства, приобретая в обмен на эти вложения различные права и привилегии («вольности») перед властями.

### ГЧП в древности: «кормления» и «откупы»

Предшественников современных форм ГЧП насчитывается не так много. Основные два – «кормления» и «откупы».

### Кормления как натуральный налог «посаженым на землю» чиновникам

«Кормлением» назывался вид пожалования великих и удельных князей своим должностным лицам, по которому княжеская администрация содержалась за счет местного населения в течение периода службы. Первоначально кормление носило эпизодический характер. По нормам «Русской правды» Ярослава Мудрого, сборщики штрафа (виры), строители городов и некоторые другие категории получали с населения определенное натуральное довольствие.

В XII—XIV веках кормление сыграло значительную роль в формировании системы местного управления. Избранные для сбора дани или войска князьями бояре посылались в города и волости в качестве наместников. Если для такой службы боярина не находилось, вместо него ехал управленец более низкого, чем боярин, звания, – тиун.

Население обязывалось содержать их («кормить») в течение всего периода службы. Наместники, волостели и другие представители местной княжеской администрации получали «корм» обычно 3 раза в году – на Рождество, Пасху и Петров день.



*Николай Рерих. Сбор дани.*

При вступлении кормленщика в должность население платило ему «въезжий корм». Он давался натурой: хлебом, мясом и т. д.; для лошадей кормленщиков поставлялись овес, сено. Кроме того, кормленщики собирали в свою пользу различные пошлыны: судебные, за клеймение («пятнание») и продажу лошадей, «полавочное» и другие. За счет этих сборов они жили и содержали свою челядь. Таким образом, княжеская казна освобождала себя от содержания региональ-

ных чиновников даже самого высшего уровня. Наибольшего развития система кормлений достигла в XIV—XV веках.

Однако уже с XV века московские великие князья регламентировали доходы кормленщиков путем выдачи специальных «кормленных» и уставных грамот. В конце XV – начале XVI века произошел перевод натуральных кормов в денежные. В результате земской реформы 1555–56 гг. система кормлений была ликвидирована. Сборы на содержание кормленщиков преобразованы в особый налог в пользу казны («кормленный окуп»), установленный в определенном размере для различных категорий земель (дворянских, черных, дворянских).

### «Откупы» за рубежом

Откупом называлась передача государством за определенную плату на определенных условиях права взимать налоги и другие государственные доходы. Система откупов — по существу прообраз концессий, форма договора государства с предпринимателями.

Впервые откупы получили распространение в Древнем Иране (VI век до н. э.), в Древней Греции и Древнем Риме (IV век до н. э.)

Изначально откуп применялся в условиях натурального хозяйства, неразвитости кредита, финансовых затруднений государства, слабости коммуникаций.

### Древняя Греция

Во всех государствах Древней Греции сбор налогов отдавался на откуп частным лицам. В Афинах откупщики часто образовали большие компании на паях. Сбор производился либо самими откупщиками, либо через наемных слуг или рабов. За контрабандой следили сами откупщики: они имели право самостоятельно производить обыски. За неплатеж в срок откупщики лишались гражданства, арестовывались и могли подвергнуться конфискации имущества.

### Древний Рим

В Риме большая часть налогов отдавалась на откуп с торгов, происходивших ежегодно на форуме. Откупщики или публиканы (*publicani*, от *publica* = государственные доходы) могли просить сенат (позже — иногда и народ) отменить торги и назначить новые, если цифра, которую они должны были платить, была несоответственно велика. Откуп требовал значительных денежных средств, вследствие чего оказывался под силу лишь самым богатым гражданам из всаднического сословия. Когда недостаточно было капита-

лов одного лица, составлялись компании, бравшие в Италии и провинциях на откуп разные доходы; впервые они упоминаются в 217 г. до н.э.

Откупы делились тогда на областные (в рамках города, района) и специальные (откупы отдельных налогов, например, пошлин, доходов от винной монополии).

Под конец существования Римской империи на откуп стали сдаваться лишь таможенные пошлины.

### «Откупы» в средние века

В средние века откупы стали одним из важных источников первоначального накопления капитала. Они были широко распространены во Франции (с XIII в.), в Голландии, Испании, Англии. С конца XVI — начала XVII вв. — в Османской империи (были ликвидированы в 1925 г.), Иране (с X—XII вв., существовали до 20—30-х гг. XX века) и Индии (с XIII—XIV вв., сохранялись еще в XIX веке)

### Франция

Во Франции с XIII века сбор большей части налогов был отдан частным лицам во всех частях королевства. Условия откупа не подлежали никаким общим нормам; в большинстве случаев король даже не знал, как доходны отдельные статьи, сдававшиеся на откуп. Первая попытка упорядочить откупы во Франции сделана была министром Сюлли при короле Генрихе IV. Он соединил по группам схожие предметы откупа и отдельные группы стал отдавать на откуп с торгов; составил четыре группы отдававшихся на откуп доходов: таможи, акциз на напитки, соляной налог в большей части Франции и соляной налог в Лангедоке.



Сапожник и откупщик. Гравюра-иллюстрация к одноименной басне И.А.Крылова.

Окончательно компания откупщиков была организована при министре Флери в 1726 году; им было решено, что в число откупщиков не мог входить никто помимо имевших грамоту короля на звание генерального откупщика со сроком действия 6 лет. Французское общество относилось к их хозяйничанию крайне враждебно, пресса представляла их синдикатом грабителей, делящих свою добычу с королевским двором. Французская революция 1789 года упразднила генеральные откупы, а революционный трибунал приговорил всех откупщиков к смерти.

Откупы сохранились в своеобразных формах в Италии и в XX веке в виде взимания некоторых налогов частными банками, сберкассами. В США (в конце XIX — начале XX вв.) существовали формы откупов при взимании налоговых недоимок.

### «Откупы» в России

Откупы были введены в России в конце XV - начале XVI века. Особенно большое развитие получили таможенные, соляные, винные откупы.

Винные откупы были введены в XVI веке и наибольшее значение приобрели в XVIII–XIX веке. Доход казны от питейного налога составлял свыше 40% суммы всех налогов государственного бюджета. С 1767 года откупы введены повсеместно (кроме Сибири) с отдачей их с торгов на 4 года. Вино (то есть водку, которая называлась «хлебным вином») откупщики частью получали от казны, частью могли иметь свое. Кабаки велено было называть «питейными домами» и поставить на них государственные гербы. Служба откупщиков признана государственной. С учреждением казенных палат в 1775 году местное заведование питейным делом поручено им.

Вино поступало в казенные магазины, откуда оно отпускалось в питейные дома. Доход казны после издания устава 1781 года дошел до 10 млн рублей, но вскоре вследствие злоупотреблений откупщиков он стал понижаться. С 1799 года заготовление вина предоставлено было самим откупщикам, с правом хранить вино, где им угодно. Откупы отдавались уездами и губерниями; платя помесечно откупную сумму, откупщик пользовался всей выручкой от продажи питей и закусок; торги производились каждые 4 года. Вследствие злоупотреблений откупщиков и увеличения пьянства в 1805 году учрежден был комитет для изыскания мер к ограничению размножения кабаков при сохранении питейного дохода в прежней величине, составлявшего в то время около 12 млн рублей, что составляло 1/4 всего государственного дохода.

Вследствие неудобств и злоупотреблений откупной системы правительство по предложению министра

финансов Гурьева пришло к мысли о введении системы казенной продажи вина в виде переходной меры для замены откупной системы акцизной. Казенная продажа вина введена была уставом 1817 года и существовала 10 лет. С 1827 года по настоянию графа Е. Ф. Канкрин правительство вновь перешло к откупной системе. Заготовку вина казна брала на себя. В 1844 году правительству был представлен В. А. Кокоревым проект изменения откупной системы. Проект этот послужил основанием «положения об акцизно-откупном комиссионерстве» на 1847–1851 год, по которому каждый город с уездом составлял питейный откуп, так называемые акцизные статьи отдавались с торгов, причем взявший их делался и комиссионером продажи казенного вина.

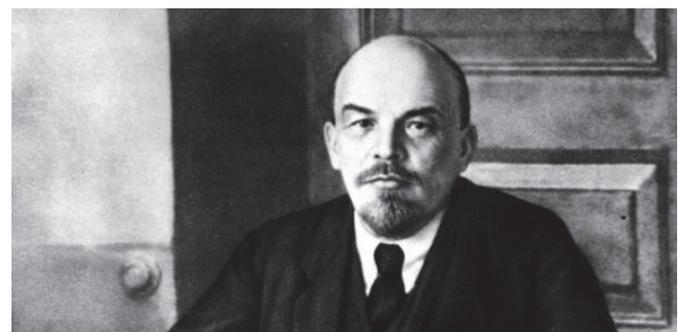
В конце концов, вследствие непрекращающихся злоупотреблений правительство положить конец откупной системе, которая была отменена в 1861 году и заменена акцизами.

### Концессии советского НЭПа

После революции 1917 года основные усилия нового советского правительства были направлены на национализацию частного имущества, однако общий упадок в экономике и необходимость привлечения иностранного капитала и опыта вынудили правительство СССР начать новую экономическую политику — НЭП. В качестве оптимального инструмента для преодоления экономического кризиса был выбран курс на заключение концессионных соглашений.

В апреле 1921 года в речи «О концессиях и о развитии капитализма» В. И. Ленин заявил:

«Не опасно ли приглашать капиталистов, не значит ли это развивать капитализм? Да, это значит развивать капитализм, но это не опасно, ибо власть остается в руках рабочих и крестьян, а собственность помещиков и капиталистов не восстанавливается. Концессия есть своего рода арендный договор. Капиталист становится арендатором части государственной собственности, по договору, на определенный срок, но не становится собственником. Собственность остается за государством».



Владимир Ульянов (Ленин)

Перед Гагской конференцией 1922 года первый народный комиссар внешней торговли СССР Л. Б. Красин предложил вернуть иностранцам, бывшим владельцам предприятий, до 90% национализированной собственности, но только в форме долгосрочных концессий. Многие иностранные концессионеры согласились, но идея встретила сильное сопротивление внутри страны.

В 1922–1927 гг. в страну поступило более 2000 концессионных предложений, из них было реализовано почти 10%. Сначала иностранных концессионеров допустили в обрабатывающую промышленность (24 концессии), потом в добывающую (14) и, наконец, в сельское хозяйство и торговлю (по 7 концессий).

Юридического определения термина «концессия» в советском праве не существовало, однако в нормативных актах слово «концессия» и «концессионный договор» употреблялись.

Под концессией в довоенном СССР понималось предоставление правительством или иным органом право осуществлять частному лицу право осуществлять деятельность, запрещенную для осуществления иными лицами (кроме правительства), либо права обладать имуществом, изъятым из оборота.

До принятия Гражданского кодекса РСФСР 1922 года понятие концессии употреблялось только в отношении привлечения иностранного капитала, но с 1 января 1923 года концессия включала в себя также и предоставление частному капиталу права владеть и пользоваться предприятием в размере большем, чем установлено законом, а также осуществлять деятельность с возможностью владеть имуществом, изъятым из гражданского оборота.

С правовой точки зрения советская концессия времен НЭПа представляла собой некоторый юридический курьез – отрасль разово оформленных хозяйственных прецедентов, лишенных малейших возможностей для мультиплицирования, то есть, для распространения на другие экономические схемы по аналогии.

В каждом конкретном случае концессии правительством детально разрабатывалось соглашение с концессионером, индивидуально определяющие его права и обязанности концессионера. По общему правилу концессионер не вправе был уступать свои права по концессионному соглашению без согласия концедента.

Заключение концессионных соглашений в соответствии с п. «З» ст. 1 Конституции СССР относилось к компетенции верховных органов власти. В соответствии с п. «Е» ст. 3 Положения о Совете народных

комиссаров СССР СНК был уполномочен утверждать концессионные договоры, однако в соответствии со ст. 7 Постановления ВЦИК и СНК СССР от 12 апреля 1923 года «О порядке сдачи губернскими (областными) исполнительными комитетами концессий на коммунальные предприятия» концессионные договоры в отношении коммунальных объектов могли заключаться губернскими исполкомами.

На общесоюзном уровне существовал единый орган по вопросам концессий — Главный концессионный комитет (Главгосконцеском), созданный в соответствии с постановлением СНК от 21 августа 1923 года «Об учреждении Главного Концессионного Комитета при Совете Народных Комиссаров СССР». Это был вспомогательный орган при Совнарком, которому, тем не менее, предоставлялись широкие полномочия по ряду вопросов, например согласование изменений к концессионному договору.

*Юридического определения термина «концессия» в советском праве не существовало, однако в нормативных актах слово «концессия» и «концессионный договор» употреблялись.*

По мнению некоторых правоведов, правовая природа советской концессии может быть рассмотрена как акт публичной власти или прямое поручение концессионеру на выполнение определенных государственных заданий. Другие исследователи полагают, что концессионный договор времен НЭПа носил смешанный характер, соединяя в себе как публично-правовые, так и частно-правовые начала. Третьи считают, что советские концессии представляли собой договор – разновидность договора аренды.

В довоенный период СССР стал мировым лидером по количеству заключенных концессий — с 1921 по 1929 г. было создано около 2200 концессий с участием иностранного капитала. Обширная концессионная программа была свернута в 1937 году по политическим мотивам.

### **ГЧП развитых стран сегодня**

Сегодня основная область применения ГЧП в мире — постройка автомагистралей. Среди оставшихся самую большую долю занимают проекты в ЖКХ. Признанным флагманом реализации ГЧП-проектов самых разнообразных форм является Великобритания.

Если на протяжении XX века концессии находили применение преимущественно в недропользовании, то в 1990-е годы в концессию стали передаваться

многочисленные иные объекты государственной собственности.

Объектами концессионного соглашения в первую очередь являются социально значимые объекты, которые не могут быть приватизированы: такие как аэродромы, железные дороги, объекты ЖКХ и другие инфраструктурные сооружения, а также системы общественного транспорта, объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта.

***На сегодня в отечественном законодательстве из пяти типов ГЧП-соглашений закреплены лишь три формы – ВОТ, ВТО, ВОО, а закон «О концессионных соглашениях» предусматривает только первый тип — ВОТ («Строительство — управление — передача»). Фактически используется второй тип — ВТО («Строительство — передача — управление»).***

Однако в общемировой практике некоторые значимые элементы системного подхода к реализации ГЧП-проектов, в частности, специализированные негосударственные организации, занимающиеся методическим сопровождением проектов ГЧП и развитием рынка инфраструктурных инвестиций в целом, появились лишь в начале 2000-х гг. Предшествовали им госструктуры, осуществлявшие функции методического сопровождения и разработки первичной нормативной базы в сфере ГЧП. Первой неправительственной организацией в сфере ГЧП стала опять-таки британская Partnerships UK, затем аналогичные центры возникли в ЮАР, Австралии и т.д.

Сейчас большинство центров развития ГЧП отвечают за разработку технико-экономического обоснования (ТЭО) и составление планов реализации проектов ГЧП, а также занимаются последующим консультационным сопровождением ГЧП-проектов. Некоторые – Republica и Partnerships BC – помогают министерствам в разработке бизнес-планов и проведении анализа цены-качества. Другие – MAPPP, Partnerships SA и South Africa PPP Unit – занимаются исключительно анализом документов и технико-экономических обоснований к проектам ГЧП, написанных государственными организациями.

### **А что в России?**

Законодательное оформление концессии в России еще заметно отстает от опыта, накопленного развитыми странами. В нашей стране уже с 1990-х годов

действуют ГЧП-проекты в сфере водоснабжения и очистки сточных вод, однако до последнего времени такие проекты юридически оформлены не были, регулируясь актами местного значения.

В соответствии с Федеральным законом «О концессионных соглашениях» принятом в 2005 году, по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), и осуществлять деятельность с использованием объекта концессионного соглашения. В свою очередь, концедент обязуется предоставить концессионеру права владения и пользования объектом соглашения на срок, установленный этим соглашением.

Концедентом выступает Российская Федерация, либо субъект федерации, либо муниципальное образование. Концессионер — индивидуальный предприниматель либо юридическое лицо, — вкладывая средства в проект по концессионному договору, получает объект договора в управление и большую часть прибыли. Государство, со своей стороны, может принимать на себя часть расходов и гарантировать сохранность вложенного капитала.

На сегодня в отечественном законодательстве из пяти типов ГЧП-соглашений<sup>1</sup> закреплены лишь три формы – ВОТ, ВТО, ВОО, а закон «О концессионных соглашениях» предусматривает только первый тип — ВОТ («Строительство — управление — передача»). Фактически используется второй тип — ВТО («Строительство — передача — управление»). Однако не все соглашения между государством и бизнесом, фактически являющиеся концессионными, регулируются настоящим законом. Например, частный случай концессионного соглашения – Контракт Жизненного Цикла (КЖТ).

Впервые понятие ГЧП в российском законодательстве появилось в 2006 году Законе Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». К 2014 году подобные законы приняты в 69 субъектах РФ.

Помимо региональных законодательных актов, сферу ГЧП регламентируют Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В какой-то степени регулирует ГЧП и Федеральный закон РФ 2005 года «Об

<sup>1</sup> Подробнее об этих понятиях – в статье эксперта НИИ КПУ Елены Осокиной

особых экономических зонах в РФ», предоставляющий бизнесу льготы на определенной территории.

Тем не менее, и это общее мнение власти и бизнеса, российская законодательная база, регулирующая реализацию ГЧП-проектов, изобилует «белыми пятнами», предусматривает далеко не все возможные виды взаимодействия. Тем не менее, ГЧП в России работает и без проработанной законодательной базы: на начало 2013 года в России было запущено и реализовано порядка 300 таких проектов.

Федеральный закон о ГЧП в России обсуждается еще с середины 2000-х годов, но первая его редакция была подготовлена только к июню 2012 года. Вторая версия закона появилась в октябре того же года. А 13 марта 2013 года Правительство внесло в Госдуму уже третий вариант законопроекта «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». В предыдущих редакциях из сферы применения закона были исключены объекты ЖКХ и оборонного значения. Сейчас таких ограничений не будет. Из нововведений также отмечается введение единого конкурса на весь проект ГЧП (вместо отдельных на каждый вид работ), а также, наоборот, отмена конкурса на передачу земельных участков, необходимых для строительства объекта ГЧП.

**Общее мнение власти и бизнеса, российская законодательная база, регулирующая реализацию ГЧП-проектов, изобилует «белыми пятнами», предусматривает далеко не все возможные виды взаимодействия.**

26 апреля 2013 года Госдума приняла в первом чтении законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». Однако Россия уже заключила целый ряд международных договоров, которыми предусмотрены принципы ГЧП, а в соответствии с положениями пункта 4 статьи 15 Конституции РФ такие положения имеют приоритет над российскими законами.

Не меньшее значение, чем развитая законодательная база, имеет для развития ГЧП наличие механизмов долгосрочного финансирования. Сегодня российский бизнес пока не готов массово участвовать в длительных по времени и емких по капиталовложениям проектах, поэтому большинство сегодняшних крупных ГЧП-проектов реализуется в режиме «ручного управления».

И здесь НИИ корпоративного и проектного управления выступает за формирование общей методологической базы, позволяющей управлять круп-

номасштабным ГЧП-проектом с наименьшими издержками. Создать такую базу возможно на основе консолидации наработанного практического опыта, которую институт готов взять на себя.

## Российские ГЧП-драйверы

В 2007 году на базе Внешэкономбанка СССР был создан Банк развития. Основной закон, регламентирующий деятельность этого учреждения, прямо закрепляет за ним функции участника рынка ГЧП. Дирекция ГЧП Внешэкономбанка является структурным подразделением Банка развития.

По аналогии с зарубежными центрами для становления и развития рынка ГЧП в России был учрежден Центр развития государственно-частного партнерства, издающий электронный журнал «Государственно-частное партнерство в России» и учредивший первый ГЧП-институт, активно участвующий в законодательной и иной деятельности по становлению и совершенствованию государственно-частного партнерства в России.

С 1 января 2014 года информация о проведении открытых конкурсов на право заключения концессионных соглашений подлежит размещению на официальном сайте Российской Федерации в Интернете для размещения информации о проведении торгов – [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru). Региональные власти в России также принимают свои собственные программы развития ГЧП.



Регионы-лидеры по развитию ГЧП. Данные Центра развития ГЧП на 2013 год.

## Санкт-Петербург – российский лидер развития ГЧП

По оценке Всемирного банка, в Санкт-Петербурге в настоящий момент осуществляется одна из самых масштабных в мире программ по реализации проек-

тов с использованием схем государственно-частного партнерства. Город разработал собственную законодательную базу, позволяющую инвесторам максимально эффективно взаимодействовать с региональными властями:

В 2006 году был принят Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В дополнение к нему в марте 2009 года было выпущено Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О мерах по развитию государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге».

В рамках административной реформы был создан административный регламент Комитета по инвестициям и стратегическим проектам.

В том же году было издано Распоряжение Комитета по инвестициям и стратегическим проектам Правительства Санкт-Петербурга «Об утверждении административного регламента Комитета по инвестициям и стратегическим проектам по исполнению государственной функции по проведению экспертизы материалов, необходимой для определения наличия оснований для принятия решения о реализации инвестиционного проекта путем участия Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве».

***Знаковым проектом ГЧП в Москве станет дорога «Солнцево-Бутово-Видное» на присоединенных летом 2012 года территориях. Совместно с частными инвесторами планируется построить северный дублер Кутузовского проспекта, реконструировать 63 городскую больницу.***

Также было разработано Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

На основе Закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» осуществляются два крупных проекта: развитие аэропорта «Пулково» и строительство завода по переработке твердых бытовых отходов в п. Янино.

Также ведется предварительная подготовка проектов ГЧП в сфере жилищно-коммунального хозяйства (водо- и теплоснабжение, электросбережение и т. п.), развития транспортной инфраструктуры и в социальной сфере (строительство социально значимых объектов – школ, больниц и др.).

## Московская ГЧП-практика

Москва сейчас находится на 13-м месте в рейтинге регионов «ГЧП-старт», несмотря на то, что, в отличие от большинства других субъектов РФ, в городе своего закона о ГЧП нет. По словам мэра столицы Сергея Собянина, в будущем его принятие и не планируется, так как существующей нормативно-правовой базы достаточно для работы.

По схеме ГЧП было построено метро «Мякинино», а в настоящее время реализуется строительство скоростной автомагистрали «Москва – Санкт-Петербург», реконструкция других федеральных трасс, расходящихся от столицы.



*Станция московского метрополитена «Мякинино» - первенец альянса столичных властей и частного бизнеса в сфере подземного строительства и первая станция за административными границами Москвы.*

Знаковым проектом ГЧП в Москве также станет дорога «Солнцево-Бутово-Видное» на присоединенных летом 2012 года территориях. В его реализации будет участвовать девелопер MD Group. Совместно с частными инвесторами планируется построить и северный дублер Кутузовского проспекта, а также реконструировать 63 городскую больницу.

Ранее в Москве был реализован еще один крупный проект ГЧП в сфере здравоохранения. Сделка сети клиник «Медси», подконтрольной АФК «Система», с правительством Москвы. В 2012 году в обмен на 25% акций объединенной компании правительство Москвы передало «Медси» 5 поликлиник, 3 стационара и 3 санатория. К участию в сделке был приглашен также американский инвестиционный фонд Арах Partners, специализирующийся на медицинских активах, и РФПИ, которые совместными усилиями вложат порядка 6 миллиардов долларов в развитие сети. Доли участников распределяются следующим образом: половину получит АФК «Система», четверть – правительство Москвы, по одной восьмой – Арах

Partners и РФПИ. Еще один пример сотрудничества московских властей и бизнеса в области медицины – программа открытия на первых этажах зданий, принадлежащих городу, частных медицинских клиник.

## В заключение

На каждом этапе развития национальной и общемировой экономики концессии и другие формы ГЧП совершенствуются в соответствии с потенциальными возможностями обеих сторон — государства и бизнеса.

Развитие законодательства и практики представляет собой процесс взаимозависимый. С одной стороны, создание прецедентов (оригинальных проектов, осуществленных в стране впервые) подталкивает законодателей к закреплению новых форм сотрудничества должностных и частных лиц при реализации того или иного проекта. С другой стороны, адаптация правового опыта развитых стран дает предпринимателям возможность применять и развивать лучшие западные и восточные ГЧП-практики с учетом российской специфики.

Наблюдая эти созидательные процессы, а зачастую принимая в них посильное участие, экспертный корпус НИИ КПУ рассчитывает в ближайшей перспективе на самое значительное умножение видов и форм российского ГЧП в целях как можно более эффективной работы компаний, облегчению их доступа на внутренний и внешний рынок товаров и услуг. Гибкость отечественного ГЧП-законодательства и разнообразие ГЧП-практик — не просто очередная характеристика российской экономики, но одно из основных условий повышения:

— количества диверсифицированных, устойчивых и долгосрочных крупномасштабных проектов;

— уровня отечественных управленческих компетенций;

— скорости оборачиваемости инвестиционных капиталов и, как следствие, повышения прибыльности производительных бизнес-структур.

При этом ГЧП выступает в этих процессах в роли двустороннего драйвера развития национальной экономики: что касается развития компетенций, то уже сегодня можно констатировать появление особого класса ГЧП-управленцев. Уровень профессионализма как должностных лиц, так и предпринимателей, занятых в такой сфере, как ГЧП, ощутимо вырос по сравнению с аналогичными показателями даже десятилетней давности.

Совокупная позиция НИИ КПУ в отношении ГЧП состоит в том, что обобщение российского и международного опыта в данной сфере должно подразумевать создание всеобщей библиотеки лучших ГЧП-практик.

Далее, предлагают эксперты института, следует двигаться к созданию «периодической системы ГЧП», позволяющей при сопоставлении изначальных и требуемых показателей проекта прийти к наиболее эффективному типу взаимодействия государства и бизнеса. Подобная «периодическая система» значительно сократила бы корпоративные издержки, так как уже на начальной стадии подразумевала бы типовые решения, а не отвлекала бы на проработку проекта «с нуля».

## Список литературы:

1. Бернштейн И., Ландау Б., Машкевич В. Правовые условия концессионной деятельности в СССР. Систематизированные материалы с комментариями. М., 1930. С. 19.
2. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 374.
3. Воронов В. Концессии на Руси. Хорошо забытое прошлое // Строительство и городское хозяйство в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. 2008. N 105.
4. Концессии в жилищном строительстве, коммунальном и транспортном хозяйстве России и СССР: документы и материалы. Серия «Отечественный опыт концессий». Т. IV. / Под ред. проф. М.М. Загорюлько; Сост. Р.Т. Акчурина, В.В. Булатов, А.П. Вихрян, О.В. Иншаков, Ю.И. Сизов, Т.В. Царевская-Дякина. Волгоград, 2006. С. 62.
5. Попов А. Ненужные концессии // Финансы. 2006. N 21 (158).
6. «Русская Википедия»: Статьи «Государственно-частное партнерство», «Кормление», «Откуп». ■

## Общемировые и российские тенденции развития концессионных правоотношений



Автор: *Елена Юрьевна Осокина, эксперт по правовым вопросам НИИ КПУ, адвокат, партнер юридической компании PLLG International Lawyers*

Как известно, понятие концессии включает в себя как договор о передаче исключительных прав, принадлежащих правообладателю, так и различные формы государственно-частного партнерства с целью максимально эффективного управления государственной собственностью на взаимовыгодных для обеих сторон условиях. Общепринятым в мировой практике стало разделение концессий на «традиционные» (дикие) и «модернизированные». С точки зрения известного ученого-экономиста А.А. Конопляника, если первые носили грабительский, полуколониальный характер (т.е. были абсолютно невыгодны государству как стороне договора), то «модернизированные» концессии являются продуктом усиления государственной власти в странах Азии, Африки, Латинской Америки и заключаются на условиях, более выгодных государству<sup>1</sup>.

К сожалению, преимущественно позитивистская ориентация юридической науки в России привела к тому, что юристы сосредоточились на проблемах внутреннего непротиворечия норм права, перестали обращать внимание на проблемы фактического их применения и реализации. Результатом стало возникновение в качестве институтов действующего правопорядка нежизнеспособных, например траста или института полного товарищества. Аналогичная судьба постигла Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции».

Вполне естественно, что пренебрежение представителей юридической науки фактически сложившимися общественными отношениями привело к тому, что в ряде случаев ученых-юристов стали замещать

(как правило, неудачно) представители других наук. В данном случае мы имеем практический результат такого «замещения». Нельзя не заметить того, что, разграничивая традиционные и модернизированные концессии, А.А. Конопляник придерживается количественных критериев, которые, как известно, являются переменными. Так, он пишет о «большой площади горной концессии традиционного типа», «больших сроках традиционной концессии» как об отличительной ее черте. Юридически значимые отличия концессии приведены К.И. Налетовым, который указывал, что «традиционная концессия» имела своим предметом территорию государства, тогда как «модернизированная» — участок недр<sup>2</sup>. Таким образом, К.И. Налетов приходит к закономерному выводу о том, что традиционная концессия являлась передачей государством концессионеру исключительных прав на осуществление какой-либо деятельности на своей территории (ее части)<sup>3</sup>, а модернизированная концессия представляет собой право пользования индивидуально-определенным имуществом<sup>4</sup>.

Кроме того, можно выделить и другие юридически значимые критерии отличия модернизированной концессии от традиционной. Традиционная концессия предполагает право концессионера осуществлять работы на территории уступленной ему государством (собственно, это вытекает из правовой природы традиционной концессии — государство уступает концессионеру часть суверенитета, что управомочивает его осуществлять работы или воздерживаться от их осуществления), тогда как модернизированная предполагает обязанность концессионера начать и производить работы с соблюдением определенного графика

<sup>1</sup> Конопляник А.А. Множественность инвестиционных режимов в российском недропользовании: миф или отложенная реальность? — в кн.: «Влияние изменений налоговой политики на развитие нефтяной отрасли (Круглый стол)», (с. 1-44, 63-64). — ИИП РАН. Открытый семинар «Экономические проблемы энергетического комплекса» (семинар А.С. Некрасова), 135-е заседание от 27.11.2012. — Изд-во ИИП РАН, М.: 2013, 64; Concessions: From D'Arcy to Kozak. // «Oil, Gas & Energy Law Intelligence» (OGEL), Vol.1 — issue 1, January 2003;

<sup>2</sup> Налетов К.И. Актуальные проблемы законодательства Российской Федерации о недрах // Современное право. № 10 2007. С.2.

<sup>3</sup> Хотя с К.И. Налетовым стоит согласиться в том, что «коммерческая концессия и концессия с публично-правовым элементом являются совершенно разными по своей юридической природе» (Налетов К.И. Еще раз о правовой природе концессионного соглашения // «Право и политика», 2005, N 3), тем не менее нельзя не заметить, что общее начало в двух совершенно разных институтах все же имеется. Это исключительность передаваемых прав по таким договорам, выражающаяся в объективной невозможности для иных лиц иметь и осуществлять их, хотя и по разным основаниям.

<sup>4</sup> Налетов К.И. Правовое обеспечение публичных интересов при пользовании недрами // Современное право. № 5 2008 С.4.

ка, сроков и достижения определенных результатов. Наконец, инструментом регулирования отношений сторон традиционной концессии являлся исключительно договор<sup>5</sup>, тогда как модернизированная концессия предполагает подчинение условий концессионного договора закону.

Другой значимой классификацией договоров концессии является их разделение на природоресурсные и инфраструктурные<sup>6</sup>. Критерием разграничения в них является объект концессии. В первом случае такими выступают природные объекты, тогда как во втором – объекты, создаваемые руками человека. Естественно, различается и предмет таких договоров – например, в первом случае это поиск (разведка), добыча, переработка, хранение, транспортировка, распределение и реализация (доведение до конечного потребителя) природных ресурсов.

Классификация природоресурсных концессий возможна по типу природного объекта (ресурса) – лесные концессии, водные концессии, горные (недропользовательские) концессии. Последние с юридической точки зрения могут быть разделены на лицензии (разрешения)<sup>7</sup>, договоры горной концессии и соглашения о разделе продукции (СРП). Сразу же заметим, что данная классификация не вполне традиционна, в силу того, что относит к категории концессий такие разные институты, как СРП и лицензия.

Так, в российской литературе, посвященной правовым проблемам недропользования, лицензия традиционно не относится к горным концессиям.

Она имеет административную природу, поскольку является государственным разрешением на ведение деятельности по пользованию недрами на определенном участке недр и выдается органом государственной власти (соответственно Федеральным агентством по недропользованию или органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ), тогда как два остальных вида горных концессий являются договорами. Однако, с точки зрения автора данной статьи, выдача лицензии на недропользование также является уступкой государством исключительных прав, то есть соответствует общему определению концессии. То же самое можно сказать и о соглашении о разделе продукции.

В международной практике выделяются следующие типы инфраструктурных концессий:

- В.О.Т. (Build — Operate — Transfer) — «Строительство – управление – передача» предполагает строительство и эксплуатацию объекта концессионером в течение установленного срока, после чего объект передаётся в собственность государства-концедента;

- В.Т.О. (Build — Transfer — Operate) — «Строительство – передача – управление». Эта модель предполагает строительство объекта за счет концессионера и предполагает переход права собственности к государству (концеденту) после завершения строительства, с автоматической передачей объекта во владение и пользование концессионера;

- В.О.О (Build — Own — Operate) — «Строительство – владение – управление». Концессионер строит объект и осуществляет владение им на праве собственности;

- В.О.О.Т. (Build — Own — Operate — Transfer) — «Строительство – владение – управление – передача» – строительство объекта концессии силами и за счет концессионера осуществление права собственности в течение определённого договором (и, как правило, законом) срока, по истечении которого построенный концессионером объект переходит в собственность государства-концедента;

- ВВО (Buy – Build – Operate) – «Покупка – строительство – управление» – форма купли-продажи, которая предполагает восстановление или расширение существующего объекта. Государство продаёт объект концессионеру, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления.

Еще в Средние века на Руси государство практиковало передачу права взимать налоги и другие государственные доходы частным лицам. Эта практика получила название сдачи на «кормление», а также сдачи на «откуп». Положение концессионных договоров в дореволюционном российском правовом порядке основывалось на общей норме, сформулированной в ст. 1530 Свода законов гражданских Российской Империи, позволяющем включать в гражданско-правовой договор «условия законам не противные».

Таким образом, в иерархии инструментов правового регулирования частноправовых отношений сторон они занимали то же место, что и непоименованные гражданско-правовые договоры в современном российском гражданском законодательстве. ►

<sup>5</sup> Возникла даже так называемая теория «контрактов без права» (Подробнее см. Léna Gannagé Le contrat sans loi en droit international privé// Electronic Journal of Comparative Law, vol. 11.3 (December 2007).

<sup>6</sup> надо сказать, что традиционно инфраструктурным концессиям противопоставляются недропользовательские, что искусственно сужает данную классификацию.

<sup>7</sup> Подробнее о юридическом различии этих двух понятий см. Налетов К.И. Юридическая взаимосвязь лицензий и разрешений на пользование недрами//«Российская юстиция», 2008, N 2.

Не имея каких-либо ограничений в виде положений закона, концессионные договоры в дореволюционной России приобретали характер основных инструментов правового регулирования отношений концессионера и концедента. Новый, послереволюционный этап развития концессионных правоотношений в России имел своей причиной НЭП, предполагавший участие частного капитала в модернизации советской промышленности.

Декрет СНК РСФСР от 23.11.1920 «Общие экономические и юридические условия концессий» закреплял лишь некоторые принципы, на которых должны были заключаться конкретные концессионные договоры<sup>8</sup>.

Одиннадцатая Всероссийская конференция РКП(б) (19-22 декабря 1921 г.) подтвердила курс на «облегчение прилива иностранного капитала в различные отрасли хозяйства как в форме концессий, так и в форме займов»<sup>9</sup>.

Декрет СНК РСФСР от 17.10.1921 «О порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ»<sup>10</sup> допускал возможность реквизиции и конфискации имущества концессионера, если это допускалось концессионным договором.

Из изложенного выше следует вывод об очевидной важности роли концессионного договора как документа, регулирующего отношения между Советским государством и концессионером.

Гражданский Кодекс РСФСР 1922 года упоминает концессионные договоры лишь единожды – в ст.55 был дан примерный перечень объектов концессии.

В том, что касается определения природы концессионного договора, доктрина также была весьма противоречива – если В.И. Ленин называл концессионные договоры арендой, то упоминавшаяся выше статья 55 ГК РСФСР 1922 года отождествляла концессионный договор с договором купли-продажи. Не давала однозначного ответа и юридическая наука того периода.

Первая точка зрения вообще стояла на публично-правовой природе концессий, несмотря на наличие такого инструмента как концессионный договор и важность его положений как рычага правового регулирования отношений концессионера и Советского государства.

Е. Носов считал концессию «прямым поручением концессионеру на выполнение определенных государственных заданий»<sup>11</sup>.

Концепции смешанного характера придерживались Л.С. Таль и В.Н. Шретер. Первый еще до революции высказал мнение о том, что концессионный договор сочетает в себе черты административного акта, регламентирующего правовой статус концессионера, и, собственно, гражданско-правовой договор, регулирующий права и обязанности его сторон<sup>12</sup>. Второй указывал на то, что концессия относится к публично-правовым механизмам, однако может заключать в себе частно-правовые признаки<sup>13</sup>.

Согласно третьей позиции, концессии представляли собой классический гражданско-правовой договор. А.В. Венедиктов, анализируя договоры концессии, указывал на то, что концессионные договоры по своей природе являются разновидностью договора аренды<sup>14</sup>.

Другой характерной чертой советских концессий являлось закрепление в концессионных договорах условий, непосредственно не связанных с предметом договора.

Е. Носов указывал на изживание чисто цивилистических форм договора публичной службы, выразившееся в переходе к прямым поручениям концессионеру выполнения государственных заданий<sup>15</sup>. Именно в этом направлении развивалась практика заключения концессионных договоров с участием РСФСР<sup>16</sup>.

Кроме того, юридически значимым отличием советских концессий было то, что право концессионера на

<sup>8</sup> 1. Вознаграждение концессионеру должно было производиться долей продукта, обусловленной в договоре, с правом ее экспорта.

2. Предоставление торговых преимуществ в случае применения особых технических усовершенствований в крупных размерах.

3. Срок концессии призван был обеспечить полное возмещение концессионеру риска и затрат на вложенные технические средства.

4. Гарантия от национализации, конфискации и реквизиции вложенного в предприятие имущества концессионера.

5. Право найма рабочих и служащих для своих предприятий на территории Р.С.Ф.С.Р. с соблюдением КЗоТ или специального договора, гарантирующего соблюдение по отношению к ним определенных условий труда, ограждающих их жизнь и здоровье.

6. Отказ Правительства РСФСР от одностороннего изменения какими-либо распоряжениями или декретами условий Концессионных Договоров.

<sup>9</sup> КПСС. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1986). Т.2. – М.: Политиздат, 1983. С. 469.

<sup>10</sup> «СУ РСФСР», 1921, N 70, ст. 564.

<sup>11</sup> Носов Е. К кризису понятия концессионного договора // Советское право. 1926. № 3. С. 47.

<sup>12</sup> Таль Л.С. Концессионные договоры общественных управлений // Вестник гражданского права. 1915. С. 24.

<sup>13</sup> Шретер В.Н. Система промышленного права СССР. 1924. С. 73-74.

<sup>14</sup> Венедиктов А.В. Концессии и смешанные общества. Правовые условия промышленности в СССР. Л., 1924 С. 45.

<sup>15</sup> Носов Е. К кризису понятия концессионного договора // Советское право № 3 (21) 1926 г.

ведение работ трансформировалось в обязанность. Именно этот вопрос и стал предметом судебного разбирательства СНК РСФСР и концессионера «Синклер и Ко» в Московском Губернском Суде в 1925 году<sup>17</sup>.

Отдельно следует отметить дискуссию относительно фигуры концессионера в концессионных правоотношениях – основным вопросом являлся вопрос о том, могут ли советские граждане являться концессионерами? Формально это ограничение нигде не было закреплено. Однако, принимая во внимание характеристику концессий как «чужеродного элемента», ответ на данный вопрос предполагался быть отрицательным.

Таким образом, советские концессии регулировались в значительной степени условиями конкретных концессионных соглашений, а не на законе о концессиях. Однако обязанность концессионеров производить работы, их стимулирование к использованию прогрессивных технологий и понимание концессии как частноправового соглашения, а не как уступки государственного суверенитета являлись признаками модернизированной концессии.

Однако к 1937 году практика предоставления концессий заметно сократилась до экономически незначительных величин. Какие-либо упоминания о концессиях, встречавшиеся в нормативных правовых актах до 60-х годов XX века, являются лишь следствием не проводившейся в течение долгого времени работы по систематизации действующего законодательства<sup>18</sup>.

Закон РФ «О недрах» 1992 года в ст. 12 допускал такие формы недропользования как недропользовательские концессии, договор о разделе продукции и контракт на предоставление услуг. Статья 41 Основ законодательства об иностранных инвестициях в СССР предусматривала предоставление концессий

иностранным инвесторам в отношении самого широкого круга объектов.

Тем не менее, единственной договорно-правовой формой пользования недрами по российскому законодательству являлись (и остаются) СРП, правовой режим которых окончательно оформился с вступлением в юридическую силу Федерального закона РФ № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г.<sup>19</sup>

Следующим по юридической силе нормативным актом федерального уровня регулирующим отношения возникающие по поводу СРП стал Указ Президента РФ от 8 июля 1997 года № 694 «О мерах по реализации Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»<sup>20</sup>, в соответствии с которым СРП является договором, согласно которому Россия предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на указанном в соглашении участке недр и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения в рамках, определенных Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции».

Согласно п. 7 ст. 2 указанного нормативного акта, соглашения, заключенные до его вступления в юридическую силу, подчиняются его положениям лишь в части, не противоречащей этим соглашениям. Таким образом, соглашения о разделе продукции, заключенные до вступления в юридическую силу данного закона, имеют приоритет над его нормами. Учитывая, что практически все реализующиеся проекты СРП на

<sup>16</sup> Так, в Концессионном договоре СНК РСФСР с компанией «Синклер» от 7.01.1922 г. концессионер обязывался: 1) соорудить 2 порта (находящихся под контролем и принадлежащих РСФСР); 2) истратить в первые 5 лет 400 тыс. рублей (Концессионный договор СНК с компанией «Синклер» от 7 января 1922 г.) Концессионный договор Правительства СССР с компанией «Лена Голдфилдз» (от 14 ноября 1925 года) предусматривал обязанность концессионера организовать речное пароходство на р. Лена (для чего должен был заключить концессионный договор с Народным комиссариатом путей сообщения на 15 лет), выполнить определенную строительную программу §§ 41-46 указанного Концессионного договора обязывали концессионера пустить в действие 2 медеплавильных завода, предоставить необходимое оборудования горно-обогатительным фабрикам и металлургическим заводам. Концессионный Договор с Харриманом на добычу марганцевой руды в Чиатурах (от 12 июня 1925 года) предусматривал обязанность концессионера построить ветку железной дороги Шаропань-Поти (Цит по: Ландау Б.А. Права и обязанности концессионера по советскому праву. / журн. «Революционная законность». № 13-14 1 июня 1926 года.

