



Система управления ГЧП-проектами “ГЧП-штаб”

Методология управления

Э.Ш. Джураев, Н.Л. Персод

Э. Ш. Джураев

**Система управления ГЧП-
проектами «ГЧП-штаб»**

«Издательские решения»

Джураев Э. Ш.

Система управления ГЧП-проектами «ГЧП-штаб» /
Э. Ш. Джураев — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-44-748064-6

Настоящее пособие, выпущенное в серии книг НИИ КПУ о проектном управлении, содержит методологию управления ГЧП-проектами, основанную на комплексном подходе к управлению на всех стадиях его жизненного цикла. Практические рекомендации пособия могут быть использованы в повседневной проектной практике как на уровне совета директоров, так и на уровне исполнительного руководства компаний любой формы собственности.

ISBN 978-5-44-748064-6

© Джураев Э. Ш.
© Издательские решения

Содержание

От редакторов	6
Вступление	7
1. Общие положения	9
1.1. Назначение документа	9
1.2. Основные термины и определения	10
1.3. Концепция государственно-частного партнерства	13
Конец ознакомительного фрагмента.	15

**Система управления ГЧП-
проектами «ГЧП-штаб»
Методология управления
Э. Ш. Джураев
Н. Л. Персод**

© Э. Ш. Джураев, 2016

© Н. Л. Персод, 2016

© Р. А. Семов, дизайн обложки, 2016

ISBN 978-5-4474-8064-6

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

От редакторов

Постоянно совершенствующийся инструментарий проектного управления в сфере государственно-частного партнерства (ГЧП) ставит перед российскими научно-исследовательскими коллективами целый ряд проблем, связанных с обобщением законодательных практик и практического опыта отечественных компаний в ГЧП-проектах в целях создания всё более совершенных управленческих механизмов.

Под «совершенством» управленческого механизма понимается его способность формировать близкие связи структурных подразделений стратегического, оперативного и оперативного менеджмента компании с целью выработки прозрачных управленческих процедур, эффективной рабочей отчётности, минимизации финансовых и иных издержек в таком сложном виде деятельности, как реализация ГЧП-проекта.

Практическая сложность ГЧП-проекта диктуется, прежде всего, наличием как минимум трех заинтересованных сторон – частного и публичного партнеров в лице, соответственно, подрядчика и заказчика, и общества, воспринимающего результаты проекта, причем интересы указанных сторон могут существенно различаться.

В качестве практиков, неоднократно принимавших участие в управлении проектами ПАО «Газпром», «Сбербанк» и «Роснефть» в Салехарде и Уренгое, Астрахани, Москве и Санкт-Петербурге, команда НИИ корпоративного и проектного управления предприняла результативную, как нам кажется, попытку выработать управленческий механизм в сфере ГЧП.

Методология этого механизма представлена нами в настоящем издании.

«Система управления ГЧП-проектами „ГЧП-ШТАБ“. Методологические основы» содержит подробное описание набора методов (подходов), методик и инструментов управления проектами, которые в совокупности обеспечивают успешную реализацию проекта ГЧП-проекта и достижение его целей.

Предлагаемый документ устанавливает единство терминологии ГЧП-сферы, подробно описывает концепцию государственно-частного партнерства с точки зрения управленческого, юридического, финансового и технологического аспектов и весь – постадийно и пофазно – управленческий процесс системы ГЧП-проекта.

В приложениях даны основные функции участников проекта, шаблоны типовых документов, позволяющих вести всю сопряженную с реализацией проекта отчетность, включая матрицу распределения рисков, устав, типовой план-график, еженедельный отчет о статусе, карты рисков и проблемных ситуаций проекта, реестры изменений и заинтересованных лиц, и мн. др.

«ГЧП-штаб» является целостной оригинальной разработкой, призванной облегчить работу как отдельных сотрудников, так и целых коллективов, занятых в сфере ГЧП.

Ваши мнения о разработке можно присылать на официальный адрес института.

Эльдар Джураев,
Председатель Наблюдательного совета НИИ КПУ,
IoD Certificate Director
Наталья Персод,
Заместитель Председателя
Наблюдательного совета НИИ КПУ,
к. э. н.

