

Е. В. ИВАНКИНА  
Е. Н. КОСАРЕВА / Н. Н. РОГОЖИНА

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ  
**ПАРТНЕРСТВО**  
В ЖИЛИЩНОЙ  
СФЕРЕ



Рекомендации по развитию ГЧП  
в регионах России

Государственно-частное партнерство / Модели государственно-частного партнерства / Взаимоотношения партнеров государственно-частного партнерства / Государственно-частное партнерство в сфере доступного жилья / Концессия



Елена Косарева

**Государственно-частное  
партнерство в жилищной сфере**

«Проспект»

**Косарева Е. Н.**

Государственно-частное партнерство в жилищной сфере /  
Е. Н. Косарева — «Прспект»,

ISBN 978-5-39-217261-0

На современном этапе развития экономики в условиях недостатка ресурсов у государства и регионов решение многих социальных и экономических вопросов требует новых подходов и форм организации реализации проектов. Одним из механизмов реализации проектов, имеющих важное государственное и региональное значение, может стать государственно-частное партнерство (ГЧП), позволяющее объединить средства и профессионализм государства и бизнеса. В нашей стране механизмы ГЧП пока используются только в ограниченных масштабах. В работе содержится обзор зарубежного опыта использования ГЧП: анализ моделей ГЧП, применяемых в зарубежных странах, оценка положительных практик и проблем, рассмотрены возможности адаптации зарубежного опыта ГЧП к условиям российской экономики. Авторы провели анализ возможных сфер применения ГЧП в российских условиях и институциональных преобразований, необходимых для создания условий развития ГЧП в России.

ISBN 978-5-39-217261-0

© Косарева Е. Н.  
© Прспект

# Содержание

Введение	6
1. Зарубежный опыт использования модели государственно-частного партнерства при разработке и реализации проектов, нацеленных на повышение доступности жилья и улучшение городской инфраструктуры	7
1.1. Понятие ГЧП	7
1.2. Взаимоотношения участников ГЧП и кредиторов	12
Конец ознакомительного фрагмента.	13

**Е. В. Иванкина, Е. Н.  
Косарева, Н. Н. Рогожина  
Государственно-частное  
партнерство в жилищной сфере**



[битая ссылка] [ebooks@prospekt.org](mailto:ebooks@prospekt.org)

## **Введение**

На современном этапе развития экономики в условиях недостатка ресурсов у государства и регионов решение многих социальных и экономических вопросов требует новых подходов и форм организации реализации проектов. Одним из механизмов реализации проектов, имеющих важное государственное и региональное значение, может стать государственно-частное партнерство (ГЧП), позволяющее объединить средства и профессионализм государства и бизнеса. В зарубежных странах практика ГЧП при решении важнейших социально-экономических задач показала свою эффективность.

В нашей стране механизмы ГЧП пока используются только в ограниченных масштабах. Поэтому изучение успешного зарубежного опыта, особенностей разных видов ГЧП, анализ возможности использования ГЧП в российской практике имеют важное значение.

В брошюре содержится обзор зарубежного опыта использования ГЧП: анализ моделей ГЧП, применяемых в зарубежных странах, оценка положительных практик и проблем, рассмотрены возможности адаптации зарубежного опыта ГЧП к условиям российской экономики.

Авторы провели анализ возможных сфер применения ГЧП в российских условиях и институциональных преобразований, необходимых для создания условий развития ГЧП в России.

В брошюре представлены рекомендации для регионов по развитию механизмов ГЧП в сфере строительства доступного жилья, создания коммунальной инфраструктуры. Используются материалы научно-исследовательской работы «Анализ современных тенденций и подходы к регулированию рынка недвижимости в Российской Федерации», выполненной авторами в соответствии с государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2014 г.

# **1. Зарубежный опыт использования модели государственно-частного партнерства при разработке и реализации проектов, нацеленных на повышение доступности жилья и улучшение городской инфраструктуры**

## **1.1. Понятие ГЧП**

ГЧП<sup>1</sup> в жилищной сфере нацелено на обеспечение жильем разных категорий граждан путем взаимодействия государства и частного сектора. ГЧП предполагает:

совместное решение жилищных проблем населения государства и бизнеса путем объединения финансовых, организационных, интеллектуальных ресурсов;

создание экономических условий для бизнеса, обеспечивающих его заинтересованность участвовать в проектах создания доступного жилья;

создание условий для реализации готового жилья на рынке путем внедрения института государственных гарантий сбыта построенного доступного жилья (установленной доли или всего);

государственную поддержку спроса на жилье как механизма повышения доступности жилья, расширения спектра потенциальных потребителей жилья и обеспечения заинтересованности частных компаний в участии в государственных жилищных программах.