<sup>17</sup> Концессионер ссылался именно на то, что осуществление работ по добыче полезных ископаемых суть право, но не обязанность концессионера. Однако суд не принял эти доводы, указав что «государство, как собственник недр, предполагает при заключении договора, что, поскольку оно не может напрямую осуществлять пользование недрами, то его контрагент по договору осуществит это... Таким образом, очевидно, что государство, заключая концессионный договор, имело ввиду выполнение этих работ, что и подтверждается наличием ряда условий (ст. 48 Концессионного договора предусматривала обязательство концессионера предоставлять программу планируемых работ и отчеты о выполненных работах) The 1921-1923 North Sakhalin Concession Agreement: The 1925 Court Decisions Between the US Company Sinclair Exploration and the Soviet Government V.V. Veeder // 2003 Kluwer Law International См. также ГАРФ 8350/1/944/39.

<sup>18</sup> Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника — М.: Госюриздат, 1962. — 104 с.

<sup>19</sup> СЗ РФ, 01.01.1996, N 1, ст. 18, Российская газета, N 5, 11.01.1996.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 1997 № 28. Ст. 3420 (в настоящее время не действует).

территории России были заключены до вступления в силу указанного федерального закона, данный закон можно с полным основанием назвать неработающим.

Что же касается остальных концессионных форм привлечения инвестора, то их закрепление в качестве института действующего законодательства и правовая форма являлась предметом научных дискуссий<sup>21</sup>.

С вступлением в юридическую силу Федерального закона «О концессионных соглашениях» наступил новый этап в развитии концессионных правоотношений в России. По сути, это первый нормативный акт федерального уровня, применяемый к отношениям государственно-частного партнерства.

Основными инструментами правового регулирования отношений в сфере заключения, исполнения, изменения и прекращения концессионных соглашений являются Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»<sup>22</sup> и Постановления Правительства РФ утверждающие обязательные типовые концессионные соглашения в отношении различных объектов гражданских прав.

Законодательство о концессионных соглашениях состоит, как указывается в п.1 ст.2 Федерального закона «О концессионных соглашениях», из федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации<sup>23</sup>.

Согласно п. 1 и 2 ст. 3 Федерального закона «О концессионных соглашениях», концессионные соглашения – это договоры, содержащие элементы разных предусмотренных федеральными законами договоров, суть которого состоит в обязательстве концессионера за свой счет создать (и реконструировать)

определенный этим договором объект, осуществлять деятельность с его использованием, тогда как концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования данным объектом для этих целей. Право собственности на имущество принадлежит концеденту, а передача (возврат) прав владения и пользования на этот объект концеденту производится по окончании срока действия этого договора.

Если объект концессионного соглашения подлежит реконструкции, то он должен, во-первых, находиться у концедента на праве собственности, а во-вторых, не должен быть обременен правами третьих лиц на него<sup>24</sup>. Имущество, которое может являться объектом концессионного соглашения, перечислено в п.1 статьи 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях».

Сторонами концессионного соглашения являются концедент и концессионер. В качестве первого могут выступать: Россия, субъект РФ или муниципальное образование. Все вышеперечисленные могут передавать эти полномочия: а) другим органам государственной власти (местного самоуправления); б) юридическим лицам при условии уведомления концессионера о субъектах, которым передано это право и об осуществляемых ими правах и обязанностях. Нормы Федерального закона «О концессионных соглашениях» (пп.1 п.1 ст.5) также наделяет правовым статусом концедента компанию «Росавтодор». Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» наделяет в п.4 ст. 38 полномочиями концедента орган государственной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства.

<sup>21</sup> Варнавский В.Г. Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора. — М., 2003; Ершов Ю.А. Каким быть закону о концессиях? // Экономика и жизнь. № 3. 1992; Он же. О бедном концессионере замолвите слово... (О проекте Закона Российской Федерации «О концессиях») // Деловой мир. 25 февраля 1992 г.; Зворыкина Ю.В. Государственные и муниципальные концессии в России. — М., 2002; Шишкова Е.И. Концессии в СНГ: Исторические и теоретические основы развития: Препринт U WR/2001/14. — Волгоград, 2001; Кондратьев В.Б., Варнавский В.Г. Концессии в экономике: страна, регион, город. — М., 2001; Конопляник А. Концессии — хорошо забытое старое // ВЕК. № 46. 2000; Конопляник А.А., Субботин М.А. Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). Часть 1. Теория и практика заключения концессионных и иных договоров. — М., 1996; Поройко Л.И. Формирование концессионной политики России при переходе к рынку. — Ярославль, 1994; Сосна С.А. Концессионные договоры с иностранными инвесторами // Правовое регулирование иностранных инвестиций в России. — М., 1995; Он же. России нужен новый закон о концессиях // Юридический вестник. № 7-8. 1995; Сосна С., Субботин М. Концессионное законодательство в России: проблемы формирования // Нефть, газ и право. № 6. 2000.

<sup>22</sup> СЗ РФ 25.07.2005, N 30 (ч. II), ст. 3126.

<sup>23</sup> В объем понятия «законодательство» в данном случае входят нормативные акты федерального уровня (Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти).

<sup>24</sup> Закрепленное в п. 4 статьи 3 Федерального закона требование об отсутствии прав третьих лиц на объект концессионного соглашения допускает исключения для автомобильных дорог (их участков, элементов их обустройства), дорожных сооружений, объектов, используемых при ремонте и содержании автомобильных дорог, объектов предназначенных для взимания платы, объектов дорожного сервиса. Они могут находиться на праве хозяйственного ведения государственному бюджетному учреждению на праве оперативного управления. Системы коммунальной инфраструктуры и объекты ЖКХ также могут находиться на праве хозяйственного ведения, а не на праве собственности.

В качестве концессионера могут выступать: а) индивидуальный предприниматель, б) юридическое лицо (как российское, так и иностранное); в) юридические лица, действующие коллективно на основании договора простого товарищества (договору о совместной деятельности).

По мнению автора данной статьи, это определенный шаг вперед по сравнению с положениями ст. 41 Основ законодательства об иностранных инвестициях в СССР от 05.07.1991 N 2302-1<sup>25</sup>, которая предполагала возможность заключения концессионных договоров исключительно с иностранными инвесторами.

Перемена лиц на стороне концедента и концессионера допускается в соответствии с п.2 и 3 ст.5 Федерального закона «О концессионных соглашениях» путем уступки требования или перевода долга с согласия концедента с момента ввода объекта концессии концессионером в эксплуатацию. При этом запрещено внесение изменений в условия концессионного соглашения определяющего технические характеристики объекта концессии.

Такое основание перехода прав и обязанностей концессионера – юридического лица как его реорганизация в соответствии с нормами ст.57 ГК РФ (слияние, разделение, присоединение, выделение и преобразование) юридически действительно при условии соответствия нового концессионера требованиям к участникам конкурса, сформулированным в нормах Федерального закона «О концессионных соглашениях» и конкурсной документацией, разработанной при заключении концессионного соглашения.

Срок действия концессионного соглашения, в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О концессионных соглашениях», определяется концессионным соглашением. Усмотрение его сторон ограничено лишь обязательностью учета срока создания (реконструкции) объекта концессии, объема капиталовложений и срока их окупаемости и иных обязательств сторон концессионного соглашения<sup>26</sup>.

Цена концессионного соглашения (концессионная плата) целиком и полностью находится в сфере определяемой волеизъявлением сторон концессионного соглашения. Размер концессионной платы, форма,

порядок и сроки ее внесения устанавливаются концессионным соглашением в соответствии с решением о заключении концессионного соглашения. Федеральным законом «О концессионных соглашениях» (п.2 и 3 статьи 7) установлен лишь закрытый перечень форм концессионной платы<sup>27</sup>, которые могут сочетаться в рамках одного соглашения. Законом даже предусмотрена возможность заключения концессионного соглашения в форме безвозмездной сделки в случае реализации концессионером производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) (п. 1.1. той же статьи).

Федеральным законом «О концессионных соглашениях» концессионное соглашение признается договором, включающим в себя несколько предусмотренных гражданским законодательством договоров, если иное не вытекает из самого Федерального закона «О концессионных соглашениях» или существа концессионного соглашения (п.2.ст. 3 Закона «О концессионных соглашениях»). Квалификация концессионного соглашения в качестве такого рода договора дала основание считать его смешанным договором, заключаемым в соответствии с положениями п. 3 ст.421 Гражданского кодекса РФ. Смешанным является договор, содержащий в себе элементы различных договоров, поименованных в правовых актах. Такой договор подчиняется правилам о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа смешанного договора (ст. 421 ГК РФ). Сложность представляет определение юридической природы и границ договоров, являющихся составными частями смешанного договора. Доктринальные источники также не дают ответа на данный вопрос.

По мнению П.В. Крашенинникова, для квалификации договора в качестве смешанного достаточным является присутствие элементов хотя бы одного, поименованного в действующем законодательстве договора.

На иной позиции стоят Е.А. Суханов и М.И. Брагинский – с их точки зрения, *conditio sine qua non*<sup>28</sup> смешанного характера гражданско-правового договора является наличие в его составе исключительно договоров, поименованных в действующем гражданском законодательстве<sup>29</sup>. ▶

<sup>25</sup> Ведомости СНД СССР и ВС СССР», 1991, N 31, ст. 880

<sup>26</sup> Исключением является разве что заключение концессионного соглашения вне конкурса с арендатором объекта концессии. Тогда срок концессионного соглашения ограничен оставшимся сроком договора аренды.

<sup>27</sup> Это либо периодические или же единовременные платежи в твердой сумме либо определенная доля продукции произведенной (доходов полученных) концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением либо передача концеденту в собственность имущества, находящегося в собственности концессионера.

<sup>28</sup> Здесь: Условие без которого юридическое существование невозможно (лат)

<sup>29</sup> Договор: Постатейный комментарий глав 27, 28 и 29 Гражданского кодекса Российской Федерации / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2010. Брагинский М.И. Основы учения о непоименованных (безымянных) и смешанных договорах. М.: Статут, 2007.

По мнению автора данной статьи, отсутствие единообразия в понимании юридической сущности смешанного договора сподвигло законодателя к тому, чтобы закрепить в Федеральном законе определение концессионного соглашения как договора, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами.

Очевидно также, что такое «решение» не устранило проблемы толкования концессионных соглашений. Что же касается концессий в сфере недропользования, то поскольку Федеральный закон «О концессионных соглашениях» не распространяется на отношения в сфере разведки и добычи полезных ис-

копаемых, то ситуация сложившаяся в середине 90-х гг. XX века остается неизменной. Надо отметить, что уникальность места концессий в российской правовой системе состоит в том, что концессионные соглашения впервые являются не юридически чужеродным элементом в правовой системе, а основаны на общих нормах специального закона.

Кроме того, «центр тяжести» правового регулирования смещен в российском законодательстве в сторону «инфраструктурных концессий», что, в общем, отражает общемировую тенденцию перехода от ресурсной экономики к экономике, основанной на производстве и техническом перевооружении.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) СЗ РФ 03.03.2014, N 9, ст. 851.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ// СЗ РФ 05.12.1994, N 32, ст. 3301.
3. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 СЗ РФ 01.01.1996, №1, ст. 18.
4. Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 N 2395-1 СЗ РФ 06.03.1995, N 10, ст. 823.
5. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 25.07.2005, N 30 (ч. II), ст. 3126.
6. Конопляник А.А. Множественность инвестиционных режимов в российском недропользовании: миф или отложенная реальность? – в кн.: «Влияние изменений налоговой политики на развитие нефтяной отрасли (Круглый стол)», (с.1-44, 63-64). — ИНП РАН. Открытый семинар «Экономические проблемы энергетического комплекса» (семинар А.С.Некрасова), 135-е заседание от 27.11.2012. – Изд-во ИНП РАН, М.: 2013
7. Конопляник А.А. Concessions: From D'Arcy to Kozak.// «Oil, Gas & Energy Law Intelligence» (OGEL), Vol.1 — issue 1, January 2003.
8. Конопляник А. Концессии — хорошо забытое старое // ВЕК. № 46. 2000;
9. Налетов К.И. Актуальные проблемы законодательства Российской Федерации о недрах // Современное право. № 10 2007.
10. Налетов К.И. Правовое обеспечение публичных интересов при пользовании недрами // Современное право. № 5 2008.
11. Налетов К.И. Юридическая взаимосвязь лицензий и разрешений на пользование недрами//«Российская юстиция», 2008, N 2.
12. Носов Е. К кризису понятия концессионного договора//Советское право № 3 (21) 1926 г.
13. Léna Gannagé Le contrat sans loi en droit international privé// Electronic Journal of Comparative Law, vol. 11.3 (December 2007).
14. Исаченко В.В., Исаченко В.Л. Обязательства по договорам. – СПб., 1914.
15. КПСС. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1986). Т.2. – М.: Политиздат, 1983.
16. Ландау Б.А. Концессионное право Союза С.С.Р. М.: Право и жизнь, 1925.
17. Ленин В.И. О продналоге. 21 апреля 1921 г.ПСС, изд. 5 т. 9. М. Госполитиздат. 1951
18. Таль Л.С. Концессионные договоры общественных управлений // Вестник гражданского права. 1915.
19. Шретер В.Н. Система промышленного права СССР. 1924.
20. Венедиктов А.В. Коцессии и смешанные общества. Правовые условия промышленности в СССР. Л., 1924.
21. Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника — М.: Госюриздат, 1962.
22. Ершов Ю.А О бедном концессионере замолвите слово ... (О проекте Закона Российской Федерации «О концессиях» // Деловой мир. 25 февраля 1992 г.
23. Зворыкина Ю.В. Государственные и муниципальные концессии в России. — М, 2002.
24. Сосна С.А, России нужен новый закон о концессиях // Юридический вестник. № 7-8. 1995.
25. Лалетина А.С. Некоторые правовые проблемы использования концессионных соглашений в сфере строительства и эксплуатации газопроводов на территории Российской Федерации. // Материалы Международной научно-практической конференции IX Васильевские чтения «Ценности и интересы современного общества» 1-25 октября 2010 г. Ч. 4. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2010. ■



## Государственно-частное партнерство в военно-промышленном комплексе

Автор: *Елена Юрьевна Осокина, эксперт по правовым вопросам НИИ КПУ, адвокат, партнер юридической компании PLLG International Lawyers*

Актуальность данной проблемы обусловлена сложностью процесса становления механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в России, где до сих пор нет сложившегося единого определения и понимания сущности государственно-частного партнерства. По этой причине исследование механизма и природы государственно-частного партнерства, выявление его роли в решении как проблем государства, так и бизнеса является сегодня актуальным и в практическом, и в теоретическом отношении.

Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия экономических агентов характеризуется особыми юридическими и экономико-институциональными чертами, отличающими его от классического понимания партнерства<sup>1</sup>. По сути, государственно-частное партнерство – это институциональный альянс, подкрепленный политической волей, между государством и частным бизнесом в целях повышения эффективности использования государственного имущества, государственного управления, реализации общественно значимых программ и проектов в широком спектре областей промышленности и НИОКР за счет передачи бизнесу ответственности за предоставление традиционных государственных услуг или выполнение функций.

С точки зрения Европейской комиссии, ГЧП – это соглашение между двумя и более сторонами на основе объединения усилий по достижению совместных целей, при этом коллективными становятся власть, ответственность, риски, ресурсы и (в идеальной ситуации) выгоды от реализуемого проекта<sup>2</sup>. Так, с 1990 по 2010 годы в ЕС было осуществлено 1452 проекта ГЧП на сумму в 272 млрд евро. В 2010 году проектов

было реализовано 112, и их общая стоимость составила 18,3 млрд евро. Большая доля проектов ГЧП приходится на экономику Франции – объем соглашений ГЧП за 2010 год там достиг 1,8 млрд евро. Например, в ЕС объем сделок по ГЧП в таких областях как здравоохранение и образование по результатам 2010 года составил 6,5 млрд. евро<sup>3</sup>.

Следует подчеркнуть, что проекты, реализуемые в рамках государственно-частного партнерства в развитых странах Европейского союза и США, доказывают высокую эффективность данной формы сотрудничества и ведения хозяйственной деятельности. Так, С.Н. Ларин отмечает, что, по оценкам Европейской экономической комиссии ООН, 80% проектов ГЧП реализуются ниже предполагаемого бюджета, а 60% – ранее, чем предполагалось<sup>4</sup>, в Великобритании, где ежегодно заключается до 80 новых соглашений о ГЧП, они обеспечивают до 17% экономии для бюджета государства<sup>5</sup>.

Россия не является исключением в этом смысле. В рамках складывающейся «новой экономики», основанной на инновациях, общемировая практика экономического развития демонстрирует необходимость создания национальной инновационной системы (НИС), которая представляет собой единство государственных, общественных, частных организаций и способов их взаимодействия, в которых осуществляется деятельность по организации, хранению, воспроизводству и распространению научно-технических технологий и знаний<sup>6</sup>.

На сегодняшний день в России только закладывается фундамент законодательной базы института государ-

<sup>1</sup> Соловьев М.М. Партнерство и современные механизмы управления государственной собственностью // Управление государственной и муниципальной собственностью в крупном городе: российский и германский опыт. – М.: МГУУ Правительства Москвы, 2007. – С. 22.

<sup>2</sup> EU Economic Recovery Plan: Commission and Industry Agree on Swift Implementation of Public Private Partnerships in Research and Innovation. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/520&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (дата обращения: 27.08.2014).

<sup>3</sup> <http://www.ini21.ru/?id=1231> (дата обращения: 27.08.2014).

<sup>4</sup> Ларин С.Н. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии (ГЧП в инновационных системах) / С.Н. Ларин; под общ. ред. д.э.н., проф. С.Н. Сильвестрова. – М.: Изд-во ЛКИ, 2008.

<sup>5</sup> Кабашкин В.А. ГЧП в Великобритании и Ирландии/В.А. Кабашкин, О.М. Малахаева. – М.:ООО «МИЦ», 2010.

ственно-частного партнерства (ГЧП) в форме концессионных соглашений. При этом перед российскими специалистами ставится задача не столько переноса опыта Запада, сколько его гибкой адаптации к российским политико-экономическим реалиям с учетом культурно-политических и нормативно-правовых особенностей. Однако не следует забывать о том, что нетривиальность проблем и возможность политической спекуляции на социальной сфере увеличивает как прямые, так и косвенные политические риски для всех участников партнерства.

Законодательное закрепление прав за частными компаниями по использованию государственной собственности в рамках концепции ГЧП (прежде всего концессий), обеспечение этих компаний правовыми гарантиями по возврату вложенных средств позволит существенно уменьшить риски частных инвестиций и способствовать привлечению как зарубежного, так и отечественного капитала в объекты собственности государства<sup>7</sup>.

Концессии – наиболее распространенная форма ГЧП за рубежом, представляющая собой «договор на сдачу в эксплуатацию на определенных условиях природных богатств, предприятий и других хозяйственных объектов, принадлежащих государству или муниципалитетам»<sup>8</sup>. Многие специалисты придерживаются мнения, что в рамках ГЧП это самый эффективный механизм: государство привлекает инвестиции в модернизацию своих фондов и получает за свое имущество определенную плату (или ренту), а концессионер получает доходы от его эксплуатации. Кроме того, создание концессий способствует увеличению конкуренции в монопольных сегментах.

Все эти особенности необходимо учитывать в практике государственно-частного партнерства в сфере ВПК.

Военно-промышленный комплекс России является системным компонентом военной организации государства, играет ведущую роль в решении оборонных и социально-экономических задач страны. Согласно бюллетеню Стокгольмского международного института исследования проблем мира (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI) «Тенденции в мировых военных расходах в 2012 году» (Trends in world military expenditure), размер расходов на оборону Российской Федерации в 2012 году соста-

вил 90,9 миллиардов долларов США, что меньше размера расходов США и КНР (682 и 166 млрд. долларов соответственно), но больше расходов таких стран как Великобритания (60,8 млрд. долларов), Япония (59,3 млрд. долларов), Франция (58,9 млрд. долларов)<sup>9</sup>.

В России сфера ВПК до последнего времени считалась не только закрытой, но и малопривлекательной нишей для частного бизнеса. Поэтому в настоящее время для успешного перехода на инновационный путь развития необходимо особое внимание уделить военно-промышленному комплексу как области экономики, в которой сосредоточены высокие технологии производства военной и гражданской продукции<sup>10</sup>. В связи с этим внедрение инноваций в сфере производства вооружений, безусловно, должно стать реальным следствием государственно-частного партнерства. За счет реализации проектов ГЧП в оборонно-промышленном комплексе и приобретаемого благодаря этому синергетического эффекта в результате диверсификации итогов частного и государственного циклов можно оптимальным образом достичь как политических, так и экономических целей государства, удовлетворения потребностей общества и частных компаний при соблюдении необходимого уровня экономической безопасности<sup>11</sup>.

---

***Военно-промышленный комплекс России является системным компонентом военной организации государства, играет ведущую роль в решении оборонных и социально-экономических задач страны.***

---

Сегодня в состав оборонно-промышленного комплекса РФ входит 1,3 тыс. организаций, в которых работает около 2 млн человек. При этом государственно-частное партнерство в ВПК может быть прямо связано с задачами государственной программы вооружения, которая предусматривает переоснащение армии и флота: например, к 2020 году доля новой техники и вооружений должна достичь 70%.

В современных условиях – применительно как к контртеррористическим операциям, так и к локальным конфликтам – особое значение имеет эффективность оружия, которое используется в ходе развития этих конфликтов.

<sup>6</sup> Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. – М.: Альпина Паблишер, 2010. – С. 46.

<sup>7</sup> Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки: журнал для медленного чтения. – Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?article=988&numid=21> (дата обращения 30.08.2014).

<sup>8</sup> «Яндекс» Интернет-словарь. <http://slovari.yandex.ru/dict/bse/article/00037/19500.htm>

<sup>9</sup> <http://www.sipri.org>

<sup>10</sup> Бажанов В.А., Соколов А.В. Инновационная значимость оборонно-промышленного комплекса России // Эко. – 2008. – №3. – С. 1-21.

Отметим, что одновременно с новой государственной программой вооружения запущена и программа модернизации российского оборонно-промышленного комплекса.

Анализ опыта военных конфликтов последних лет показывает, что войны будущего будут отличаться предельной напряженностью, носить объемный, высокоманевренный, воздушно-наземный характер, с одновременным ведением взаимосвязанных операций (боевых действий) в воздушном пространстве, на суше, на море. В них средствам воздушного нападения будет отводиться решающая роль в достижении целей войны, а главным театром военных действий станет воздушно-космическое пространство, в котором противоборствующими сторонами будут решаться стратегические, оперативные и тактические задачи.

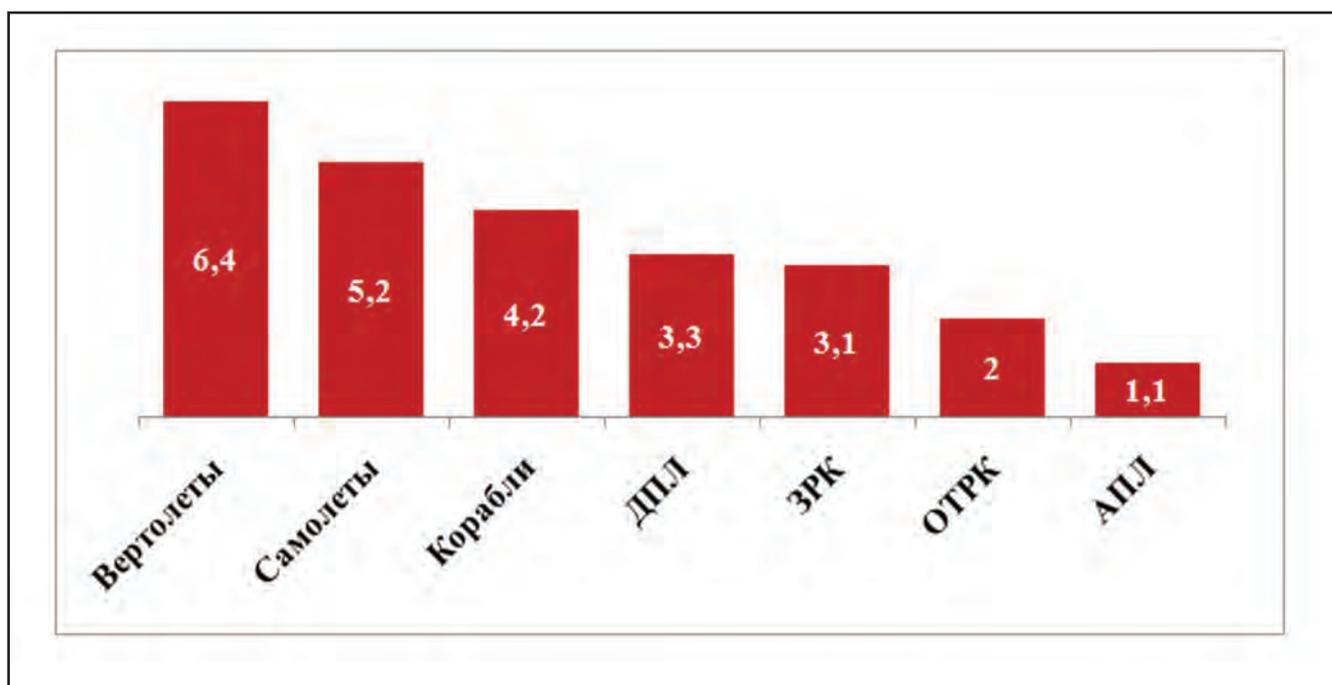
Реализация указанных направлений возможно только при условии достаточного научно-технического и производственного потенциала предприятий ВПК.

К сожалению, приходится констатировать, что советские научно-технические наработки по созданию вооружений сегодня практически исчерпаны. Поэтому

особая роль возлагается на вновь созданные институты, в частности Фонд перспективных исследований, созданный в соответствии с федеральным законом в 2012 году и ориентированный на самое тесное сотрудничество с профильными частными организациями<sup>12</sup>. Кроме того, здесь важен рациональный баланс между «заделными» фундаментальными исследованиями и разработками, финансируемыми различными ведомствами. Только комплексное использование получаемых результатов, в том числе в рамках федеральных целевых программ, обеспечит наращивание научно-технического задела для создания перспективных вооружений. Иными словами, важнейшая роль, как представляется, в развитии ВПК на текущий момент должна принадлежать государственно-частному партнерству, когда высокотехнологичные производственные мощности и новейшее современное вооружение создаются на средства частного капитала.

Реализация Российской государственной программы развития вооружений на 2011- 2020 годы (ГПВ 2011-20) предполагает рост государственных оборонных расходов с 4,9 до 20,7 млрд. руб. с существующими рисками по срыву или пересмотру объема закупок. Динамика закупок в разных отраслях представлена на диаграмме (рисунок 1). ▶

**Рисунок 1. Увеличение закупок ВиВТ в натуральном выражении (ГПВ-2020 к ГПВ-2015).**



<sup>11</sup> Морозов Владимир Николаевич. Особенности реализации проектов частно-государственного партнерства в оборонно-промышленном комплексе Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Рос. гос. гуманитар. ун-т (РГГУ). – Москва, 2007. – С. 22.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 16 октября 2012 г. N 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований» с изменениями и дополнениями от 5 апреля 2013 г./ [http://fpi.gov.ru/activities/documents/federalnyiy\\_zakon\\_ot\\_16\\_oktyabrya\\_2012\\_g\\_n\\_174\\_fz\\_o\\_fonde\\_perspektivnih\\_issledovaniy](http://fpi.gov.ru/activities/documents/federalnyiy_zakon_ot_16_oktyabrya_2012_g_n_174_fz_o_fonde_perspektivnih_issledovaniy).

<sup>13</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ в редакции от 25.12.2012 года.

Согласно бюджетному кодексу Российской Федерации, статьей 34 закрепляется принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, под которыми понимается обязанность участников бюджетного процесса исходить из потребности достижения заданных результатов, при этом используя минимальный объем средств или получение наилучшего результата с использованием выделенного бюджетом объема средств<sup>13</sup>. В рамках такого подхода важной является задача привлечения частных инвестиций в сферу производства, модернизации, технического обслуживания и утилизации вооружения, военной и специальной техники, что подразумевает использование различных форм государственно-частного партнерства.



К механизмам государственно-частного партнерства относится реализация совместных проектов на основании соглашения и участия в уставном капитале хозяйственного общества, при котором государственный и частный партнер принимают на себя совокупность таких обязательств, как проектирование, модернизация, управление и финансирование соответствующего объекта соглашения. В настоящее время законодательство о государственно-частном партнерстве имеет фрагментарный характер и состоит из разрозненных федеральных законов. При этом ряд федеральных законодательных актов, таких как закон «О защите конкуренции», закон «О государственном оборонном заказе», закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», препятствуют применению механизмов государственно-частного партнерства в ОПК, ограничивая взаимодействие государства и бизнеса в вопросах военно-технического обеспечения обороны и безопасности страны двумя возможными формами: государственными заказом и приватизацией.

В конце прошлого века в ответ на крупные изменения в геополитической обстановке (развал СССР и Варшавского блока) и в связи со значительным сокращением расходов на оборону (более чем на 30%) в ВПК стала наблюдаться активная консолидация отрасли. Объединения и поглощения игроков привели к уменьшению числа конкурентов на получение оборонного заказа по ключевым видам продукции. В результате на базе 81 компании образовалось 20 крупных международных военно-промышленных холдингов.

В связи с вышесказанным процесс слияний и поглощений неизбежен, в том числе, и для России, а возникновение новых вызовов перед ВПК и новые рыночные реалии стали причиной поиска новой формы сотрудничества по продвижению товаров военного профиля как на внутренних, так и на внешних рынках. В этом случае взаимодействие бизнеса и государства на основе ГЧП в военно-промышленном комплексе представляется в будущем весьма перспективным. Можно со всей очевидностью прогнозировать, что применение различных механизмов ГЧП в военно-промышленном комплексе позволит:

- повысить качество производимого вооружения, военной и специальной техники за счет привлечения передовых компетенций и технологий частных инвесторов;
- привлечь гражданские технологии для производства качественно новых образцов вооружения, военной и специальной техники;
- сократить зависимость оборонно-промышленного комплекса России от поставки ресурсов и комплектующих из других стран;
- сократить бюджетную нагрузку и риски, связанные с зависимостью расходов на производство образцов вооружения, военной и специальной техники от бюджетных доходов (цены на нефть);
- повысить эффективность бюджетных инвестиций в оборонно-промышленный комплекс.

---

***К механизмам государственно-частного партнерства относится реализация совместных проектов на основании соглашения и участия в уставном капитале хозяйственного общества, при котором государственный и частный партнер принимают на себя совокупность таких обязательств, как проектирование, модернизация, управление и финансирование соответствующего объекта соглашения.***

---

Для развития механизмов ГЧП при военно-техническом обеспечении обороны и безопасности страны необходимо в первую очередь сформировать законодательную базу, которая создала бы организационные и правовые условия для осуществления проектов с помощью государственно-частного партнерства и обеспечила бы соблюдение прав и законных интересов государства и частных инвесторов при реализации совместных проектов в оборонно-промышленном комплексе.

Одной из приоритетных задач является создание модели крупных интегрированных государственно-частных структур в ВПК. Этот подход в целом выдержал проверку временем. Консолидация негосударственных ресурсов в самых разных направлениях развития ВПК сегодня крайне необходима современной российской армии и флоту. Кроме того, одной из важнейших задач является формирование качественно новой системы стратегического планирования в условиях оперативного противодействия угрозам национальной безопасности.

В этой связи следует ориентироваться на самые современные тенденции в военном искусстве, поскольку

ку отставание от них означает заведомо уязвимое положение. Новые характерные черты вооруженной борьбы в современном мире – это глобальность, скоротечность, высокая стратегическая мобильность, а так же всеохватность ввиду того, что мировые и национальные конфликты даже сегодня развиваются в воздушно-космическом пространстве, на суше и в водной среде.

Резюмируя, отметим, что, учитывая международный опыт использования механизма ГЧП для создания и обновления инфраструктуры государства, для достижения максимального эффекта от использования механизма ГЧП в российской практике необходимо адаптировать позитивный опыт зарубежных стран с учетом российской действительности, в частности, разработать собственную концепцию ГЧП, подкрепленную соответствующей институциональной, правовой и экономической базами как на федеральном, так и на региональных уровнях.

Только принимая во внимание вышесказанное, ГЧП в России в сфере военно-промышленного комплекса станет в полной мере эффективным и действенным инструментом обеспечения безопасности страны.

#### Список литературы:

1. Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. – М.: Альпина Паблицерз, 2010. – С. 46.
2. Бажанов В.А., Соколов А.В. Инновационная значимость оборонно-промышленного комплекса России // Эко. – 2008. – №3. – С. 1-21.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ в редакции от 25.12.2012 года.
4. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки: журнал для медленного чтения. – Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?article=988&numid=21> (дата обращения 30.08.2014).
5. Кабашкин В.А. ГЧП в Великобритании и Ирландии/В.А. Кабашкин, О.М. Малахаева. – М.:ООО «МИЦ», 2010.
6. Ларин С.Н. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии. (ГЧП в инновационных системах) / С.Н. Ларин; под общ ред д.э.н., проф. С.Н. Сильвестрова. – М.: Изд-во ЛКИ, 2008.
7. Морозов Владимир Николаевич. Особенности реализации проектов частно-государственного партнерства в оборонно-промышленном комплексе Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Рос. гос. гуманитар. ун-т (РГГУ). – Москва, 2007. – С. 22.
8. Соловьев М. М. Партнерство и современные механизмы управления государственной собственностью // Управление государственной и муниципальной собственностью в крупном городе: российский и германский опыт. – М.: МГУУ Правительства Москвы, 2007. – С. 22.
9. «Яндекс» Интернет-словарь. [Электронный ресурс]. <http://slovari.yandex.ru/dict/bse/article/00037/19500.htm>
10. <http://www.ini21.ru/?id=1231> (дата обращения: 27.08.2014).
11. <http://www.sipri.org>
12. EU Economic Recovery Plan: Commission and Industry Agree on Swift Implementation of Public Private Partnerships in Research and Innovation. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/520&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (дата обращения: 27.08.2014).
13. Федеральный закон от 16 октября 2012 г. N 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований» с изменениями и дополнениями от 5 апреля 2013 г./ [http://fpi.gov.ru/activities/documents/federalyniy\\_zakon\\_ot\\_16\\_oktyabrya\\_2012\\_g\\_n\\_174\\_fz\\_o\\_fonde\\_perspektivnih\\_issledovaniy](http://fpi.gov.ru/activities/documents/federalyniy_zakon_ot_16_oktyabrya_2012_g_n_174_fz_o_fonde_perspektivnih_issledovaniy). ■

## Россия — Китай: есть ли будущее у совместных ГЧП-проектов

*О возможностях применения ГЧП в механизмах экономического взаимодействия России и азиатских стран рассуждает председатель Экспертного совета по развитию отношений со странами Востока НИИ КПУ, кандидат исторических наук, доцент Кафедры мировой политики Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ Сергей Владимирович Демиденко.*

Если анализировать мировую практику в целом, то механизмы государственно-частного партнерства (совокупность различных форм совместной экономической деятельности государства и бизнеса для решения общественно значимых задач) применяется по самому широкому спектру взаимодействия — от реализации инфраструктурных проектов до выработки новых технологий, которые бы в перспективе способствовали экономическому и промышленному подъему государства.

Согласно мнению большинства ведущих отечественных экспертов, развитие ГЧП в мире может быть разделено на три основных периода от низкого к высокому. Первый характеризуется следующими важнейшими чертами — разработкой законодательства в области ГЧП, созданием государственного органа по реализации ГЧП, созданием системы взаимодействия государства и бизнеса, использованием опыта других стран и т.д. Второй — созданием департаментов ГЧП в министерствах, разработкой новых концессионных моделей, расширением рынка ГЧП и т.д. Третий — совершенствованием моделей ГЧП, совершенствованием системы расчетов рисков, увеличением жизненного цикла проектов ГЧП, привлечением пенсионных и паевых фондов для участия в ГЧП и т.д.

---

***Механизмы государственно-частного партнерства применяется по самому широкому спектру взаимодействия — от реализации инфраструктурных проектов до выработки новых технологий, которые бы в перспективе способствовали экономическому и промышленному подъему государства.***

---

На третьем — самом высоком — уровне развития ГЧП находятся в настоящий момент три страны — Великобритания (безусловный лидер в данной области), Австралия и Ирландия.

На втором — большинство европейских государств (Нидерланды, Германия, Италия, Франция, Испания, Греция, Португалия), а также США, Канада, Япония и Новая Зеландия.

Большинство так называемых «развивающихся» стран (данный термин следует теперь скорректировать в более позитивном ключе, нежели он трактовался еще двадцать — тридцать лет назад, поскольку сегодня именно активное развитие стран Дальнего Востока и Южной Азии определяют мировую геоэкономическую конъюнктуру в целом), к коим относятся и Китай, и Индия, находятся пока на первом, самом низком, этапе развития государственно-частного партнерства.

Развитие данная схема взаимодействия частного сектора и государства здесь получила на таких направлениях как строительство автодорог, аэропортов, тюрем и очистных сооружений. И хотя законодательства многих «развивающихся» стран и подразумевают применение ГЧП и в здравоохранении, и в сфере социального обслуживания, дальше перечисленных выше отраслей дело заходит весьма редко. Подобное положение вещей связано, по мнению экономистов, во-первых, с определенной закрытостью экономик «развивающихся» стран, а во-вторых, с несовершенством правовой базы.

Если говорить о новом стратегическом партнере нашей страны — Китае, то все сказанное выше относится к нему в полной мере. До недавнего времени руководство страны не намеревалось подпускать «частников» к стратегическим важным направлениям экономической деятельности государства. Активно ГЧП развивалось лишь на территории с особым юридическим и экономическим статусом — в Гонконге.

Однако в последнее время ситуация начинает постепенно меняться. Правительственные эксперты все чаще задумываются о весьма высоких возможностях государственно-частного партнерства и применении его механизма в других отраслях национального хозяйства.

Так, в апреле 2014 года Госсовет КНР огласил решение, согласно которому частные инвесторы будут допущены к целому ряду крупных проектов (осуществление многих из них ранее поручалось исключительно государственным компаниям). Среди «первой очереди» проектов значатся, в основном, вложения в инфраструктуру (строительство и об-

служивание железных дорог, портов и гидроэлектростанций, развитие технологий производства возобновляемой энергетики, транспортировка нефти и газа — строительство трубопроводов и хранилищ), нефтепереработка и углекислота.

Во вторую очередь частный сектор планируется допустить к добыче нефти и газа, коммунальным услугам и обслуживанию аэропортов (данные газеты «Коммерсант»). По мнению наблюдателей, развитие ГЧП должно послужить снижению государственного долга КНР и стимулированию экономического роста. Пример Китая, как нельзя более красочно, свидетельствует в пользу того, что механизмы ГЧП становятся все более востребованы в государствах, ориентированных на развитие промышленного производства. В контексте «поворота на Восток» российским руководством также планируется все более активно использовать механизмы государственно-частного партнерства для привлечения инвестиций, в первую очередь, из КНР.



Как свидетельствует отечественная пресса, в период с 2014 по 2020 гг. на территории РФ планируется запустить совместно с китайскими бизнесменами более сотни ГЧП-проектов в различных отраслях (в частности, уже сейчас реализуется проект строительства Хуадянь-Тенинской парогазовой-ТЭЦ в Ярославле (мощность — 450 МВт, партнеры — российская компания ТГК-2 и китайская корпорация «Хуадянь», стоимость — около 570 млн долларов), проект предусматривает модернизацию электроподстанций и линий электропередачи).

Однако будет ли данная форма экономического взаимодействия достаточно эффективной?

И вот здесь настала пора поговорить о неразвитости механизмов ГЧП в России в целом. Связано подобное положение вещей с тремя основными факторами.

Во-первых, с несовершенством законодательной базы (существует пока лишь модельный проект за-

кона «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства», разработанный Экспертным советом по законодательству о ГЧП Комитета по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Во-вторых, с недостаточной профессиональной квалификацией отечественных чиновников, ответственных за развитие контактов между государством и частным сектором (по большей части госчиновники не всегда понимают, что такое ГЧП, в чем его сильные стороны, как выстраивать партнерские отношения между властью и бизнесом и т.д.).

Это в первую очередь связано с минимальным количеством реализованных ГЧП-проектов и, как следствие, отсутствием реальной практики.

В-третьих, с изначально неравноправным положением «частника» и представителя государственной власти. Последний при этом стремится, в первую очередь, к достижению контроля над денежными потоками и к минимизации собственной ответственности.

Очень важно в этом контексте отметить, что крайне негативно на общей динамике развития отношений между государством и бизнесом сказываются часто меняющиеся по инициативе власти «правила игры». В этих условиях предприниматели с очень большой опаской относятся к любым формам делового взаимодействия с государством.

Все сказанное выше говорит о том, что со стороны власти в сфере развития ГЧП мы наблюдаем, скорее, намерения, нежели реальные дела. Не зря не так давно и председатель Сбербанка Г.Греф на форуме «Россия зовет!», и полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе Ю.Трутнев в эфире телеканала РБК отмечали специфику наших свободных экономических зон, где инвесторам, фактически, не предоставляется никаких послаблений и налоговых льгот.

Все это сказывается на снижении инвестиционной привлекательности нашей страны для иностранного капитала (и если мы думаем, что капитал азиатский устроен как-то по-иному, нежели американский или европейский, и отсутствие в стране хорошего делового климата никак не скажется на его динамике входа на наш рынок, то здорово заблуждаемся).

В этой связи повисают в воздухе и перспективы ГЧП с КНР и другими восточными «гигантами». Им, как и всем остальным, нужны гарантии вложений и перспективы рентабельности. ■

## Обзор российской практики государственно-частного партнерства

Текст: *Сергей Арутюнов*

Уходящий 2014 год ознаменовался на федеральном и региональном уровне целым рядом знаковых инициатив, направленных на развитие государственно-частного партнерства. В развитии российского ГЧП можно выявить две значимых тенденции:

- Совершенствование ГЧП в таких традиционных областях, как дорожное строительство и ЖКХ, в том числе строительство полигонов для переработки твердых бытовых отходов (ТБО).
- Распространение ГЧП на сферу строительства объектов социальной инфраструктуры, среди которых значительное место занимают медицинские и спортивные учреждения.

В настоящем материале мы предлагаем краткий обзор основных событий в сфере российского государственно-частного партнерства федерального и регионального уровня.

Уже по тому, какое внимание уделяется этой сфере государством, можно понять, что в ближайшей перспективе ГЧП рассматривается федеральными и региональными властями в качестве одного из магистральных направлений развития частного предпринимательства в России.

### ФЕДЕРАЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА

#### Владимир Путин предложил правительству разработать программу развития скоростных магистралей

8 октября 2014 года президент России Владимир Путин предложил правительству РФ подумать о разработке специальной программы развития скоростных магистралей.