Вступление

Обеспечение высоких и устойчивых темпов развития экономики России невозможно без взаимовыгодного партнерства государственных органов власти и бизнеса. За 12 лет работы механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в России реализовано большое количество проектов, а системного подхода к управлению проектами так и не появилось.

В то время как в западных строительно-инвестиционных группах работа основана на системном и структурированном подходе к управлению проектами, а фактически на шаблонных руководствах к действию, в России, в большинстве случаев, проект реализуется «по ситуации», что зачастую ведет к срыву сроков и проблемам с качеством выполненных работ.

Это происходит в силу отсутствия методологии, создание которой на базе зарубежного опыта и с учетом российской специфики, могла бы значительно повысить эффективность работы проектной команды.

Заботящиеся о повышении капитализации и стабильности акционеры строительных компаний постепенно приходят к выводу, что без долгосрочных инвестиционных проектов и диверсификации по отраслям (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура) у их активов нет будущего. Строительный рынок цикличен, наличие мощностей (которые надо поддерживать и содержать в период сокращения объемов на рынке) не является гарантией их загрузки. Долгосрочные инвестиционные проекты в формате ГЧП/концессий это своеобразные «подушки безопасности» или «спасательные круги», которые помогают сохранить бизнес на плаву в условиях снижения спроса на строительные услуги. Международный опыт показывает, что крупнейшие строительно-инвестиционные группы достигли впечатляющих успехов в бизнесе именно тогда, когда начали системно и всерьез заниматься инвестициями в инфраструктуру. Именно поступления от ГЧП-проектов позволили им диверсифицировать свою деятельность и осуществить инвестиции в различные отрасли экономики – от нефтегаза до телекома.

Настало время и в России стандартизировать и упростить подготовку, структурирование проектов и участие в конкурсных процедурах. А именно – создать в строительных компаниях систему проектных офисов: обособленных и самостоятельных подразделений, имеющих выход напрямую на акционеров, иначе в компании неизбежен конфликт со строительным блоком, у которого иная, более краткосрочная мотивация и менталитет. Кроме того, участие в реализации проектов ГЧП требует высокого профессионализма руководителей проектов и их системной подготовки на всех стадиях жизненного цикла проекта. А значит, для налаживания эффективной работы проектных офисов необходимо создание и внедрение специализированной методологии управления ГЧП-проектами.

Национальная ассоциация инвесторов и операторов дорожной отрасли (НАИОДО) поддерживает создание НИИ КПУ методологии управления ГЧП-проектами. Это первая в нашей стране реальная попытка предложить рынку комплексный подход к управлению ГЧП-проектами на всех стадиях его жизненного цикла, начиная с прединвестиционной стадии и заканчивая стадией передачи объекта ГЧП публичной стороне по завершении проекта.

Можно уверенно сказать, что в сложившихся условиях система «ГЧП-ШТАБ» будет интересна и востребована всеми участниками инвестиционных проектов, реализуемых в формате государственно-частного партнерства.

Р. Ф. Яббаров,

*Президент Национальной ассоциации инвесторов
и операторов дорожной отрасли (НАИОДО)*

*Советник председателя правления
ГК «Автодор»
по взаимодействию с инвесторами*

1. Общие положения

1.1. Назначение документа

Целью настоящего документа является описание набора методов (подходов), методик и инструментов управления проектами государственно-частного партнерства (ГЧП), которые в совокупности обеспечивают успешную реализацию проекта ГЧП (ГЧП-проекта) и достижение его целей.