ГЧП является механизмом, позволяющим обеспечить странам устойчивое развитие жилищного рынка и городской среды обитания<sup>2</sup>. Применительно к этому ГЧП обычно охватывает такие сферы, как строительство доступного жилья, объектов социальной инфраструктуры (школ, поликлиник, больниц и др.), а также создание объектов инженерной инфраструктуры (водоснабжения и водоотведения, канализационной системы, транспортной системы). Финансовая модель ГЧП основывается на сотрудничестве государственного, частного и иногда некоммерческого секторов. ГЧП имеет разные формы организации и модели, о которых будет сказано далее, но в общем виде представляет собой долгосрочное соглашение между различными сторонами, в соответствии с которым каждый участник вносит определенный вклад и принимает на себя часть рисков.

В общем виде типичное ГЧП предполагает создание частного консорциума, охватывающего несколько стадий жизненного цикла проекта и принимающего на себя финансовый риск. Партнерство может охватывать стадии создания проекта и строительства, а также стадию последующей эксплуатации и оперативного управления объектами, принадлежащими государству, на условиях долгосрочной аренды. Это отличается от традиционной роли частного сектора в развитии городской инфраструктуры, которая обычно предполагает ограниченное включение в проект путем предоставления квалифицированных специалистов по краткосрочным контрактам, оказывающих услуги исключительно органам государственной и местной власти. Важно также не смешивать ГЧП с приватизацией, при которой функции по предоставлению

коммунальных услуг полностью переходят на частные компании практически без контроля со стороны правительства.

Почти все зарубежные страны в той или иной форме реализуют механизмы ГЧП для инвестирования в жилищное строительство и создание городской инфраструктуры с начала 1990-х гг. Особенно значительный вклад в формирование рынка доступного жилья и повышение эффективности проектов развития городской инфраструктуры (объектов водоснабжения и водоотведения, дорог и объектов здравоохранения) ГЧП внесло в Канаде, Нидерландах и Великобритании.

Рассмотрим преимущества и недостатки ГЧП. Как показал опыт зарубежных стран, к числу преимуществ ГЧП можно отнести:

сокращение затрат на проект;

объединение нескольких стадий или всего жизненного цикла проекта;

ориентацию контракта на четкие конечные результаты;

разделение рисков между участниками ГЧП;

соблюдение графика реализации проекта и сроков его завершения;

снижение нагрузки на органы власти в части выполнения функций по управлению и эксплуатации объектов инфраструктуры;

повышение качества предоставляемых услуг;

повышение доступности ресурсов для инфраструктурных проектов.

*Сокращение затрат* на проект обеспечивается главным образом благодаря участию частного сектора в совместном финансировании проекта. Частные партнеры нацелены на получение дохода и прибыли, поэтому стараются сократить общие затраты на реализацию проекта.

Партнерство обычно *объединяет две и более стадий жизненного цикла проекта*, осуществляемых в течение длительного срока. Это создает для частного сектора мотивацию организовать деятельность таким образом, чтобы обеспечить эффективность и максимальную прибыльность инвестиций.

ГЧП предполагает *ориентацию контракта на четкие конечные результаты*, и с этим связана оплата работы по проекту. Причем во главу угла поставлены качественные результаты проекта, а не просто требование оказания определенных услуг. Необходимость достижения установленных контрактом результатов проекта стимулирует частных партнеров применять новые методы и подходы для реализации проекта, что приводит к снижению затрат. *Разделение рисков* между государственными и частными участниками ГЧП позволяет более эффективно управлять рисками. В числе основных рисков можно назвать риски<sup>3</sup>:

материально-технического обеспечения;

проектные;

строительные;

операционные;

связанные с получением разрешений и согласований;

политические;

ввода в эксплуатацию;

технические;

нормативно-правовые;

финансовые;

эксплуатационные и управленческие;

валютные.

Поскольку финансовый риск ложится на частных участников партнерства, то любые нарушения графика реализации проекта могут привести к дополнительным затратам и увеличению общей суммы задолженности в течение всего длительного срока реализации проекта. Поэтому частный сектор непосредственно финансово заинтересован в *соблюдении графика реализации проекта и сроков его завершения*. Нередко проекты завершаются даже за более короткие сроки по сравнению с контрактными.