«Мы добились здесь определенного прорыва, благодаря использованию механизма государственно-частного партнерства, — констатировал он на заседании президиума Госсовета. — Полагаю, что правительству надо подумать о разработке специальной программы развития скоростных магистралей и о механизмах поддержки таких проектов на региональном и муниципальном уровне».

Президент напомнил, что уже начато строительство Центральной кольцевой автодороги, при финансировании которого используются на возвратной основе средства Фонда национального благосостояния.

«Планируется выделить на эти цели из ФНБ 150 млрд рублей. Гибкие условия их предоставления и возврата позволили снизить долю прямого бюджетного финансирования с 70 процентов до 25», — отметил президент. Он назвал это прецедентом, открывающим большие возможности для тиражирования практики государственно-частного партнерства в дорожном хозяйстве. Путин также отметил необходимость более настойчиво и энергично развивать конкуренцию в этой сфере, привлекать в отрасль как можно больше предпринимателей, в том числе малый и средний бизнес.

Президент поручил правительству провести комплексный анализ условий выбора подрядчиков и заключения контрактов, а также выделить лучшие практики проведения конкурсов и рекомендовать их регионам.

#### Приоритетные ГЧП-проекты получают средства из ФНБ

Минэкономразвития РФ подготовило изменения в законодательстве, позволяющее проекту разработки Элегестского месторождения, ЦКАДу, БАМу и Транссибу получить средства из Фонда национального благосостояния по упрощенной схеме. В частности Минэкономразвития предлагает внести изменения в постановление Правительства №991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств ФНБ и/или пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе». Минэкономразвития предлагает исключить процедуру оценки стратегического обоснования для проекта «Строительство железной дороги Элегест-Кызыл-Курагино и угольного

портового терминала на Дальнем Востоке в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тува». Для проектов ЦКАД, БАМ и Транссиб министерство предлагает отменить процедуру оценки целесообразности финансирования проектов за счет средств ФНБ, предусмотренную постановлением Правительства №991.

### Пять инфраструктурных проектов получают средства из ФНБ



Правительство РФ распределило почти половину средств, которые могут быть потрачены на инфраструктурные проекты из Фонда национального благосостояния. На инфраструктуру из фонда будет потрачено 800 млрд рублей, но общий размер инвестиций в поддержанные правительством проекты окажется в 2,5 раза больше.

8 октября, выступая на правительственном часе в Госдуме, глава Минэкономразвития Алексей Улюкаев назвал цифру утвержденных правительством затрат на инфраструктурные проекты из резервного фонда Минфина — Фонда национального благосостояния (ФНБ).

Министр пояснил, что согласно постановлению Правительства от 16 июня 2014 года, на инфраструктурные цели из ФНБ может быть потрачено не более 40% от стоимости проекта. Таким образом, общие вложения в инфраструктурные проекты, которые будут поддержаны деньгами резервного фонда, составят более 2 трлн рублей.

Еще по 10% от активов фонда на эту дату может быть потрачено на те же цели через Российский фонд прямых инвестиций и госкорпорацию «Росатом». По данным Минфина, на начало этого года в фонде было 2,9 трлн рублей. Иными словами, постановлением правительства разрешается выделить из средств ФНБ на инфраструктуру не более 1,74 трлн рублей. По словам главы Минэкономразвития, уже одобрено пять инфраструктурных проектов, финансирование которых начнется в этом году:

«Это, в первую очередь, Центральная кольцевая автодорога, модернизация БАМа и Транссиба, добы-

ча угля и железнодорожная социологистика участка «Кызыл – Курагино» и соединение его с магистралью Транссиба. Также будет профинансирован проект в области так называемых интеллектуальных сетей, предполагающий сокращение потерь в энергосетях примерно на 15%, и проект по ликвидации цифрового неравенства, то есть развитие широкополосного интернета в малых и средних городах России», — пояснил министр.

Паспорта четырех проектов уже подписаны, по остальным они будут подписаны в ближайшее время, добавил он. На ЦКАД, модернизацию БАМа и Транссиба предполагалось потратить по 150 млрд рублей, на угольно-железнодорожный проект Кызыл-Курагино — 86 млрд, на линии связи для малонаселенных пунктов — 18 млрд рублей, энергосберегающий проект обойдется в 12 млрд рублей.

### Минэкономразвития предлагает расширить перечень случаев заключения контрактов жизненного цикла в спорте и здравоохранении

МЭР РФ предлагает расширить перечень случаев заключения контрактов жизненного цикла такими сферами, как спорт и здравоохранение. Проект поправок в соответствующее постановление министерство разместило на едином портале раскрытия проектов правовых актов. Документ разработан в целях реализации указа президента от 22 сентября 2014 года, которым предусмотрено дальнейшее развитие государственно-частного партнерства. Одним из элементов ГЧП является заключение и реализация контрактов жизненного цикла. В действующей редакции постановления правительства о контрактах жизненного цикла содержится закрытый перечень случаев, в которых могут заключаться такие контракты.

Так, допускается заключение контрактов жизненного цикла в отношении автомобильных дорог, морских и речных портов, аэродромов, объектов коммунального хозяйства, метрополитена, железнодорожного транспорта и закупки воздушных судов, морских и речных судов.



Проект вносит изменение в постановление, дополняя перечень контрактов жизненного цикла контрактами на выполнение работ по проектированию и строительству объектов здравоохранения, санаторно-курортного лечения и спорта.

«Внесение изменений в постановление расширит возможности применения механизмов государственно-частного партнерства и положительно отразится на обеспечении нужд социальной сферы, в том числе при реализации крупных проектов требующих системного подхода», — говорится в пояснительной записке к документу.

### **Для регулирования ГЧП в сфере здравоохранения может быть принят отдельный закон**

Помимо закона об основах государственно-частного партнерства, который был принят Госдумой в первом чтении в апреле 2013 года, поднят вопрос о возможности принятия отдельного закона, регулирующего ГЧП в сфере здравоохранения. Такое мнение высказал депутат Госдумы Григорий Куранов, который возглавляет рабочую группу по вопросам ГЧП в сфере здравоохранения.

Он отметил, что есть необходимость «создать правовые условия для массового привлечения частных инвестиций в систему здравоохранения России», так как «на сегодняшний день у государства нет денег на приведение в нормальное состояние поликлиники и оказание определенных услуг».

Со времени внесения и принятия закона об основах ГЧП в первом чтении к нему было добавлено более 300 поправок, и до сих пор текст имеет множество недочетов, отметил депутат на выездном тематическом заседании экспертного совета по здравоохранению комитета Совета Федерации по социальной политике в Петербурге.



Многие отрасли, в том числе здравоохранение, нуждаются в единой нормативной базе, регулирующей государственно-частные отношения, считает Куранов. По его словам, сейчас каждый регион РФ решает проблемы финансирования и помощи со сто-

роны частных предпринимателей по-своему: либо принимая региональные законы, либо обходя имеющиеся федеральные. Между тем до тех пор, пока нет базового закона о ГЧП, разработка отраслевых актов не обоснована.

### **Как построишь, так и оценят**

Согласно Распоряжению Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 года, уровень развития государственно-частного партнерства в субъектах будет учитываться как один из показателей оценки эффективности деятельности губернаторов по созданию благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности. К 2018 году минимальный уровень развития ГЧП должен составлять 64%.

### **Инвестиции в рамках концессионных соглашений ЖКХ превысят 300 млрд рублей**

Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ Михаил Мень заявил, что в ближайшие годы инвестиции в рамках концессионных соглашений ЖКХ превысят 300 млрд рублей.

«С начала текущего года заключено 31 концессионное соглашение в теплоснабжении, электроснабжении и водоснабжении. В рамках этих соглашений инвесторы готовы вложить в ближайшие годы около 330 млрд рублей. Это первое движение вперед», — сказал Михаил Мень на круглом столе в рамках международного форума в Сочи.

Он отметил, что министерство изучило европейский опыт: «Наши европейские коллеги утверждают, что во время мировых финансовых кризисов одним из самых благоприятных видов деятельности для банков всегда являлось именно кредитование капитального ремонта», — подчеркнул министр.

По его словам, на старте девять пилотных регионов и хороший пример в Ростовской области, где успешно проводится капитальный ремонт более 60 домов.

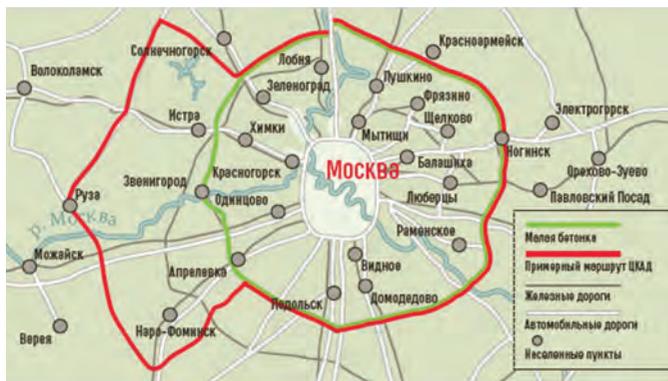
Также в эти пилоты вступил ряд регионов, в том числе Московская и Ярославская области, Удмуртия.

«Без банковского сопровождения не только капитальный ремонт, а вообще — реформа жилищно-капитального хозяйства невозможна», — подчеркнул спикер.

### **ЦКАД и другие: три конкурса «Автодора»**

Государственная компания «Автодор» объявила открытые конкурсы на право заключения долгосрочного инвестиционного соглашения по трем автодо-

рогам, в том числе на строительство пятого участка ЦКАД. Общая стоимость госфинансирования по этим конкурсам — 80,8 млрд рублей.



Первый конкурс — на право заключения инвестсоглашения по реконструкции, содержанию, ремонту, капитальному ремонту и эксплуатации на платной основе скоростной автомобильной дороги М-3 «Украина» — от Москвы через Калугу, Брянск до границы с Украиной на участках 124 км — 173 км и 173 км — 194 км. Госфинансирование строительства — не более 15,44 млрд рублей. Максимальный размер платежа, выплачиваемого исполнителю в рамках соглашения со стороны госкомпании — не более 12,02 млрд рублей.

Второй конкурс — инвестсоглашение на финансирование, строительство и эксплуатацию на платной основе скоростной автомобильной дороги М-11 «Москва — Санкт-Петербург» на участке 208 км — 258 км (четвертый этап). Госфинансирование строительства объекта составит не более 27,4 млрд рублей. Максимальный размер платежа, выплачиваемого исполнителю в рамках соглашения со стороны «Автодора», — не более 9,2 млрд рублей.

Третий конкурс — на право заключения инвестсоглашения на строительство, содержание, ремонт и капитальный ремонт Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области, пусковой комплекс (этап строительства № 5).

Госфинансирование строительства объекта составит не более 37,96 млрд рублей. Максимальный размер платежа, выплачиваемого исполнителю в рамках соглашения со стороны «Автодора» — не более 7,23 млрд рублей. Максимальный размер базовой премии к инфляции — 4,65%. Эти параметры подлежат снижению в ходе конкурса. При этом размер инвестиций исполнителя в проект составит 4,84 млрд рублей, говорится в сообщении «Автодора».

**Минтранс РФ решил поддержать проекты ГЧП в регионах с помощью средств, собранных за проезд грузовиков массой более 12 тонн**

2 октября 2014 года министр транспорта Максим Соколов на форуме «Россия зовет!» заявил, что Минтранс РФ планирует направить 50 млрд руб., собранных с помощью системы взимания платы с грузовиков массой свыше 12 тонн, на развитие региональных проектов на основе ГЧП, сообщает ИТАР-ТАСС. «Уже с 2016 года это позволит привлекать дополнительно в бюджет РФ, федеральный дорожный фонд порядка 50 млрд рублей. И предложение Минтранса как раз и заключается в том, чтобы направить эту сумму, а она будет консолидироваться именно в федеральном дорожном фонде — как хороший инструмент, финансовое плечо именно для субъектов РФ», — заявил Соколов.

### Методика Росавтодор для регионов

По информации газеты «Ведомости», Росавтодор разработал методику отбора и подготовки инвестпроектов. Использовать ее, в частности, смогут регионы: они давно испытывают проблемы с финансированием дорожного хозяйства, поэтому нуждаются в привлечении инвестиций, но единого подхода иработанной практики почти нигде нет. Методика, опубликованная на сайте Росавтодора, определяет, как выбрать между стандартным госзаказом, различными формами государственно-частного партнерства (ГЧП) для платных и бесплатных дорог.

Выбор механизма нужно будет обосновать, приведя не менее пяти возможных альтернатив. Проектные материалы будет согласовывать Росавтодор: ведомство проверит заявку, обоснование, расчеты, заключение независимого аудитора, бизнес-план, матрицу рисков, а также соответствие проекта целям Транспортной стратегии до 2030 г.

Если региональный проект будет утвержден, появится шанс получить софинансирование из федерального дорожного фонда.

### РЕГИОНЫ

#### Северо-западный федеральный округ

#### **В Санкт-Петербурге развивают сеть общественного транспорта**

Для развития транспортного сообщения в Санкт-Петербурге планируется создать систему транспортно-пересадочных узлов (ТПУ). Сейчас разрабатываются проекты 60 пассажирских комплексов, включающих в себя станции метро, автовокзалы, железнодорожные станции, остановки городского пассажирского транспорта, пешеходные переходы, перехватывающие парковки, а также объекты коммерческой инфраструктуры. ►

Пять пилотных проектов планируется реализовать до 2018 года преимущественно по схеме государственно-частного партнерства.

### Ленобласть освободит концессионеров от уплаты налога на объекты соглашений

По информации Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области, 24 сентября 2014 года Законодательное собрание области приняло в трех чтениях изменения в областной закон «О налоге на имущество организаций». Поправки предусматривают освобождение инвесторов, заключивших концессионные соглашения с областью, от уплаты налога на объекты соглашений.

По условиям концессионного соглашения концессионер строит или реконструирует государственное имущество для реализации общественно значимых проектов. По окончании строительства он эксплуатирует объект соглашения в целях оказания публичных услуг. По окончании срока действия соглашения частный инвестор возвращает государству модернизированное имущество. При этом в соответствии с федеральным законодательством объекты концессионных соглашений подлежат налогообложению у частного инвестора.

С принятием закона для инвесторов устанавливается нулевая ставка налога на имущество, создаваемого в рамках концессионного соглашения на территории области. Эта мера поддержки частных инвесторов в скором времени будет применена на практике. Предусмотрев льготы по налогу на имущество в отношении объектов концессионных соглашений, Ленинградская область одновременно снизит себестоимость услуг инвестора в рамках концессионного соглашения и предоставит ему равные условия с государственным сектором экономики. Принятие закона окажет благоприятное влияние на инвестиционный климат региона и позволит увеличить объем привлекаемых инвестиций в развитие общественной инфраструктуры Ленобласти на основе государственно-частного партнерства.

### Центр медицинской реабилитации в Ленинградской области

В Ленинградской области на территории поселка «Коммунар» будет создан областной центр медицинской реабилитации на принципах государственно-частного партнерства. В скором времени комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области объявит открытый конкурс на этот проект. Он будет реализовываться в форме концессионного соглашения. Ожидается, что 95% затрат на капитальное строительство возьмет на

себя область, остальное будут финансировать потенциальные инвесторы. Концессия будет оформляться на 25 лет, в течение которых консорциум инвесторов будет управлять менеджментом учреждения.

### В Коми утвердили перечень инвестпроектов, которые будут реализованы на принципах ГЧП



Как сообщает ИА «Комиинформ», в Коми утвержден перечень инвестиционных проектов, которые будут реализованы на принципах государственно-частного партнерства за счет средств Инвестиционного фонда республики на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов, а также долгосрочный период. Соответствующее постановление было подписано председателем правительства Коми Владимиром Тукмаковым 25 сентября 2014 года.

В перечень включены три проекта, два из которых — это строительство зданий социальной направленности, один проект — строительство дороги. Так, на принципах ГЧП будет создан пансионат для проживания пожилых людей в Сыктывкаре. Объект приобретается у частного лица в государственную собственность республики с запуском в 2014 году и с рассрочкой оплаты до 2019 года. Планируется, что в 2015 году на эти цели из бюджета республики в период с 2015 по 2018 годы будет выделяться по 58 млн рублей, в 2019 году — 43,5 млн рублей.

Второй проект — строительство здания, где разместится Центр по предоставлению госуслуг в сфере соцзащиты населения Усть-Куломского района, с вводом в эксплуатацию также в 2014 году. В этом случае форма участия республики — это долгосрочная аренда здания с правом выкупа в республиканскую собственность в течение четырех лет. В 2015-2016 годах из бюджета региона на эти цели будет выделяться по шесть млн рублей, в 2017 — 7 млн рублей, в 2018 — 8 млн рублей.

Самый дорогой проект, и в то же время самый долгосрочный — это создание и реконструкция автомобильной дороги общего пользования регионального

значения «Сыктывкар-Ухта-Печора-Усинск-Нарьян Мар» на участках от п. Малая Пера до п. Ираель, и от п. Ираель до п. Каджером. Срок сдачи дороги в эксплуатацию — 2018 год. На период до 2025 года этот объект обойдется республиканскому бюджету в 9 млрд 747 млн рублей.

### **Правительство Карелии планирует построить комплекс по переработке ТБО**

Республика Карелия подписала план мероприятий «Развитие системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Республики Карелия». Согласно нему, в настоящее время идет выбор возможных земельных участков для размещения полигона по утилизации твердых бытовых отходов и строительства мусоросортировочного комплекса на территориях Кондопожского, Прионежского, Пряжинского муниципальных районов, Петрозаводского городского округа.



В ноябре 2011 года принят республиканский закон «Об участии Республики Карелия в проектах государственно-частного партнерства». Утверждена нормативно-правовая база для реализации этого закона. Государство, в данном случае в лице Правительства Карелии, организует процесс ГЧП, состоящий в подготовке и проведении конкурсной процедуры. По результатам конкурса определяется победитель, который привлекает финансирование и оказывает услуги государству на условиях, определенных контрактом.

На заседании рабочей группы по реализации проекта развития системы обращения с ТБО рекомендовано потенциальным инвесторам подготовить концепцию проекта государственно-частного партнерства и направить заявку в отраслевой орган.

### **Мэрия Великого Новгорода отдает в концессию «Теплоэнерго»**

Администрация Великого Новгорода передаст в концессию имущество муниципального унитарного предприятия «Теплоэнерго». Договор с концессионером должен быть подписан до конца 2014 года. Пере-

дача «Теплоэнерго» в концессию позволит провести модернизацию предприятия.

### **Центральный федеральный округ**

#### **Домодедову нужна третья ВПП**

Аэропорт Домодедово претендует на деньги из Фонда национального благосостояния (ФНБ) для строительства третьей взлетно-посадочной полосы в рамках концессионного соглашения с государством.

Стоимость строительства новой полосы составляет почти 46 млрд рублей, а инвестпроект по реконструкции и развитию аэродрома Домодедово в целом оценен более чем в 96 млрд рублей в ценах соответствующих лет на период с 2016 по 2021 год.

Частный оператор Домодедово в рамках предварительного инвестпроекта по развитию аэродрома предлагает построить еще одну летную полосу за 45,9 млрд рублей, а также профинансировать совершенствование второй летной зоны более чем на 8,5 млрд рублей, реконструкцию существующих перронов более чем на 14,3 млрд рублей. Еще 27,3 млрд рублей предлагается инвестировать в строительство новых перронов. Общая сумма проекта в ценах соответствующих лет по версии Домодедова превышает 96 млрд рублей. Деньги на развитие аэродрома предполагается выделить частному оператору аэропорта в рамках концессионного соглашения с государством. Такие концессионные соглашения готовятся сейчас со всеми тремя операторами аэропортов Москвы.

Средства будут привлекаться на возвратной основе из ФНБ. Проекты могут получить из фонда до 100% финансирования. Весной профильные министерства предварительно согласовали максимальную сумму в 208 млрд руб. из ФНБ на все инвестпроекты МАУ – три аэродрома (Домодедово, Шереметьево, Внуково), три железных дороги к аэропортам и автодорога к Домодедову.

#### **Конкурс на перевод котельных Подмосковья на газ объявят в 2015 году**

Конкурс на реконструкцию первых котельных с их переводом на газ на условиях ГЧП объявят в Московской области в первой половине 2015 года.

Правительство Подмосковья определило основные направления модернизации систем теплоснабжения, среди них переход 181 котельной Московской области, работающей на жидком и твердом топливе, на газ, что значительно улучшит финансовые показатели отраслевых предприятий. Инвестиционный потенциал проекта — около 6 млрд рублей. При этом ▶

срок окупаемости проектов небольшой, от двух до трех лет. Конкурс на реконструкцию первых котельных на условиях ГЧП будет объявлен уже в первой половине 2015 года.

### Проект ВСМ «Москва-Казань» получит средства из ФНБ



Проект высокоскоростной магистрали (ВСМ) «Москва-Казань» заслуживает поддержки в виде средств из Фонда национального благосостояния (ФНБ). Об этом заявил на Сочинском инвестиционном форуме министр транспорта РФ Максим Соколов.

Министр напомнил, что организационно-финансовая модель ВСМ, представленная правительству, прошла все необходимые стадии для получения средств из ФНБ. Протяженность ВСМ «Москва-Казань» составит около 770 км, скорость движения поездов на нем будет достигать 400 км/ч. Время в пути от Москвы до Казани по ВСМ составит 3,5 часа против нынешних 14 часов. С учетом расходов на инфраструктуру и подвижной состав, общая оценочная стоимость проекта составляет 1 трлн 068,5 млрд рублей. РЖД предлагают использовать концессионную схему при строительстве ВСМ.

Доля проекта, реализуемая концессионерами, составляет 684,4 млрд рублей. В рамках концессии предусмотрены бюджетные субсидии на этапе строительства в размере 317 млрд рублей. Предполагается, что концессионеры вложат 43 млрд рублей из собственных средств и привлекут за счет кредитов 225 млрд рублей. За счет выпуска инфраструктурных облигаций планируется привлечь 100 млрд рублей.

Возврат средств концессионеров будет осуществляться за счет сбора платы за пользование инфраструктурой ВСМ с перевозчиков. Доля проекта, реализуемая РЖД, составляет 384,1 млрд рублей. За счет размещения средств ФНБ в привилегированные акции РЖД планируется привлечь 150 млрд рублей, выпуск РЖД долговых ценных бумаг, обеспеченных средствами ПФР, должен обеспечить 139 млрд рублей, взнос в уставный капитал РЖД составит 95 млрд рублей (в

том числе 64 млрд рублей из федерального бюджета и 31 млрд рублей — из собственных средств РЖД).

### Липецк: аукцион на создание централизованной системы утилизации мусора

Липецкие власти планируют найти инвестора для создания централизованной системы утилизации мусора. Потенциальный инвестор получит право заключить концессионное соглашение и заниматься утилизацией ТБО, а также инвестировать минимум 1,8 млрд рублей в создание необходимой инфраструктуры. Об этом говорится в сообщении управления ЖКХ региона.

Централизованная система утилизации мусора будет включать мусороперегрузочные и мусоросортировочные станции, полигоны захоронения твердых бытовых отходов, площадку утилизации органических отходов.

### Приволжский федеральный округ

#### Крупнейший в Европе молочный комплекс построен в Пензенской области на принципах ГЧП

В селе Аршиновка Нижнеломовского района Пензенской области прошла торжественная церемония открытия молочного индустриального комплекса на 4600 голов дойного стада — самого крупного в масштабах не только России, но и Европы. Ферму, рассчитанную на 4600 голов дойного стада, посетил полпред президента в ПФО Михаил Бабич.

Открывая мероприятие, он поздравил собравшихся с успешной реализацией масштабного проекта все-российского уровня и отметил, что это уникальный пример государственно-частного партнерства.

### Южный федеральный округ

#### Корпорация развития Крыма планирует развивать ГЧП

В Крыму планируют создать институт, который будет определять стратегию развития Крыма. Корпорация развития Крыма позволит привлечь долгосрочные инвестиции и усилить направление развития государственно-частного партнерства, считает советник президента РФ Сергей Глазьев.

Реализация инвестиционных проектов, разработка механизма долгосрочного кредитования под низкие проценты, уменьшение рисков, а также привлечение в Крым и Севастополь долгосрочного инвестирования по силам современному институту, который может быть создан для определения стратегическо-

го пути развития полуострова в составе РФ, считает Глазьев.

Он отметил, что государство смогло бы создать для инвесторов льготные условия, что следовало бы учесть в проекте закона об особой экономической зоне. По его мнению, необходимы целевые инструменты финансирования и кредитования, которые бы позволили понизить стоимость кредитов и повысить их сроки.

### **Опубликован проект распоряжения Правительства РФ о расширении морского порта Геленджик**

Министерство транспорта Российской Федерации опубликовало проект распоряжения Правительства РФ о расширении морского порта Геленджик. Документом предусматривается расширение порта Геленджик (Краснодарский край). Определяется, что с ФГУП «Росморпорт» заключается договор о создании искусственного земельного участка, указанного в пункте 1 настоящего распоряжения, без проведения открытого аукциона.

Стоимость строительства составляет 9,4 млрд рублей, из которых 4,4 млрд рублей — средства инвесторов и 5 млрд рублей — средства федерального бюджета, предусмотренные на реализацию проекта в период 2013-2018 годы.

Проект реализуется на принципах государственно-частного партнерства. Участниками проекта являются ФГУП «Росморпорт», ЗАО «Геленджикский морской торговый порт» и ООО «РН-Туапсенефтепродукт».

### **Волгоградский водоканал передадут в концессию на 30 лет**



Объекты водопроводно-канализационного хозяйства Волгограда до конца года будут переданы по концессионному соглашению инвесторам, сообщает пресс-служба городской думы.

Решением проблемы должно послужить государственно-частное партнерство. При этом право собственности на сети и оборудование останется у города. В мэрии идет подготовительная работа по организации конкурса, который определит будущего инвестора.

33 депутата проголосовали за передачу МУП «Городской водоканал города Волгограда» в концессию, пишет Volgograd-Daily.ru со ссылкой на пресс-службу администрации города.

Как говорится в сообщении, данная мера позволит, не повышая тарифов для населения, модернизировать горводоканал и улучшить его техническое состояние за счет инвестора. По концессионному соглашению инвестор обязуется за свой счет провести реконструкцию Водоканала, при этом МУП «Городской водоканал г. Волгограда» сохраняет за собой право хозяйственного ведения на объекты коммунальной инфраструктуры, передаваемые в концессию.

Таким образом, по концессионному договору инвестору передаются централизованные объекты и системы холодного водоснабжения и водоотведения, находящиеся в муниципальной собственности Волгограда и на праве хозяйственного ведения МУП «Горводоканал» сроком на 25 лет.

В общей сложности по концессии передается 363 объекта коммунальной инфраструктуры балансовой стоимостью 5,2 млрд рублей.

### **В Ростове-на-Дону французская компания займется развитием рельсового транспорта**

Администрация Ростова-на-Дону подписала меморандум о сотрудничестве с ООО «Альстом Транспорт Рус», согласно которому стороны будут развивать рельсовый транспорт. Вероятным развитием отношений с компанией станет создание концессионного предприятия по формату ГЧП.

По информации пресс-службы мэрии города, документ касается вопросов развития инновационных подходов в сфере рельсового транспорта, компания будет участвовать в реализации проектов модернизации инфраструктурных объектов, осуществлять технический консалтинг, поставку и обслуживание подвижного состава.

### **К порту Тамань будет построена дорога за 15 млрд рублей**

Как сообщает ЮГА.ру со ссылкой на газету «Ведомости», дорогу длиной 42 км и стоимостью 15 млрд рублей построят к порту Тамань в Краснодарском крае. ▶

Конкурс на проектирование подъезда к порту от федеральной трассы М25 (Новороссийск – Керченский пролив) провело в конце сентября управление федеральных автодорог «Черноморье». Победителем стал петербургский институт «Стройпроект», предложивший цену 399,9 млн рублей при начальной 403,7 млн рублей. Новая дорога начнется в районе 95-105-го км трассы М25, пройдет вдоль порта Тамань с организацией съезда к нему и закончится у перехода через Керченский пролив. Трасса должна быть четырехполосной с четырьмя развязками и 17 мостами, ее проектирование планируется завершить к апрелю 2015 года. Максимальная стоимость самого строительства в сегодняшних ценах ориентировочно составляет 15 млрд рублей, предельный срок выполнения работ – IV квартал 2018 года.

Проект развития порта Тамань включен в ФЦП «Развитие транспортной системы России», к 2025 году его годовые мощности по перевалке должны составить 94 млн тонн. Общий объем финансирования – 228 млрд рублей. Реализовать проект планируют на принципах государственно-частного партнерства в целях обеспечения экспорта российской продукции на мировые рынки.

### Уральский федеральный округ

#### **В бюджете РФ утверждены допсредства на порт Сабетта**

Дополнительные средства на порт Сабетта (ЯНАО) в размере 24 млрд рублей утверждены в бюджете РФ, заявил 22 сентября 2014 года журналистам заместитель министра транспорта РФ Виктор Олерский на инвестиционном форуме в Сочи. Дополнительные средства понадобились проекту для строительства ледозащитных сооружений.

Порт Сабетта строится на условиях государственно-частного партнерства в рамках проекта по освоению газовых месторождений ОАО «Ямал СПГ» (60% принадлежит «НОВАТЭК», по 20% — французской Total и китайской CNPC).

#### **В Томске ищут инвесторов для строительства газопроводов**

По информации РИА «Томск», администрация Томской области готовит конкурсную процедуру на право заключения соглашения о ГЧП на строительство газораспределительных сетей в 13 населенных пунктах. Планируемый объем частных инвестиций — около 1,8 млрд рублей.

Согласно конкурсной документации строительство газораспределительных сетей будет вестись в течение

двух лет за счет средств подрядчика, а муниципальные образования — участники партнерства — в течение пяти лет после введения объектов в эксплуатацию должны выкупить их у застройщика.

Победитель конкурса на право заключения соглашения о ГЧП должен будет построить внутрипоселковые газораспределительные сети общей протяженностью 509,4 километра. Общий объем частных инвестиций — более 1,79 млрд рублей.

#### **В 2015 году может начаться проектирование платной автодороги Тайга-Томск**

Проектирование автодороги Тайга (Кемеровская область) — Томск может начаться в 2015 году, сообщил замгубернатора Томской области по промышленной политике Леонид Резников.

Ранее сообщалось, что Минтранс включил проект строительства платной трассы Тайга – Томск, которая станет дублирующей трассой из Томска к Транссибу и в Кузбасс, в число приоритетных. Стоимость проекта оценивается в 1 млрд рублей.

Проектирование будет идти параллельно с работой над схемой государственно-частного партнерства с инвесторами и Росавтодором.

### Сибирский федеральный округ

#### **Новосибирская область планирует реконструировать 20 км трассы за 24 млрд рублей в рамках ГЧП**

Власти Новосибирской области в конце 2014 — начале 2015 года намерены провести конкурс на выполнение первого этапа реконструкции трассы Новосибирск — Ордынское — Кочки — Павлодар, сообщил временно исполняющий обязанности министра транспорта и дорожного хозяйства региона Сергей Титов. По его словам, реконструкцию планируется провести на средства подрядчика, а к 2028 году полностью рассчитаться за проделанную работу.

«Мы этот участок будем реализовывать на основе государственно-частного партнерства. Строительство планируется на 2015-2017 годы, а затем с инвестором рассчитываемся в течение 12 лет. Стоимость проекта в 2028 году будет составлять порядка 24 млрд рублей», — уточнил врио министра.

#### **Городское коммунальное Бердска хозяйство передают частному лицу**

Власти Бердска (Новосибирская область) на сайте госторгов объявили конкурс на заключение концес-

сионного соглашения о передаче городского коммунального хозяйства (сетей и котельных) частнику. Договор предполагается заключить на 25 лет.

При определении победителя власть обратит внимание на то, сколько тот или иной участник конкурса планирует ежегодно вкладывать в реконструкцию бердской «коммуналки».

В городе решено передать частным лицам три котельных («Вега», «Новая» и «Озерная»), 286 км теплотрассы, 54 ЦТП, спецтехники и административного здания КБУ. Сессия горсовета проголосовала «за» передачу городского ЖКХ частным лицам 25 сентября.

По договору концессии все городское теплоснабжение, оставаясь муниципальным, должно перейти в эксплуатацию сторонней фирмы на 25 лет. Она вложит в коммунальное хозяйство 1,3 млрд рублей. Город в итоге должен получить отремонтированные трубы и котельные, выйти на новый уровень эксплуатации оборудования, а концессионер — прибыль из-за сокращения теплопотерь и снижения внутренних издержек.

### **Дальневосточный федеральный округ**

#### **В Якутии начнут реализовывать проекты ГЧП**

Скоро в Республике Саха (Якутия) начнут реализовывать проекты в рамках ГЧП, заявил на открытии практического семинара, посвященного развитию ГЧП, министр экономики Якутии Валерий Максимов. Он отметил, что регион уже готов к реализации проектов в рамках ГЧП, республика имеет здесь положительный опыт, также в регионе полностью сформирована нормативно-правовая база для реализации таких проектов.

Говоря о перспективах реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства, министр привел в пример «Корпорацию развития Южной Якутии». Также Максимов отметил, что на данный момент в Якутии уже есть ряд проектов, которые будут реализованы в рамках ГЧП. В первую очередь речь идет о строительстве онкологического диспансера. По словам министра, проект находится на заключительном этапе. Еще один проект, чья реализация начнется в ближайшее время — Абалахский реабилитационный центр, известный своими лечебными грязями.

#### **«Ростелеком» идет на Дальний Восток**

Заместитель директора департамента регионального развития ОАО «Ростелеком» Александр Таюрский уверен, что ГЧП поможет развитию инфраструктур-

ных проектов. Вопрос привлечения бизнеса для реализации инфраструктурных проектов стал основным трендом на рынке телекоммуникаций Дальнего Востока и России. Компания «Ростелеком» готова участвовать в проектах на основе государственно-частного партнерства.

#### **Набирая актуальность**

Как видно из настоящего обзора, регионы-лидеры могут и должны послужить драйвером развития сферы ГЧП в остальных субъектах Федерации.

Для этого опыт их должен быть собран и распространен в виде доступных для местных администраций методических рекомендаций. На осуществление этой цели направлен «Региональный ГЧП-стандарт», созданный Центром развития ГЧП в текущем 2014 году, но о нем в нашем журнале речь еще впереди.

Одно ясно уже сегодня: государство и бизнес постепенно укрепляют взаимное доверие, совместно участвуя в масштабных и крайне необходимых регионам проектах. Чем четче будут закреплены в законодательстве федеральном и местном взаимные обязательства сторон, тем стремительнее будет развиваться сфера ГЧП в России.

Однако многое здесь зависит от понимания законодателями нужд каждой из сторон и нахождения баланса взаимных интересов.

За почти четверть века бизнес в России усвоил разницу между быстрыми прибылями и долгосрочным стратегическим развитием, и это понимание подталкивает многие компании к заключению контрактов с государством, прибыльность которых, в связи с длительностью исполнения проекта, порой неочевидна.

Однако кроме прибыли, существует ряд, казалось бы, нефинансовых преимуществ работы с государством — например, обеспеченность предприятия заказами.

При этом государство должно понимать, что бизнес идет при заключении государственного контракта на некоторые уступки и даже риски, связанные с получением гораздо более скромной прибыли, чем в исключительно коммерческом секторе.

Иными словами, госслужащий, функционал которого предусматривает заключение и ведение ГЧП-договоров, в среднесрочной перспективе должен, в том числе посредством закона, проникнуться уважением к частному партнеру не на словах, а на деле.

Во взаимном уважении прав и обязанностей и заключается залог нашего будущего успеха. ■

## Россия. ГЧП. Действующие лица

Государственно-частное партнерство в России – пока не слишком массовая сфера. Несмотря на то, что почти за четверть века новой российской экономики в этой сфере некоторыми нашими регионами накоплен определенный положительный опыт, он еще с трудом адаптируется к постоянно изменяющейся российской экономической действительности.

Такова сама природа государственно-частного партнерства – каждый ГЧП-проект нуждается в тщательной индивидуальной правовой и экономической проработке; механический перенос условий одного соглашения в другое невозможен. Динамика российского ГЧП «притормаживает», по мнению экспертов, в силу двух основных факторов - неразвитости отечественного законодательства и нехватки квалифицированных специалистов на местах. Из-за принципиальной индивидуальности каждого ГЧП-проекта многое в его успехе зависит от уровня компетенций чиновника (публичного партнера) и предпринимателя (партнера частного), а также от их доброй воли и желания уравнивать интересы сторон в рамках заключаемого соглашения, гарантировать, с одной стороны, исполнение, с другой – прибыльность проекта.

Рынок ГЧП в России только начинает бурный рост. Сегодня на федеральном уровне законодательным регулированием ГЧП занимается не так много профильных комитетов, соответствующие услуги предоставляют считанные единицы юридических компаний, а методологическое и кадровое обеспечение ГЧП – и вовсе удел всего нескольких институтов.

В предлагаемом обзоре мы постарались собрать информацию об организациях, принимающих самые значимые решения на российском ГЧП-рынке – тех, чья деятельность является сегодня основополагающей для всей сферы российского государственно-частного партнерства.

### ВЛАСТЬ



**Экспертный совет по законодательству о ГЧП при Комитете Госдумы по экономической политике и предпринимательству**

Экспертный совет по законодательству о государственно-частном партнерстве – постоянно действующий консультативный орган Комитета Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству.

Совет помогает комитету в подготовке проектов федеральных законов к рассмотрению Госдумой.

Основные задачи Экспертного совета:

- анализ развития ГЧП в экономике и его законодательного обеспечения, изучение зарубежного законодательного опыта в этой области;
- подготовка предложений по разработке проектов федеральных законов по вопросам развития ГЧП и внесению изменений и дополнений в действующие законодательные акты в области законодательства по вопросам ГЧП;
- проведение экспертизы законопроектов по вопросам ведения Комитета в области законодательства о ГЧП, вносимых на рассмотрение Государственной Думы;
- анализ соответствия законодательству в области ГЧП соответствующих нормативных актов;
- обобщение предложений организаций и граждан по вопросам законодательства в области ГЧП, поступающих в Комитет.

Председатель Экспертного совета – председатель подкомитета по развитию ГЧП Комитета Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству Хафиз Миргазямович Салихов.



**Координационный совет по государственно-частному партнерству при Минэкономразвития России**

Основными функциями Координационного совета являются:

- развитие механизмов ГЧП;
- совершенствование законодательства в сфере ГЧП;
- разработка предложений по формированию и реализации основных направлений государственной политики в сфере ГЧП;
- разработка предложений по реализации системообразующих инфраструктурных проектов.

Председатель Совета – министр экономического развития Российской Федерации Алексей Валентинович Улюкаев.



### Координационный совет по инвестициям Минтранса России

Основные задачи Координационного совета:

- содействие в привлечении частных инвестиций для развития транспортной инфраструктуры;
- повышение эффективности бюджетных инвестиций с целью увеличения темпов экономического роста и повышения конкурентоспособности услуг в сфере транспорта.

Председатель Совета – министр транспорта России Максим Юрьевич Соколов.



### Комитет по ГЧП при Торгово-промышленной палате Российской Федерации

Цели Комитета:

- разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства и принятию нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование механизмов ГЧП;
- взаимодействие с органами государственной власти в интересах субъектов предпринимательской деятельности;
- представление и защита интересов российских организаций и предпринимателей по вопросам, связанным с реализацией проектов ГЧП в России и за рубежом.

Комитет также принимает участие в развитии системы образования и подготовки кадров в области ГЧП, распространении передового отечественного и зарубежного опыта в развитии ГЧП.

Кроме того, Комитет предпринимает систематический анализ и мониторинг современного состояния и тенденций развития механизмов ГЧП в экономике

страны, исследует отечественный и зарубежный опыт развития ГЧП в предпринимательской деятельности, дает экспертную оценку проектам нормативно-правовых актов, социально-экономическим программам и ТЭО проектов, включающих сферу ГЧП.

Председатель Комитета – директор Центра развития ГЧП Павел Леонидович Селезнев.

### ЭКСПЕРТИЗА

#### Центр развития ГЧП



Основная цель Центра — объединение ресурсов государства и бизнеса, консолидация экспертного сообщества в области ГЧП для привлечения инвестиций и компетенций в развитие общественной инфраструктуры.

Центр содействует региональным администрациям и муниципалитетам в подготовке и управлении проектами ГЧП, развивает федеральное и региональное законодательство в сфере ГЧП и инвестиционной деятельности, ведет подготовку кадров, обеспечивает заинтересованные лица актуальной информацией по вопросам развития инфраструктуры и ГЧП, проводит научные и маркетинговые исследования для нужд частных компаний и государственных структур. Центр развития ГЧП ведет информационно-аналитический портал «ГЧП Инфо», издает электронное издание «ГЧП Журнал».

Председатель Правления НП «Центр развития ГЧП» — Павел Леонидович Селезнев.



### Комитет РСПП по государственно-частному партнерству и инвестиционной деятельности

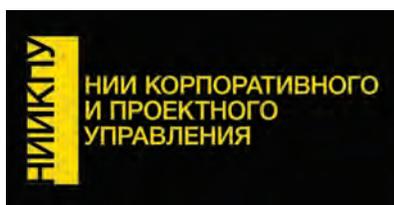
Задачи Комитета:

- разработка предложений и рекомендаций в отношении государственной инвестиционной политики и развития ГЧП, взаимодействие с органами государственной власти по вопросам инвестиционной политики в интересах членов РСПП;
- централизация информации об условиях инвестиционной деятельности, инвестиционных возмож-

ностях, используемых инструментах и механизмах ГЧП, а также перспективах и прогнозах развития предприятий, секторов и отраслей экономики в регионах России,

- продвижение и распространение позитивного опыта в области привлечения инвестиций в РФ и использования механизмов ГЧП, выявление негативных факторов инвестиционного климата в России;
- участие в разработке, проведении проектов и лоббировании соответствующих изменений в российском законодательстве;
- координация значимых инвестиционных проектов с федеральными, региональными и местными органами государственной власти, профильными учреждениями, как в России, так и за рубежом;
- содействие в организации встреч деловых кругов, отраслевых и межотраслевых совещаний и иных мероприятий в целях улучшения инвестиционного климата России и притока капитала в российскую экономику.

Председатель Комитета — Владимир Александрович Дмитриев.



**Центр управления проектами ГЧП при НИИ КПУ (ЦПУ ГЧП)**

Цели ЦПУ ГЧП:

- изучение проблем проектов ГЧП и разработки методологических рекомендаций и решений;
- создание нормативно-регламентной базы управления проектами на принципах ГЧП и применение ее на практике;
- развитие компетенции по управлению проектами на принципах ГЧП;
- формирование принципов стимулирования социальной ответственности в рамках реализации проектов на принципах ГЧП.

Кроме научной деятельности, Центр осуществляет коммерческую поддержку организаций, принимающих участие в проектах ГЧП.

Специалисты Центра помогают решить задачи управления проектом ГЧП, в том числе выполнить:

- разработку методологии управления проектами ГЧП;
- построение системы управления проектами ГЧП;
- разработку инструментария управления проектами ГЧП;
- формирование методических рекомендаций по управлению проектами ГЧП;
- разработку методологических рекомендаций по передаче опыта управления проектами ГЧП.