1.2. Основные термины и определения

Государственно-частное партнерство (ГЧП)	– <u>юридически оформленное</u> на определенный срок и основанное на объединении ресурсов (финансовых, трудовых, технических и др.) и распределении рисков <u>сотрудничество</u> (совместная деятельность) <u>публичного партнера</u> , с одной стороны, и <u>частного партнера</u> , с другой стороны, осуществляемое на основании <u>соглашения о государственно-частном партнерстве</u> , которое заключено по результатам проведения <u>конкурсных процедур</u> , в целях привлечения в экономику <u>частных инвестиций</u> , обеспечения органами государственной власти (ОГВ) и органами местного самоуправления (ОМС) доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества, в установленных законом формах и в рамках которого публичный партнер и частный партнер принимают на себя установленные законом и соглашением обязательства.
Инвестиционный проект	– <i>проект</i> , направленный на решение определенной экономической проблемы и обладающий тем признаком, что вложенные в проект средства приводят к их отдаче (получению дохода и т.п.) только после прохождения определенного срока с начала реализации проекта.
Объект ГЧП (Объект соглашения)	– недвижимое имущество, иные объекты гражданских прав, включая права на результаты интеллектуальной деятельности, средства индивидуализации (в том числе связанные между собой технологически или иным образом), создаваемые (реконструируемые) в соответствии с соглашением о ГЧП и предназначенные для осуществления предусмотренной соглашением деятельности.
Оператор	– частная / государственная организация, выполняющая в проекте ГЧП функции по <i>эксплуатации, техническому обслуживанию и управлению объектом инфраструктуры.</i>
Предмет ГЧП (Предмет соглашения)	– отношения в процессе взаимодействия публичного и частного партнеров по поводу: <ol style="list-style-type: none"> 1) проектирования, создания (строительства и/или реконструкции (модернизации, реставрации, оснащения)), эксплуатации и технического обслуживания <i>объекта соглашения</i>; 2) полного или частичного финансирования частным партнером создания, эксплуатации, технического обслуживания объекта соглашения; 3) обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и (или) технического обслуживания; 4) возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения; 5) наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения.
Проект государственно-частного партнерства (ГЧП-проект)	– <i>инвестиционный проект</i> , планируемый для реализации совместно публичным партнером и частным партнером на принципах государственно-частного партнерства.

Прямое соглашение	– гражданско-правовой договор, заключенный между публичным партнером, частным партнером и финансирующим лицом в целях регулирования условий и порядка их взаимодействия в течение срока реализации соглашения, а также при изменении и прекращении соглашения.
Публичное финансирование	– выделение <i>публичным партнером</i> в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации денежных средств из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета для достижения целей, определенных Соглашением о государственно-частном партнерстве.
Публичный партнер	– сторона <i>соглашения о ГЧП</i> , представленная публично-правовым образованием (Российская Федерация (РФ), субъект Российской Федерации, муниципальное образование) в лице уполномоченным им соответственно федеральным органом исполнительной власти (ФОИВ), региональным органом исполнительной власти (РОИВ) и исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления (ИРО МС).
Соглашение о ГЧП (Соглашение)	– гражданско-правовой договор (соглашение) между <i>публичным партнером</i> и <i>частным партнером</i> , который заключен на длительный срок (не менее чем на три года) и по которому публичный партнер обязуется предоставить частному партнеру <i>объект ГЧП</i> в целях его проектирования, создания (строительства, реконструкции (модернизации, реставрации, оснащения)), эксплуатации, технического обслуживания частным партнером, а также обеспечить частичное финансирование, а частный партнер обязуется создать (построить, реконструировать) этот объект, обеспечить полное или частичное финансирование его проектирования, создания (строительства, реконструкции), эксплуатации и/или технического обслуживания в течение определенного сторонами срока, а также передать объект соглашения в собственность публичного партнера по истечении этого срока.
Стороны соглашения о ГЧП	– вместе публичный и частный партнер.
Субъект ГЧП	– публичный или частный партнер.
Техническое обслуживание	– мероприятия, осуществляемые на этапе эксплуатации объекта ГЧП и направленные на поддержание этого объекта в исправном, безопасном, пригодном для его эксплуатации состоянии, и (или) осуществление его текущего или капитального ремонта, а также частичной или полной замены имущества, входящего в его составе.
Уполномоченный орган по вопросам государственно-частного партнерства	– федеральный орган исполнительной власти (ФОИВ) по вопросам государственно-частного партнерства или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (РОИВ) по вопросам государственно-частного партнерства, к компетенции которых относится осуществление деятельности по формированию и проведению государственной политики в сфере государственно-частного партнерства.
Финансирующее лицо	– юридическое лицо, либо действующее без образования юридического лица по договору о совместной деятельности объединение двух и более юридических лиц, предоставляющие заемные средства частному партнеру для реализации соглашения на условиях возвратности, платности, срочности.
Частное финансирование	– выделение частным партнером денежных средств для достижения целей, определенных соглашением о государственно-частном партнерстве.
Частный партнер	– сторона <i>соглашения о ГЧП</i> , представленная российским юридическим лицом, за исключением: <ol style="list-style-type: none"> 1) государственных и муниципальных унитарных предприятий; 2) государственных и муниципальных учреждений; 3) публично-правовых компаний и иных создаваемых РФ на основании федеральных законов юридических лиц; 4) хозяйственных товариществ и обществ, хозяйственных партнерств, находящихся под контролем РФ, субъекта РФ или муниципального образования; 5) дочерних хозяйственных обществ, находящихся под контролем указанных в пунктах 1 – 4 организаций; 6) некоммерческих организаций, созданных РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями в форме фондов; 7) некоммерческих организаций, созданных указанными в пунктах 1 – 6 организациями в форме фондов.