Участие частного партнера в оперативном управлении реализацией проекта на всех стадиях позволяет *снизить нагрузку на органы власти в части выполнения функций по управлению и эксплуатации объектов инфраструктуры*. Это позволяет сконцентрировать усилия органов государственной власти на других важных вопросах регулирования, планирования и мониторинга городского развития.

*Повышение качества предоставляемых населению услуг* обеспечивается благодаря тому, что совместные усилия государственных и муниципальных властей позволяют вовлечь в проект разные финансовые инструменты и ресурсы, технологии, идеи и профессиональный опыт.

ГЧП проекты формируют ресурсную базу двумя способами: во-первых, за счет общего сокращения затрат благодаря механизму ГЧП; во-вторых, путем привлечения частного финансирования, которое дополняет государственные средства в течение длительного периода времени. Частные партнеры обычно берут на себя финансовые риски проекта, поэтому государственные и муниципальные органы не должны обеспечивать авансовое финансирование проекта, не несут дополнительных бюджетных обязательств и смогут привлекать заемные средства для реализации других важных инфраструктурных проектов. Таким образом, ГЧП позволяет *повысить доступность ресурсов для инфраструктурных проектов*.

Несмотря на несомненные преимущества ГЧП, существует ряд проблемных моментов, которые необходимо учитывать при использовании механизма ГЧП. К числу недостатков ГЧП относят:

дополнительные затраты;

снижение контроля за государственными активами;

трудности учета;

более сложное управление рисками;

инерционность долгосрочного контракта.

С одной стороны, как было сказано ранее, ГЧП позволяет оптимизировать и снизить общие затраты на реализацию проекта. Однако если сравнивать с обычным контрактом, то процедуры формирования ГЧП требуют *дополнительных затрат*, которые могут снизить потенциальные выгоды такой модели. Дополнительные затраты связаны с необходимостью организовать тендеры для конкурентного отбора участников ГЧП. Участники тендера в заявке указывают оценочные затраты на реализацию проекта, требуемую профессиональную квалификацию и др. В зависимости от количества заявок в процессе тендера стоимость может увеличиться за счет более высоких оценок, содержащихся в заявках. Долгосрочная и уникальная природа ГЧП контракта требует, чтобы каждый партнер потратил значительное время и средства на внешних экспертов для помощи в выявлении и оценке возможных рисков и событий, которые могут негативно сказаться на результатах реализации проекта. Это может оказаться очень затратной частью обоснования проекта, особенно для государственных структур, не имеющих опыта работы с частным сектором. Для них необходимы дополнительная помощь и профессиональные консультации в целях защиты государственных интересов.

И, наконец, поскольку частное финансирование является наиболее значимым элементом ГЧП, цена финансирования может быть выше на 1–3 %<sup>4</sup>. Стоимость ресурсов повышается также за счет привлечения кредитов. В результате проект, реализуемый в рамках ГЧП, может не принести экономии затрат.

Так как на частный сектор в проекте ГЧП приходится значительная доля рисков, важнейшие решения принимаются частными партнерами. В результате может быть *утрачен или снижен государственный контроль* за принятием серьезных решений, оказывающих влияние на ситуацию с жилищным строительством, очисткой поставляемой воды, ценами на предоставляемые услуги, оплатой труда, безопасностью проекта.

Проект ГЧП обычно является комплексным проектом, включающим и жилищное строительство, и создание инфраструктурных объектов, реализуется несколькими участниками-партнерами. Поэтому важно четко определить функции и ответственность каждого партнера, его финансовую роль и результативность, иначе могут возникнуть *трудности учета*, в том числе и для целей налогообложения.

Чем сложнее проект развития города, чем больше организаций и людей вовлечено в проект, тем выше и разнообразнее риски, связанные с реализацией проекта. Несмотря на тщательное управление рисками в проектах ГЧП в рамках четко определенных контрактных соглашений, *некоторые риски оказываются непредсказуемыми и трудно управляемыми*. В случае таких непредвиденных рисков (или неудачи проекта) нередко органы власти отказываются платить за неудачу и компенсировать возникшие затраты.