Председатель Наблюдательного совета НИИ корпоративного и проектного управления — Эльдар Шамильевич Джураев

## ОБРАЗОВАНИЕ

**Институт развития государственно-частного партнерства**



Образован в 2012 году по инициативе Центра развития ГЧП. Основным партнером образовательной деятельности ГЧП-Института является кафедра экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО(У) МИД России.

Миссия Института – формирование кадрового потенциала для развития инфраструктурных объектов муниципального, регионального и федерального уровня в Российской Федерации на принципах ГЧП.



Цели:

- обучить представителей бизнеса и власти, оказывающих услуги в ЖКХ, здравоохранении и образовании, транспортной и энергетической областях;
- сформировать и объединить сообщество специалистов, владеющих опытом подготовки и реализации проектов ГЧП.

Директор Института — член экспертного совета Центра развития ГЧП Виктор Викторович Афонин.



Кафедра экономической политики и государственно-частного партнерства (ЭПГЧП) МГИМО(У) МИД РФ

Основные задачи кафедры:

- разработка, совершенствование и внедрение в образовательный процесс новых специальных и общих курсов по проблематике отношений государства, бизнеса и общества;
- подготовка магистров и бакалавров (политологов и экономистов), специализирующихся в вопросах государственно-частного партнерства, отношениях с органами государственной власти и общественными организациями, а также в сфере корпоративного управления;
- целевая подготовка специалистов для организаций-заказчиков.

При кафедре функционирует Центр прикладного анализа – организационное ядро для проведения исследований по двум основным направлениям:

- актуальные проблемы государственно-частного партнерства в России,
- этика бизнеса, корпоративное управление и социальная ответственность предпринимателей.

Заведующий кафедрой — Елена Борисовна Завьялова.

---

*При кафедре функционирует Центр прикладного анализа – организационное ядро для проведения исследований по двум направлениям.*

---



Кафедра «Государственно-частное партнерство» (совместно с Внешэкономбанком) Финансового университета при Правительстве РФ

Кафедра «Государственно-частное партнерство» создана для решения задач, связанных с профессиональной переподготовкой и повышением квалификации региональных государственных и муниципальных служащих, сотрудников предпринимательских структур по тематике ГЧП.

Кафедрой разработана магистерская программа «Управление проектами государственно-частного партнерства», миссия которой — подготовка высококвалифицированных специалистов для органов государственной власти и местного самоуправления, коммерческих организаций, способных эффективно применять механизмы государственно-частного партнерства при решении задач развития общественной инфраструктуры.

Заведующий кафедрой – доктор экономических наук, член-корреспондент Российской академии естественных наук Владимир Александрович Дмитриев. ■

## Обзор «Методических рекомендаций по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ» (Региональный ГЧП-стандарт)

Необходимость развития государственно-частного партнерства в российских регионах продиктована насущными потребностями страны в социальной сфере.

Мировая рыночная, а зачастую, и политическая конъюнктура подталкивает Россию к удовлетворению потребностей внутреннего рынка с помощью таких инструментов, как концессии, соглашения о разделе продукции, арендные (лизинговые) соглашения, государственные (муниципальные) контракты и соглашения о государственно-частных партнерствах.

В течение 2014 года государство несколько раз недвусмысленно обозначало актуальность развития механизмов государственно-частного партнерства.

Так, в апреле вышло Распоряжение Правительства Российской Федерации № 570-р, согласно которому уровень развития ГЧП в субъектах РФ будет учитываться как один из показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности.

***Необходимость развития государственно-частного партнерства в российских регионах продиктована насущными потребностями страны в социальной сфере.***

Как следует из документа, к 2018 году, минимальный для региона уровень развития ГЧП должен будет составлять 64%. Кроме того, Приказом Минэкономразвития России от 15 мая 2014 года № 266 утверждена методика расчета данного показателя. Аналогичная методика была использована НП «Центр развития государственно-частного партнерства» при расчете ежегодного рейтинга регионов по уровню развития ГЧП. По результатам данного рейтинга за 2013 год средний уровень развития ГЧП в субъектах составил 35%. Таким образом, за 4 года в среднем по стране необходимо осуществить двукратный скачок – с 35 до 70%.

Для решения этой задачи Центром развития ГЧП при поддержке Минэкономразвития России разрабатываются методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере ГЧП в субъектах РФ, которые названы – «Региональный ГЧП-стандарт» (далее по тексту – Стандарт или Документ).

Данный документ содержит набор рекомендаций по формированию институциональной среды, позволяющей обеспечить успешный запуск проектов ГЧП в субъектах Российской Федерации.

В редакции «Регионального ГЧП-стандарта», доступного для ознакомления на сайте Центра развития ГЧП, отмечается, что «Государственно-частное партнерство – это не самостоятельный объект государственной политики, а лишь один из инструментов развития общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных источников, и, следовательно, учет механизмов ГЧП в документах планирования представляется необходимым исключительно в связке с целями, задачами и приоритетами развития инфраструктуры субъекта РФ в целом».

По словам Председателя Правления Центра развития ГЧП Павла Селезнева, идея разработки рекомендаций пришла из регионов: «Представители власти ряда субъектов РФ выразили готовность развивать государственно-частное партнерство, но при этом хотели бы опираться на определенный регламентирующий документ<sup>1</sup>».

### Структура документа

Региональный ГЧП-стандарт состоит из четырех основных блоков:

- I. Планирование развития инфраструктуры и учет механизмов ГЧП в документах стратегического планирования в субъекте РФ.
- II. Организация системы государственного и муниципального управления сферой ГЧП в регионе.
- III. Региональная нормативно-правовая база в сфере ГЧП.

<sup>1</sup> Елена Шмелева, «Регионы получают методические рекомендации по развитию ГЧП», Российская Бизнес-газета № 965 от 16 сентября 2014

IV. Стимулирование участия частного сектора экономики в реализации инфраструктурных проектов.

Для подготовки рекомендаций был проанализирован опыт государственного регулирования сферы ГЧП во всех субъектах Российской Федерации; в рекомендациях нашли отражение лучшие региональные практики развития институциональной среды в сфере ГЧП.

«Мы постарались проанализировать все региональные практики, связанные с развитием институциональной среды. Что касается формата самого стандарта, здесь было решено углубиться в детали, поэтому, помимо глобальной рекомендации, как, например, учет механизмов ГЧП в документах государственного стратегического планирования, отразили конкретные варианты и способы действий. На мой взгляд, такой формат наиболее приемлем для регионов, и позволяет выбрать способ реализации для каждой из рекомендаций. Помимо этого в стандарте приведены примеры по каждому из пунктов. Если подробнее говорить о концептуальных блоках, то не случайно, что первый связан со стратегическим планированием, поскольку в этом причина пробуксовки ГЧП в России, отсутствия внятных долгосрочных ориентиров и увязки системы государственного планирования со сферой ГЧП<sup>2</sup>», — прокомментировал документ исполнительный директор Центра развития ГЧП Максим Ткаченко.

*В редакции «Регионального ГЧП-стандарта, доступного для ознакомления на сайте Центра развития ГЧП, отмечается, что «Государственно-частное партнерство – это не самостоятельный объект государственной политики, а лишь один из инструментов развития общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных источников, и, следовательно, учет механизмов ГЧП в документах планирования представляется необходимым исключительно в связке с целями, задачами и приоритетами развития инфраструктуры субъекта РФ в целом»*

#### Основные положения

Цель документа – обеспечить органы государственной власти и экспертное сообщество консолидированной информацией о лучших практиках

формирования институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ.

Уровень развития институциональной среды в сфере ГЧП в регионе, определяется по совокупности наличия следующих документов и институтов:

1. регионального закона о ГЧП;
2. региональных нормативных правовых актов в сфере ГЧП;
3. муниципальных правовых актов в сфере муниципально-частного партнерства (МЧП);
4. нормативно-правовых актов, регулирующих применение различных моделей ГЧП;
5. программы развития инвестиционной деятельности (инвестиционных стратегий);
6. плана (программы) развития ГЧП;
7. инвестиционного фонда субъекта РФ;
8. органов, ответственных за развитие ГЧП в субъекте;
9. регламентов работы подразделений ОИВ, ответственных за развитие ГЧП;
10. должностных лиц, имеющих специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП.

Более комфортную среду для реализации проектов ГЧП могут обеспечить следующие факторы:

1. Стабильная политическая конъюнктура в субъекте РФ и отсутствие видимых политических рисков.
2. Политическая воля государственных органов и высшего должностного лица субъекта РФ на применение механизмов ГЧП для развития общественной инфраструктуры.
3. Высокий уровень инвестиционной привлекательности субъекта РФ и стабильные показатели социально-экономического развития субъекта.
4. Наличие у государственных органов субъекта понимания необходимости формирования эффективной системы государственного стратегического планирования в субъекте РФ – совокупности целей, последовательности действий, приоритетов для развития

<sup>2</sup> «Регионы будут планировать инфраструктуру по ГЧП-стандарту», Российская Бизнес-газета № 972 от 11 ноября 2014 г.

потенциала региона в среднесрочной и долгосрочной перспективе с использованием механизмов прогнозирования, целеполагания и программирования.

5. Реальная нацеленность и желание государственных органов субъекта активнее вовлекать частные компании к оказанию услуг в отраслях общественной инфраструктуры (образование, здравоохранение, коммунальная сфера, транспорта и пр.), например, посредством применения механизмов аутсорсинга, приватизации, арендных договоров с обременениями и пр., с целью стимулирования и развития рынка частных операторов.

6. Наличие компетентных специалистов, обладающих соответствующими знаниями, умениями и навыками в сфере ГЧП, в органах исполнительной власти субъекта РФ, реализующих политику в сфере государственно-частного партнерства и развития инфраструктуры.

*Руководитель Центра управления проектами ГЧП при НИИ КПУ Денис Дьяченко считает, что принятие Регионального ГЧП-стандарта будет являться важной вехой в развитии сферы ГЧП в России. По его словам, собранные в Стандарте рекомендации наглядно поясняют, с помощью каких инструментов может быть улучшена институциональная среда ГЧП в любом отдельно взятом регионе страны.*

В Региональном ГЧП-стандарте даются следующие рекомендации:

1. Интегрировать показатели развития инфраструктуры в прогнозные документы субъекта РФ.
2. Определить целевые ориентиры по применению механизмов ГЧП в социально-экономическом развитии региона в документах целеполагания субъекта РФ.
3. Закрепить конкретные мероприятия по применению и развитию механизмов ГЧП, а также показатели по привлечению внебюджетных средств в документах планирования/программирования субъекта РФ.
4. Создать совещательно-консультативный орган по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств.
5. Сформировать и нормативно закрепить концептуальные основы (стратегию) развития сферы ГЧП в субъекте РФ.

6. Разместить на Инвестиционном портале региона отдельный раздел, посвященный ГЧП.

7. Регулярно организовывать программы обучения для специалистов органов правления в сфере ГЧП.

8. Гармонизировать региональное законодательство в сфере ГЧП с нормами федерального законодательства с целью расширения практики реализации проектов ГЧП.

9. Актуализировать нормативно-правовую базу субъекта РФ, регламентирующую порядок реализации проектов ГЧП.

10. Разработать систему мер стимулирования и поддержки частных инвесторов, планирующих реализовывать или реализующих проекты ГЧП в приоритетных для субъекта отраслях общественной инфраструктуры.

Павел Селезнев отмечает, что в логике дальнейшего развития институциональной среды важно выработать комплексный подход по реализации проектов ГЧП в инфраструктурных отраслях на основании лучших практик в субъектах РФ.

Разработку комплекса мер по внедрению таких практик в социальной сфере в субъектах РФ сейчас ведет Агентство стратегических инициатив совместно с Центром развития ГЧП. Результатом станет системный документ по реализации проектов ГЧП, ориентированный на органы власти, курирующие социальную сферу субъектов Федерации.

#### **Комментарии специалистов Центра управления проектами ГЧП при НИИ КПУ**

Руководитель Центра управления проектами ГЧП при НИИ КПУ Денис Дьяченко считает, что принятие Регионального ГЧП-стандарта будет являться важной вехой в развитии сферы ГЧП в России.

По его словам, собранные в Стандарте рекомендации наглядно поясняют, с помощью каких инструментов может быть улучшена институциональная среда государственно-частного партнерства в любом отдельно взятом регионе страны.

Однако, по мнению экспертов НИИ КПУ, Региональный ГЧП-стандарт необходимо дополнить рекомендациями по непосредственному управлению ГЧП-проектами.

В частности, принципами программно-целевого управления, как основного механизма управления сферой ГЧП в субъекте РФ. ■

## Борис Волков: «Развитие ГЧП в России наталкивается на высокие риски»

Беседовал Сергей Арутюнов



*В кулуарах конференции «Государственно-частное партнерство в России-2014», организованной изданием Moscow Times, мы беседуем с председателем Экспертного совета НИИ КПУ по инвестициям Борисом Андреевичем Волковым, сделавшим на мероприятии один из основных докладов.*

— **Борис Андреевич, как бы вы охарактеризовали совокупное мнение бизнес-сообщества о сегодняшнем состоянии государственно-частного партнерства в России, его проблемах и перспективах?**

— Насколько я заметил, участники сегодняшней конференции практически единодушны в оценке сегодняшнего состояния ГЧП – главной проблемой развития сферы являются высокие административно-финансовые риски.

— **То есть?**

— Ситуация для частного партнера сегодня такова: он заключает соглашение о партнерстве с каким-либо государственным органом, но после заключения соглашения финансирование проекта со стороны государства начинает носить неритмичный характер. В таком случае частной строительной компании приходится либо останавливать работы, то есть, замораживать проект, что крайне невыгодно, либо «задействовать внутренние ресурсы», то есть, работать на собственные средства в счет будущих платежей, платить зарплату, закупать материалы и надеяться, что финансирование откроется. Отсутствие гарантий финансирования со стороны государства снижает интерес к этой сфере: риски слишком высоки. Риск предпринимателя, как видно, состоит в том, что он зависим от бюджетного финансирования, а в отсутствие российского закона о ГЧП, прописывающего права и обязанности сторон, говорить об ответ-

ственности государства, санкциях в отношении него, не приходится. Чиновник, задерживающий финансирование по контракту, сегодня практически никакой ответственности за это не несет, и такую ситуацию исправит только принятие закона.

— **Он обсуждается уже довольно долго...**

— Понятно, почему: государство не хочет брать на себя ответственность, работать на свой страх и риск, как частная компания. В бизнесе жесткие правила: не справился – выплаты неустойку, а если обанкротился, закрывай компанию. На госслужбе иначе, и положение вещей менять никто особенно не спешит.

— **В проекте федерального закона о ГЧП предусмотрены санкции госслужащим за невыполнение обязательств по соглашению?**

— Разумеется, предусмотрены. Но это справедливо: всякий сбой в ходе реализации инвестиционного проекта – неритмичное финансирование, поставка оборудования, управленческие ошибки – увеличивает стоимость проекта. Но если государство и бизнес здесь равноправные партнеры, почему ответственность за срыв должен нести только бизнес?

***Ситуация для частного партнера сегодня такова: он заключает соглашение о партнерстве с государственным органом, но после заключения соглашения финансирование проекта со стороны государства носит неритмичный характер. В таком случае частной строительной компании приходится либо останавливать работы, то есть, замораживать проект, что крайне невыгодно, либо «задействовать внутренние ресурсы», то есть, работать на собственные средства в счет будущих платежей, платить зарплату, закупать материалы и надеяться, что финансирование откроется.***

— **Применим ли в России зарубежный опыт ГЧП?**

— Судя по докладу исполнительного директора Программы Международного Центра ГЧП Европейской экономической комиссии ООН Яна ван Шонховена, зарубежный опыт ГЧП в России малоприменим, ничего нельзя копировать, все нуждается в адаптации к нашим условиям. Если бы не уникальность России, опыт развитых (да и не развитых – на конференции, например, упоминали Молдавию) стран мог бы быть

переложен на нашу почву чисто автоматически. Но есть существенные различия национальных законодательств, налоговых систем, и многие другие факторы, не позволяющие этого сделать. ГЧП-контракт не может быть заключен «под копирку».

***Государство не хочет брать на себя ответственность, работать на свой страх и риск, как частная компания. В бизнесе жесткие правила: не справился – выплаты неустойку, а если обанкротился, закрывай компанию. На госслужбе иначе.***

Сходство между Россией и развитыми странами, по экспертным оценкам, прозвучавшим сегодня, практически исчерпывается тем, что четверть рынка ГЧП-проектов по стоимости и у нас, и у них занимают транспортные проекты. Западные страны сегодня делают куда больший, чем мы, упор на строительство при помощи ГЧП-инструментов социальных объектов – школ, больниц и даже... тюрем. Нам не мешало бы подумать и о таком направлении ГЧП-проектов: у государства далеко не всегда хватает средств на обновление тюремного фонда. Кстати, Ян ван Шонховен обратил внимание наших законодателей, разрабатывающих проект федерального закона о ГЧП, на то, что законы США и стран Евросоюза о ГЧП чрезвычайно краткие и емкие – это не позволяет размышлять их бесконечными уточнениями частных случаев и обязывает четко блюсти процедуру соблюдения обязательств по заключенному государственно-частному соглашению.

**— В чем, на ваш взгляд, состоит главная проблема сегодняшнего законодательного оформления государственно-частных отношений?**



— Полагаю, это, прежде всего, законодательный разнобой. У нас есть закон о концессиях, который, несмотря на явный тематический параллелизм с будущим законом о ГЧП, не соприкасается с ним, а представляет собой отдельный нормативный акт. Далее, контракты жизненного цикла (КЖЦ) тоже нуждаются в законодательном оформлении, но, судя по всему, эта сфера будет представлять собой отдельную сферу регулирования. Наконец, мы располагаем также законом о госзакупках, и все эти пересекающиеся законы должны быть как-то гармонизированы между собой. Масштаб задачи очевиден.

**— А в чем состоят сегодня самые острые проблемы развития российского государственно-частного партнерства?**

— К сожалению, сегодня мы снова столкнулись с санкционными режимами со стороны развитых стран, поэтому главное, на что обращают внимание эксперты, это финансирование проектов. Не секрет, что кредиты на крупномасштабные проекты многие наши подрядчики предпочитали брать за рубежом – процентная ставка по кредитам там гораздо ниже, чем у отечественных банков. Однако санкции сделали свое «черное дело» — мы стали свидетелями урезания финансирования по некоторым проектам. Придется, что называется справляться своими силами и своими средствами.

**— Как вы оцениваете проект скоростной магистрали «Москва-Казань»?**

— Проект формировался в короткие сроки. При обсуждении его в Госдуме заместитель министра транспорта Александр Мишарин был настроен оптимистично. Стоимость проекта оценивается сегодня в 1,2 трлн рублей. Частным партнерам предлагается внести 40% этой суммы.

Кстати, с 2015 года в статус частных партнеров переходит ОАО «РЖД», а на него возложена обязанность создания фондов, из которых – частично кредитами под госгарантию – будет финансироваться строительство. Интерес частного бизнеса к магистрали пока проявлен в недостаточной степени, что объясняется длительным (30 лет) сроком окупаемости проекта.

Таким образом, о перспективах проекта судить пока сложно; в обосновании его есть некоторые места, которые нуждаются в более тщательном анализе. ■

## Максим Ткаченко: «Основная тенденция – увеличение количества ГЧП-проектов»

Беседовал Сергей Аругюнов



*На вопросы НИИ КПУ отвечает исполнительный директор Центра развития ГЧП, руководитель Аналитической группы Комитета ТПП РФ по ГЧП, секретарь рабочей группы по вопросам совершенствования законодательства и правовому обеспечению механизмов ГЧП Совета Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ по развитию ГЧП в интересах создания и производства нового поколения вооружения, военной и специальной техники, секретарь Комитета по ГЧП Ассоциации менеджеров России Максим Викторович Ткаченко.*

— Максим Викторович, курс на развитие ГЧП в России четко обозначен руководством страны. В связи с тем, что законодательная база РФ, регламентирующая развитие ГЧП, нуждается в развитии, могли бы вы указать неотложные, первоочередные направления этого развития?

— К первоочередным задачам развития нормативной правовой базы в сфере ГЧП можно отнести совершенствование бюджетного и налогового законодательства, которое явно отстает от темпов развития концессионных форм и моделей ГЧП, а также совершенствование тарифного законодательства в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО).

***В рамках российского законодательства невозможна реализация проектов ГЧП, в которых объект соглашения мог бы остаться в собственности частного партнера и выступать в качестве залога при привлечении заменного финансирования. Данный фактор ограничивает сферу применения механизмов ГЧП.***

Помимо этого, есть потребность в развитии подзаконной и методологической базы в концессионной сфере – например, принятие отдельной методики оценки эффективности и целесообразности концессионных проектов, требований к заявке в рамках реализации механизма «частной инициативы» и пр.

Отдельно стоит отметить задачу расширения возможного перечня моделей ГЧП в России. Так, например, в рамках российского законодательства невозможна реализация проектов ГЧП, в которых объект соглашения мог бы остаться в собственности частного партнера и выступать в качестве залога при привлечении заменного финансирования. Данный фактор значительно ограничивает сферу применения механизмов ГЧП. Именно для решения данной проблемы, в первую очередь и разрабатывался проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

— Как вы относитесь к обсуждаемому сегодня «закону о ГЧП» и почему? Достаточно ли обсуждаемая версия удовлетворяет интересам бизнес-сообщества, нуждается ли текст закона в какой-либо коррекции, и почему именно?

— Проект закона о ГЧП готовится уже почти три года. За это время он успел претерпеть значительные изменения. Над ним работали сотни экспертов. На наш взгляд, в текущей редакции он скорее является квинтэссенцией пожеланий и интересов бизнес сообщества, чем государства. Именно поэтому так затянулся процесс его принятия, так как ряд экспертов в государственных структурах видят в нем риск злоупотребления со стороны как частных, так и публичных партнеров.

Однако мы уверены, что у закона есть будущее, и его принятие необходимо. Закон бы позволил с одной стороны нормативно закрепить понятие ГЧП в РФ, с другой – создать условия для реализации так называемых «greenfield-проектов», то есть, проектов, в который частный партнер с нуля за свой счет создает объект общественной инфраструктуры и эксплуатирует его при финансовом или ином участии публичного партнёра, в зависимости от условий соглашения о ГЧП.

— Каковы общие (и частные) тенденции развития ГЧП в России, если обозначить их коротко? Что можно сказать о лучших современных региональных ГЧП-практиках? ►

— Основная тенденция – это увеличение количества и относительной доли проектов, реализуемых на основе концессионных соглашений. Это связано с тем, что в 2014 году были приняты существенные поправки в Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», которые значительно расширили сферу его применения, сделали сам концессионный механизм более привлекательным для инвесторов.

Другой тренд – это бурный рост ГЧП-активности в муниципальных образованиях. Число заключенных концессионных соглашений на муниципальном уровне за 2014 год увеличилось практически в 10 раз. Причина тоже скорее правовая, чем экономическая: просто были внесены изменения в законодательство о водоснабжении и теплоснабжении, согласно которым концессия теперь является чуть ли не единственным способом вовлечения объектов водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения в хозяйственный оборот.

***К первоочередным задачам развития нормативной правовой базы в сфере ГЧП можно отнести совершенствование бюджетного и налогового законодательства, которое явно отстает от темпов развития концессионных форм и моделей ГЧП, а также совершенствование тарифного законодательства в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО).***

Если говорить о региональных неконцессионных ГЧП-проектах, то здесь лидером долгие годы был Санкт-Петербург, реализовавший не один крупный проект в сфере здравоохранения, автомобильных дорог, авиационной инфраструктуры, используя свой региональный закон о ГЧП.

Многие регионы также пытались, используя опыт Санкт-Петербурга, реализовывать региональные проекты и принимали региональные законы, но у всех это получалось, но ряд удачных проектов мы знаем. Однако, вступившие в силу в 2014 году изменения в Земельный кодекс, а именно невозможность проведения конкурсов на землю (теперь – только путем аукционов), ставят под вопрос жизнеспособность 99% региональных законов о ГЧП.

**— Какова динамика заключения ГЧП-контрактов за последние несколько лет?**

— До 2014 года в среднем в год заключалось 20-30 соглашений о ГЧП (концессионных и в рамках реги-

онального законодательства), но ситуация в текущем году изменилась, сейчас можно говорить о 60-80 проектах в год минимум.

По состоянию на 1 февраля 2014 года в РФ насчитывалось 135 проектов ГЧП, сегодня мы можем смело говорить, что их больше 200, точные данные Центра развития ГЧП, как всегда, даст в феврале 2015 года, когда будут подведены итоги Рейтинга регионов ГЧП – 2015.

**— От каких факторов сегодня зависит успешность региона в сфере развития ГЧП? Какие меры следует принять в отношении развития ГЧП-практик на местах?**

К факторам, определяющим успешность применения механизмов ГЧП в регионе можно отнести:

- Стабильную политическую конъюнктуру в субъекте РФ и отсутствие видимых политических рисков, которые могут отрицательно сказаться на процессе реализации проектов государственно-частного партнерства.
- Политическую волю государственных органов и высшего должностного лица субъекта РФ на применение механизмов ГЧП для развития общественной инфраструктуры.
- Высокий уровень инвестиционной привлекательности субъекта РФ и стабильные показатели социально-экономического развития субъекта.
- Наличие у государственных органов субъекта понимания необходимости формирования эффективной системы государственного стратегического планирования в субъекте РФ – совокупности целей, последовательности действий, приоритетов для развития потенциала региона в среднесрочной и долгосрочной перспективе с использованием механизмов прогнозирования, целеполагания и программирования.
- Реальную нацеленность и желание государственных органов субъекта активнее вовлекать частные компании к оказанию услуг в отраслях общественной инфраструктуры (образование, здравоохранение, коммунальная сфера, транспорта и пр.), например, посредством применения механизмов аутсорсинга, приватизации, арендных договоров с обременениями и пр., с целью стимулирования и развития рынка частных операторов.
- Наличие компетентных специалистов, обладающих соответствующими знаниями, умениями и навыками в сфере ГЧП, в органах исполнительной власти субъекта РФ, реализующих политику в сфере госу-

дарственно-частного партнерства и развития инфраструктуры.

К основным мерам повышения успешности ГЧП-проектов на уровне субъекта можно отнести:

- Повышение эффективности и внедрение системного подхода к планированию развития общественной инфраструктуры в регионе, то есть, увязка механизмов ГЧП и целевых ориентиров развития инфраструктуры в документах государственного стратегического планирования: стратегий социально-экономического развития, схем территориального планирования и государственных программ.

- Формирование эффективной системы управления сферой ГЧП в регионе, основывающейся на эффективном взаимодействии уполномоченного органа в сфере ГЧП, отраслевых органов власти, институтов (корпораций) развития и совещательно-консультативных органов в сфере инвестиционного развития и ГЧП. Данная система также требует развития уровня компетенций в сфере ГЧП у региональных команд и запуск специализированных информационных ресурсов в сфере ГЧП.

- Развитие региональной нормативной правовой и методической базы в сфере ГЧП.

- Разработка и применением различных мер стимулирования (налогового, консультационного и пр.) частных компаний для участия в проектах ГЧП в регионе.

— В чем суть «ГЧП-стандарта», разработанного в текущем году Центром развития ГЧП? Как этот документ поможет регионам, и в чем он уже им помог? Есть ли уже какие-нибудь конкретные данные по нему, отзывы с мест?

— В апреле 2014 года Распоряжением Правительства РФ был утвержден перечень показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности одним из которых стал «уровень развития ГЧП в субъекте РФ».

По нашим данным, более чем в половине субъектов РФ уровень развитости сферы ГЧП ниже среднего – по 45 регионам не превышает 35%. При этом, согласно показателям, установленным Минэкономразвития России к 2018 году, в среднем по стране уровень развития ГЧП должен превышать 70%. Таким образом,

можно говорить о том, что в большинстве субъектов не созданы необходимые условия для реализации капиталоемких проектов ГЧП, и в ближайшее время их развитие будет ограничиваться передачей объектов муниципальной собственности в концессию в сфере коммунальной инфраструктуры.

Этого будет недостаточно для качественного скачка и достижения заявленных показателей, поскольку в среднем в год рост должен составлять примерно 10 процентных пунктов, что может обеспечить реализация 2-3 региональных инфраструктурных проектов или принятие руководством субъекта комплекса мер по развитию институциональной среды в сфере ГЧП.

Для поддержки регионов по достижению целевых показателей уровня развития ГЧП в субъектах РФ Центром развития ГЧП при содействии Министерства экономического развития РФ был разработан Региональный ГЧП-Стандарт, в основе которого лежит набор методических рекомендаций, позволяющих руководству субъекта выработать стратегию по развитию сферы ГЧП для последующей реализации проектов.

---

*К одной из основных мер повышения успешности ГЧП-проектов на уровне субъекта можно отнести формирование эффективной системы управления сферой ГЧП в регионе, основывающейся на эффективном взаимодействии уполномоченного органа в сфере ГЧП, отраслевых органов власти, институтов (корпораций) развития и совещательно-консультативных органов в сфере инвестиционного развития и ГЧП.*

---

Все рекомендации были предложены на основе анализа региональных практик и успешного опыта по развитию институциональной среды в сфере ГЧП. После Форума в Сочи, где мы впервые презентовали Стандарт, мы получили множество положительных отзывов от регионов. Правда, предложений и замечаний тоже было не мало.

Поэтому сейчас мы дорабатываем стандарт<sup>1</sup>, и к концу года совместно с Минэкономразвития России будем рассылать его по регионам, при этом пять субъектов уже высказали пожелание начать системно внедрять положения Стандарта, для чего мы планируем заключать с ними специальные соглашения о сотрудничестве. ■

<sup>1</sup> Примечание редакции: несмотря на то, что на сайте Центра развития ГЧП «Региональный ГЧП-стандарт» вывешен как законченный документ, изменения в него, по информации Максима Ткаченко, продолжают вноситься.

## Ефим Басин: «ГЧП – основа финансирования проектов»



*О государственно-частном партнерстве в эксклюзивном интервью нашему журналу высказался Герой Социалистического труда, бывший начальник Главбамстроя и министр строительства России, заслуженный строитель России, председатель Комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере строительства **Ефим Басин**.*

— **Ефим Владимирович, тема государственно-частного партнерства все чаще звучит сегодня на самом высшем государственном уровне. Как вы относитесь к сегодняшней российской ГЧП-практике и какие пути ее развития видите?**

— ГЧП сегодня – основной механизм финансирования крупных проектов в мире. Как правило, государство берет на себя основные затраты на инфраструктурный проект, а потом привлекает в него частного инвестора. В России такая практика пока наталкивается на определенные сложности.

Например, Удоканское месторождение меди (15% мировых запасов этого металла) находится всего в 17 километрах от БАМа, но спор о том, кто его, наконец, освоит, идет десятки лет. Кто только не претендовал на Удокан! И малайзийцы, и австралийцы, и китайцы, и корейцы – а воз и ныне там. А нужно-то всего – построить ветку железной дороги, провести вдоль нее ЛЭП, построить обогатительную фабрику, и медь «потечет рекой».

Возьмем Бугдаинское и Быстринское редкоземельные месторождения, принадлежащие «Норильскому никелю», — железная дорога к ним финансируется в неравных долях государством и компанией. Сегодня государство вложило 24 миллиарда рублей, «Норникель» — 8, а освоение буксует. Я задаю вопрос – почему бы государству не построить дорогу к месторождению исключительно за свои средства, а уж горно-обогатительные комбинаты пусть строят частные инвесторы? Такая схема была бы более понятной бизнесу.

Я предлагал и продолжаю предлагать наиболее оптимальный выход из ситуации – пусть государство строит инфраструктуру за свои средства – подъездные пути, железные и автомобильные дороги, линии электропередач, тогда освоение нового месторождения для инвестора станет более привлекательным.

Чтобы возместить вложения, лицензию на освоение месторождения можно сделать на порядок дороже, и

инвестор найдется практически сразу.

То же самое со строительством жилья: в основном участки под застройку продаются без готовой инфраструктуры, к ним нет подъездов, а на них нет ни воды, ни тепла, ни электричества – поэтому наше жилье такое дорогое. Конечно, есть положительный опыт в Белгородской области (там уже вводится жилье более чем 1 кв. м на человека в год), а также Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства Александра Бравермана, когда участки под строительство могут подключаться к построенным сетям, но это пока далеко не массовая практика.

---

***Чтобы возместить вложения, лицензию на освоение месторождения можно сделать на порядок дороже, и инвестор найдется практически сразу. То же самое со строительством жилья: в основном участки под застройку продаются без готовой инфраструктуры, к ним нет подъездов, а на них нет ни воды, ни тепла, ни электричества – поэтому наше жилье такое дорогое.***

---

Казалось бы, олимпийское строительство формально являлась государственно-частным, однако кредиты под него все-таки давал Внешэкономбанк, и он же теперь реструктуризирует их...

К ГЧП надо подходить разумно и выборочно: чтобы согласиться на инвестиции в какой-либо проект, бизнес должен видеть, куда он инвестирует, а также когда и сколько прибыли получит в итоге.

В принципе, не такие уж большие деньги нужны на развитие российской транспортной отрасли, Россию можно застроить хорошими дорогами, но пока в этой области делается недостаточно, а это, к сожалению, замедляет наши инвестиционные потоки. ■

## ГЧП через призму закона



*Современную проблематику ГЧП оценивает ведущий эксперт Контрольного управления Президента РФ, эксперт НИИ КПУ Сергей Луценко.*

— Сергей, как вы относитесь к обсуждаемому сегодня «закону о ГЧП»? Достаточно ли эта версия удовлетворяет интересам бизнес-сообщества, нуждается ли текст закона в какой-либо коррекции?

— Проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», на мой взгляд, является достаточно «сырым».

В частности, в законопроекте необходимо проработать ряд вопросов, связанных с проведением обязательного анализа инвестиционных предложений по определению схем реализации, моделей и форм ГЧП, порядку и методике оценки социальной, экономической и бюджетной эффективности проекта ГЧП, системе конкурсного отбора потенциального частного проекта ГЧП.

— Гармонизация «закона о ГЧП» с такими законами, как закон о концессиях, госзакупках и только планируемый к написанию закон о контрактах жизненного цикла (КЖЦ) – насколько масштабна эта задача, сколько времени и каких усилий она потребует? Насколько вообще корректно отделять одни отрасли ГЧП от других?

— Гармонизация национального законодательства о ГЧП со связанными законами позволит создать условия роста потребности общества в качественных услугах, предоставляемых государственным сектором, особенно в условиях отсутствия у государства достаточных финансовых ресурсов (снижение нагрузки на бюджет).

Приведу пример государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения в Республике Бурятия.

Растущий спрос и рост затрат на услуги здравоохранения затрудняют предоставление медицинских услуг государством в необходимом для населения объеме и приводят к увеличению нагрузки на государственный бюджет. В связи с этим в Республике Бурятия рассматриваются различные модели ГЧП

с созданием инвестиционной привлекательности и привлечением частных средств в систему здравоохранения.

Реализация проектов ГЧП на территории Республики Бурятия может проводиться по следующим направлениям:

- привлечение действующих частных медицинских организаций в реализацию территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи населению;
- изменение модели здравоохранения на уровне первичной медико-санитарной помощи за счет выделения участковой службы и врачей общей (семейной) практики в отдельные юридические лица, в том числе с участием частных инвестиций.

Кроме этого, возможно заключение концессионных соглашений с частными юридическими лицами при проведении открытых конкурсов.

В данной ситуации в сфере здравоохранения использование принципов ГЧП позволит повысить уровень здоровья населения, сохранить социальную стабильность в обществе, повысить качество медицинского обслуживания, оптимизировать государственные расходы и уменьшить структурную диспропорцию.

Принятие качественного закона позволит сбалансировать распределение рисков, обязанностей и прав между государством и бизнесом; повысить прозрачность госрасходов на содержание объектов ГЧП и сохранить влияние на частный сектор. Позволит внедрять новые технологии. Произойдет также сокращение времени реализации проекта (с учетом его господдержки).

Реализация закона о ГЧП позволит развернуть новый виток развития внутренних рынков капитала и банковского сектора (поскольку для реализации тех или иных проектов понадобятся кредитные ресурсы). ■

## ГЧП в социальной сфере: локализация проблемы



*Развитие отечественного государственного-частного партнерства в социальной сфере комментирует начальник отдела поддержки этнокультурной специфики и особых форм образования Департамента государственной политики в сфере общего образования Министерства образования и науки Российской Федерации **Светлана Даниловна Ермакова**.*

Привлечение бизнеса в социальную сферу – крайне сложный процесс, потому что со стороны государства нет видимых и значимых благ для предложения бизнесу, в связи с чем взаимодействие государства осуществляется в основном с институтами социального развития, а не представителями крупного бизнеса.

Во всем мире наблюдается тенденция распространения новых принципов управления от бизнеса к социальной сфере, чтобы сделать ее конкурентоспособной и заставить развиваться на принципах интеграции и кооперации ресурсов – информационных, кадровых, управленческих, финансовых и т.д.

Практическая реализация и развитие этих и других возможных направлений государственно-частного партнерства будет способствовать:

- снижению инвестиционных рисков при инвестировании в образовательную сферу,
- росту эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств,
- инвестиционной привлекательности сферы образования, ее гибкости в реагировании на потребности общества и рынка труда.

***Привлечение бизнеса в социальную сферу – крайне сложный процесс, потому что со стороны государства нет видимых и значимых благ для предложения бизнесу, в связи с чем взаимодействие государства осуществляется в основном с институтами социального развития, а не представителями крупного бизнеса.***

Таким образом, функционирование ГЧП представляет собой совместную комбинацию государственных и частных компетенций и интересов, которая, с одной стороны, позволяет государству решать насущные

проблемы с финансированием инфраструктурных объектов и социальных программ, с другой — дает возможность частному бизнесу вкладывать деньги и получать интересующую его прибыль.

ГЧП позволяет избежать как недостатков прямого регулирования государства, так и «провалов рынка».

Государство, вступая в союз с бизнесом, как правило, получает не только снижение нагрузки на бюджет, но и более гибкую и действенную, чем традиционная, систему управления проектом, а бизнес – финансы и определенный набор государственных гарантий и преференций.

Таким образом, главным в деятельности правительства является осуществление услуг в соответствии со стратегическими приоритетами.

Для частного же сектора важно оказать услуги качественно и получить соответствующее вознаграждение.

Особо следует отметить, что в социальной сфере объектом ГЧП выступает общественная услуга или объект инфраструктуры, имеющие социально ориентированное значение и находящиеся в исключительном ведении государственного сектора.

Эти услуги, как правило, относятся к таким, на которые все члены общества имеют равные права (общественные блага).

Они должны непрерывно предоставляться или быть готовыми к предложению.

В социальной сфере объектом ГЧП выступают общественные услуги, которые призваны удовлетворять потребности не сторон договора партнерства, а третьих лиц – потребителей услуг. И это обязательно надо учитывать при формировании механизмов привлечения бизнес-сообщества к сотрудничеству с государством в социальной сфере. ■



## ГЧП: Калининградский вектор

Авторы: *Наталья Грязнова, сопредседатель Калининградского областного регионального отделения «Деловой России»*

*Олег Шадуикис, член общественного совета по ЖКХ при губернаторе Калининградской области*

Партнерство государства и частного бизнеса становится все более эффективным способом решения инфраструктурных задач, входящих в зону ответственности государства. Последние исследования в области применения ГЧП свидетельствуют о его широком распространении в разных отраслях экономики. При этом многие важнейшие аспекты подготовки и оценки проектов ГЧП в российских условиях остаются неопределенными.

Позиции региональных руководителей по отношению к использованию экономического механизма ГЧП может содействовать преодолению барьеров на пути расширения масштабов и направлений взаимодействия государства и бизнеса, снижения нагрузки на региональные бюджеты, повышения эффективности использования общественной инфраструктуры. При этом умение договариваться и выстраивать общие позиции в нашем бизнес-сообществе и органах государственной власти сформировано не до конца: сегодня на пути любого ГЧП-проекта стоят несистемность подхода к формированию эффективного ГЧП и разобщенность интересов.

***Партнерство государства и частного бизнеса становится все более эффективным способом решения инфраструктурных задач, входящих в зону ответственности государства. Последние исследования в области применения ГЧП свидетельствуют о его широком распространении в разных отраслях экономики. При этом многие важнейшие аспекты подготовки и оценки проектов ГЧП в российских условиях остаются неопределенными.***

Например, ГЧП в сфере ЖКХ характеризуется множеством игроков: население, ресурсоснабжающие организации, служба по тарифам, государство... И согласование их целей и выстраивание эффективного взаимодействия требует высокого профессионализма.

ГЧП само по себе не решает саму проблему инвестиций – их динамика зависит от социально-экономических условий региона, в том числе от воли его руководства к улучшению инвестиционного климата. Если в регионе нет концепции привлечения инвестиций, системы «одного окна», ответственного за инвестиционную сферу министра с соответствующей подотчетной структурой, о каких результатах может идти речь?

На перечисленные выше проблемы наталкивается развитие ГЧП в сфере калининградского областного ЖКХ.



### Закон есть закон...

Закон Калининградской области «Об участии Калининградской области в проектах государственно-частного партнерства» был принят Калининградской областной Думой четвертого созыва 23 декабря 2010 года.

Основными целями, прописанными в законе, являются «повышение уровня доступности и качества услуг, предоставляемых потребителям услуг с использованием объектов социальной и инженерной инфраструктуры, а также обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в государственной собственности Калининградской области, за счет привлечения частных инвестиций в создание, реконструкцию, модернизацию и/или эксплуатацию объектов социальной и инженерной инфраструктуры».

По мнению Калининградского регионального отделения общественной организации «Деловая Россия», закон носит общий, рамочный характер и для успешного применения нуждается в ряде подзаконных актов, которые должна принять областная дума. В Башкирии, в Татарстане, в Тюменской области аналогичные законы работают гораздо эффективнее. В настоящее время одним из проектов регионального отделения является разработка направления региональных центров ГЧП с целью формирования региональной программы ГЧП по результатам анализа Стратегии социально-экономического развития области и ее корректировки в условиях финансового кризиса. В этом направлении в области планируется активно сотрудничать с Корпорацией Развития Калининградской области. На данный момент прорабатываются проекты ГЧП в сфере здравоохранения и ЖКХ.

### ...а практика – есть практика

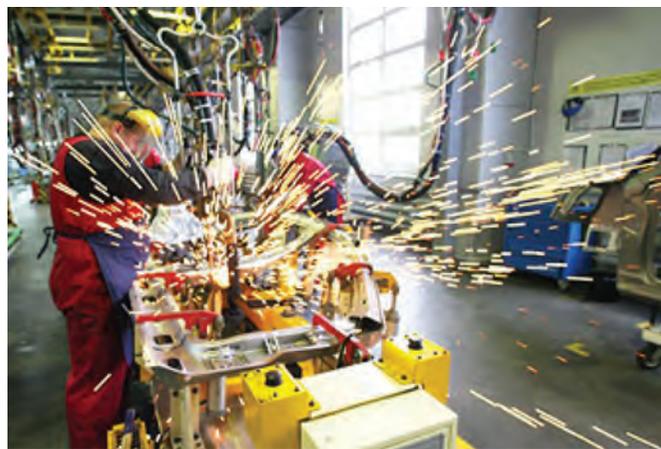
В Калининграде существуют несколько проектов в сфере ГЧП, но ни один из них не реализован до конца. Вот лишь два примера.