- | | |
|-----------------------|---|
| Частный сектор | – 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 (<i>консорциум</i>). |
| Эксплуатация | – использование объекта соглашения в целях осуществления частным партнером деятельности, предусмотренной таким соглашением, по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг в порядке и на условиях, которые определены соглашением. |

1.3. Концепция государственно-частного партнерства

1.3.1. Комплексный подход НИИ КПУ – «ГЧП-ШТАБ»

В системе управления ГЧП-проектами «ГЧП-ШТАБ» используется комплексный подход, в соответствии с которым объект управления (ГЧП-проект) рассматривается с управленческой, юридической, финансовой и технической точек зрения.

1.3.2. Управленческий аспект

В рамках управленческого аспекта, в ГЧП-проекте выделяется совокупность процессов и инструментов управления ресурсами (финансовыми, материальными, человеческими и др.), использование которых направлено на достижение цели проекта. Управленческий аспект подробно рассматривается в Разделе 3 настоящего документа.

1.3.3. Юридический аспект

В рамках юридического аспекта, осуществляется правовое структурирование ГЧП-проекта для решения следующих основных задач:

- 1) разработка *юридической модели проекта*;
- 2) обеспечение баланса интересов сторон;
- 3) минимизация юридических рисков и их оптимальное распределение между сторонами.

1) Юридическая модель разрабатывается по результатам анализа следующих параметров проекта:

- 2) Цель реализации проекта;
- 3) Потенциальные участники;
- 4) Собственник объектов;
- Финансовые и экономические показатели проекта для участников;
- 5) Возможная нагрузка на бюджет и обязательства публичной стороны;
- 6) Требования частного инвестора по минимизации рисков;
- 7) Требования финансирующих организаций;
- 8) Сроки реализации проекта;
- 9) Источники окупаемости;
- 10) Залоговое обеспечение.

С юридической точки зрения проект может быть структурирован одним из следующих способов:

- путем участия в капитале собственника соответствующего объекта. Основной юридический документ – Акционерное соглашение.
- договорным путем с применением одной из типовых договорных форм соглашения о ГЧП (ВОТ, ВООТ, ВОО, ВОЛТ и др.). Основной юридический документ – Соглашение о ГЧП.

Наиболее важными аспектами юридической модели являются:

1) Обеспечение достижения *финансового закрытия проекта* – ситуации, когда основные участники проекта (инвесторы, публичный партнер, кредиторы) достигают формального соглашения относительно структуры проекта и базовых условий плана финансирования проекта.

2) Подписание сопутствующих соглашений и договоров по проекту ГЧП:

- Прямое соглашение с финансирующими организациями;
- Соглашения о финансировании;
- Субординированные соглашения о финансировании;

- Договоры страхования (страхование строительно-монтажных работ, гражданской ответственности, задержки в пуске объекта (по различным причинам), перевозок грузов и др.);
 - Договор аренды земельных участков;
 - Договор подряда;
 - Договор об эксплуатации;
 - Иные договоры по проекту, в отношении которых частный партнер письменно заявил о необходимости их отнесения к договорам по проекту.
- 3) Детальное описание механизмов разрешения споров в рамках соглашения о ГЧП;

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.