*Инерционность долгосрочного контракта* приводит к тому, что органы власти ограничены в возможностях вносить изменения в контракт в ситуации непредвиденных экономических изменений или при возникновении других непредвиденных проблем. Чрезвычайно трудно изменить проект, например, при понимании необходимости модификации инфраструктурных характеристик проекта либо предлагаемых в рамках проекта услуг.

Основные цели и задачи ГЧП типичны для большинства зарубежных стран, но для конкретных проектов могут быть свои особенности, обуславливающие некоторые типичные проблемы, с которыми сталкиваются органы государственной власти. Существуют некие противоречия между частным бизнесом и государством, поскольку их цели противоположны: частный бизнес нацелен на получение прибыли, а государственный – на защиту государственных интересов путем регулирования и минимизации риска. Это может привести к разногласиям и недоверию между партнерами. Особенную сложность представляют ГЧП, ориентированные на проекты по предоставлению услуг беднейшему населению страны. Такие проекты преду-

смаатривают государственные субсидии как часть финансового обеспечения проекта. В этом случае от частного бизнеса требуется согласие на разумную прибыльность, которую трудно реально оценить, что осложняет переговоры по формированию партнерства и согласованию целей участников.

Со стороны частного сектора может быть выражено нежелание работать в сфере городского развития, особенно в тех секторах, которые традиционно относятся к сфере деятельности государственных и муниципальных органов, таких как строительство доступного жилья, управление водоснабжением и канализацией, очистными работами и т. п. Некоторые из этих секторов обеспечивают общечеловеческие потребности, поэтому не могут допускать высокую прибыльность деятельности и требуют быстрого реагирования на возникающие проблемы. В результате государство может оказывать повышенное давление на частный сектор, что делает неинтересным его участие в проекте. В таких проектах необходима большая работа государственных структур по информированию частных предпринимателей об особенностях проекта, его сложных моментах и ограничениях, о положительных сторонах для частного бизнеса.

Сложность реализуемых в рамках ГЧП проектов, трудности согласования интересов участников ГЧП, разработки финансовой схемы и целевых показателей требуют высококвалифицированных кадров, способных проводить работы, связанные с формированием ГЧП. На местном уровне не всегда есть специалисты, способные организовать и провести весь комплекс работ по созданию ГЧП.

В настоящее время общепризнанным фактом является то, что обеспечение жизнеспособности и безопасности окружающей среды является важным фактором при рассмотрении политики жилищного строительства и городского развития. Этим объясняется важность и актуальность ГЧП, т. е. сотрудничества государства и бизнеса в формировании нормальной среды обитания человека. Однако до сих пор в большинстве стран структуры, которые занимаются вопросами внедрения модели ГЧП в городской сектор, не владеют инструментарием планирования и реализации проектов ГЧП.

Финансовый кризис выявил еще один проблемный аспект ГЧП. Рост рыночной цены ресурсов, трудности заимствования, проблемы ресурсной базы государственного и муниципальных бюджетов затруднили реализацию проектов ГЧП. Это дополнительные риски, которые необходимо учитывать при проработке проекта и модели его реализации.

## **1.2. Взаимоотношения участников ГЧП и кредиторов**

ГЧП включает не только взаимоотношения между партнерами, но и отношения партнерства с третьими заинтересованными лицами, в частности кредиторами, акционерами, инвесторами, неприбыльными компаниями и др., роль которых в успешном достижении цели проекта может быть высока.

Наиболее важную роль играют взаимоотношения с кредиторами. Для реализации проекта необходимы долгосрочные кредиты. Кредитные средства могут составлять до 80 % от стоимости проекта. Решение кредиторов по предоставлению кредита зависит от финансовой устойчивости проекта и оценочной стоимости активов. Однако многие банки не хотят кредитовать городские проекты из-за трудностей в оценке рисков проектов и неопределенности их конечных целей.

Банки, участвующие в кредитовании ГЧП проектов, играют значительную роль в процессе подготовки проекта, могут предоставлять техническую, юридическую и другую консультативную помощь. Все это нацелено на снижение рисков проекта и, следовательно, кредитного финансирования. В наиболее рискованных проектах заключается дополнительный контракт между кредитором и органами публичной власти, предоставляющий дополнительные гарантии кредитору. Контрактом допускается непосредственный мониторинг выполнения графика строительных работ и условий финансирования. Если частная компания не выполняет обязательства, предусмотренные контрактом, то кредитор вправе потребовать замены частного партнера. В конечном итоге это оказывает влияние на успешность реализации проекта.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.