Первый: власти Калининграда рассчитывают провести реконструкцию трамвайной сети с помощью государственно-частного партнерства, в том числе и с иностранными компаниями. По итогам переговоров с представителями компании «Сименс» предполагается, что реконструкцию трамвайной сети возможно провести на базе государственно-частного партнерства. Иностранному инвестору предполагается отдать трамваи в эксплуатацию на 25 лет.

Второй пример – калининградский автокластер.



Он, как предполагается, будет строиться по новому для нашей страны механизму государственно-частного партнерства — Tax Increment Financing<sup>1</sup>. Механизм TIF позволяет обеспечить строительство инфра-



структуры за счет собственных или заемных средств инвестора. В рамках TIF власти возвращают инвесторам средства, вложенные в реализацию проекта, за счет бюджетных поступлений, полученных от роста налогов в регионе.

Изначально предполагалось, что деньги на инфраструктурные нужды автокластера выделят федеральный и региональный бюджеты на принципах софинансирования, однако позже было принято решение применить новый инструмент ГЧП. Чтобы не затягивать сроки реализации проекта, его применение предложило руководство холдинга «Автотор», калининградской компании, производящей автомобили KIA и BMW. Холдинг готов потратить на создание инженерной инфраструктуры собственные средства, а компенсацию получить за счет дополнительных налоговых доходов, которые поступят в бюджет в результате запуска первой очереди автомобильных предприятий.

В рамках проекта подписано соответствующее соглашение между калининградским автомобильным холдингом, Внешэкономбанком и Федеральным центром проектного финансирования (ФЦПФ). После ввода в эксплуатацию объекты передаются в государственную или муниципальную собственность. Общий объем инвестиций в проект составит 140 миллиардов рублей, его реализация позволит создать до 27 тысяч новых рабочих мест. При этом только на объекты инженерной и социальной инфраструктуры планируется направить до 2016 года 29,5 миллиарда рублей.

Сейчас в регионе на трех площадках выпускаются автомобили BMW, Kia, Chevrolet, Opel и Hyundai. Объем производства автохолдинга «Автотор» в прошлом году составил порядка 250 тысяч авто.

Новый кластер к 2020 году объединит до 16 заводов по производству компонентов и пять заводов полно-

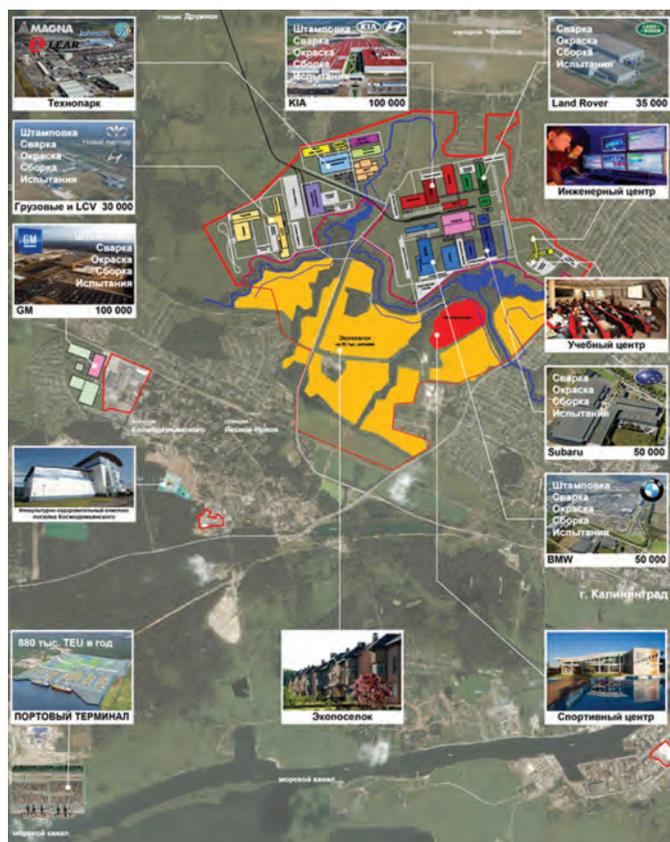
<sup>1</sup> Tax Increment Financing (TIF), в примерном переводе с английского, модель финансирования проекта, при которой инвестор получает доход за счет расширения налоговой базы (объема собираемых налогов), возникающей в результате реализации проекта.

го цикла общей мощностью 350 тысяч автомобилей в год.

Если планы «Автотора» сбудутся, калининградский автокластер сможет стать первым в нашей стране проектом, при реализации которого будет использован механизм отложенных платежей. Однако его применение в России требует нормативно-правового обоснования, а ни налоговое, ни бюджетное законодательство к активному внедрению ТИФ пока не готовы.

Между тем, как показывает многолетний опыт иностранных государств, с помощью ТИФ можно успешно решать проблемы стагнирующих регионов. Отличительной чертой применения этого инструмента за рубежом является определение зоны ТИФ, в рамках которой должно осуществляться всестороннее развитие территорий, возрождение заброшенных производственных объектов, развитие промышленности и рынка услуг, и так далее. Особенностью является и создание специальных УК, а также бюджетов зон ТИФ, которые позволяют накапливать суммы дополнительных налоговых поступлений. В России создание зон и управляющих организаций законом пока не предусматривается.

### Самый западный регион России: 33 место в рейтинге ГЧП – предел или многообещающее начало?



Центр развития государственно-частного партнерства при поддержке министерства экономического

развития и торгово-промышленной палаты РФ опубликовал новый рейтинг развития ГЧП в регионах. Калининградская область по результатам исследования заняла 33 место. В прошлогоднем исследовании регион занимал 62 место.

***Калининградская область квалифицируется как регион с «высоким уровнем экономического развития, который при определенной политической воле руководства субъекта может иметь все шансы занять лидирующую позицию в рейтинге».***

Калининградская область была отнесена к регионам со средним потенциалом.

«В данном сегменте рейтинга находятся регионы, в которых государственно-частное партнерство характеризуется стадией формирования первичного опыта, но при этом создаются условия для гармоничного развития механизмов ГЧП. В основном здесь представлены регионы, в которых проекты ГЧП находятся еще на прединвестиционной стадии, а также регионы, в которых усилиями администраций создаются условия для привлечения частного инвестора», — отмечают авторы исследования.

При этом Калининградская область квалифицируется как регион с «высоким уровнем экономического развития, который при определенной политической воле руководства субъекта может иметь все шансы занять лидирующую позицию в рейтинге». Успех нашего региона в федеральном рейтинге Центра развития государственно-частного партнерства говорит о внимании руководства области к этому инструменту инвестиций в развитие области. Наряду с Омской областью и Красноярским краем, Калининградская область отнесена к территориям с высоким уровнем экономического развития, потенциальным лидерам рейтинга. Кроме того, это свидетельствует о том, что государство в лице региональных и муниципальных властей готово к сотрудничеству с бизнесом.

Тем не менее, и у нас уже есть практические результаты применения государственно-частного партнерства в экономике региона. Так созданы концессии, являющиеся формой ГЧП, в Черняховске, в Полеске, в Знаменске, которые будут заниматься газоснабжением этих населенных пунктов. В Калининграде есть примеры ГЧП при строительстве жилых объектов, предполагающих расселение жителей ветхих домов. Это, собственно, и повлияло на положительный тренд Калининградской области в рейтинге развития ГЧП. ■

## Андрей Ермак: «Нет ничего невозможного»

Беседовал Нияз Везиров



*На вопросы НИИ КПУ отвечает Андрей Ермак — генеральный директор ООО «Кёниг девелопмент групп», экс-заместитель главы Светлогорского городского округа Калининградской области.*

— **Расскажите, пожалуйста, о самом значительном проекте, которым вам довелось руководить.**

— В 2005-2006 годах наша команда принимала участие в реформе системы уличной торговли на курорте федерального значения «Светлогорск – Отрадное».

Для справки, посёлок-курорт «Отрадное» входит в состав Светлогорского городского поселения, он расположен в Калининградской области на берегу Балтийского моря, в трёх километрах от Светлогорска.

— **Какова была цель проекта?**

— Реорганизация уличной торговли курорта с целью увеличения муниципальных доходов от этого вида деятельности. Собственно, мы действовали в строгом соответствии с Постановлением Правительства №633 от 26 августа 2000 года... Курорт федерального значения, поэтому и статус соответствующий.

— **Кто был заказчиком проекта?**

— Функциональный заказчик – Администрация Светлогорского городского округа, заказчик – Администрация Светлогорского городского округа. Эксплуатирующая организация – МУП «Светлогорский рынок».

— **В сроки уложились?**

— Более того: справились с задачей за два года вместо запланированных трех.

— **Какие средства были задействованы?**

— На реализацию проекта было потрачено 100 млн. рублей в ценах 2006 года.

— **Это были государственные или муниципальные средства?**

— Ни в коем случае. Проект финансировался исключительно частными средствами. В него вложились около 200 малых предпринимателей.

— **То есть, можно сказать, что речь идет о типичном проекте в сфере государственно-частного партнерства?**

— В какой-то мере да. Это был успешный проект в сфере ГЧП: государство не вложило ни копейки. А в результате прибыль муниципалитета от розничной торговли выросла более чем в два раза.

— **Насколько это был масштабный проект для города?**

— Чтобы вы лучше представили себе ситуацию, назову конкретные цифры: на момент реализации весь проект в денежном эквиваленте составлял 25% от всего бюджета Светлогорского городского округа и прямо или косвенно затрагивал интересы более 2000 человек, при общей численности жителей курортной части всего муниципалитета в 12 000 человек. Всего на проекте работало 20 человек и 8 единиц техники.

***Государственно-частный диалог предполагает прохождение любого решения через публичное обсуждение всеми акционерами и оформление соответствующих решений протоколами. В нашем случае это были схема размещения торговых мест, стоимость аренды торгового места, механизм взимания платы и т.д.***

— **Какой методологией вы пользовались в рамках реализации проекта? Приходилось ли отходить от нее, принимать нестандартные решения?**

— Поскольку проект реализовывался через механизм государственно-частного диалога (МЧГД), все решения фактически закреплялись результатами работы «круглых столов» и экспертных групп. На начальной стадии механизм включал в себя и «мозговые штурмы» проекта и фокус-группы.

Надо сказать, что государственно-частный диалог предполагает прохождение любого решения через

публичное обсуждение всеми акционерами и оформление соответствующих решений протоколами. В нашем случае это были схема размещения торговых мест, стоимость аренды торгового места, механизм взимания платы и т.д.

До публичного обсуждения, подготовка всех решений осуществлялась в рабочих группах с участием представителей малого бизнеса, органов исполнительной и представительной власти.

— **А как выстраивались коммуникации внутри проектной команды?**

— Главный менеджер проекта делегировал полномочия в технической части своим сотрудникам – начальникам соответствующих отделов в администрации.

***Чтобы вы лучше представили себе ситуацию, назову конкретные цифры: на момент реализации весь проект в денежном эквиваленте составлял 25% от всего бюджета Светлогорского городского округа и прямо или косвенно затрагивал интересы более 2000 человек, при общей численности жителей курортной части всего муниципалитета в 12 000 человек.***

Техническое взаимодействие с инвесторами осуществлялось через уполномоченное муниципальное предприятие, которое напрямую подчинялось главному менеджеру проекта.

При этом главный менеджер в свою очередь напрямую проводил с подрядчиками предварительные переговоры, результаты которых впоследствии обсуждались с общим собранием инвесторов проекта.

— **Что бы вы хотели особенно отметить в этом проекте? С какими сложностями при его реализации вам пришлось столкнуться?**

— Мы столкнулись с большим количеством инвесто-



ров, а точнее – с их не всегда совпадающими мнениями по реализации проекта.

Так возникла необходимость создать практически саморегулируемый проект с «правилами игры», установленными на пять лет вперед, что и удалось сделать.

Это является довольно сложной задачей в принципе: мы должны были разрабатывать и принимать лишь те решения, которые устраивали бы всех инвесторов.

Однако многие малые предприниматели, как оказалось, страдают «краткосрочностью» мышления, отсутствием стратегического видения ситуации и недоверием к муниципальному менеджменту.

Может быть, они имеют на это право: подавляющее большинство их живет сегодняшним днем – таковы условия их работы.

— **Можете ли вы сегодня назвать проекты, сопоставимые по масштабу с описанным Вами проектом?**

— В части организационной работы – организация уличной торговли в Калининграде в ходе подготовки к Чемпионату мира по футболу-2018.

— **Что бы вы посоветовали современным руководителям проектов?**

— Основной принцип работы, которым следует руководствоваться, – «нет ничего невозможного». Всегда существует оптимальное решение в любой ситуации, нужно только потратить время, чтобы его найти. ■

## Методологические основы управления проектами государственно-частного партнерства



### Введение

Государственно-частное партнерство (ГЧП), как форма взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса с одной стороны и способ исполнения государством одной из своих основных функций – обеспечение устойчивого развития общественной инфраструктуры страны, предъявляет к участникам партнерства особые требования к качеству системы управления. Использование методологии проектного управления в качестве основного механизма управления в рамках ГЧП позволяет повысить качество системы управления ГЧП и снизить риски возникновения дефолта в ходе его реализации.

В связи с вышеизложенным предлагаемые в настоящей статье подходы являются актуальными для всех заинтересованных лиц, участвующих в реализации ГЧП.

### Общие положения

В рамках настоящей статьи **государственно-частным партнерством** (ГЧП) будем называть юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов (финансовых, трудовых, технических и др.) и распределении рисков сотрудничество (совместная деятельность) *публичного партнера*, с одной стороны, и *частного партнера*, с другой стороны, осуществляемое на основании *соглашения о государственно-частном партнерстве*, которое заключено по результатам проведения *конкурсных процедур*, в целях привлечения в экономику *частных инвестиций*, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ и услуг, в установленных законом формах и в рамках которого публичный партнер и частный партнер принимают на себя установленные законом и соглашением обязательства. Публичный и частный партнеры (далее – **субъекты ГЧП**) являются *сторонами соглашения о ГЧП* и представлены *публичным сектором* и *частным секторами* соответственно.

**Публичный сектор** (публично-правовое образование) образуют следующие субъекты: Российская

Автор: *Дьяченко Д.А.* — руководитель группы проектного управления, председатель Экспертного совета по управлению проектами ГЧП, руководитель Центра управления проектами ГЧП при НИИ КПУ.

Федерация (РФ), субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в лице уполномоченных ими соответственно федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ), региональными органами исполнительной власти (РОИВ) и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления (ИРО МС).

**Частный сектор** образуют – индивидуальные предприниматели, российские или иностранные юридические лица, либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединения двух и более указанных индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (далее – *консорциумы*).

Под **соглашением о ГЧП** понимается гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, который заключен на срок не менее чем **три года** и по которому публичный партнер обязуется предоставить частному партнеру объекты недвижимости и (или) иные объекты гражданских прав, включая права на результаты интеллектуальной деятельности, средства индивидуализации (в том числе связанные между собой технологически или иным образом) (далее – **объекты ГЧП, объекты соглашения о ГЧП**), в целях создания (строительства), реконструкции (модернизации, реставрации, оснащения), эксплуатации (использование объекта в соответствии с целевым назначением, в том числе для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, в порядке и на условиях, которые определены соглашением), технического обслуживания (поддержание объекта в исправном, безопасном, пригодном для эксплуатации состоянии, в т.ч. осуществление текущего или капитального ремонта этого объекта) и управления (все вместе – **предмет ГЧП, предмет соглашения о ГЧП**) частным партнером объектов соглашения о ГЧП, а частный партнер обязуется создать (реконструировать) эти объекты, обеспечить полное или частичное финансирование их создания (реконструкции), осуществлять их эксплуатацию и/или управление в течение определенного сторонами срока.

Финансирование предмета ГЧП может осуществляться полностью частным партнером (*частное финансирование*) за счет собственных денежных средств, за счет заемных средств, предоставленных *финансирующим лицом* на условиях возвратности, платности, срочности, либо совместно частным и публичным партнерами (*публичное финансирование*).

**Публичное финансирование** заключается в выделении публичным партнером в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации денежных средств из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации или бюджета муниципального образования.

ГЧП, как совместная деятельность публичного и частного партнеров, реализуется, как правило, в форме *проекта* (далее – **проект ГЧП**).

**Проект (проектная деятельность)** – это вид деятельности, которая направлена на достижение определенной цели (*цель проекта*) и получение определенных результатов (*результаты проекта*) – создание уникального продукта или услуги. Проект имеет определенные **ограничения** и **допущения**: по срокам реализации, привлекаемым *ресурсам*, *требованиям* к результатам (в т.ч. требованиями по *качеству*) и уровню *риска*.

К **ресурсам проекта**, необходимым для достижения цели проекта, относят: *участников проекта (человеческие ресурсы)*; оборудование, материалы и т.п. (*материально-технические ресурсы*) и денежные средства и прочие финансовые инструменты (*финансовые ресурсы*). Сроки реализации проекта, привлекаемые ресурсы, планируемые результаты в совокупности образуют набор **ключевых показателей проекта**. Достижение ключевых показателей проекта свидетельствует об **успешной реализации проекта** (достижении цели проекта).

Проект ГЧП обладает следующими характеристиками:

1. Одной из основных целей реализации проекта ГЧП является решение важных социально-экономических задач публичного сектора.
2. В реализации проекта привлекаются частные ресурсы (финансовые, материально-технические, человеческие и др.).
3. Риски проекта распределяются между участвующими сторонами.
4. Проект имеет длинный жизненный цикл (как правило, 10-25 лет).

**Реализация проекта** связана с выполнением группы взаимосвязанных и взаимодействующих **процессов**: *процесса управления проектом, процесса реализации проекта и поддерживающих процессов*.

**Поддерживающие процессы** направлены на всестороннее обеспечение процессов *реализации и управления* проектом. К основным поддерживающим процессам относятся: логистика, документационное обеспечение, информационное обеспечение и др.

**Процесс реализации проекта** направлен на достижение цели проекта (получение результатов проекта) в соответствии с его ключевыми показателями. Промежуток времени от момента появления (открытия) проекта до момента его завершения (закрытия) составляет **жизненный цикл проекта**. Жизненный цикл проекта состоит из *стадий, фаз и этапов* реализации проекта.

**Стадии (подпроекты), фазы и этапы** реализации проекта, как правило, выполняются последовательно и завершаются получением определенных (промежуточных) результатов или событий (**вех**) проекта, необходимых для достижения *цели проекта* (получения *результатов проекта*) и состоят из логически связанных *задач (пакетов работ)* проекта.

**Задачи проекта**, в свою очередь, состоят из логически связанных **работ** (краткосрочных действий), выполняемых, как правило, единственным ресурсом или группой однородных ресурсов и завершающихся получением *промежуточных* результатов или событий. Проект может иметь только одну стадию и/или фазу реализации. В этом случае, жизненный цикл проекта содержит только этапы и задачи.

Жизненный цикл проекта ГЧП состоит из следующих стадий и фаз:

### 1. Подготовительная стадия

- 1.1. Фаза 1. Инициирование проекта.
- 1.2. Фаза 2. Структурирование проекта.
- 1.3. Фаза 3. Проведение конкурсных процедур.

### 2. Стадия реализации проекта

- 2.1. Фаза 1. Проектирование объекта ГЧП.
- 2.2. Фаза 2. Строительство / реконструкция объекта ГЧП.
- 2.3. Фаза 3. Ввод в эксплуатацию объекта ГЧП.

### 3. Стадия эксплуатации

Графическая модель жизненного цикла проекта ГЧП представлена на рисунке 1. ►

Рисунок 1. Модель жизненного цикла проекта ГЧП



**Процесс управления проектом (управление проектом)** – это процесс планирования, организации, текущего (оперативного) руководства и контроля трудовых (человеческих), материально-технических и финансовых ресурсов на протяжении всего жизненного цикла проекта путем применения современных методологий и технологий проектного управления. Процесс управления проектом состоит из набора временных периодов (*фаз управления проектом*), характеризующихся выполнением определенного набора однородных по своему назначению операций и направленных на достижение общей цели.

Выделяют следующие *фазы управления проектом*:

1. Фаза инициирования.
2. Фаза планирования и организации.
3. Фаза выполнения и контроля.
4. Фаза завершения.

Фазы управления проектом выполняются последовательно и *итерационно* повторяются при переходе от одной фазы реализации проекта к другой. Прохождение всех фаз управления проектом на одной фазе реализации проекта образует **цикл управления фазой реализации проекта**. В случае возникновения изменений ключевых показателей проекта возможен возврат на одну из предыдущих фаз управления проектом.

На каждой фазе управления проектом выполняется определенный набор операций, которые группируются по следующим *предметным областям управления (группы операций управления)*:

1. Управление содержанием проекта.
2. Управление сроками проекта.
3. Управление человеческими ресурсами в проекте.
4. Управление интеграцией проекта.
5. Управление коммуникациями в проекте.
6. Управление стоимостью проекта.

7. Управление рисками и проблемными ситуациями проекта.
8. Управление качеством проекта.
9. Управление закупками и контрактами проекта.

### Система управления ГЧП-проектом

Совокупность *процесса управления проектом, инструментов управления проектами* (подразделяются на организационные, нормативно-методические, информационно-технические и др.) и ресурсов (финансовые, человеческие и материально-технические), необходимых для управления проектом, образует **систему управления проектом**.

Для реализации и управления проектом создается временная организационная структура (**организационная структура проекта**), которая включает:

- 1) уполномоченных представителей от всех заинтересованных лиц (заинтересованных сторон) проекта (вместе образуют круг заинтересованных лиц проекта);
- 2) команду проекта (проектную команду);
- 3) проектный офис (офис проекта).

**Круг заинтересованных лиц** является уникальным для каждого проекта и может изменяться в зависимости от фазы управления проектом и/или фазы его реализации. К **заинтересованным лицам** проекта относится любое лицо (физическое или юридическое), которое имеет безусловный интерес в достижении цели проекта.

Заинтересованных лиц проекта подразделяют на следующие **категории**:

- 1) **Инвестор (Спонсор)** – лицо, предоставляющее собственные, заемные или иные привлеченные финансовые средства для управления и реализации проекта;

2) **Заказчик** – лицо, уполномоченное Инвестором для реализации проекта;

3) **Функциональный заказчик** – лицо, являющееся потребителем (пользователем) результатов проекта и предъявляющее требования к планируемым результатам проекта;

4) **Надзорный (контролирующий, регулирующий) орган** – лицо, осуществляющее контроль и надзор за соблюдением требований к результатам проекта в определенной функциональной области (сфере);

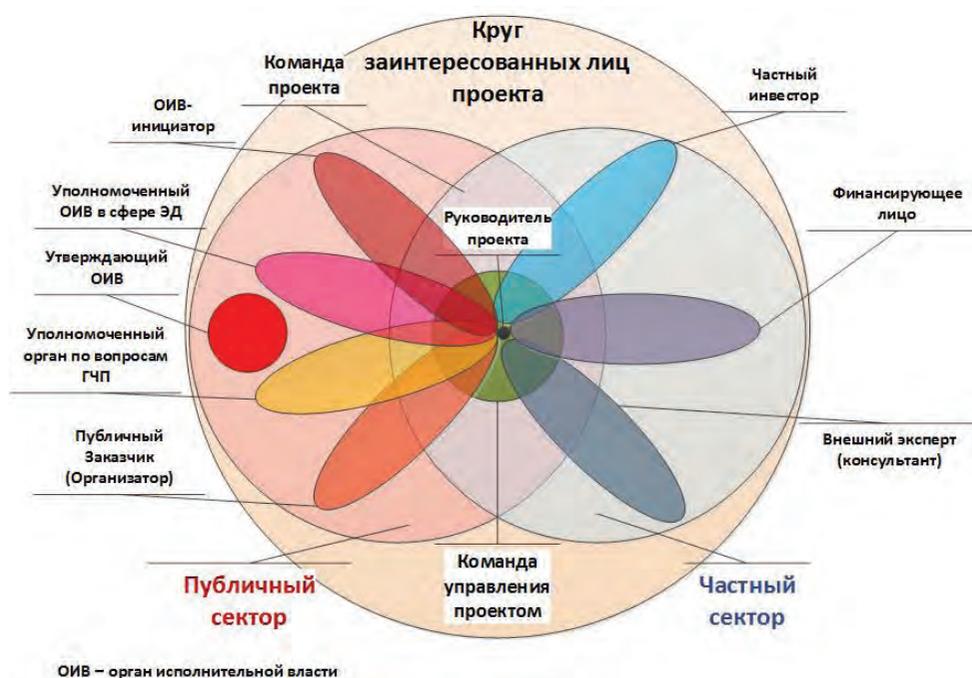
5) **Эксплуатирующая организация (Оператор)** – лицо, осуществляющее эксплуатацию, поддержку и сопровождение результатов проекта;

6) **Исполнитель (Генеральный проектировщик/подрядчик)** – лицо, реализующее проект.

7) **Эксперт/консультант/аудитор** – лицо, оказывающее определенные консалтинговые услуги в интересах достижения цели проекта.

Круг заинтересованных лиц проекта ГЧП (см. Рис. 2)

Рисунок 2. Круг заинтересованных лиц проекта ГЧП



формируется из представителей публичного сектора и частного сектора. Перечень основных заинтересованных лиц на подготовительной стадии проекта и их характеристики приводятся в таблице 1.

Вместе все члены организационной структуры проекта называются **участниками проекта**. Каждый участник проекта выполняет определенную роль (роли) (т.е. установленный набор функций, обязанностей, полномочий и ответственностей) в проекте (**проектная роль**). Совокупность всех проектных ролей образует **ролевую модель проекта**.

**Ролевая модель проекта** включает следующие **проектные роли**:

1. **Руководитель проекта**. Отвечает за результаты проекта в целом и выполняет следующие основные функции по управлению проектом: обеспечивает соответствие хода реализации проекта и получаемых результатам поставленным целям; контролирует объем, сроки и качество выполняемых работ по проекту;

управляет ресурсами проекта; управляет рисками и проблемами проекта; разрабатывает и поддерживает в актуальном состоянии План-график реализации проекта.

2. **Куратор проекта**. Отвечает за контроль соблюдения интересов в проекте заинтересованного лица, которого он представляет, а также выполняет следующие основные функции: организует взаимодействие проектной команды с заинтересованным лицом; принимает участие в решении проблемных ситуаций в зоне своей ответственности; согласует ключевые решения и результаты проекта.

3. **Администратор проекта**. Осуществляют организационно-документарную поддержку рабочих групп проекта и выполняет следующие основные функции: организационная поддержка процесса ведения проекта; ведение архива официальной переписки по проекту, поддержка документооборота по проекту; организация регулярных проектных совещаний; выполнение текущих поручений Руководителя проекта. ▶

**4. Руководитель рабочей группы проекта.** Отвечает за получение требуемых результатов в запланированные сроки и выполняет следующие основные функции: планирует, организует, координирует и контролирует деятельность рабочей группы; по указанию Руководителя проекта выполняет другие задачи по управлению группой в интересах проекта.

**5. Ответственный исполнитель (Исполнитель).** Отвечает за решение поставленных ему в рамках проекта задач в требуемые сроки и с требуемым уровнем качества.

Для участников проекта ГЧП определены следующие проектные роли:

#### 1. Роли в команде управления проектом:

1.1. Инициатор проекта.

1.2. Руководитель проекта.

1.3. Куратор проекта со стороны публичного партнёра.

1.4. Куратор проекта со стороны частного партнера.

1.5. Координатор проекта со стороны публичного партнёра.

1.6. Координатор проекта со стороны частного партнёра.

#### 2. Роли в рабочей группе проекта:

2.1. Руководитель рабочей группы проекта.

2.2. Исполнитель.

Основные функции участников проекта на подготовительной стадии проекта ГЧП в зависимости от назначенных им проектных ролей приводятся в таблице 2.

**Таблица 1. Основные заинтересованные лица подготовительной стадии проекта.**

Наименование заинтересованного лица	Краткое описание / характеристика	Роль в проекте
<b>Публичный сектор</b>		
ОИВ-инициатор	Любой ФОИВ, РОИВ, ИРО МС.	Инициатор проекта Куратор проекта со стороны публичного партнёра
Уполномоченный ОИВ в сфере ЭД	ФОИВ, РОИВ, ИРО МС, уполномоченный на осуществление исполнительно-распорядительных функций в определенной сфере экономической деятельности (ЭД)	Куратор проекта со стороны публичного партнёра
Уполномоченный орган по вопросам ГЧП	ФОИВ (РОИВ) по вопросам ГЧП, к компетенции которого относится осуществление деятельности по формированию и проведению государственной политики в сфере ГЧП	Координатор проекта со стороны публичного партнёра
Утверждающий ОИВ	Правительство РФ; Субъект (субъекты) РФ; Высший ИОВ субъекта РФ; Представительный орган МО.	Инвестор (Спонсор) проекта со стороны публичного партнёра
Публичный Заказчик (Организатор)	ФОИВ, РОИВ или ИРО МС, который решением Утверждающего ОИВ определен ответственным за разработку соглашения о ГЧП, организацию и проведение конкурса на право заключения соглашения.	Куратор проекта со стороны публичного партнёра Заказчик
<b>Частный сектор</b>		
Частный инвестор (консорциум)	Любой субъект (объединение субъектов) частного сектора	Инициатор проекта Инвестор (Спонсор) проекта со стороны частного партнёра
Финансирующее лицо	Субъект частного сектора, предоставляющий заемные средства для реализации соглашения о ГЧП на условиях возвратности, платности, срочности.	Соинвестор (Спонсор) проекта со стороны частного партнёра.
Внешний эксперт (консультант)	Любой субъект (объединение субъектов) частного сектора, оказывающий консультационные услуги	Исполнитель

Таблица 2. Основные функции участников проекта (по ролям и фазам).

Роль участника проекта	Фаза проекта	Основные функции
<b>Подготовительная стадия</b>		
Инвестор проекта со стороны публичного партнёра	Инициирование	Согласование Концепции проекта.
	Структурирование	1. Принятие решения о реализации проекта. 2. Определение Публичного Заказчика (Организатора)
	Проведение конкурсных процедур	Подписание Соглашения о ГЧП от имени публичного партнера.
Инициатор проекта	Инициирование	Заполнение опросного листа первичной оценки проекта.
	Структурирование	1. Разработка структуры реализации проекта. 2. Комплексная оценка и анализ проекта.
	Проведение конкурсных процедур	1. Определение содержания конкурсной документации. 2. Порядок формирования конкурсной комиссии. 3. Публикация сообщения о проведении конкурса. 4. Определение формы подачи заявок на участие в конкурсе. 5. Определение порядка предварительного отбора участников конкурса. 6. Проведение предварительного отбора (предквалификации) участников конкурса. 7. Оценка конкурсного предложения и опубликация результатов конкурса. 8. Согласование Соглашения о ГЧП.
Руководитель проекта	Инициирование	1. Взаимодействие с Инициатором проекта. 2. Организация работы Рабочей группы проекта по подготовке Концепции проекта.
	Структурирование	1. Взаимодействие с Инициатором проекта. 2. Организация работы Рабочей группы проекта по подготовке Структуры реализации проекта.
	Проведение конкурсных процедур	1. Разработка заявки на участие в конкурсе. 2. Организация подготовки и направления Организатору конкурсного предложения
Куратор проекта (публичный партнер)	Инициирование	1. Рассмотрение и согласование Концепции проекта. 2. Принятие решения о возможности реализации проекта / о невозможности реализации проекта
	Структурирование	1. Согласование структуры реализации проекта. 2. Комплексная оценка и анализ проекта.
	Проведение конкурсных процедур	1. Согласование Конкурсной документации. 2. Согласование Соглашения о ГЧП.
Куратор проекта (частный партнер)	Инициирование	Рассмотрение и согласование Концепции проекта.
	Структурирование	1. Согласование структуры реализации проекта. 2. Комплексная оценка и анализ проекта.
	Проведение конкурсных процедур	1. Согласование Соглашения о ГЧП. 2. Подписание Соглашения о ГЧП со стороны частного партнера.
Координатор проекта (публичный партнер)	Инициирование	Организация согласования Концепции проекта в ОГВ.
	Структурирование	1. Рассмотрение Структуры реализации проекта. 2. Оценка эффективности проекта и его

		сравнительного преимущества и подготовка соответствующего заключения.
	Проведение конкурсных процедур	Организация согласования Конкурсной документации в ОГВ.
Координатор проекта (частный партнер)	Инициирование	Организация согласования Концепции проекта участниками консорциума.
	Структурирование	Организация согласования Структуры реализации проекта участниками консорциума.
	Проведение конкурсных процедур	Организация согласования Конкурсной документации участниками консорциума.
Руководитель рабочей группы	Инициирование	1. Участие в разработке Концепции проекта. 2. Контроль работы членов Рабочей группы.
	Структурирование	1. Участие в разработке Структуры реализации проекта. 2. Контроль работы членов Рабочей группы.
	Проведение конкурсных процедур	1. Разработка Конкурсного предложения. 2. Контроль работы членов Рабочей группы.
Исполнитель	Инициирование	1. Работа в рабочей группе. 2. Выполнение задач по разработке Концепции проекты
	Структурирование	1. Работа в рабочей группе. 2. Выполнение задач по разработке Структуры реализации проекта.
	Проведение конкурсных процедур	1. Работа в рабочей группе. 2. Выполнение задач по разработке конкурсного предложения.

### Процесс управления ГЧП-проектом

Управление ГЧП-проектом осуществляется последовательно по следующим фазам управления:

1. Инициирование.
2. Планирование и организация.
3. Выполнение и контроль.
4. Завершение.

Фазы управления проектом выполняются последовательно и итерационно повторяются при переходе от одной фазы реализации проекта к другой. В случае возникновения изменений ключевых показателей проекта управление проектом возвращается на предыдущую фазу управления.

На каждой фазе управления проектом выполняются операции следующих предметных областей управления:

1. Управление содержанием проекта.
2. Управление сроками проекта.
3. Управление человеческими ресурсами в проекте.

4. Управление интеграцией проекта.
5. Управление коммуникациями в проекте.
6. Управление стоимостью проекта.
7. Управление рисками и проблемными ситуациями проекта.
8. Управление качеством проекта.
9. Управление закупками и контрактами проекта.

### Управление содержанием проекта

Целью операций группы управления содержанием проекта является обеспечение нахождения проекта в определенных рамках.

Рамки проекта задаются объемом работ, которые необходимо выполнить для достижения цели проекта (получения результатов проекта) с учетом предъявляемых требований, имеющихся ограничений, принимаемых допущений и исключений (объем проекта).

Объем проекта включает: функциональный объем, организационно-географический объем, системно-функциональный объем, технический объем и методологический объем.

## Управление сроками проекта

Целью операций группы управления сроками проекта является обеспечение реализации проекта в требуемые (отведенные, целевые) сроки. Требуемые (целевые) сроки реализации проекта (промежутки времени от момента старта проекта до момента достижения его цели) могут задаваться Инвестором директивно (являются одним из ограничений проекта), либо могут определяться исходя из объема проекта, либо исходя из наличия необходимых ресурсов.

## Управление человеческими ресурсами в проекте

Целью операций группы управления человеческими ресурсами в проекте является обеспечение проекта человеческими ресурсами (персоналом) требуемой квалификации и в необходимом количестве. Требования к квалификации персонала определяются в первую очередь объемом проекта, а также требуемыми сроками реализации проекта.

## Управление интеграцией проекта

Целью операций группы управления интеграцией проекта является обеспечение целостности процесса управления проектом и связанности его операций путем формирования набора обязательных проектных документов и поддержания их в актуальном состоянии на протяжении всего жизненного цикла проекта.

## Управление коммуникациями в проекте

Целью операций группы управления коммуникация-

ми в проекте является обеспечение своевременного и надлежащего формирования, сбора, распространения, хранения и поиска информации, данных и документов с участием всех заинтересованных лиц проекта.

## Управление стоимостью проекта

Целью операций группы управления стоимостью проекта является обеспечение контроля финансовых показателей и ресурсов проекта.

## Управление рисками и проблемными ситуациями проекта

Целью операций группы управления рисками и проблемными ситуациями проекта является своевременное выявление рисков и проблем проекта, выработка упреждающих и корректирующих действий и их последующая реализация.

## Управление качеством проекта

Целью операций группы управления качеством проекта является обеспечение соответствия получаемых результатов проекта предъявляемым к ним требованиям по качеству.

## Управление закупками и контрактами проекта

Целью операций группы управления закупками и контрактами проекта является обеспечение проекта необходимыми товарами, работами и услугами и исполнение контрактных обязательств.

## Список литературы:

1. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115 ФЗ «О концессионных соглашениях»
2. Проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»
3. Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»
4. Порядок подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства Ярославской области (Постановление Правительства Ярославской области от 02.03.2011 № 124-п)
5. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. – М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2013.
6. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». – М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. ■

## «Положение о порядке подготовки и заключения соглашений о ГЧП» — шаг к успеху

Автор: *Елена Осокина* — Эксперт по правовым вопросам НИИ КПУ, адвокат, партнер юридической компании PLLG International Lawyers

Сегодня понятие «государственно-частное партнерство» включает в себя все типы отношений между государством и частным субъектом — инвестиционные договоры, концессионные соглашения, государственные контракты, а также обычные гражданско-правовые договоры с участием государства. Поэтому можно сказать, что он не имеет четко определенного юридического смысла.

При этом, окончательного закона федерального уровня, регулирующего отношения ГЧП, до сих пор нет, хотя его проект и прошел первое чтение в Государственной Думе. И такое положение может оставаться неизменным в течение неопределенного времени.

С другой стороны, почти в каждом субъекте РФ существуют законы, регулирующие их участие в отношениях ГЧП. Очевидно, что после вступления указанного выше федерального закона в юридическую силу они подвергнутся коренной переработке. Таким образом, на общенациональном уровне отношения ГЧП не приведены в систему, а созданные на региональном уровне «системы» варьируются от одного региона к другому.

В связи с вышеизложенной ситуацией специалистами Центра управления проектами ГЧП при НИИ КПУ был подготовлен «Положение о порядке подготовки и заключения соглашений о государственно-частном партнерстве» (далее Положение). Положение является внутрикорпоративным документом (в английской юр. терминологии by-law) и содержит юридические рекомендации, призванные помочь участникам ГЧП-проекта регулировать отношения на этапе составления Соглашения о ГЧП.

Положение универсально, поскольку предполагает возможность заключение Соглашения о ГЧП между публично-правовым образованием (несколькими публично-правовыми образованиями), а также уполномоченными ими лицами на заключение от своего или от их имени Соглашения о ГЧП (далее Публичный партнер) и Частными партнерами.

При этом Положение основано на принципе приоритета решения государственных, муниципальных и/или общественно значимых задач. Сразу же следует отметить, что Положение не обязательно к использованию во всех без исключения Соглашениях о ГЧП

с участием Публичного партнера – не указав на его применение в Соглашении, Публичный партнер исключает его действие.

Положение выполняет следующие функции:

### 1. Унификация условий договоров в пользу Публичного партнера

Принимая Положение, Публичный партнер фактически делает все заключаемые в соответствии с ним Соглашения о ГЧП договорами присоединения, где присоединяющая сторона – это Частный партнер. Разумеется, юридически указывается на то, что они таковыми не являются. Подписывая Соглашение о ГЧП, Частный партнер невольно принимает условия, сформулированные в этом Положении. А сформулированы они в пользу Публичного партнера. Если соглашение о ГЧП – это продукт согласования позиций двух сторон (который далеко не всегда может устраивать Публичного партнера), то Положение является целиком и полностью продуктом Публичного партнера. Даже если в договоре написано иное — приоритетом пользуются нормы Положения. Наконец, унификация условий позволяет не задумываться над содержанием того или иного конкретного договора.

Например, условие о том, что «Цена включает в себя все затраты, издержки и иные расходы Частного партнера, в том числе сопутствующие, связанные с исполнением Соглашения о ГЧП.» может и не упоминаться в самом Соглашении о ГЧП. Но от этого оно не перестает быть действительным.

### 2. Использование преимуществ, которые предоставляют законы, регулирующие отношения в сфере ГЧП.

Законами, регулирующими отношения ГЧП, в ряде случаев допускается возможность изменить нормы путем закрепления иного правила в договоре.

### 3. Исправление недостатков и восполнение пробелов действующего законодательства.

Законами, регулирующими отношения ГЧП, охвачены далеко не все аспекты отношений между Публичным партнером и Частным партнером – например, никак не решена проблема юрисдикционного имму-

нитета Публичного партнера от судебного преследования в иностранных судах. Положение содержит указание на цель всех заключаемых в соответствии с ним Соглашений о ГЧП – осуществление суверенных функций государства, что позволит распространить на заключаемые сделки иммунитет от судебного преследования в судах иностранных государств (чего на практике не происходит почти никогда).

Процедура приемки имущества регламентирована в законе весьма фрагментарно (только в отношении товара при поставке товаров и в отношении объекта в договорах подряда). Положение же позволяет осуществлять приемку наиболее выгодным для Публичного партнера способом. В законах никак не регламентированы процедуры изменения норм договоров. Соглашения о ГЧП, заключенные в соответствии с Положением, определяют данную процедуру, в результате чего договор меняется по правилам, установленным Публичным партнером.

Закон ставит возможность одностороннего отказа от исполнения обязательств по договору в зависимости от содержания договора — Положение содержит широкий перечень условий, при которых возможен односторонний отказ от исполнения обязательств Публичным партнером.

---

***Специалистами Центра управления проектами ГЧП при НИИ КПУ был подготовлено «Положение о порядке подготовки и заключения соглашений о государственно-частном партнерстве».***

---

\*\*\*

Конечно, все условия Положения можно прописать в Соглашениях о ГЧП. Однако, во-первых, далеко не всегда подобные условия (напомним, составленные в пользу ГОСУДАРСТВА), прописанные в тексте Соглашений о ГЧП, будут приняты контрагентом безоговорочно. Одно дело – выдвигать возражения против проекта Соглашения о ГЧП и совсем другое – против норм внутреннего документа Публичного партнера.

Говоря конкретнее, ***Положение содержит те условия, которые не всегда удобно прописывать в Соглашении о ГЧП.***

Положение содержит не только правила, регулирующие отношения Публичного партнера и Частного партнера, но и правила, обязательные в рамках Публичного партнера, – заключать соглашения только с обеспечением исполнения обязательств со стороны

Частного партнера, отражать факт составления текста Соглашения о ГЧП на русском языке ранее, чем текста на иностранном языке, правила проведения тендеров, процедуры заключения договоров и т.д.

Несмотря на то, что Положение о ГЧП составлено в пользу Публичного партнера, ***интересы Частного партнера также учтены:***

1. Во-первых, для исключения действия данного Положения достаточно умолчать о нем в Соглашении о ГЧП. Во-вторых, и Публичный партнер, и Частный партнер могут также сделать в Соглашении о ГЧП оговорку о частичном применении данного Положения.

2. Положение предусматривает формальную соразмерность обязательств Сторон Соглашения о ГЧП, в чем заинтересован именно Частный партнер — как слабая сторона любого Соглашения о ГЧП.

3. Важна стабильность условий Соглашения о ГЧП и его независимость от изменений законодательства. Положение предусматривает пропорциональное изменение норм Соглашения о ГЧП с целью максимального обеспечения интересов Частного партнера.

4. Предусматривает возможность перехода права собственности на Объект к Частному партнеру.

5. Предусматривает право Частного партнера на возмещение возникших на его стороне убытков – как в форме реального ущерба, так и в форме упущенной выгоды.

6. В случае национализации (реквизиции) объекта Соглашения о ГЧП Частный партнер имеет право на компенсацию стоимости переданного ему в соответствии с Соглашением о ГЧП имущественного права.

7. Использование международного коммерческого арбитража, предусмотренное Положением, обеспечивает Сторонам менее затратное и ускоренное разбирательство споров, нежели разбирательство в арбитражных судах государственной судебной системы.

Перечисленные выше преимущества для Частных партнеров законом либо не предоставляются, либо предоставляются в отношении отдельных видов договоров с участием государства.

\*\*\*

Мы также выделили основные законодательные проблемы, решить которые позволяет Положение о порядке подготовки и заключения соглашений о государственно-частном партнерстве: ►

Проблема	Пути решения
1. Отсутствие федерального закона, регулирующего отношения ГЧП.	Нормы Положения сформулированы максимально общо, поэтому они соответствуют практически любой договорной форме ГЧП (будь то смешанный договор услуг и аренды или концессии). Кроме того, предусмотрена возможность их изменения. Наконец Стороны могут вообще не ссылаться в Соглашениях о ГЧП на данное Положение, а использовать его как базу при составлении Соглашений о ГЧП. Таким образом, использование Положения позволяет сторонам-участницам ГЧП-проекта адаптироваться к любым изменениям в законодательстве.
2. Перспектива принятия федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».	<p>Нормы Положения сформулированы таким образом, что включают в «орбиту» своего действия любые договорные формы взаимодействия государства и инвестора. В случае, если будущий Федеральный закон о ГЧП ограничит распространение своего действия на какие-либо отношения (проект, например, предполагает, что его нормы не распространяются на отношения, связанные с реализацией проектов на принципах ГЧП за счет предоставления бюджетных ассигнований инвестиционных фондов), это не будет означать утраты юридической силы данного Положения в части регулирования этих отношений.</p> <p>Иными словами, Положение позволяет сторонам – участницам Соглашения о ГЧП чувствовать себя подготовленными к любому развитию законодательства в сфере ГЧП.</p>
3. Проблема оптимального использования возможности выбора иностранного права.	К отношениям, регулируемым Положением, применяются нормы российского законодательства, а к соглашениям о ГЧП (сделкам, входящим в состав этого соглашения), применяется либо право, выбранное сторонами такого соглашения, либо право, применимое в соответствии с применимыми коллизионными нормами. Таким образом, возможность сторон Соглашения о ГЧП применить Положение полностью или частично, либо вовсе исключить его применение, позволяет подбирать оптимальные варианты применения иностранного права.
4. Проблема юридического положения Публичного партнера в структуре отношений государства (муниципального образования) и частного партнера. Не все федеральные законы, регулирующие отношения в сфере ГЧП допускают возможность заключения договоров третьими лицами (в т.ч. Публичным партнером) от имени государства и от имени инвестора.	Положение предусматривает максимально широкий круг лиц, от имени которых может выступать Публичный партнер; лиц, которые могут быть Частными инвесторами и юридических лиц, которые могут выступать от имени Публичного партнера (Предприятия Публичного партнера согласно Положения).
5. Динамичность изменения норм российской правовой системы (нестабильность действующего законодательства).	Положение предусматривает оговорку об обязательном пропорциональном изменении Соглашения о ГЧП в случае изменения законодательства. Это по-

Проблема	Пути решения
	<p>зволят достигнуть стабильности условий соглашения. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в «Российско-Федерации» прямо предписывают включать такие условия в договоры. Остальные нормативные акты не запрещают этого.</p>
<p>6. Неясное положение соглашений о ГЧП в иерархии инструментов правового воздействия.</p>	<p>Соглашения о ГЧП очень существенно различаются между собой в части их положения в иерархии инструментов правового регулирования. В одних случаях они пользуются приоритетом, в других – подчиняются нормам соответствующих законов.</p> <p>Хотя нормы Положения сформулированы общо, некоторые условия, которые согласно нормам гражданского законодательства варьируются от договора к договору (неустойка; переход риска случайной гибели; необходимость обеспечения обязательства; условия приемки объектов, товаров, услуг, материалов, сырья, оборудования; основания одностороннего отказа от исполнения обязательств) в тексте данного Положения унифицированы.</p>
<p>7. Отсутствие гарантий для Частного партнера и Публичного партнера</p>	<p>Положение исключает возможность Частного партнера ссылаться на свой статус «слабой стороны» Договора и предусматривает ряд гарантий для Сторон Соглашения о ГЧП:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Частному партнеру – стабильность условий соглашения; неустойка за неисполнение обязательств; право на возмещение убытков как в форме реального ущерба, так и в форме упущенной выгоды; право на компенсацию стоимости переданного ему в соответствии с Соглашением о ГЧП имущественного права в случае национализации (реквизиции) Объекта;</li> <li>• Обоим Сторонам – неустойка; принцип соразмерности обязательств Сторон; возможность передачи в собственность Объекта Частному партнеру, но лишь исключительных случаях;</li> <li>• Публичному партнеру – возможность отказа от исполнения обязательств, возможность использования любых конкурентных процедур отбора Частного партнера, обязательное обеспечение исполнения обязательств и т.д.</li> </ul>

Внешние условия диктуются конъюнктурой рынка, политическими и экономическими интересами государства. Задача-минимум сторон — уменьшить их отрицательное воздействие на реализацию проекта. Разработанное специалистами НИИ КПУ «Положе-

ние о порядке подготовки и заключения соглашений о государственно-частном партнерстве» предоставляет реальные возможности для заключения Соглашений ГЧП с учетом особенностей каждой конкретной отрасли. ■

## Основные подходы к управлению рисками при реализации проектов государственно-частного партнерства

Авторы: *Дьяченко Д.А.* — руководитель группы проектного управления, председатель Экспертного совета по управлению проектами ГЧП, руководитель Центра управления проектами ГЧП при НИИ КПУ.

*Везиров Н.В.* — руководитель Департамента по взаимодействию с общественными организациями и органам государственной власти НИИ КПУ.

*«Использование государственно-частного партнерства позволяет увязать в единое целое ресурсы и возможности государства, регионов, бизнеса, снизить риски участников проекта, распределить их зоны ответственности, согласовать интересы»*

**В.В. Путин**

Одним из способов привлечения частного бизнеса в инновационную сферу и разделения государством совместно с инвестором рисков проекта является государственно-частное партнерство (ГЧП). В настоящее время концепция государственно-частного партнерства приобретает все большее применение. Повышенное внимание к данной теме требует детального анализа проблем, рисков и перспектив взаимодействия государства и бизнеса в процессе инвестирования.

Сегодня реализация большинства инвестиционных проектов идет с превышением установленных сроков, бюджетов и несет различные по характеру и последствиям риски.

В связи с этим очевидна необходимость выработки методики управления рисками при реализации проектов ГЧП.

На основании многолетнего опыта ведения крупномасштабных проектов специалисты НИИ Корпоративного и проектного управления разработали ряд подходов и принципов управления рисками при реализации проектов ГЧП, которые изложены в данной статье.

Понятийный аппарат управления проектами государственно-частного партнерства изложен в статье «Методологические основы управления проектами государственно-частного партнерства» (стр. 58).

### 1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРОЕКТА

**Риском проекта** принято называть событие или условие, связанное с проектом, которое характеризуется неопределённостью возникновения и может (в случае наступления или реализации) повлиять на достижение целей проекта. Риски подразделяются по типам на негативные (угрозы) и позитивные (благо-

приятные возможности) и по отношению к проекту – на *внутренние* и *внешние*. Риски характеризуются *вероятностью реализации* и *степенью влияния* на достижение цели проекта. **Внешний риск** – риск, который может возникнуть в силу внешних факторов.

**Внутренний риск** – риск, который может возникнуть в силу внутренних факторов.

**Управление рисками** – это процесс, который заключается в принятии и исполнении управленческих решений, направленных на изменение вероятности реализации рисков или изменение степени их влияния на достижение цели проекта. Управление рисками является непрерывным процессом, который выполняется на протяжении всего жизненного цикла проекта и состоит из следующих основных операций:

- выявление и анализ рисков;
- планирование реагирования на риски;
- мониторинг и администрирование рисков.

---

*Сегодня реализация большинства инвестиционных проектов идет с превышением установленных сроков, бюджетов и несет различные по характеру и последствиям риски. В связи с этим очевидна необходимость выработки методики управления рисками при реализации проектов ГЧП.*

---

#### Выявление рисков

Выявление рисков проекта – это операция, которая выполняется всеми участниками проектной команды на протяжении всего жизненного цикла проекта и заключается в определении тех рисков проекта, которые способны повлиять на проект, и документальном оформлении характеристик выявленных рисков.

Источниками информации для выявления рисков проекта являются:

- 1) договорные документы;
- 2) проектные (технические) решения;
- 3) ресурсы;
- 4) план-график проекта;
- 5) контрагенты.

Выявление рисков может выполняться путем:

- анализа документации проекта (планов, допущений, архивов предыдущих проектов и других документов) на предмет их соответствия требованиям;
- сбора информации (используются различные методы: мозговой штурм, метод Дельфи, проведение опросов, SWOT-анализ и др.);
- анализа контрольных списков (формируются на основе исторической информации и знаний, накопленных в ходе исполнения прежних аналогичных проектов, а также из других источников);
- анализа допущений и ограничений проекта;
- формирования диаграмм, например, причинно-следственных связей (диаграмма Ишикавы), зависимостей процесса, диаграмма влияния и др.

Выявленные таким образом риски заносятся в специальный проектный документ – *Карту рисков проекта* (см. Приложение 1), в котором ведется перечень (реестр) рисков проекта. Каждая запись реестра содержит следующую информацию о риске: название и его краткое описание, уровень, стратегия реагирования, перечень действий до/после реализации, ответственный за выявление, ответственный за реагирование.

### Анализ рисков

Анализ рисков проводится в разрезе качественных и количественных показателей рисков. *Качественный анализ* рисков включает в себя расстановку приоритетов для каждого выявленного риска.

Расстановка приоритетов проводится на основании анализа следующих **факторов рисков**:

- вероятность возникновения риска;
- степень влияния (воздействия) риска на достижение целей проекта (в случае реализации риска);

- устойчивость проекта к данному риску (исходя из ограничений проекта по бюджету, срокам, содержанию и качеству и пр.).

Расстановка приоритетов рискам для последующего их количественного анализа и разработки плана реагирования осуществляется на основании рейтинга (ранга) рисков. Присвоение риску определенного ранга происходит на основе оценок вероятностей их реализации и степени влияния на цели проекта с помощью таблицы соответствия или Матрицы вероятности и последствий реализации рисков (см. Приложение 2).

Для расстановки приоритетов рисков применяются следующие ранги: критический риск («бордовая зона»), значительный риск («красная зона»), умеренный риск («желтая зона») и незначительный риск («зеленая зона»). В зависимости от ранга риска используется та или иная *стратегия реагирования на риск*.

---

***Выявление рисков проекта – это операция, которая выполняется всеми участниками проектной команды на протяжении всего жизненного цикла проекта и заключается в определении тех рисков проекта, которые способны повлиять на проект, и документальном оформлении характеристик выявленных рисков.***

---

Риски проектов, как правило, ранжируются по приоритетам (в порядке убывания – от рисков, требующих немедленного реагирования до рисков с низким приоритетом, нуждающихся в наблюдении) и группируются по категориям (например, по источникам возникновения, областям проекта, фазам проекта и др.).

При необходимости проведения более детального анализа рисков могут использоваться количественные методы, например, метод оценивания вероятности достижения целей по стоимости и времени.

### Планирование реагирования на риски

*План реагирования на риски проекта* разрабатывается командой проекта под руководством Руководителя проекта и предполагает последовательное выполнение следующих действий:

- 1) для каждого риска проекта определяется и назначается один или несколько ответственных лиц из числа участников проектной команды, в обязанности которого (которых) входит реагирование на риск; ►

2) для каждого риска проекта выбирается стратегия реагирования (или комбинация из различных стратегий). Иногда целесообразно определить основную и резервную стратегии реагирования;

3) для каждой выбранной стратегии разрабатываются конкретные действия (мероприятия) по ее реализации – *предупреждающие* и/или *корректирующие*.

**Предупреждающие действия (мероприятия)** – перечень конкретных действий (мероприятий), которые должны предпринять участники проекта для предотвращения реализации (снижения последствий реализации) риска.

**Корректирующие действия (мероприятия)** – перечень конкретных действий (мероприятий), которые должны предпринять участники проекта для изменения тех или иных факторов риска.

### Мониторинг и администрирование рисков

Мониторинг и администрирование рисков проводится на протяжении всего жизненного цикла проекта и заключается в выполнении следующих действий:

1) пересмотр рисков (выявление новых рисков, отслеживание уже возникших рисков, а также тех рисков, которые уже выявлены и находятся под постоянным наблюдением);

2) анализ отклонений и резервов;

3) аудит рисков (проверка и выполнение операций реагирования на риски, а также оценка их эффективности);

4) совещания по текущему состоянию (статусу) проекта.

---

**Первичное выявление и анализ рисков ГЧП проекта осуществляется при разработке Концепции проекта на фазе инициирования подготовительной стадии проекта. В результате разрабатывается Матрица рисков, содержащая полный перечень рисков, обусловленных реализацией проекта как для публичной, так и для частной стороны.**

---

### 1. Пересмотр рисков

Пересмотр рисков проводится регулярно и заключается в выявлении новых рисков и пересмотре известных рисков.

### 2. Анализ отклонений и резервов

Анализ отклонений проекта проводится с использованием данных о фактическом выполнении проекта и позволяет прогнозировать потенциальные отклонения проекта на момент его завершения от базового плана по ключевым показателям проекта.

Отклонения от базового плана могут указывать на последствия, вызванные угрозами или благоприятными возможностями.

Анализ резервов проводится с целью определения адекватности соответствия резервов проекта оставшимся рискам по состоянию на текущий момент времени.

### 3. Аудит рисков

Аудит рисков предполагает изучение и предоставление в документальном виде результатов оценивания эффективности мероприятий по реагированию на выявленные риски, изучение основных причин их возникновения, а также анализ эффективности управления ими.

### 4. Совещания по текущему состоянию (статусу) проекта

Результаты, полученные в ходе пересмотра, анализа и аудита рисков должны в обязательном порядке докладываться на всех статусных совещаниях проекта.

## 2. РИСКИ ПРОЕКТА ГЧП И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ

Первичное выявление и анализ (оценивание) рисков ГЧП проекта осуществляется при разработке Концепции проекта на фазе инициирования подготовительной стадии проекта (см. Раздел 1). В результате разрабатывается *Матрица рисков ГЧП-проекта* (см. Приложение 3). *Матрица рисков ГЧП-проекта* должна содержать полный перечень рисков, обусловленных реализацией проекта как для публичной, так и для частной стороны.

Для проектов ГЧП разработана и применяется типовая система классификации рисков (см. Приложение 3).

Анализ рисков проектов ГЧП проводится по следующим основным категориям:

**1. Риски, связанные с земельным участком и объектом ГЧП.** Такие риски связаны с доступностью, качеством, местоположением и другими параметрами инфраструктурного объекта.

К данной категории также относятся риски, связанные со сроками и стоимостью обеспечения и подготовки строительной площадки, получения разрешительных документов, а также риски правового и культурного статуса, геологического и экологического состояния земельного участка и объекта.

**2. Риски стадии реализации проекта.** Риски, возникающие в процессе проектирования, строительства (реконструкции) и ввода в эксплуатацию объекта, и связанные с отклонением фактических значений ключевых показателей проекта от планового (базового) – отклонения по срокам, ресурсам, затратам и результатам (в т.ч. требований по их качеству).

**3. Рыночные риски.** К данной категории относятся риски, связанные с определением инвестиционной стоимости и доходности объекта (с т.з. сроки, объема, стоимости и др.).

**4. Риски эксплуатационной стадии проекта.** Риски, связанные с возникновением негативных ситуаций и их последствиями на стадии эксплуатации объекта ГЧП: задержки в оказании услуг, недостаточная работоспособность объекта, превышение фактических расходов на эксплуатацию над запланированными.

**5. Риски изменения законодательства.** Связаны с изменением законодательства, норм и правил на государственном, муниципальном и отраслевом уровнях, которые могут отрицательно повлиять на показатели и результаты проекта.

**6. Финансово-экономические риски.** Включают риски изменения процентных ставок, обменных курсов валют или инфляции, которые могут негативно повлиять на результативность проекта.

**7. Обстоятельства непреодолимой силы (форс-мажор).**

**8. Организационные и управленческие риски.** Связаны с неспособностью публичного или частного партнера выполнить условия соглашения о ГЧП в полном объеме в связи с организационными и/или управленческими проблемами.

---

**Передача риска просто переносит ответственность за его управление другой стороне; риск при этом не устраняется. Условия передачи ответственности за определенные риски третьей стороне, как правило, определяются в договоре.**

---

### **3. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РАЗДЕЛЕНИЯ РИСКОВ МЕЖДУ СТОРОНАМИ И УЧАСТНИКАМИ ПРОЕКТА ГЧП**

Распределение рисков между участниками проекта ГЧП подразумевает определение стороны соглашения о ГЧП, несущей ответственность за последствия (либо приобретающей выгоды) от реализации каждого риска по проекту ГЧП. Эффективное распределение рисков предполагает создание стимулов для эффективного управления рисками соответствующими сторонами и основано на следующих принципах – *ответственность за управление риском возлагается на ту сторону соглашения (участника проекта), которая может лучше:*

1. *влиять на факторы риска* – например, риски строительства в общем случае несет частный партнер как участник проекта, который обладает большим опытом, мотивацией и инструментарием для контроля процесса строительства; с другой стороны, риски, связанные с земельными участками, как правило, несет публичный партнер, в собственности которого находятся эти объекты;

2. *преодолевать последствия реализации риска* – способность покрыть последствия реализации риска применяя одну из стратегий реагирования.

### **4. ОСНОВНЫЕ СТРАТЕГИИ РЕАГИРОВАНИЯ НА РИСКИ ПРОЕКТОВ ГЧП**

К основным *стратегиям реагирования на риски* относятся:

#### **1. Стратегии реагирования на негативные риски (угрозы):**

**1.1. Уклонение (избежание).** Уклонение от риска предполагает изменение Плана-графика проекта таким образом, чтобы исключить угрозу, вызванную негативным риском, оградить цель проекта от последствий риска или ослабить влияние риска на результаты, находящиеся под угрозой (например, увеличить сроки реализации проекта (фаз проекта), уменьшить перечень выполняемых задач/работ (сузить объем проекта), увеличить объем привлекаемых ресурсов, отказаться от сотрудничества с ненадежными контрагентами). Некоторые риски, возникающие на ранних этапах проекта, можно избежать при помощи уточнения требований, получения дополнительной информации, улучшения коммуникации или проведения экспертизы.

**1.2. Передача (диверсификация).** Передача риска подразумевает переложение негативных последствий угрозы с ответственностью за реагирование на риск ▶

на третью сторону. Передача риска просто переносит ответственность за его управление другой стороне; риск при этом не устраняется.

Условия передачи ответственности за определенные риски третьей стороне, как правило, определяются в договоре.

К основным инструментам передачи рисков относятся: использование страховки, гарантии выполнения работ по договору, гарантийные обязательства и др.

**1.3. Снижение (минимизация).** Снижение рисков предполагает уменьшение вероятности реализации и/или последствий от реализации рисков до приемлемых пределов путем принятия определенных предупредительных мер.

К основным инструментам снижения рисков относятся следующие: внедрение менее сложных процессов, разработка дублирующих подсистем, проведение макетирований, проведение большего количества испытаний, выбор поставщика, поставки которого носят более стабильный характер и др.

## **2. Стратегии реагирования на позитивные риски (благоприятные возможности):**

**2.1. Использование.** Стратегия применяется в случаях, когда благоприятная возможность гарантированно должна быть реализована.

Данная стратегия может реализовываться, например, путем привлечения к участию в проекте более подготовленных соисполнителей с тем, чтобы сократить время, необходимое для его завершения, либо обеспечить более высокое качество, нежели планировалось первоначально.

---

*Грамотное построение данной системы позволит участникам проекта ГЧП своевременно реагировать на рисковые события при планировании и реализации проекта, добиться уменьшения отклонений фактических показателей эффективности от запланированных при проектировании параметров, минимизировать степень неопределенности в ходе осуществления проекта и, как следствие, обеспечить гарантии достижения целей инвестиционной деятельности.*

---

**2.2. Совместное использование.** Стратегия предусматривает передачу ответственности третьей стороне, способной наилучшим образом воспользоваться

представившейся благоприятной возможностью в интересах проекта. К числу мероприятий с совместным использованием благоприятных возможностей относятся: образование партнерств с совместной ответственностью за риски, команд, специализированных компаний и т.п.

**2.3. Усиление.** Стратегия направлена на повышение вероятности возникновения и/или положительного воздействия благоприятной возможности.

Повышение вероятности может достигаться, например, путем целенаправленного усиления условий появления благоприятной возможности.

## **3. Общая стратегия реагирования на угрозы и благоприятные возможности:**

**Принятие.** Эта стратегия используется в тех случаях, когда использовать прочие стратегии не возможно или не целесообразно. Стратегия принятия риска может быть либо *активной*, либо *пассивной*.

**Пассивная стратегия** принятия риска не предполагает проведения каких-либо предупредительных мероприятий, оставляя команде проекта право действовать по собственному усмотрению в случае наступления события риска.

**Активная стратегия** принятия риска заключается, как правило, в создании резерва на непредвиденные обстоятельства, который включает в себя время, финансовые и человеческие ресурсы для управления известными – или, в некоторых случаях, потенциальными и даже неизвестными – угрозами и благоприятными возможностями.

К основным инструментам, применяемым в случае принятия риска относятся следующие: разработка нескольких сценариев реализации проекта (оптимистичный, пессимистичный и наиболее вероятный), создание различных резервных фондов, самострахование и взаимное страхование, разработка антикризисных планов.

## **4. Стратегия реагирования на непредвиденные обстоятельства:**

Помимо планирования реагирования на риски возникновения определенных (известных) событий, необходимо также предусмотреть стратегию реагирования на риски возникновения непредвиденных обстоятельств.

Результаты, полученных в ходе планирования реагирования на риски проекта вносятся Руководителем проекта в Карту рисков проекта.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показывает практика, эффект от внедрения системы управления рисками проекта в 10-20 раз превышает затраты на ее разработку.

Грамотное построение данной системы позволит участникам проекта ГЧП своевременно реагиро-

вать на рисковые события при планировании и реализации проекта, добиться уменьшения отклонений фактических показателей эффективности от запланированных при проектировании параметров, минимизировать степень неопределенности в ходе осуществления проекта и, как следствие, обеспечить гарантии достижения целей инвестиционной деятельности.

Приложение 1. Карта рисков проекта

Карта рисков проекта

№ п/п	Название и краткое описание риска	Тип риска	Статус	Вероятность возникновения риска	Степень влияния риска	Уровень риска	Стратегии реагирования на риск	Перечень действий		Отв. за выявление риска	Отв. за реагирование на риск
								до возникновения риска	после возникновения риска		

где:

- № п/п – Порядковый номер риска в карте
- Название и краткое описание риска – Название выявленного риска и его краткое описание: события, связанные с риском, области проекта, на которые влияет риск, причины риска и как он может повлиять на цели проекта и его ключевые параметры: содержание, сроки и бюджет.
- Тип риска – негативный риск (угроза) или позитивный риск (благоприятная возможность)

- Статус – наблюдение  
– открыт  
– закрыт

- Степень влияния риска – малое  
– слабое  
– среднее  
– сильное  
– очень сильное  
– сильное

- Стратегии реагирования на риск – Принятие  
– Уклонение  
– Передача  
– Снижение  
– Использование  
– Совместное использование  
– Усиление

- Перечень действий до возникновения риска – Перечень конкретных действий до возникновения риска по уменьшению влияния негативного риска на проект или увеличению влияния позитивного риска на проект.

- Перечень действий после возникновения риска – Перечень конкретных действий после возникновения риска по уменьшению влияния негативного риска на проект или увеличению влияния позитивного риска на проект.

- Ответственные за выявление риска – Участники проектной команды, которые отвечают за выявление данного риска

- Ответственные за реагирование на риски – Участники проектной команды, которые отвечают за реагирование на данный риск

Приложение 2. Матрица вероятности и последствий реализации рисков

Вероятность	Степень влияния на проект									
	Угрозы					Благоприятные последствия				
	малое	слабое	среднее	сильное	очень сильное	очень сильное	сильное	среднее	слабое	малое
очень высокая	Незначительной	Умеренной	Значительной	Критической	Критической	Критической	Критической	Значительной	Умеренной	Незначительной
высокая	Незначительной	Умеренной	Умеренной	Значительной	Критической	Критической	Значительной	Умеренной	Умеренной	Незначительной
средняя	Незначительной	Незначительной	Умеренной	Значительной	Значительной	Значительной	Значительной	Умеренной	Незначительной	Незначительной
малая	Незначительной	Незначительной	Умеренной	Умеренной	Значительной	Значительной	Умеренной	Умеренной	Незначительной	Незначительной
крайне малая	Незначительной	Незначительной	Незначительной	Незначительной	Умеренной	Умеренной	Незначительной	Незначительной	Незначительной	Незначительной

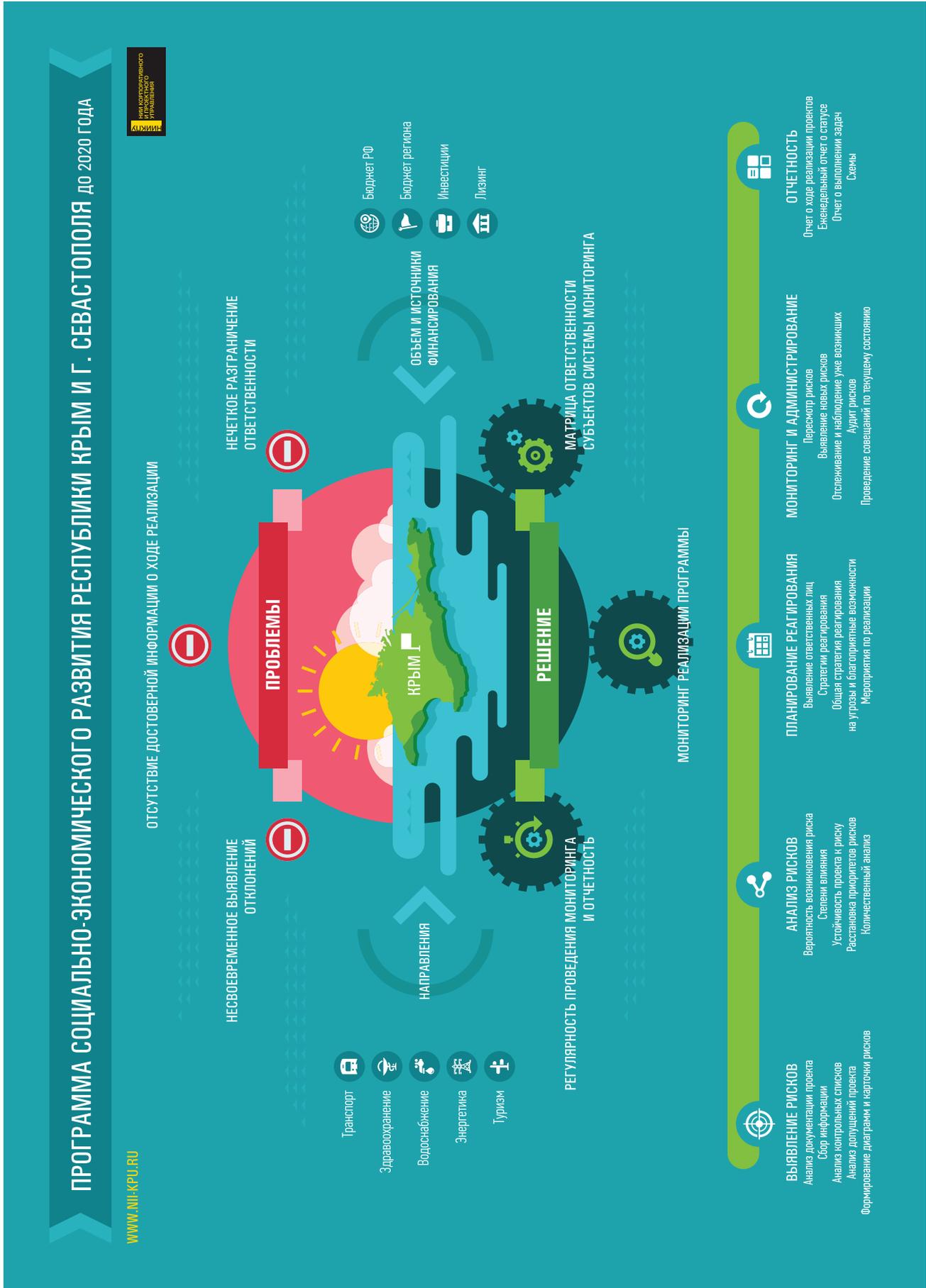
Приложение 3. Типовая классификация рисков ГЧП-проекта

Группа / Категория риска	Наименование риска	Сторона, ответственная за управление риском	
		Публичная сторона	Частная сторона
<b>1. Внешний риск (по отношению к проекту ГЧП)</b>			
1.1. Политический риск	1.1.1. Национализация (экспроприация) земельного участка (объекта ГЧП-проекта)	+	+
	1.1.2. Введение валютных ограничений	+	+
	1.1.3. Разрыв соглашения публичной стороной по политическим мотивам	+	+
	1.1.4. Начало военных действий	+	+
1.2. Финансово-экономический риск	1.2.1. Изменение процентных ставок по инструментам финансирования		+
	1.2.2. Изменение обменных курсов валют		+
	1.2.3. Инфляция (дефляция)		+
	1.2.4. Изменение системы налогообложения и налоговых ставок	+	+
	1.2.5. Изменение бюджетной системы публичной стороны	+	
1.3. Социальный риск	1.3.1. Начало гражданских беспорядков, забастовок и т.п.	+	+
1.4. Юридический риск	1.4.1. Изменение отраслевого законодательства и норм	+	
	1.4.2. Изменение федерального (регионального, муниципального) законодательства	+	+
1.5. Экологический риск	1.5.1. Нанесение ущерба окружающей среде (экологическая катастрофа)	+	+
1.6. Риск, связанный с окружающей средой	1.6.1. Стихийные явления: наводнение, пожар, ураган, эпидемия и т.п.	+	+
1.7. Управленческий (корпоративный) риск	1.7.1. Изменения в структуре управления частной стороны		+
	1.7.2. Конфликты собственников (акционеров) частной стороны		+
<b>2. Внутренний риск (по отношению к проекту ГЧП)</b>			
2.1. Отклонение фактического значения ключевого показателя проекта от планового (базового)	2.1.1. Отклонение по срокам	+	+
	2.1.2. Отклонение по ресурсам		+
	2.1.3. Отклонение по затратам (реализованному объему)		+
	2.1.4. Отклонение по результатам	+	+
2.2. Управленческий риск	2.2.1. Изменение организационной структуры проекта (консорциума)		+
	2.2.2. Риск, связанный с управлением (эксплуатацией) объектом		+
2.3. Финансово-экономический риск	2.3.1. Неверная оценка инвестиционной стоимости объекта		+
	2.3.2. Изменение доходности объекта (с т.з. сроки, объема, стоимости)		+
	2.3.3. Несоблюдение графика осуществления платежей сторонами	+	+
	2.3.4. Риск, связанный с привлечением заемного финансирования (фондирования средств) для реализации проекта		+
2.4. Юридический риск	2.4.1. Отсутствие заявителей при проведении конкурсных процедур	+	

Группа / Категория риска	Наименование риска	Сторона, ответственная за управление риском	
		Публичная сторона	Частная сторона
	2.4.2. Обременение/сервитуты земельного участка	+	
	2.4.3. Отнесение земельного участка (объекта ГЧП-проекта) к объектам культурного/археологического наследия	+	
	2.4.4. Неисполнение/ненадлежащее исполнение стороной условий соглашения	+	+
	2.4.5. Риск, связанный с антимонопольной политикой		+
	2.4.6. Досрочное расторжение соглашения по инициативе одной из сторон	+	+
	2.4.7. Несоответствие, отказ или задержка в получении разрешений и согласований органов государственной (муниципальной) власти		+
	2.5. <i>Технологический риск</i>	2.5.1. Ограничение доступа к земельному участку (площадке строительства)	+
2.5.2. Безопасность площадки строительства (реконструкции) объекта			+
2.5.3. Геотехническое состояние почвы/грунта земельного участка		+	
2.5.4. Неизвестные и скрытые подземные коммуникации на земельном участке		+	
2.5.5. Неизвестные и скрытые дефекты объекта ГЧП-проекта		+	
2.5.6. Риск получения ущерба/утраты объекта			+
2.5.7. Несоответствие (неполное соответствие) проектной документации фактическим условиям эксплуатации и техническим требованиям объекта		+	+
2.5.8. Риск возникновения несчастных случаев в процессе реализации проекта			+
2.6. <i>Экологический риск</i>	2.6.1. Экологические ограничения земельного участка (объекта ГЧП-проекта)	+	
	2.6.2. Нанесение ущерба окружающей среде (нарушение законодательства в сфере охраны труда) в процессе реализации проекта		+

Экспертный корпус НИИ КПУ предлагает структуру мониторинга программы социально-экономического развития Крыма и Севастополя до 2020 года

Для реализации этой программы необходимо выработать матрицу ответственности каждой организации-исполнителя и проводить регулярный мониторинг выполнения каждого проекта и всей программы в целом.



# ПРОГРАММА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И Г. СЕВАСТОПОЛЯ ДО 2020 ГОДА

WWW.NII-KPU.RU

НАЦИОНАЛЬНОГО  
ИНВЕСТИЦИОННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ

## СИСТЕМА МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

### УРОВНИ МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

#### ОПЕРАЦИОННЫЙ



Выполнение задач  
Промежуточные результаты

#### ОПЕРАТИВНЫЙ



Критичные риски и проблемы  
Ключевые показатели проектов  
(мероприятий)

#### ТАКТИЧЕСКИЙ



Критичные риски и проблемы  
Ключевые показатели подпрограмм

#### СТРАТЕГИЧЕСКИЙ



Критичные риски и проблемы  
Ключевые показатели программы

### МАТРИЦА ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ МОНИТОРИНГА



Подрядные организации



Государственный совет Республики Крым  
Администрация г. Севастополя  
Региональные органы исполнительной власти  
Органы местного самоуправления



Министерство РФ по делам Крыма



Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя  
Постоянный представитель Республики Крым при Президенте РФ

### РЕГУЛЯРНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА И ОТЧЕТНОСТЬ



ЕЖЕДНЕВНО  
Отчет о выполнении задачи



ЕЖЕНЕДЕЛЬНЫЙ  
Отчет о статусе проекта  
(мероприятия)



ЕЖЕМЕСЯЧНО  
Отчет о ходе реализации  
крупномасштабного проекта

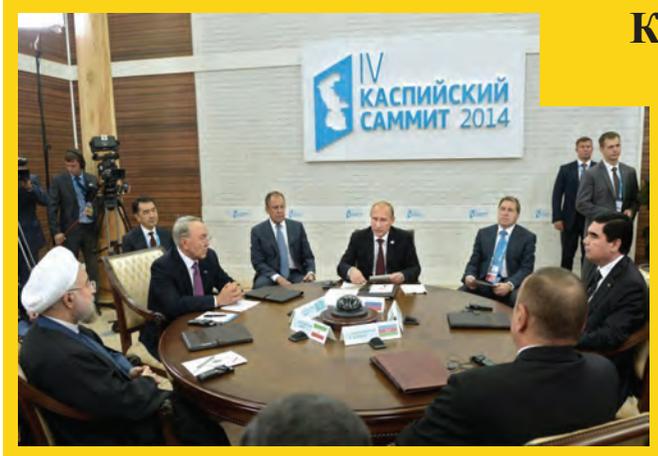


ЕЖЕКВАРТАЛЬНО  
Отчет о статусе реализации  
портфеля проектов

Применение регулярного мониторинга проекта и своевременное реагирование на проблемные ситуации позволяют не только соблюдать сроки выполнения проекта, но и способствует сохранению инвестиционного бюджета в запланированных рамках

В случае принятия такой структуры за основу, процесс реализации масштабных проектов развития Крыма будет максимально безопасным с точки зрения организационных, финансовых и других возможных рисков, считают эксперты НИИ КПУ.

## К вопросу об итогах IV саммита Прикаспийский государств



29 сентября 2014 года в Астрахани состоялся IV Каспийский саммит, итоги которого были объявлены «прорывными». Так, в итоговом документе отмечается, что «по итогам переговоров удалось выйти на четкие формулировки о разграничении водных пространств, дна и недр, о режиме судоходства и рыболовства... Благодаря чему, теперь исключаются недоразумения или какая-то напряженность в межгосударственных отношениях, которые раньше могли появляться из-за разного толкования режима каспийских вод».

По итогам саммита была достигнута договоренность о национальном суверенитете сторон над прибрежным морским пространством в пределах 15-ти морских миль и об исключительном праве каждой из сторон на добычу водных биологических ресурсов в пределах, примыкающих 15-мильному пространству десяти морских миль. За пределами этих двадцати пяти морских миль «следует общее водное пространство при том понимании, что вопрос применения методик при установлении исходных линий будет предметом дальнейших консультаций сторон». Также важным итогом считается соглашение «каспийских президентов» о свободе мореплавания «за пределами морского пространства под национальным суверенитетом каждой стороны при соблюдении суверенных и исключительных прав прибрежных государств и установленных в этой связи ими правил в отношении определенных сторонами видов деятельности». А также подтверждение запрета на военное присутствие в зоне Каспия «некаспийских» стран.

Вот, собственно говоря, и все. По главному вопросу — разграничению сфер влияния в Каспийском море, прогресса пока никакого. На этом фоне все остальные проблемы носят периферийный характер. Суть основных разногласий заключается в следующем. Россия, Азербайджан и Казахстан выступают за раздел Каспия по принципу «срединной линии» (равное удаление от берегов) в пределах географических границ прикаспийских стран. Туркменистан считает необходимым признать за каждым государством при-

*Комментирует Председатель Экспертного совета по развитию отношений со странами Востока, специалист-эксперт Института стратегических оценок и анализа, кандидат исторических наук, доцент НИУ ВШЭ Сергей Владимирович Демиденко.*

брежную двенадцатимильную зону, а Иран, являющийся главным «возмутителем спокойствия», предлагает либо оставить и дно, и акваторию в общем пользовании, либо выделить всем равные двадцати-процентные доли. Подтекст иранской позиции очевиден — при разделении по принципу «срединной линии» Азербайджан может претендовать на 20% каспийского шельфа, Россия — почти на 19%, Казахстан — на 30%, Туркменистан — на 18%. Иран же получает 13%, при этом его зона, по имеющимся оценкам, бедна углеводородами. Таким образом, Тегеран хочет увеличить свои ресурсы за счет долей Туркменистана и Азербайджана. Есть мнение, что Тегеран сознательно затягивает переговоры, таким образом добиваясь выгодного для себя решения. Как я уже неоднократно говорил ранее, Иран — крайне тяжелый переговорщик, поэтому в среднесрочной перспективе иранцы от своей «непримиримой» позиции по Каспию вряд ли отступят. А без достижения консенсуса с Тегераном говорить о подписании полноценной Конвенции о правовом статусе Каспия невозможно.

Не стоит думать, что окончательно согласовать вопросы о статусе Каспийского моря не удастся только из-за неуступчивости ИРИ. Между другими странами «пятерки» также немало противоречий. Так, Россия выступает за то, чтобы прокладка трубопроводов по дну Каспия согласовывалась всеми региональными странами (против этого возражают Азербайджан и Казахстан, имеющие крупные контракты с международными ТНК). Между Баку и Ашхабадом существует спор относительно принадлежности месторождения Кяпаз (туркмены называют его — Сердар); Азербайджан озабочен наращиванием российского и иранского военного присутствия в зоне Каспия и т.д. Чтобы выйти из тупика, в настоящее время обсуждается возможность решения проблемы раздела водной поверхности и дна Каспия на двусторонней основе (об этом подходе я упомянул выше). Но такой подход также непродуктивен. Он, возможно, позволит подписать через некоторое время Конвенцию, но суть документа будет в этом случае полностью выхолащена. Кроме того, принимая во внимание большое ко-

личество противоречий между каспийскими государствами, принцип решения проблем на двусторонней основе может еще больше запутать и без того непростой переговорный процесс. Так что пока разногласий гораздо больше, нежели точек соприкосновения, и четвертый Каспийский саммит этих противоречий не снял. Так, особую позицию по вопросу замера означенной выше 25-ти мильной зоны занимает Иран. «Четыре страны придерживаются методики, предписанной Конвенцией по морскому праву 1982 года, а Иран заявляет о намерении отмерять ширину своей национальной зоны от линии, которая соединяет точки выхода сухопутных границ с Азербайджаном и Туркменистаном, то есть хотят отмерять ширину от бывшей негласной советско-иранской границы», — заявил помощник президента РФ Юрий Ушаков.

То есть, прорыва, по сути, нет. Но, может быть, России даже не стоит тратить силы на то, чтобы согласовать позиции сторон по статусу Каспия? Может быть, этот вопрос не так уж и важен для нас? Отнюдь. В контексте изменения геополитической ситуации, обострения отношений с Европой и США, падения цен на нефть (снижение цен на газ следует с лагом примерно в полгода) урегулирование каспийской проблематики для России видится крайне важным. И главное здесь — достижение договоренностей по созданию в регионе трубопроводной системы для перекачки газа в Европу, к которой был бы подключен Иран. То есть, речь идет о реанимировании проекта Прикаспийского газопровода, который бы мог стать альтернативой крайне опасному для России проекту Набукко. В контексте серьезного намерения Ирана выйти на европейский газовый рынок, где он потеснит Россию, нам уже сейчас насущно необходимо приступить к созданию в отношениях с ИРИ благоприятного политического и делового климата. Климата, который позволил бы нам убедить иранцев не присоединяться к проекту Набукко, а воспользоваться для торговли с Европой инфраструктурными мощностями, контролируемые государствами — членами СНГ. В этом случае Россия не только не понесет существенных потерь от полноценного выхода Исламской Республики на глобальный газовый рынок, но и может извлечь серьезный профит от торговли иранским газом. Однако без урегулирования разногласий в Каспийской зоне, без дальнейшего налаживания сотрудничества со странами в нее включенными, разговор о строительстве альтернативной Набукко и Транскаспийскому газопроводу трубопроводной системы неактуален. В этой связи восточный вектор российской политики не должен ограничиваться только лишь китайским аспектом. Крайне важными в связи с последними изменениями глобальной политической ситуации видятся также направления иранское и центральноазиатское. Именно здесь для нас вдруг замаячила вполне реальная угроза — угроза потери

позиций на мировом газовом рынке, и, соответственно, снижения валютных поступлений в нашу казну. Мы не можем более позволить себе сквозь пальцы смотреть на Средний Восток и Центральную Азию, считая, что первый не является для нас приоритетом, а вторая и так никуда не денется. Ибо именно первый вдруг начал представлять угрозу, а вторая уже «делась» — ушла под Китай (Казахстан и Туркменистан является ключевыми точками энергетической политики КНР). То есть нам нужно создать в регионе новую систему сдержек и противовесов, которая бы соответствовала в первую очередь нашим долгосрочным экономическим интересам (строительство Прикаспийского газопровода как раз к ним и относится). А значит, российскому руководству нужно иметь четкое понимание того, что нужно Тегерану и центральноазиатским столицам, что мы можем им предложить и какую выгоду из этого извлечь. Также нам нужно постепенно свыкнуться с мыслью, что «разворот на восток» это не только «газовая сделка» с Китаем и поставки сельскохозяйственной продукции из Египта. Это внятная, грамотная, долгосрочная стратегия развития контактов с азиатскими странами, отнюдь не все из которых наши преданные друзья. Азия — сложна и многообразна, Азия — богата и умна, Азия — непредсказуема и коварна. Поворачиваясь к ней лицом, нужно понимать, что мы представляем из себя в политическом, экономическом и культурном отношении, как будем действовать в тех или иных условиях, что можем противопоставить огромному количеству вызовов и угроз, исходящих с этого континента. Если мы не готовы работать на азиатском векторе долго и упорно, не готовы идти на уступки, не готовы использовать передовой опыт азиатов (в том числе и политический) и говорить с ними как с равноправными партнерами, «поворот на Восток» не будет иметь никакого смысла.

Проверкой зрелости нашей восточной политики может стать ситуация с Ираном. В ближнесрочной перспективе России необходимо сделать ИРИ и странам Центральной Азии хорошее предложение, показать им выгоду от совместного сотрудничества в области создания региональной газотранспортной системы, замкнутой на Россию, активнее работать с Исламской Республикой в деле освоения ее углеводородных месторождений. В геополитике, а уж более в геоэкономике, друзей нет, а есть одни лишь интересы. В этой связи России нужно серьезно подумать над тем, что она может предложить своим партнерам в Азии, как убедить их быть с нами, а не с Европой, какие цены, технологии и возможности можем мы предложить, чтобы «перебить ставку» стран Запада. В противном случае окончательный передел углеводородного рынка Азии произойдет без участия РФ, и нам на долгое время придется забыть о том, чтобы вновь стать одним из экономических лидеров планеты. ■

## Проектный офис как центр управления коммуникациями



Автор: **Наталья Персод** — заместитель председателя наблюдательного совета НИИ Корпоративного и проектного управления. С 2009 г. по 2013 г. — начальник управления информационно-аналитических систем ОАО «Газпром автоматизация». Награждена золотым знаком отличия «За профессиональное мастерство» и многочисленными грамотами ОАО «Газпром» (Москва).

*«Неэффективность механизмов передачи информации, подготовки и принятия решений — это самый главный вызов для современной России».*

**Открытое правительство РФ**

Проектный офис — это структурное подразделение компании или орган, осуществляющий поддержку реализации процессов управления проектом. Проектный офис может быть организован как временная структура для управления отдельным проектом, так и на постоянно действующей основе как офис управления корпоративными проектами.

Как показывает практика, функции проектного офиса, его место в ролевой структуре управления проектами и организационной структуре компании зависят от того, какие управленческие задачи являются наиболее приоритетными для менеджмента, а также от уровня зрелости существующей системы управления проектами.

В международной практике принято выделять следующие варианты проектного офиса:

- репозитарный (Repository Model) — проектный офис как источник стандартных методов управления, стандартного инструментария и базы знаний по управлению проектами;
- обучающий (Coach Model) — проектный офис как обеспечивающий возможность функционирования формального проектного менеджмента через обучение и координацию;
- управляющий (Manager Model) — проектный офис как централизация управления проектами.

Иностранные консалтинговые компании разделяют проектные офисы по их функциям и организационной позиции:

- *проектный офис (Project office (PO))* — управление одним большим проектом и его подпроектами;
- *программный офис (Program Office (PO))* — управление программой, объединяющей группу проектов;
- *офис проектного управления (Project Management Office (PMO))* — подразделение компании, отвечающее

за методологию управления проектами и управляющее группой проектов;

- *корпоративный офис проектного управления (Entertainment Project Management Office (EPMO))* — управление проектами и их методологией во всей компании.

Если говорить о российской практике управления, стоит отметить, что в ней существуют два понятия — проектный офис и офис проекта. В настоящее время проектным офисом называют центр управления проектами компании, а офисом проекта — центр управления одним проектом, обеспеченный необходимыми ресурсами и возглавляемый менеджером проекта. Проектный офис в этом понимании является постоянно действующей единицей, а офис проекта — временной структурой.

Задачи проектного офиса и эффективность управления проектом в значительной степени определяет организационная структура управления проектом. Организационная структура управления — одно из ключевых понятий менеджмента, тесно связанное с целями, функциями, процессом управления, работой менеджеров и распределением между ними полномочий. В рамках организационной структуры управления протекает весь управленческий процесс (движение потоков информации и принятие управленческих решений), в котором участвуют менеджеры всех уровней и профессиональных компетенций.

В рамках организационной структуры проекта выделяют следующие организационные схемы управления:

- функционально-ориентированная;
- матричная;
- проектно-ориентированная (Таблица 1).

Типы организационных структур весьма разнообразны, что позволяет выбирать наиболее подходящую, в

Таблица 1. Сравнение организационных структур управления проектом

Орг. структура/ Характеристика проекта	Функциональная	Матричная			Проектная
		Слабая	Сбалансированная	Сильная	
Полномочия Руководителя проекта	Незначительные	Ограниченные	От слабых до средних	От средних до высоких	От высоких до неограниченных
Доля организационных ресурсов, задействованных для выполнения проекта	0%	От 0% до 25%	От 15 до 60%	От 50% до 95%	От 85% до 100%
Роль Руководителя проекта	Временная	Временная	Постоянная	Постоянная	Постоянная
Названия Руководителя проекта	Координатор/ Лидер проекта	Координатор/ Лидер проекта	Проект- менеджер/Руководитель проекта	Проект- менеджер/Руководитель программы	Проект- менеджер/Руководитель программы
Статус команды проекта	Временный	Временный	Временный	Постоянный	Постоянный

зависимости от масштабов и особенностей проекта. Рассмотрев западные и общепринятые российские варианты проектных офисов, мы позволим себе выразить мнение, что в существующих условиях перехода российской экономики к целевому программному управлению, целесообразно рассмотреть новую организационную структуру проектного офиса — **проектный офис как центр управления коммуникациями инвестиционного проекта.**

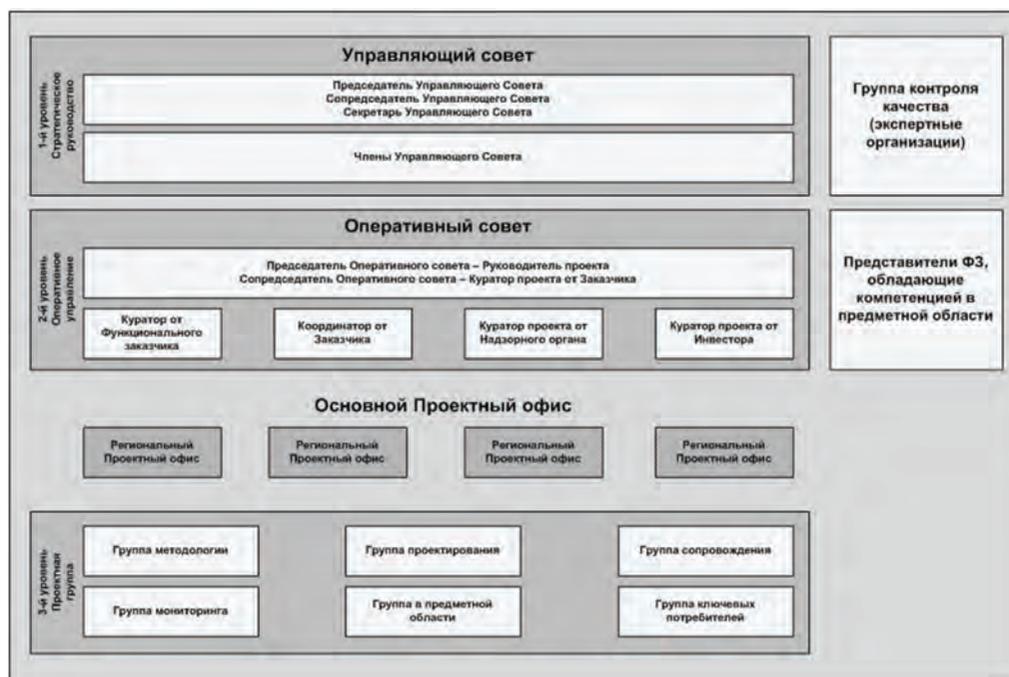
**Инвестиционный проект** как объект управления является особой формой организации производственно-хозяйственной деятельности компании и состоит из двух основных взаимосвязанных процессов: управления проектом и реализации проекта. Ключевыми показателями инвестиционного проекта являются сроки реализации проекта, привлекаемые

ресурсы (финансовые, человеческие, материально-технические и т.п.) и планируемые результаты (с учетом требований к качеству, допущений и уровню риска).

Одним из основных принципов построения организационной структуры управления инвестиционным проектом является оптимизация взаимодействия ключевых участников в целях эффективной реализации проекта.

Выполнение данного требования осуществляется за счет создания специальных органов на различных уровнях управления, которые формируются за счет специалистов подразделений/компаний, находящихся на различных уровнях управленческой иерархии (Рисунок 1), для решения конкретных проектных задач.

Рисунок 1. Организационная структура инвестиционного проекта



Для обеспечения работы в рамках представленной на рисунке структуры необходимо **специальное целевое подразделение, объединяющее ключевых участников проекта для совместной реализации проекта – проектный офис**. Требования к проектному офису определяются потребностями и масштабом проекта, поддержку которого он осуществляет, а также формализованной стратегией управления проектом, прозрачностью методов управления и культурой принятия управленческих решений.

**Проектный офис в рамках инвестиционного проекта – это специализированная структура централизации и координации процесса управления проектом**, состоящая из специалистов заказчика, исполнителя и других участников проекта, что позволяет выстроить эффективный процесс взаимодействия и сотрудничества ключевых участников проекта из различных компаний для достижения единых целей проекта. Для организации выполнения работ и снижения рисков при реализации проекта, организационная структура инвестиционного проекта формируется по принципу горизонтальной и вертикальной интеграции управления и состоит из трех уровней:

- стратегический уровень руководства,
- оперативный уровень руководства,
- уровень исполнения работ.

Первый уровень – **стратегический** – находится в ведении Управляющего Совета. Управляющий Совет (УС) создается для стратегического управления проектом в целях повышения эффективности организации и выполнения работ, контроля соответствия основных результатов проекта поставленным целям и обеспечения проекта кадровыми, материально-техническими, информационными и прочими ресурсами. В том числе:

- утверждает и осуществляет контроль функционального, организационно-географического, технического и методологического объема проекта;
- утверждает календарный план работ по проекту и осуществляет контроль сроков выполнения работ;
- регулярно заслушивает информацию по ходу реализации проекта;
- утверждает изменения, влияющие на бюджет и сроки выполнения проекта;
- обеспечивает предоставление кадровых и информационных ресурсов для проекта;

- принимает решения по вопросам, которые поднимает руководитель и кураторы проекта;
- решает вопросы координации работ с другими проектами;
- инициирует проведение внешнего контроля качества;
- согласовывает выходные документы по проекту.

В состав Управляющего Совета входят: Председатель УС, Сопредседатель УС, Секретарь УС и члены УС.

Второй уровень управления – **оперативный** – находится в ведении Оперативного Совета (ОС). В сфере ответственности ОС находится организационное и методологическое обеспечение проекта, а также разрешение проблем организационного и методологического характера, которые могут возникать в ходе проекта и препятствовать достижению его целей, в том числе:

- организация, координация и контроль сроков выполнения работ по проекту;
- согласование календарного плана проекта, изменений и дополнений в календарный план, утверждение детальных планов работ;
- обсуждение и согласование проектных решений, запросов на изменения и других проектных документов;
- принятие решений по управлению рисками проекта в пределах предоставленных полномочий;
- рассмотрение и согласование отчета о статусе работ по проекту;
- подготовка вопросов и необходимых материалов к ним для обсуждения на Управляющем Совете;
- принятие оперативных решений по текущим вопросам проекта (методологического, технического, интеграционного и организационного характера).

Возглавляет ОС Председатель. Председателем ОС является Руководитель проекта. Председатель ОС отвечает за организацию оперативного управления проектом и контроль соответствия основных результатов работ поставленным целям.

**Руководитель проекта** осуществляет основное оперативное руководство проекта, отвечает за своевременное полное и качественное выполнение работ в соответствии с функциональными требованиями,

техническим заданием и утвержденными проектными решениями, в том числе:

- результаты всего проекта в целом;
- соответствие результатов проекта поставленным целям и задачам;
- управление ресурсами проекта;
- формирование календарных планов работ по проекту;
- оперативное решение возникающих проблем или своевременную передачу их на рассмотрение Оперативного Совета проекта;
- оценку рисков проекта и подготовку предложений по избеганию и минимизации их влияния на проект;
- обеспечение качества и сроков разработки выходных документов и их согласования в проектных группах;
- подготовку еженедельного отчета о статусе проекта;
- организацию передачи знаний;
- организацию эффективного взаимодействия проектной команды со всеми соисполнителями и контроль сроков и качества работ, выполняемых соисполнителями;

Помимо Руководителя проекта, в рамках оперативного управления инвестиционным проектом, как правило, выделяются представители компаний, заинтересованных в достижении целей проекта, в чьи роли входят управленческие функции оперативного руководства проектом — **Координаторы проекта**, которые могут быть назначены от разных участников проекта:

- Координатор проекта от инвестора;
- Координатор проекта от заказчика;
- Координатор проекта от надзорного органа;
- и других участников проекта.

В сферу ответственности Координатора проекта от инвестора входит:

- согласование вопросов, инициируемых Руководителем проекта для рассмотрения на УС;
- организация межпроектного взаимодействия;

- контроль соответствия принимаемых проектных решений руководящим документам инвестора, заказчика и других заинтересованных участников проекта, а также действующим отраслевым и прочим стандартам.

В сферу ответственности Координатора проекта от надзорного органа входит:

- контроль соответствия объекта техническому заданию, частным техническим заданиям и разрабатываемым проектными решениям; нормативным документам уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, а также руководящим документам инвестора, заказчика и компаний в области безопасности;
- организация межпроектного взаимодействия в части вопросов обеспечения безопасности;
- координация деятельности участников проекта в части реализации требований по безопасности.

В сферу ответственности Координатора проекта от заказчика входит:

- контроль выполнения обязательств по договору;
- обеспечение планирования бюджета проекта, находящегося в компетенции заказчика, и контроль его исполнения;
- организация решения технических и организационных задач реализации проекта, находящихся в компетенции заказчика;
- организация процессов своевременного согласования и утверждения документации по проекту в согласующих инстанциях инвестора: рассылка участникам согласования, сбор замечаний и своевременная передача исполнителю для отработки, контроль статуса отработки замечаний;
- координация деятельности проектного офиса с другими участниками проекта;
- контроль статуса проектных документов;
- организация работы приемочной комиссии и документальное оформление ввода объекта в постоянную эксплуатацию.

Кроме того, в организационной структуре управления инвестиционным проектом могут присутствовать **Владельцы бизнес-процессов** — представители функционального заказчика, обладающие компетенцией в предметной области проекта и имеющие

достаточные полномочия для принятия решений по вопросам внесения изменений в бизнес-процессы, постановки задач группам методологии и ключевых пользователей.

Третий уровень – **уровень исполнения работ** — проектные группы, формирующиеся из специалистов заказчика, исполнителя и других участников проекта по направлениям:

- группа методологии;
- группа ключевых потребителей;
- группа проектирования;
- группа мониторинга;
- группа сопровождения;
- и другие (в зависимости от предметной области проекта).

Проектные группы являются ответственными участниками процесса выработки, согласования и реализации проектных решений, мониторинга рисков, обеспечения учета интересов и требований в проектных решениях.

Как показывает практика, **централизация проектного офиса в организационной структуре** управления инвестиционным проектом определяет правила взаимодействия, задает структуру проектных процессов и придает целостность управлению проектом.

**Основными целями проектного офиса являются:**

- обеспечение единого управленческого контроля проекта;
- объединение проектной команды с целью создания единых коммуникационных правил управления проектом;
- обеспечение горизонтальной и вертикальной интеграции коммуникаций;
- управление общими ресурсами проекта;
- управление знаниями;
- поддержка методологии управления, регламентной базы и отчетности проекта;
- построение единой системы сбора достоверных первичных функциональных, стоимостных и финансовых документов, систем формирования отчетности

и корпоративного управления для повышения качества управленческих решений;

- создание условий для оптимизации сроков согласования и решения вопросов, а также выработку совместных решений, учитывающих интересы всех участников;
- осуществление эффективного мониторинга и контроля планирования и исполнения задач в целях оптимизации работ по проекту;
- внедрение проектной практики непрерывных улучшений.

Особое внимание в рамках процесса управления проектом необходимо уделить процедурам взаимодействия участников проекта и созданию нормативно-регламентной базы по процессам управления, определяющим основные функции и полномочия проектного офиса. основополагающим организационным и регламентирующим инструментом проектного офиса является Устав проекта, определяющий помимо целей, задач и содержания проекта, процедуру организации управления проектом, участников проекта, правила их взаимодействия в проекте, роли и ответственность за ход и результаты проекта.

В данном документе регламентируются отношения и обязанности участников проекта в ходе проектных работ, в том числе:

- в части формализации процедуры подготовки и проведения заседаний работы стратегического, оперативного управлений в форме Управляющего Совета и Оперативного Совета с указанием сфер ответственности ключевых участников;
- в части процедуры организации совместных работ участников проекта на единой инфраструктурной площадке реализации проекта;
- в части формализации процедуры подготовки проектной документации – от стадии проработки до стадии утверждения;

Координация и выполнение регламентных процедур обеспечивается за счет следующих **функций проектного офиса:**

- ведение документооборота по проекту;
- хранение и рассылка проектной документации и прочих материалов по проекту;
- организация рабочих встреч проектных групп;
- оформление проектной документации;

- контроль исполнения бюджета проекта;
- контроль статуса проектных документов;
- наставничество, обучение и надзор;
- контроль межфункциональных и межпроектных коммуникаций;
- регулярный аудит текущего статуса проекта;
- регулярная подготовка отчетности;
- контроль качества процессов управления;
- обеспечение эффективного использования информационных систем и формирование необходимых компетенций у сотрудников компании.

**Проектный офис является коммуникационным центром проекта**, позволяя обеспечить взаимодействие участников в рамках управленческих процессов проекта в режиме реального времени. Проектный офис как система взаимосвязанных структур управления обеспечивает горизонтальные и вертикальные коммуникации. Горизонтальные коммуникации — коммуникации между ключевыми участниками проекта в составе проектных групп, оперативного и стратегического уровней управления. Обмен информацией внутри каждого уровня управления необходим для координации задач, сроков и результатов. Поддержка вертикальных коммуникаций осуществ-

ляется между ключевыми участниками с уровня на уровень как по нисходящей, так и по восходящей линии в части получения информации о текущих задачах, изменении приоритетов, конкретных заданиях, рекомендуемых процедурах, предоставления результатов и эскалации проблемных ситуаций.

Однако, проблемные ситуации, возникающие при установлении приоритетов реализации задач проекта в условиях концентрации значительного количества управленцев, специалистов и экспертов разных предметных областей, представляющих разные компании, могут препятствовать достижению основных ключевых показателей проекта. Это происходит из-за несогласованности интересов сторон, недооценки значения проекта или нечеткого понимания планируемых результатов. Успешный проектный офис должен разработать, внедрить **единые стандарты коммуникаций для поддержки принятия решений**. Стандарты могут иметь вид правил и регламентов по выполнению проектных бизнес-процессов.

#### *Управление коммуникациями*

Управление коммуникациями — основной элемент, обеспечивающий поддержку системы взаимодействий между участниками инвестиционного проекта, передачу управленческой и отчетной информации, направленной на поддержку целей проекта.

В рамках процедуры управления коммуникациями в инвестиционном проекте выполняются следующие операции (Таблица 2).

**Таблица 2. Управление коммуникациями**

Фаза управления / Операция	Результаты процесса управления коммуникациями	Периодичность
<b>1. Иницирование</b>		
1.1. Определение порядка коммуникаций и обмена информацией в команде проекта; определение формата и порядка отчетности участников проекта.	Создание раздела Устава	Однократно. До утверждения Устава
<b>2. Планирование и организация</b>		
2.1. Уточнение и детализация порядка коммуникаций и обмена информацией в команде проекта, а также формата и порядка отчетности участников проекта.	Доработка раздела Устава	По факту возникновения изменений. До утверждения корректировок в Устав
<b>3. Выполнение и контроль</b>		
3.1. Обмен информацией и документами среди участников проекта.	Информация, относящаяся к проекту Проектные документы	Постоянно
3.2. Проведение обязательных заседаний, встреч и совещаний в ходе проекта.	Протокол проведения заседания / встречи / совещания	По факту возникновения потребности Совещания по статусу проекта проводятся еженедельно
3.3. Контроль представления отчетности участниками проекта.	Отчетность участников проекта согласно требованиям Устава	Регулярно (не реже 1 раз в 2 недели) согласно требованиям Устава.
3.4. Передача знаний	Знания о предметной области проекта и достигнутых результатах	Постоянно.
<b>4. Завершение</b>		
4.1. Проведение итогового совещания по завершению проекта.	Протокол проведения итогового совещания по проекту проекта	Однократно. По завершению работ по проекту

*Определение порядка коммуникаций* помогает реалистично оценить сроки исполнения проекта. Так, зафиксированная в Уставе процедура согласования документов снижает риск затягивания рассмотрения и утверждения документов.

Расчет и строгое соблюдение оговоренных сроков согласования документов особенно важны в проектах, протекающих в условиях дефицита временно-го ресурса, где разработка и согласование проектных документов находится на «критическом пути». Как пример, рассмотрим процедуру согласования и утверждения документов инвестиционного проекта:

**Шаг 1.** Руководители проектных групп обеспечивают согласование документов членами проектных групп в рабочем порядке. По результатам, исполнитель официальным письмом с приложением на электронном носителе, в формате, не допускающем редактирования (пример: pdf записанный на CD/DVD носителе), направляет подписанный со своей стороны документ заказчику в согласованном количестве экземпляров.

**Шаг 2.** Куратор проекта от заказчика в течение пяти рабочих дней с момента получения официального письма от исполнителя направляет документы участникам процесса согласования официальным письмом для их согласования и визирования. Состав участников процесса согласования по каждому виду документа определяются Уставом проекта.

**Шаг 3.** Участники процесса согласования в течение десяти рабочих дней с момента получения документов от заказчика:

- в случае отсутствия замечаний направляют заказчику официальным письмом завизированные документы для организации процедуры утверждения;
- в случае наличия замечаний направляют заказчику официальным письмом перечень замечаний и предложений по доработке документов (электронная копия перечня замечаний направляется Куратору проекта от заказчика).

**Шаг 4.** Куратор проекта от заказчика в течение пяти рабочих дней после получения замечаний от участников направляет их официальным письмом исполнителю для их последующей консолидации и устранения.

**Шаг 5.** Руководитель проекта обеспечивает доработку документов в соответствии с полученными замечаниями и предложениями. Для ускорения процесса устранения замечаний Руководитель проекта в рабочем порядке согласовывает изменения с участником проекта, выдавшим замечания по документу.

**Шаг 6.** Актуализированные документы подписываются исполнителем и с листом изменений официальным письмом повторно направляются заказчику для организации процесса согласования.

**Шаг 7.** По завершению процесса согласования в случае необходимости утверждения документов заказчик в течение пяти рабочих дней официальным письмом направляет документы на утверждение. Перечень документов, подлежащих утверждению, и состав участников процесса утверждения по каждому виду документа определяются Уставом проекта.

Для создания условий эффективности обмена информацией в части координации и управления проектными группами, улучшения информационного обмена и документооборота, следует уделить особое внимание **документационному сопровождению проекта**.

В рамках проектного офиса разрабатываются соответствующие комплекты документации:

- документация по управлению проектом;
- проектная документация;
- эксплуатационная и методико-регламентная документация;
- прочие документы.

Каждому проектному документу присваивается свой уникальный код, состоящий из номера договора, кодового обозначения функциональности, буквенного обозначения вида документа, порядкового номера документа данного вида.

#### **Документация по управлению проектом**

Документы по управлению проектом отражают управленческие решения, принимаемые в ходе реализации Проекта.

Виды документов по управлению Проектом представлены в Таблице 3.

#### **Проектная документация**

Описание проектной документации, разрабатываемой в рамках проекта, приведено в таблице (Таблица 4).

#### **Эксплуатационная и методико-регламентная документация**

Виды эксплуатационных документов представлены в таблице (Таблица 5).

Таблица 3. Документация по управлению проектом

Тип документа	Наименование документа	Примечание
Управление проектом	Устав Проекта	Основной документ по управлению Проектом
	Календарный план Проекта	Укрупненный план выполнения работ по Проекту
	Детальные планы Проекта	Детализированный план работ по отдельным этапам Проекта на период
	Протоколы совещаний Проектных групп	
	Протоколы заседаний Управляющего Комитета	
	Протокол по результатам предварительных испытаний	
	План и программа обучения ключевых и конечных пользователей	
	Протокол обучения пользователей	
	Решение УК о начале Опытной эксплуатации	
	Протокол по результатам Опытной эксплуатации	
	Протокол приемки Объекта в постоянную эксплуатацию	

Таблица 4. Виды проектных документов/комплектов документов

Тип документа	Наименование документа	Назначение
Рабочее проектирование Объекта	Рабочий проект	Концептуальный документ по описанию реализации бизнес-процессов Заказчика в проектируемом Объекте
Дополнение к рабочему проекту	Проектные решения	Техническое и методологическое решение по отражению специфичных бизнес-процессов в проектировании Объекта. Данный документ необходим, если описываемый бизнес-процесс не отражен в РП, и имеется неоднозначность при выборе решения
	Техническое задание на разработки	Задание на программирование (отчеты, программы, интерфейсы). Создается по необходимости
	Сценарии предварительных испытаний	
	Регламент предварительных испытаний	
	Программа и методика испытаний	Описание технологии, объема данных, методов тестирования
Описание Объекта	Журнал разработок	Перечень программ и приложений, разработанных Проектной группой
	Описание разработок	Описание разработок из «Журнала разработок»
	Описание настроек	Описание настроек Объекта

Таблица 5. Виды эксплуатационных документов/комплектов документов

Тип документа	Наименование документа/комплекта документов	Примечание
Инструкции для конечных пользователей и специалистов по сопровождению Объекта	Операционные инструкции	Описание работы с транзакциями Системы и процедур администрирования.
	Технологические инструкции по операциям в Системе	Описание технологии работы с несколькими транзакциями в Системе при выполнении одного бизнес-процесса.

**Отчетная документация**

В ходе реализации проекта должны быть разработаны и формализованы шаблоны проектной отчетности, описывающие текущее состояние проекта и накопленные знания, журналы регистрации рисков и проблемных ситуаций, обоснование выбранных корректирующих воздействий и другие типы накопленных знаний, информационные отчеты, отчеты о завершении проекта.

Отчетность является основой реализации обратной связи в управлении проектами и предоставляется «снизу вверх» — от ответственного исполнителя по конкретной работе вышестоящему ответственному исполнителю, далее руководителю проекта и высшему руководству. Принцип обратной связи является одним из наиболее важных. Отчетность по исполнению, ее формы и периодичность предоставления фиксируются в Уставе проекта.

В отчетности целесообразно предоставлять информацию о состоянии и динамике проекта со степенью детализации, требуемой для конкретного ключево-

го участника проекта. Процессы сбора и обработки данных о фактических результатах и отображение информации о состоянии работ в отчетах обеспечивают основу для координации работ, оперативного планирования и управления позволяет прогнозировать результаты проекта. Отсутствие прозрачности и доступа к информации о статусе проектов приводит к неправильному распределению ресурсов, невозможности предвидеть и оценить проектные риски. На основе отчетности руководство каждого уровня получает информацию о реальном положении дел по каждому звену проекта, анализирует эту ситуацию, вырабатывает меры по устранению отклонений и реализует эти меры.

Отчетность о ходе выполнения включает:

- информацию о текущем состоянии проекта в целом и в разрезе отдельных показателей;
- информацию об отклонениях от базовых планов;
- прогнозирование будущего состояния проекта (Таблицы 6, 7).

**Таблица 6. Карта проблемных ситуаций (шаблон)**

№ п/п	Название и краткое описание проблемной ситуации	Перечень действий по устранению проблемной ситуации	Перечень рисков, которые вызвали появление проблемной ситуации	Отв. за устранение проблемной ситуации
•				
•				
•				

**Таблица 7. Еженедельный отчет о статусе проекта  
ЕЖЕНЕДЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ О СТАТУСЕ ПРОЕКТА**

ДАННЫЕ ПРОЕКТА										
Название проекта:				Плановые сроки реализации:						
<Название проекта>				<Дата начала>			<Дата окончания>			
Исполнитель:			Инвестор:		Руководитель проекта:			Куратор проекта от Инвестора:		
<Наименование исполнителя>			<Наименование инвестора>		<Ф.И.О. Руководителя проекта>			<Ф.И.О. Куратора проекта от Инвестора>		
Заказчик:			Функциональный заказчик:		Куратор проекта от Заказчика:			Куратор проекта от надзорного органа:		
<Наименование заказчика>			<Наименование ФУ>		<Ф.И.О. Куратора проекта от Заказчика>			<Ф.И.О. Куратора проекта от надзорного органа>		
Отчетный период:				Эксплуатирующая организация:		Куратор проекта от Функционального заказчика:			Куратор проекта от эксплуатирующей организации:	
с	<Дата>	по	<Дата>	<Наименование ЭО>		<Ф.И.О. Куратора проекта от Функционального заказчика>			<Ф.И.О. Куратора проекта от эксплуатирующей организации>	
СТАТУС РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА										
№ п/п	Название Фазы / Этапа / Задачи	Дата начала (факт / прогноз)	Дата завершения (прогноз)	Интегральная степень отклонения	Причины отклонений		Прогнозируемые риски	Перечень корректирующих мероприятий		
					Класс	Тип				
I	Фаза I.	01.01.2014	31.12.2014	Нет отклонения						
I.1.	Этап I.1.	01.01.2014	31.12.2014	Существенное	Изменение объема проекта	Добавление / исключение функций	Риск 1. Риск 2.	Мероприятие 1. Мероприятие 2.		
I.1.1.	Задача I	01.01.2014	31.12.2014	Критичное	Изменение объема проекта	Добавление / исключение функций	Риск 1. Риск 2.	Мероприятие 1. Мероприятие 2.		

СТАТУС РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ							
№ п/п	Наименование документа	№ пункта плана	Сроки завершения разработки		Текущий статус		
			Планировый	Фактический	Состояние	Причины задержки	Предложения
					разработки		
<i>&lt;Название фазы (этапа) проекта&gt;</i>							
<i>&lt;№ п/п&gt;</i>	<i>&lt;Наименование документа&gt;</i>	<i>&lt;№ п/п&gt;</i>	<i>&lt;Дата&gt;</i>	<i>&lt;Дата&gt;</i>	<i>&lt;Состояние разработки&gt;</i>	<i>&lt;Причины задержки&gt;</i>	<i>&lt;Предложения&gt;</i>
<b>КЛЮЧЕВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ЗА ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД</b>							
№ п/п	Планировалось выполнить			Результаты и комментарии			Ответственный
<i>&lt;№ п/п&gt;</i>	<i>&lt;Перечень планируемых результатов&gt;</i>			<i>&lt;Перечень полученных результатов и комментариев&gt;</i>			<i>&lt;Ф.И.О. ответственного&gt;</i>
<b>ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ НА СЛЕДУЮЩИЙ ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД</b>							
№ п/п	Планируется выполнить				Планируемые даты	Ответственный	
<i>&lt;№ п/п&gt;</i>	<i>&lt;Перечень планируемых результатов&gt;</i>				<i>&lt;Дата&gt;</i>	<i>&lt;Ф.И.О. ответственного&gt;</i>	
<b>ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ СИТУАЦИИ</b>							
№ п/п	Название и краткое описание проблемной ситуации	Перечень действий по устранению проблемной ситуации			Перечень рисков, которые вызвали появление проблемной ситуации		Ответственный за устранение
<i>&lt;№ п/п&gt;</i>	<i>&lt;Название и краткое описание&gt;</i>	<i>&lt;Перечень действий по устранению&gt;</i>			<i>&lt;Перечень рисков&gt;</i>		<i>&lt;Ф.И.О. ответственного&gt;</i>
<b>КЛЮЧЕВЫЕ РИСКИ ПРОЕКТА</b>							
№ п/п	Название и краткое описание риска	Уровень риска	Стратегия реагирования на риск	Перечень действий		Отв. за выявление риска	Отв. за реагирование на риск
				до возникновения	после возникновения		
<i>&lt;№ п/п&gt;</i>	<i>&lt;Название и краткое описание&gt;</i>	<i>&lt;Уровень риска&gt;</i>	<i>&lt;Стратегии реагирования&gt;</i>	<i>&lt;Перечень действий&gt;</i>	<i>&lt;Перечень действий&gt;</i>	<i>&lt;Ф.И.О. ответственного&gt;</i>	<i>&lt;Ф.И.О. ответственного&gt;</i>

## Формирование информационного запроса и предоставление информации

Эффективное функционирование проектного офиса напрямую зависит от качества обмена информацией между участниками проекта. Достоверная информация необходима на всех этапах жизненного цикла управления: от постановки целей, оценки проблемной ситуации и до принятия управленческих решений включительно. Информационный запрос формируется с целью предоставления проектной группе представителями заказчика достоверной нормативной, распорядительной, управленческой и иной информации в объеме и в сроки, необходимые для своевременного и качественного выполнения работ по проекту.

Письменный информационный запрос направляется в случае отсутствия возможности запросить информацию устно, а также при необходимости:

- письменно подтвердить информацию, данную устно;
- предварительной подготовки требуемой информации;
- получения дополнений и/или уточнений к ранее предоставленной информации.

Письменный информационный запрос формируется Руководителем проекта и Руководителями проектных групп.

## Передача знаний

В процессе внедрения инвестиционного проекта важной задачей участвующих в проекте специали-

стов является обеспечение передачи знаний. Этот процесс должен быть непрерывным на всем этапе реализации проекта. В процессе выполнения работ опыт специалистов исполнителя передается ключевым участникам проекта на всех уровнях управления.

Передача знаний производится:

- от Руководителя проекта Кураторам проекта;
- от членов проектных групп со стороны исполнителя членам проектных групп со стороны заказчика и другим участникам проекта.

Передача знаний осуществляется во время совместных совещаний по проектированию и макетированию, а также во время запланированного обучения.

Кроме того, необходимым условием функционирования проектного офиса является бесконфликтность управления с помощью обеспечения необходимого доступа к одним и тем же ресурсам, не создавая при этом взаимных трудностей участникам проекта. Проектная информация должна быть доступна всем участникам проекта в соответствии с закрепленными Уставом проекта ролями. Такой средой может быть **Репозиторий проекта** — систематизированное и структурированное хранилище результатов проекта, размещенных на электронных и бумажных носителях, доступных для использования в работе участниками проекта. Репозиторий проекта включает все документы, используемые и разрабатываемые в проекте, а также рабочую переписку участников проекта.

Репозиторий проекта состоит из бумажной и электронной частей. Бумажная часть Репозитория организуется в виде традиционных папок для бумаг и хранится в проектном офисе. В папки для бумаг по-

мещаются бумажные копии документов. Электронная часть Репозитария организуется в виде электронных папок файловой системы и хранится на сетевом дисковом ресурсе проектного офиса. В электронные папки помещаются электронные копии документов. По завершению проекта весь Репозитарий передается заказчику. Из электронной части Репозитария формируется Архив проекта, который передается в архив исполнителя.

Данный инструмент позволяет организовать обмен проектной информацией между заказчиком, исполнителем и ключевыми участниками проекта, автоматизировать деятельность проектного офиса и участников проекта в соответствии с определенными для них на проекте ролями. За актуальность информации электронной части Репозитария проекта отвечает Руководитель проекта.

### Инфраструктура проектного офиса

**Помещение проектного офиса** должно обеспечивать возможность размещения не только специалистов исполнителя, входящих в состав проектных групп, но и заинтересованных участников проекта. С этой целью участники проекта со стороны заказчика и исполнителя должны быть расположены на территории **единого проектного офиса**. Open space (от англ. «открытое пространство») — одна из популярных форм организации проектного офиса. Open space способен обеспечить эффективность командной работы, упростив осуществление коммуникаций и повысив вовлеченность участников в задачи реализации проекта.

Системы сбора и распределения информации обеспечивают потребности различных коммуникаций. Для этих целей могут использоваться автоматизированные и неавтоматизированные методы сбора, обработки и передачи информации. Неавтоматизированные методы включают сбор и передачу данных на бумажных носителях, проведение совещаний. Автоматизированные методы предусматривают использование компьютерных технологий и современных средств связи для повышения эффективности взаимодействия. В состав программных средств проектного офиса должны входить:

- электронные средства общения и проведения конференций;
- электронные инструменты управления проектами (например, веб-интерфейсы программного обеспечения для управления проектами и составления расписаний, программное обеспечение для поддержки собраний и виртуальных офисов, порталы и инструменты управления совместной работой).

- программные средства разработки проектной документации.

В состав технических средств Проектного офиса должны входить:

- компьютеры, полностью подготовленные к работе (с предустановленным комплектом базового прикладного ПО, подключенные к сети электропитания и к локальной вычислительной сети);
- рабочий файловый сервер с выделенным дисковым пространством для хранения документации по Проекту;
- копировально-множительная техника (принтеры, сканеры, копировальные аппараты) для подготовки проектной документации.

Таким образом, помещение и комплекс программно-технических средств проектного офиса должен стать современной рабочей средой, планировка которой определяется не отдельными рабочими местами, а задачами в рамках проекта.

### Заключение

Подводя итоги, необходимо отметить, что основой успешного воплощения в жизнь любой стратегии является наличие постоянного контроля над реализацией инициатив и использование ряда организационных механизмов. При этом ключевыми факторами успеха выполнения данных задач является инфраструктурная поддержка и сопровождение управления проектами на основе проектного офиса как основного центра ответственности за проектную деятельность.

В решении бизнес-задач и достижении стратегических целей управления проектом проектный офис должен ориентироваться не только на реализацию целей проекта, но, в первую очередь, быть инструментом обратной связи и обеспечивать поддержку менеджмента, представляющего противоположные точки зрения и интересы, а также обладающего разным горизонтом планирования.

Как показывает практика функционирования проектных офисов в России, данное направление развития в проектной деятельности представляет собой новую сферу в организационном управлении, привлекающую особое внимание профессионального сообщества.

В следующих статьях мы расскажем об эффективности проектного офиса как центра мониторинга реализации программ, центра управления рисками и проблемными ситуациями. ■

## Независимых директоров внедрят в крупнейшие государственные Акционерные общества



**5 ноября.** Госкомпаниям предложено включить в состав совета директоров не менее трети независимых директоров. Эта новость, прежде всего, свидетельствует о том, что пришло время внедрить положения нового кодекса корпоративного управления в крупнейшие монополии страны. Что же дадут независимые директора компаниям, и какую работу еще необходимо провести на пути становления института независимого директора в России.

*Своим мнением по данному вопросу поделился ведущий эксперт Контрольного управления Президента РФ, эксперт НИИ КПУ Сергей Луценко.*

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, особое внимание сфокусировано на роли независимого директората. В свою очередь, в Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, также отмечено, что отдельной задачей является внедрение института независимых директоров в публичных компаниях. Поскольку именно они будут способствовать реализации одного из основополагающих принципов корпоративного управления, разработанных Организацией экономического сотрудничества и развития, согласно которому именно данный институт должен выносить объективное независимое суждение по корпоративным вопросам. Независимый директор является своего рода носителем объективного взгляда на

оценку работы компании и ее руководства. Кроме того, именно независимый директор играет большую роль при достижении компромисса, когда интересы менеджмента компании и ее акционеров расходятся (так называемая, агентская проблема).

Институт независимого директората в публичной компании с государственным участием, позволит на практике реализовать модель, направленную на превентивные меры (недопущение вывода активов из компании). Особенно интересным представляется рассмотрение процедуры, которая позволяет идентифицировать бенефициара в случае вывода активов (разрушение стоимости компании) за пределы Российской Федерации. В конечном итоге, представленные механизмы и превентивные меры позволят повысить уровень качества корпоративного управления.

Хотелось бы обратить внимание на некоторые недостатки Кодекса корпоративного управления, рекомендованного к применению письмом Банка России от 10.04.2014 № 06-52/2463.

В частности в нем не прописаны, следующие аспекты. При построении качественного корпоративного управления необходимо использовать «лучшие методы», выведенные из «группы равных» (peer groups). Другими словами, реализация «лучших методов» (практик корпоративного управления), которые вы-

являли бы «группы равных» с аналогичными агентскими проблемами и корпоративными структурами, которые могли бы соответствовать данной публичной компании. Например, использование публичными компаниями дифференцированных бизнес-стратегий, которые используются другими успешными компаниями, приводящие к оптимальным инвестициям, структуре капитала и т.п. Компания производит отбор модели эндогенно, в соответствии со своей структурой управления (внутренне присуще только данной компании), из соответствующей отрасли, к которой она относится компания. Наконец, механизм использования «лучших методов» позволит использовать передовые методики компаний в аналогичных отраслях для повышения благосостояния своих собственников и капитализации компании.

В Кодексе корпоративного управления рассматривается механизм вознаграждения в отношении директора по результату («pay for performance») деятельности компании. На самом деле, представленный Кодекс основывается на парадигме homo economicus, то есть, что руководители — рациональные и эгоистичные исполнители. При этом не учитывается прогрессивная модель мотивационных выплат, основанная на добросовестности (просоциальности)

## Иран — партнер или соперник



**24 сентября.** *НЬЮ-ЙОРК.* Иран может быть надежным источником энергоресурсов для Европы. Об этом заявил президент ИРИ Хасан Роухани на встрече с австрийским коллегой Хайнцем Фишером.

*«Иран обладает уникальным статусом с точки зрения энергетической сферы, поэтому может быть надежным источником энергии для Европы», — приводят иранские СМИ слова Роухани.*

*«Мы готовы реализовать сеть для передачи (природного) газа в Европу через Австрию», — сказал иранский президент.*

Источник: [www.ng.ru](http://www.ng.ru)

**Комментирует Председатель Экспертного совета по развитию отношений со странами Востока,**

действий со стороны руководства компании. Модель поведения директората является «просоциальной», когда руководитель в ущерб своему времени, денежным средствам или некоторым другим ценным ресурсам, стремится помочь или избежать причинения вреда компании и ее собственникам. Реализация просоциального поведения в отношении руководства публичной компании, возможна, только в случае, если будет смоделирован оптимальный контракт между руководством компании и ее собственниками, в котором будут присутствовать не только механизмы выплат вознаграждения по результату деятельности компании, но и просоциальные особенности (ожидания со стороны другого участника (руководителя или собственника), то есть, как повел бы он в схожей ситуации, при схожих обстоятельствах).

Таким образом, введение института независимого директората в публичных компаниях позволит смягчить агентский конфликт между заинтересованными участниками, сформировать объективное мнение по важным стратегическим бизнес-вопросам компании, что обязательно должно сказаться на повышении эффективности деятельности компаний, особенно в текущей непредсказуемой и нестационарной геэкономике.

*специалист-эксперт Института стратегических оценок и анализа, кандидат исторических наук, доцент НИУ ВШЭ Сергей Демиденко.*

Итак, появился повод в очередной раз поговорить об Иране. И повод этот чрезвычайно неприятный. При всех уверениях Тегерана о добрых намерениях в отношении России, заявления его руководителей с реальными делами расходятся диаметрально. Исламская Республика продолжает посылать Европе недвусмысленные сигналы, подчеркивая свою готовность стать альтернативным России поставщиком «голубого топлива» в Старый Свет. Конечно же, Иран обставляет эту кампанию всеми соответствующими дипломатическими атрибутами, подчеркивая, что не собирается конкурировать здесь с Москвой. Но как это возможно в принципе, если ИРИ собирается продавать европейцам именно магистральный газ, а не СПГ (в этом случае он стал бы конкурентом Катара), ни один эксперт объяснить не может. То есть угроза того, что вскоре нас потеснят на мировом энергетическом рынке еще больше (увеличение производства нефти и сланцевого газа в Соединенных Штатах уже привело к опасному для России падению цен на энергоносители) приобретает вполне конкретные очертания.

В сложившихся условиях европейские энергетические концерны наверняка не упустят возможность

освоить иранский рынок. Побуждать их к этому будет не только лишь фактор политический (намерение порвать с многолетней энергетической зависимостью от России), но и интерес деловой — получение колоссальных прибылей от участия в освоении иранских месторождений и строительства инфраструктуры. Иран же, со своей стороны, заинтересован в том, чтобы в его экономику, балансирующую на грани коллапса, начался приток иностранных инвестиций (по данным ВВС, в апреле 2014 года правительство ИРИ из-за серьезных бюджетных трудностей вынуждено было сократить государственные субсидии на бензин; в результате цены на топливо поднялись на 75%; данная мера больше всего ударила по малоимущим и частично безработным гражданам, число которых в стране оценивается источниками примерно в 25%).

Интерес Брюсселя и Тегерана к расширению взаимовыгодного сотрудничества очевиден. А что же Россия? Здесь, как говорится, ничего личного, только бизнес — Ирану нужны деньги, европейским ТНК тоже. Таким образом, Российская Федерация оказывается перед лицом весьма сложной проблемы: как сделать себя менее уязвимой для вызовов, касающихся главной отрасли нашей экономики — ТЭКа? Хочется, конечно же, поговорить о развитии национальной промышленности, образования, технологических прорывах и т.д. Однако в существующем контексте подобный дискурс не кажется уместным. Промышленность на нынешней образовательной и производственной базе быстро развить не представляется возможным, а проблему решать надо уже сейчас. В противном случае Россию ожидает возвращение 90-х гг. со всеми их реалиями в виде массового обнищания населения, экономического кризиса, девальвации национальной валюты, политической нестабильности.

Есть ли у России время для корректировки своей внешнеэкономической стратегии? Безусловно, да. Здесь нам поможет, во-первых, сдержанное и подозрительное отношение иранцев и европейцев друг к другу, во-вторых, иранское законодательство, регулирующее участие иностранцев в энергетических проектах — иностранцы не могут быть не только недропользователями, но и собственниками даже части добытого сырья, получая за свои услуги плату «натурой». Вдобавок инвестиционная деятельность иностранцев в Исламской Республике может быть разрешена только в том случае, если соответствует целому ряду условий — способствует развитию экономики страны, улучшению ее технологического потенциала, создает новые рабочие места при отсутствии угрозы ее национальной безопасности, в отношениях с ТНК запрещается само применение слова «концессия» и т.д. Одним словом инвестиционный климат в ИРИ нельзя назвать идеальным. В-третьих,

неразвитость газовой отрасли Ирана в целом — отсутствие инфраструктуры, необходимой для поставок больших объемов «голубого топлива» в Европу, плохая разработанность основных месторождений (в первую очередь Южного Парса).

При корректировке иранской стратегии российскому руководству необходимо учитывать, что Тегеран в отношениях с западными странами (к коим он относит и Россию) всегда действовал и будет действовать, сообразуясь в первую очередь со своими экономическими интересами, которые вряд ли принесет в угоду политическим амбициям и «союзническим обязательствам». Между Россией и ЕС иранцы, по большому счету, не видят особой разницы, свою роль здесь играют как политические обстоятельства, так и, как это ни странно, историческая память: иранцы считают, что Россия не оказала их стране должной помощи в деле преодоления режима международного эмбарго — то есть должна была «заветировать» резолюции ООН, содержащие пакет санкций; что деловые контакты между нашими странами не развиваются в должной мере только по вине РФ, которая боится идти наперекор мнению мирового сообщества. Что касается исторических моментов, то Тегеран помнит, что в XIX и XX веках Россия была среди европейских держав, колонизировавших Иран, и что во многом благодаря ей была подавлена революция 1905–1911 гг., а также однозначно считает, что в войне против Ирака весь (!!!) мир был на стороне режима Саддама Хусейна.

То есть, если сделать Ирану более выгодное предложение, он будет работать с нами, а не ЕС. И Россия сможет не только избежать потерь, но и повернуть ситуацию в свою пользу. В этой связи отечественным энергетическим концернам (в первую очередь, государственным) уже сейчас необходимо начать проникновение на газовый рынок ИРИ.

Это можно было бы сделать, например, в союзе с компаниями из КНР, которые также настроены «поконкурировать» с европейцами за перспективные иранские подряды. Включившись в проекты по разработке месторождений, мы могли бы предложить Ирану и свои инфраструктурные возможности, реанимировав проект Прикаспийского газопровода с ответвлением к Южному Парсу (с привлечением, например, китайских инвестиций). То есть Иран нужно как можно быстрее привязать к России в энергетическом плане. В противном случае последствия для нашей экономики могут быть катастрофическими.

В краткосрочной перспективе перед Россией должна стоять задача закрепить свои позиции на газовом рынке Ближнего и Среднего Востока, используя свои технологические, производственные и инвестицион-

ные возможности. Но делать это нужно как можно скорее. Если европейцы и иранцы возобновят крайне опасный проект «Набукко» (а все предпосылки для этого сейчас имеются), шансы на то, что мы сохра-

ним свои нынешние позиции на мировом углеводородном рынке, малы до чрезвычайности. Промедление для нас теперь «смерти подобно» и в прямом, и в переносном смысле.

## МВФ не считает импортозамещение полезным для экономики России

**1 октября.** Российские власти на фоне западных санкций занялись разработкой программ импортозамещения в различных отраслях экономики страны, в первую очередь попавших под санкции.

Импортозамещение не скажется позитивно на российской экономике, считает глава миссии МВФ в России Антонио Стилимберго.

«Опыт других стран в проведении импортозамещения не позитивный. И у меня нет оснований думать, что Россия в этом смысле будет исключением из правил. Пока еще идут по этому поводу обсуждения, мы изучили не все меры, которые рассматриваются или предлагаются, но в целом могу сказать, что не считаю, что эти меры могут являться полезными», — сказал Стилимберго на пресс-конференции в среду.

Российские власти на фоне западных санкций занялись разработкой программ импортозамещения в различных отраслях экономики страны, в первую очередь попавших под санкции. При этом премьер-министр РФ Дмитрий Медведев подчеркивал, что Россия не планирует строить закрытую экономику и запереть двери для сотрудничества с иностранными партнерами.

Источник: РИА Новости <http://ria.ru/economy/>

В рамках курса на импортозамещение уместно говорить, что для одной организации замещение набора зарубежных поставщиков может быть малоэффективным, а в частных случаях и убыточным, однако это дает серьезные возможности для отечественных компаний, продукция которых была не так востребована. Конечно, как говорят многие аналитики, качество отечественной продукции не является высоким. Но на какие средства можно его повышать, если отечественная продукция зачастую даже не рассматривается в качестве альтернативной лишь только потому, что она произведена в России. Ни для кого не секрет, что постоянное повышение качества продукции — это вопрос серьезных капитальных вложений, однако откуда их может получить малое предприятие? Поэтому закупка, например, крупной нефтегазовой компанией датчиков у отечественного производителя позволит предприятию-поставщику получить серьезных объем средств, часть из которых обязательно пойдет на



реинвестирование и повышение качества продукции. Импортозамещение — это не простой лозунг, это серьезная программа национального масштаба. Ее эффективность во многом зависит от качества планирования и проработанности инструментов управления. И основным индикатором эффективности реализации программ импортозамещения при реализации на государственном уровне или уровне отдельной компании должна быть отнюдь не коммерческая эффективность, а другая эффективность, на которую не так часто рассчитывают даже крупные компании, — эффективность для рынка и отдельных сегментов рынка. Ведь любые действия, особенно со стороны крупных игроков, оказывают значительное воздействие малый и средний бизнес. Использование отечественными компаниями отечественной же продукции может обеспечить мультипликативный эффект на экономику России, однако для максимального снижения воздействия неопределенностей реализации инвестиционных проектов требуются серьезные инструменты планирования и контроля.

Таким образом, говоря об импортозамещении, в краткосрочной перспективе рассчитывать на значительный эффект не представляется возможным.

Но ведь и развитие экономики страны — это не вопрос одного-двух лет, это серьезный путь становления и постепенного развития.

К сожалению, большинство кредитных банков и финансовых структур сужают горизонты планирования и инвестирования, связывая это с определенной подвижностью геоэкономики, что в целом сгущает краски и отталкивает компании от подобных инициатив.

В подобной ситуации консолидированные усилия всех участников рынка, а также представителей государственного сектора при повсеместном переходе

на использование отечественной продукции требуют регулярного анализа текущей ситуации для оперативного принятия совместных решений.

## Какому бизнесу не страшен кризис?



**13 октября.** На страницах журнала «На стол руководителю» **Сергей Банин**, эксперт Экспертного совета по инвестициям при НИИ КПУ, комментирует текущую экономическую ситуацию и рассуждает о возможности глобального экономического кризиса на страницах электронного издания «На стол руководителю»

### Грозит ли нашей стране экономический кризис, предчувствие которого ощущается в воздухе?

В связи с последними введенными экономическими санкциями, как со стороны Запада, так и со стороны Российской Федерации, весь деловой мир замер в ожидании последствий, к которым эти санкции приведут.

О том, что экономика всех стран завязана между собой, и любой сбой может непредсказуемо сказаться на состоянии дел каждого государства, знают даже школьники. Но представителям деловой элиты и просто неравнодушным людям весьма любопытно, как в сложившейся ситуации будут развиваться различные виды бизнеса?

По кому санкции ударят больше всего? А кто, наоборот, сможет «поймать волну»? Какие потрясения ждут (и ждут ли) инвестиционный рынок? Грозит ли нашей стране экономический кризис, предчувствие которого ощущается даже в воздухе?

*Комментирует эксперт Экспертного совета по инвестициям при НИИ КПУ — Сергей Банин:*

*«Можно с уверенностью сказать, что в ближайшие два-три года будут перспективны направления, связанные с производством продукции, соответствующей принципу импортозамещения. Причем это коснется всех отраслей экономики — от высокотехнологического оборудования и программного обеспечения до сельского хозяйства.»*

*На это указывает все — и внешнеполитическая обстановка последних месяцев, и введенные Западом санкции, и заявления руководства страны. Главное, чтобы отмена санкций, если она все-таки произойдет, не изменила вектор развития, взятый сегодня».*

Сергей Банин также отмечает хорошие перспективы для продвижения продукции производителей стран Азии, которые способны стать достойной заменой продукции американской и европейской.

В первую очередь, речь здесь идет о сегменте высоких технологий, а также о продукции двойного назначения.

К последним относятся любые товары, которые могут применяться и в мирных целях, и в целях производства оружия. В виду актуализированного развития военно-промышленного комплекса, в ближайшее время инвестиции в этой отрасли наиболее многообещающи.

Что касается экономического кризиса, которого опасаются в России, то его вероятность, по мнению г-на Банина, крайне невелика, особенно в ближайшие два-три года.

Эксперты отмечают, что продержаться на плаву экономике позволят значительные резервы, сформированные ранее. Кроме того, другие мировые экономики мало заинтересованы в значительном снижении цен на энергоресурсы. То, что сегодня могут называть экономическим кризисом, на деле является просто отдельными кризисными проявлениями — неизбежное следствие разрывов устоявшихся отношений, приостановившегося экономического роста.

Однако системным кризисом эти проявления не являются, и перерасти в него могут с крайне низкой долей вероятности. ■

## Дружеский вечер НИИ КПУ. 10 октября, клуб «Река»





## Корпоративное управление: актуальность темы

Состоявшийся 10 октября вечер НИИ КПУ собрал многих представителей делового сообщества. Мы попросили наших гостей ответить всего на один вопрос – насколько сегодня им кажется актуальным создание НИИ корпоративного и проектного управления и поднятая им тема совершенствования управленческих практик в стране.



*Наталья Грязнова, Независимый директор индустриально-строительного кластера (Калининград), сопредседатель «Деловой России», консультант по управлению:*

— Если стратегический курс на диверсификацию и модернизацию отечественной экономики в ближайшие годы не изменится, тема корпоративного управления только наберёт актуальности: без внедрения в повседневную практику корпоративных принципов, усиления прозрачности дальнейшее развитие российской экономики невозможно. Нужно выращивать, воспитывать, обучать класс будущих управленцев. Основные принципы я стараюсь закладывать на своих семинарах, и рада, что у нас с НИИ корпоративного и проектного управления одни и те же цели и задачи.

*Алексей Комиссаров, Советник мэра Москвы:*

— В последнее время государство старается поддерживать внедрение высоких корпоративных стандартов на производстве, однако, к моему глубокому сожалению, в нашей стране еще очень мало независимых корпоративных директоров. Эту ситуацию можно квалифицировать как кадровый голод... Надо сказать, этот «управленческий голод» может быть удовлетворен уже в ближайшей перспективе — только для решения требуются системные меры. Поэтому возникновение на рынке системных интеграторов в области корпоративного права можно только приветствовать.

*Евгений Большаков, Академик международной академии связи, эксперт НИИ КПУ в области телекоммуникаций:*

— Приятно видеть, что НИИ КПУ объединяет вокруг себя именно профильные отрасли – строительство, нефтегаз, IT, телекоммуникации. В число экспертов вошли замечательные профессионалы советского времени, перед которыми я преклоняюсь. Желаю институту успеха и надеюсь, что число отраслей, в которых институт сможет проводить квалифицированную экспертную оценку, увеличится.



## в ответах представителей делового сообщества

*Святослав Гараль, Директор по развитию эквайринга Департамента развития сети приема карт компании VISA:*

— Специфика темы корпоративного управления в том, что рынок никогда не стоит на месте. Рынок нуждается в постоянной тонкой настройке, избавлении от неэффективных, неповоротливых конструкций. Особенно актуален вопрос улучшения корпоративного управления, установления высоких стандартов для стартующих предприятий, и здесь у нас с НИИ КПУ найдётся множество точек соприкосновения.



*Григорий Голубничий, Генеральный директор ЗАО «Газпром ЮРГМ Девелопмент»:*

— Тема улучшения российского корпоративного управления сейчас, что называется, «на волне», особенно применительно к проблеме аффилированных лиц, сделок с заинтересованностью, консолидированных групп налогоплательщиков

НИИ КПУ, таким образом, попал в нужное место и в нужное время. То есть, на рынке должен быть интегратор, концентрирующий человеческий потенциал для решения конкретных проблем для дальнейших рыночных преобразований. Создание такого института, безусловно, благое дело. Посредством экспертных оценок такого института можно встроить в законодательную процедуру механизм, предотвращающий принятие решений, которые отрицательно влияют на бизнес.



*Георгий Медведев, Вице-президент ассоциации региональных банков России:*

— У института замечательное название. И всё-таки я бы предложил немного преобразовать его – важно сделать акцент на том, что проектное управление рассматривается НИИ КПУ исключительно в прикладном смысле, а не в отрыве от практики. Проект проекту, как известно, рознь, некоторые вообще понимают проект как исследование, а вы именно практики. Поэтому не грех, как в Германии и США, называть ваше учреждение институтом прикладного корпоративного и проектного управления, поскольку сам характер вашей деятельности – прикладной. Приветствую ваше начинание и желаю ему плодотворного развития.

## В эфире – НИИ КПУ

В начале октября в эфир телеканала «ПРО Бизнес» вышла наша первая телепередача из цикла «Наука управления»! «Наука управления» — это специализированный цикл телепередач, целиком посвященный актуальным вопросам совершенствования управления компаниями и проектами.

Цель проекта – профессиональное обсуждение всего спектра проблематики, связанной с корпоративным и проектным управлением в России и за рубежом, визуализация лучших российских и международных практик в таких важнейших сферах, как контроль над инвестициями, внедрение перспективных инструментов проектного мониторинга с целью минимизации рисков.

Гости программы — российские и зарубежные управленцы, ведущие эксперты, теоретики и практики современной управленческой науки.

В сентябре и октябре участниками программы стали председатель совета директоров ОАО «Российская

Венчурная Компания» Анна Белова, региональный директор корпорации Intel в России и странах СНГ Дмитрий Конаш, председатель совета директоров ГК «Конфаэль» Ирина Эльдорханова, Ректор Российского нового университета Владимир Зернов, вице-президент Oracle в странах СНГ Валерий Лановенко, сертифицированный корпоративный директор Александр Филатов.

Ведущие программы — Председатель Наблюдательного совета НИИ КПУ Эльдар Джураев, и его заместитель Наталья Персод.

«Наука управления» входит в постоянную сетку кабельных телеканалов МГТС, МТС, Билайн, Мегафон, Netbynet, SPB TV и выходит еженедельно по понедельникам в: 1:30, 5:30, 9:30, 13:30, 17:30, 21:30 и по субботам в: 2:00, 10:00, 18:00 (повтор).

А на портале <http://www.probusinessstv.ru/> нашу передачу можно смотреть в любое время суток! ■



25 сентября

## УПРАВЛЕНИЕ – СО ШКОЛЬНОЙ СКАМЬИ

В седьмом номере журнала «Народное образование» за 2014 год вышла статья руководителя пресс-центра НИИ КПУ Сергея Арутюнова «Курс проектного управления – со школьной скамьи».

В статье приводится история преподавания по проектному методу в зарубежных и советских школах довоенного периода, вносится предложение возобновить практику преподавания по методу проектов в средних учебных заведениях, а также приводится примерная тематика курса.

По мысли автора, проектное управление в школах может помочь раннему отбору талантливых управлен-

## КУРС ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ – СО ШКОЛЬНОЙ СКАМЬИ

**Сергей Сергеевич Арутюнов,**  
эксперт НИИ корпоративного и проектного управления. г. Москва  
e-mail: s.arutyunov@nii-kpu.ru

Многие, если не все цели, которые человечество ставит перед собой, можно назвать потенциальными проектами. С самых ранних лет ребёнок, так или иначе, участвует в обсуждении своего настоящего и будущего с родителями, высказывает мнение, подкреплённое в основном эмоциональными или спонтанными аргументами (хочу/не хочу, нравится/не нравится). Даже самостоятельный поход в магазин за продуктами, участие в уборке, поездка на отдых, не говоря о таком глобальном проекте, как получение образования, могут и должны рассматриваться с точки зрения затрат, сроков и полученных результатов. Научить ребёнка оценивать события, чувствовать себя не безвольным наблюдателем, а руководителем, планировщиком и исполнителем собственной судьбы — одна из основных задач школы.

• проектное мышление • проектный менеджмент • целевая установка  
• метод проектов • учебный курс

цев, плавной адаптации выпускников школ к вузам с управленческими специальностями и выпускников вузов – к отечественному производству, предотвратит отчасти «утечку мозгов» за рубеж.

6 октября

## НИИ КПУ «ON AIR»!

Сегодня, 6 октября, в эфир телеканала «ПРО Бизнес» вышла наша первая телепередача из цикла «Наука управления»!

Ведущими первого выпуска стали председатель Наблюдательного совета НИИ КПУ Эльдар Джураев и генеральный продюсер телеканала Василий Богданов.

Герой сегодняшней премьеры — Александр Филатов, сертифицированный корпоративный директор, член экспертно-консультационного совета Росимущества.

Разговор в студии коснулся главных тенденций современного российского корпоративного управления, подходов к созданию совета директоров, критериев подбора кандидатов в члены совета директоров и многих других актуальных и интересных тем.

«Наука управления» вошла в постоянную сетку телеканала, и будет выходить в эфир кабельных телеканалов МГТС, МТС, Билайн, Мегафон, Netbynet, SPB TV еженедельно по понедельникам в: 1:30, 5:30, 9:30, 13:30, 17:30, 21:30 и по субботам в: 2:00, 10:00, 18:00 (повтор).

А на портале ПРО бизнес ТВ (<http://www.probusinessstv.ru>) нашу передачу можно смотреть в любое время суток!



**15 октября**

**НИИ КПУ НА ФОРУМЕ «ОТКРЫТЫЕ ИННОВАЦИИ»**

Председатель Наблюдательного совета НИИ КПУ Эльдар Джураев принял участие в Московском Международном форуме инновационного развития «Открытые инновации», проходящем на территории выставки Open Innovations Expo в московском «Технополисе». В этом году работа Форума посвящена новейшим технологиям и перспективам международной кооперации в области инноваций. В рамках основной темы состоялась встреча Э. Джураева с руководством Инновационного центра «Сколково»,

на которой обсуждались вопросы локализации разработок китайских производителей для крупнейших проектов холдингов и компаний с государственным участием российского нефтегазового комплекса.



**23 октября**

**«СТАВЬТЕ АМБИЦИОЗНЫЕ ЗАДАЧИ И НЕ БОЙТЕСЬ ОШИБАТЬСЯ!»**

Эльдар Джураев стал героем программы телеканала ПРО Бизнес ТВ «Фактор личности». Председатель Наблюдательного совета НИИ КПУ рассказал о создании института, команде, научном подходе к вопросам управления, а также об учебе в «Сколково» и проектном управлении как стиле жизни. Такие меры, считает автор статьи, заметно облегчат составление сметной документации проектными институтами, позволят избежать ряда спорных моментов на стадии прохождения проектом государственной экспертизы. Программу можно посмотреть на портале «Про Бизнес ТВ».

**29 октября**

**ЭКСПЕРТЫ НИИ КПУ НА КОНФЕРЕНЦИИ «ГЧП В РОССИИ-2014»**

28 октября эксперты НИИ КПУ приняли участие в конференции «Государственно-частное партнерство в России – 2014», организованной деловым изданием The Moscow Times. В сессии, посвященной актуальным вопросам реализации проектов государственно-частного партнерства с докладом на тему «Основные этапы подготовки и реализации проекта ГЧП. Критерии оценки рисков моделей партнерства» выступил Председатель Экспертного совета по инвестициям НИИ КПУ, действительный член Международной академии инвестиций и экономики строительства, Международной академии информатизации, Российской академии транспорта, профессор Борис Андреевич Волков. В своем выступлении г-н Волков рассказал о подходах к оценке экономической эффективности проектов ГЧП в транспортной сфере с учетом возникающих рисков. Отдельно до-

кладчик акцентировал внимание на необходимости при расчете эффективности учета такого понятия, как «общественная эффективность», и критериев ее расчета. Категория общественной эффективности была раскрыта Б.А. Волковым на примере разрабатываемого в настоящее время приоритетного проекта строительства высокоскоростной магистрали «Москва-Казань», реализация которого сократит время в пути от столицы до Казани с 8 до 4 часов. Доклад Б.А.Волкова вызвал оживленную дискуссию.

В целом эксперты НИИ КПУ отметили высокую активность участников конференции при обсуждении нововведений федерального закона о концессионных соглашениях и перспектив принятия федерального закона об основах ГЧП.





**30 октября**

### ПОЧЕТНЫЙ ЭКСПЕРТ НИИ КПУ НАГРАЖДЕН ПАТРИАРХОМ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ

Председатель Экспертного совета НИИ КПУ по ценнообразованию в строительстве Саид Садриевич Абдрахманов удостоен памятной «бамовской» награды.

29 октября 2014 года памятная медаль «100 лет со дня рождения первого директора ГлавБАМСтроя К.В.Мохортова» была вручена С.С. Абдрахманову бывшим министром строительства России, председа-

телем Комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере строительства Ефимом Владимировичем Басиным в ознаменование заслуг перед строительной отраслью страны и за участие в строительстве Байкало-Амурской магистрали.

Саид Садриевич тепло поблагодарил Ефима Владимировича за памятную награду и выразил готовность и в дальнейшем прилагать максимум усилий на благо отечественной строительной отрасли – для Саида Садриевича, по его словам, многое в этой сфере относится сегодня к передаче накопленного за долгие годы бесценного опыта новому поколению российских управленцев.

Продолжая и углубляя тему необходимости переосмысления советского управленческого наследия, руководитель пресс-центра НИИ КПУ, прибывший на церемонию награждения, взял у Е.В. Басина обстоятельное интервью, которое будет опубликовано в ближайшем номере корпоративного издания.

В нем с присущей масштабностью видения проблем отрасли Ефим Владимирович осветил такие актуальные аспекты, как перспективы импортозамещения и государственно-частного партнерства в России, строительной отрасли страны в целом и крупномасштабного проекта «БАМ-2» в частности, а также качество подготовки кадров для строительной отрасли.

**31 октября**

### БЕЗ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТА НЕ ВЫСТРОИТЬ

В новом номере журнала «Стратегический менеджмент» вышла статья заместителя председателя Наблюдательного совета НИИ КПУ Натальи Персод «Проектное управление как элемент эффективной корпоративной системы».

В статье раскрывается важность совершенствования корпоративной системы управления, в частности контроля инвестиционной деятельности компании на уровне совета директоров.

Автор рассматривает принципы и степень участия совета директоров в процессе контроля корпоративных инвестиций при реализации инвестиционных проектов.



**3 ноября**

### АНАЛИТИКИ НИИ КПУ УПОЛНОМОЧЕНЫ ЗАЯВИТЬ

В Экспертной библиотеке НИИ КПУ обновлен раздел «Аналитика НИИ КПУ».

В разделе будут регулярно размещаться аналитические статьи экспертов института и инфографика по самым различным аспектам корпоративного и проектного управления в России и за рубежом.

У же сегодня вы можете ознакомиться со статьями, посвященными возрождению советских мега-проектов, добыче углеродов и сланцев, инновациям, современным российско-турецким и российско-китайским экономическим отношениям.

Приятного чтения!



**13 ноября**

### ЭКСПЕРТ НИИ КПУ СТАВИТ ВОПРОС О РАЗВИТИИ ПВОЛП НА CNEWS FORUM 2014

12 ноября руководитель Центра развития подводных волоконно-оптических линий передач (ПВОЛП) НИИ КПУ Сергей Мамлин принял участие в работе седьмого ежегодного мероприятия «CNews Forum 2014: Информационные технологии завтра».

«Участие в мероприятии такого уровня и масштаба представляет собой прекрасный шанс обсудить вопросы развития связи в России с представителями крупных государственных и коммерческих структур, ведущими мировыми экспертами в области связи», — прокомментировал ход форума С.Мамлин.

По его словам, интерес к высоким технологиям, в том числе к такому виду работ, как прокладка подводных линий связи, обусловлен задачами модернизации экономики, поставленной перед нашей страной руководством. Также развитие российского рынка прокладки и эксплуатации ПВОЛП полностью согласуется с целями программы импортозамещения технологий, оборудования и материалов. Немаловажна и социальная оставляющая в части обеспечения всех регионов страны качественными услугами связи.

«Многие выступающие акцентировали внимание на необходимости перехода от бумажного корпоративного документооборота к электронному, а также на предоставлении качественных услуг связи, которые невозможно себе представить без развитых наземных и подводных волоконно-оптических линий свя-

зи. Именно поэтому реализация крупномасштабных ИТ-проектов напрямую зависит от качества и количества проложенных линий связи. Не сомневаюсь, что совместные усилия государства и бизнес-сообщества в этом направлении приведут в ближайшей перспективе к значительному увеличению числа такого рода проектов, и настроение участников сегодняшнего форума только подтверждает эту уверенность», — заключил эксперт НИИ КПУ.

В мероприятии также приняли участие представители органов исполнительной власти, крупнейших банков и торговых предприятий страны, ИТ-директора операторов связи, специалисты ИБ- и ИТ-предприятий различных отраслей экономики (ТЭК, телекоммуникации, финансы), поставщики услуг аутсорсинга ЦОД, SaaS (Software as a Service — поставщиков программного обеспечения), технологий виртуализации, мобильных решений для бизнеса.



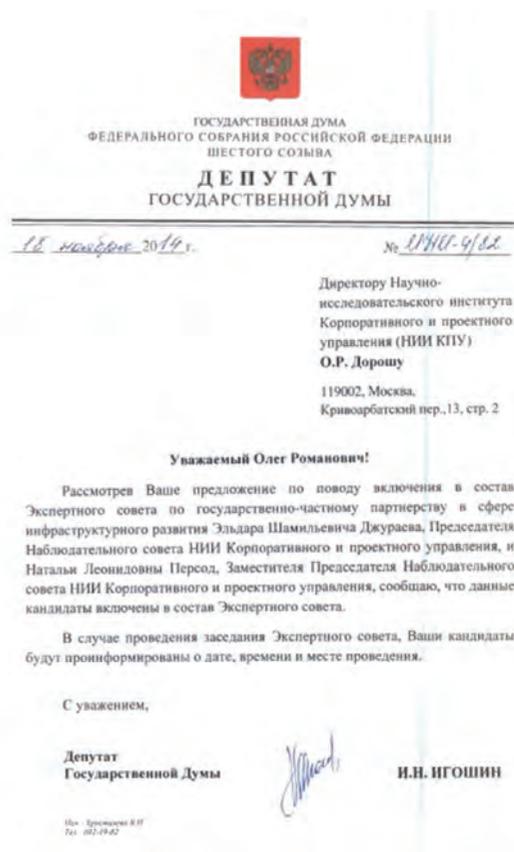
**18 ноября**

## ЭКСПЕРТЫ НИИ КПУ В СОСТАВЕ ДУМ-СКОГО ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО ГЧП

Представители экспертного корпуса НИИ корпоративного и проектного управления вошли в состав Экспертного совета по государственно-частному партнерству в сфере инфраструктурного развития Комитета Государственной Думы ФС РФ по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству.

Миссией Экспертного совета является создание в России на всех уровнях власти качественного правового регулирования государственно-частного партнерства, которое поможет избежать неопределенности, двусмысленности толкования, правовых пробелов и других различных коллизий в этой сфере.

В состав Экспертного совета включены Председатель Наблюдательного совета НИИ КПУ Эльдар Джураев и его заместитель Наталья Персод.



## АНОНС

**24 ноября**

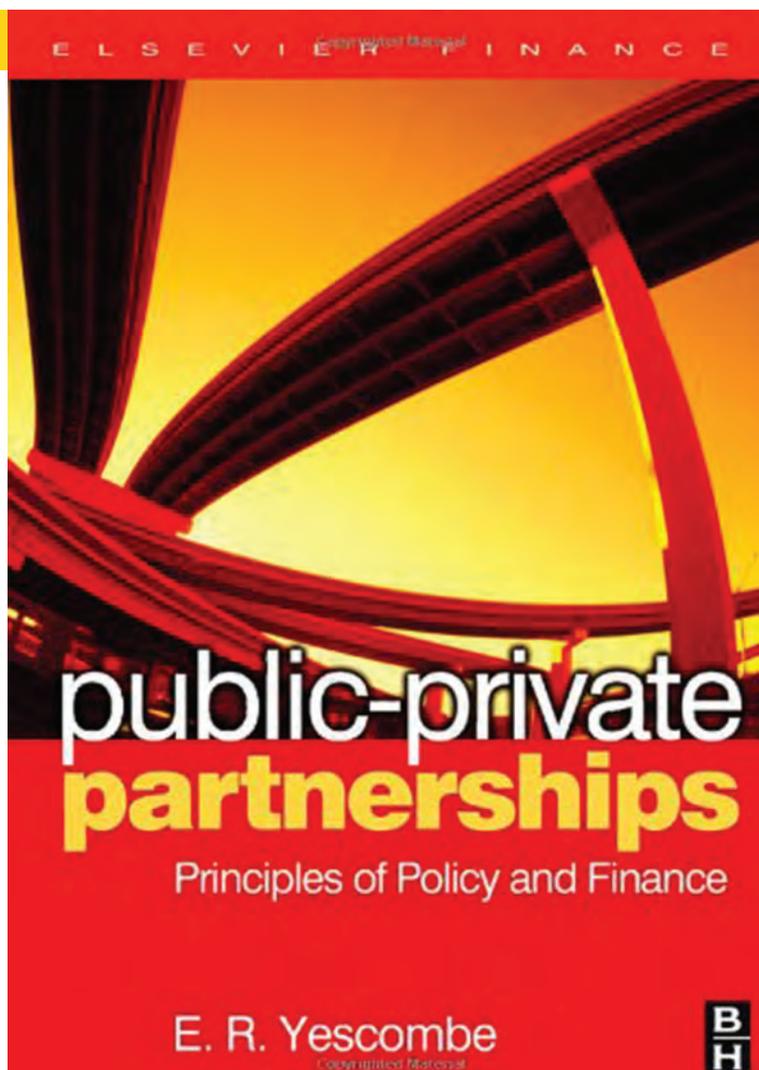
### НИИ КПУ ИЗДАЕТ КНИГУ О ГЧП

НИИ КПУ и издательство «Альпина Паблишерс» готовят к печати первое русское издание книги видного английского экономиста-консультанта Э.Р. Йескомба «Государственно-частное партнерство: основы политики и финансирования».

Книга посвящена американскому и европейскому опыту государственно-частного партнерства, начиная с XIX века и заканчивая предкризисным 2007-м. Специально для российской аудитории издание дополнено актуальными практическими материалами, разработанными российскими экспертами в сфере ГЧП в последние два года.

Книга выходит под редакцией заместителя председателя Наблюдательного совета НИИ КПУ Натальи Персод.

Издание будет интересно российским специалистам-практикам, занятым в сфере ГЧП.



## О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОМ ИНСТИТУТЕ КОРПОРАТИВНОГО И ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Научно-исследовательский институт корпоративного и проектного управления (НИИ КПУ) был основан с целью содействовать повышению эффективности корпоративного и проектного управления в России.

Основная задача института — создание отечественной школы и практик корпоративного и проектного управления путем обобщения уникального советского опыта, интеграции его с лучшими мировыми практиками и адаптации к современным требованиям и реалиям.

Направления деятельности института:

- корпоративное управление;
- проектное управление;
- мониторинг крупномасштабных проектов и программ;
- управление рисками;
- оценка эффективности.

Сотрудники и эксперты НИИ КПУ участвовали на стороне и заказчика, и генерального подрядчика в различных крупномасштабных проектах автоматизации предприятий топливно-энергетического комплекса, перерабатывающей промышленности, других отраслей. Среди сотрудников института — эксперты со стажем практической деятельности от 10 до 40 лет. Это специалисты, построившие БАМ и Олимпийские Сочи, принимавшие участие в строительстве объектов таких компаний, как «Газпром», Сбербанк, «Роснефть» и др. В экспертные советы НИИ КПУ входят специалисты, работавшие на проектах в Салехарде, Уренгое, Надыме, Москве и Санкт-Петербурге. В рамках оказания услуг институт использует собственные наработки, опыт и знания в сфере корпоративного управления, управления крупномасштабными проектами и программами, в том числе по предметным областям и отдельным отраслям. Основным направлением в плане предоставления услуг является организация работы на проектах и в компаниях, ведущих активную инвестиционную и проектную деятельность.

Среди основных услуг, которые оказывает НИИ КПУ:

- «мониторинг» — осуществление мониторинга хода реализации крупномасштабных проектов и программ, создание/совершенствование в компании полнофункциональной работающей системы мониторинга реализации проектов/программ;
- «проект “под ключ”» — профессиональное и эффективное управление крупномасштабными проектами/программами в качестве генерального подрядчика;
- «реинжиниринг проектных офисов» — формирование/реинжиниринг в компании полноценного работающего проектного офиса «под ключ».

Мы уверены, что знания, опыт и практические наработки экспертов НИИ КПУ помогут повысить эффективность системы управления крупномасштабными проектами и программами, позволив не только корректно планировать бюджеты, но и своевременно принимать меры по минимизации рисков, а также вносить коррективы для достижения изначально поставленных целей.



## Выставки, форумы, конференции



<p><b>IV Всероссийский форум по корпоративному управлению</b></p> <p>На мероприятии будут обсуждаться: перспективы развития корпоративного управления в России; внедрение в практику Кодекса корпоративного управления; совершенствование практики управления в компаниях с государственным участием и другие вопросы</p>	<p><b>2 декабря</b></p>
<p><b>Международная научно-практическая конференция «Современный Мегполис: успехи и проблемы государственно-частного партнерства в Германии и России»</b></p> <p>На мероприятии будут озвучены перспективы партнерства в сфере здравоохранения, образования, спорта культурного и исторического наследия, а также рассмотрена тема социальных коммуникаций с горожанами при разработке, реализации и завершении проектов ГЧП.</p>	<p><b>4 декабря</b></p>
<p><b>IX Международная конференция «Управление проектами»</b></p> <p>Участники Конгресса обсудят политику государства в инвестиционной сфере и вопросы антимонопольного регулирования в России, последние поправки в ГК РФ и их влияние на совершение сделок M&amp;A, а также налоговые, юридические аспекты сопровождения M&amp;A-сделок и другие вопросы.</p>	<p><b>4–5 декабря</b></p>
<p><b>Конгресс «Слияния и поглощения 2014»</b></p> <p>Участники Конгресса обсудят политику государства в инвестиционной сфере и вопросы антимонопольного регулирования в России, последние поправки в ГК РФ и их влияние на совершение сделок M&amp;A, а также налоговые, юридические аспекты сопровождения M&amp;A-сделок и другие вопросы.</p>	<p><b>8 декабря</b></p>
<p><b>Межотраслевая конференция «Открытый диалог с инвесторами»</b></p> <p>Конференция способствует развитию диалога между государством, бизнесом, частными и институциональными инвесторами и экспертным сообществом. Участники: руководители федеральных ведомств, представители органов исполнительной власти субъектов РФ, а также российские и зарубежные игроки инвестиционного рынка.</p>	<p><b>17 декабря</b></p>
<p><b>Инфраструктурный конгресс «Российская неделя ГЧП 2015»</b></p> <p>Федеральная дискуссионная площадка создана для обсуждения вопросов развития механизмов ГЧП, обмена опытом, распространения лучших практик реализации ГЧП-проектов в России.</p>	<p><b>18–20 марта 2015</b></p>



**Информационно-аналитический журнал «Практика управления»**

Корпоративное издание НИИ Корпоративного и проектного управления (НИИ КПУ)

**Контактные данные НИИ КПУ:**

Телефон: +7 (495) 787-90-03

Факс: +7 (495) 787-90-03

E-mail: [info@nii-kpu.ru](mailto:info@nii-kpu.ru)

119002 г. Москва, Кривоарбатский переулок, д. 13, стр. 2

[www.nii-kpu.ru](http://www.nii-kpu.ru)

**Редакция:**

Главный редактор: Наталья Персод

Ответственный редактор: Наталья Новоселова

Над номером работали:

Сергей Арутюнов

Елена Аболенцева

Александр Ермаков

Денис Дьяченко

Елена Осокина

Нияз Везиров

**Реклама:**

По вопросам рекламы обращаться по телефону: +7 (495) 787-90-03

Тираж журнала: 800 экземпляров

Распространение: адресная рассылка

По вопросам подписки обращаться в НИИ КПУ по телефону +7 (495) 787-90-03



### **Юридическое сопровождение государственно-частного партнерства**

- Комплексная правовая диагностика инфраструктурных объектов.
- Правовое сопровождение инвестиционных проектов.
- Реализация и правовое сопровождение договоров, заключенных с помощью механизмов государственно-частного партнерства.
- Представительство в суде.
- Формирование пакета документов по инвестиционному проекту для получения проектного финансирования с участием государственного финансирования.
- Оптимизация процесса согласования и получения заключений по проекту на всех стадиях в министерствах и ведомствах, участвующих в отборе проектов.
- Разработка договорной и прочей сопроводительной документации, регламентирующей правоотношения между участниками проекта.
- Ведение переговоров по структурированию с основными участниками проекта.
- Консультирование клиентов по возникающим в проекте вопросам, включая разрешение конфликта интересов.
- Разработка оптимальной организационно-правовой структуры проекта.
- Анализ юридических рисков, влияющих на структуру проекта.
- Построение схем распределения юридических рисков с учетом планируемых для использования финансовых инструментов.
- Структурирование сделки и подготовка плана сделки для клиентов с проработкой различных вариантов проектного финансирования.
- Оценка применимости к данному проекту инструментов государственной поддержки и разработка схем включения в проект государства.
- Анализ возможностей применения ГФИР при создании инфраструктурных объектов.
- Организационно-правовое сопровождение проектов по созданию и функционированию различных типов ОЭЗ.
- Тарифное и антимонопольное регулирование при сопровождении комплексных инвестиционных проектов.
- Юридическое сопровождение проектов в области ГЧП, включая участие в конкурсах и аукционах.
- Налоговая оптимизация и предупреждение налоговых рисков при использовании различных форм ГЧП.

**В следующем номере:**

## **Импортозамещение в сфере высоких технологий: проблемы, решения, перспективы**



- **Аналитика:** Инструменты стимулирования импортозамещения
- **Международный опыт:** Практика Востока — успехи и неудачи
- **Обзор:** Вопросы импортозамещения глазами лидеров российского бизнеса
- **Практика:** Стандарт об отечественном ПО
- **Статья:** Тенденции рынка в обработке больших объемов данных на примере SAP HANA. Обзор технологии.