

Семёнова Елена Александровна*, старший научный сотрудник Центра экономических исследований РИСИ.

Государственно-частное партнёрство в экономике стран Западной Европы и России (опыт сравнительного анализа)

В последние годы во многих странах государственно-частное партнёрство (ГЧП) становится всё более востребованным механизмом решения долгосрочных задач: при создании транспортной инфраструктуры, в строительстве, коммунальном хозяйстве, здравоохранении, образовании, в сфере обороны, науки и других областях. Без него в настоящее время трудно представить развитие и функционирование национальных инновационных систем.

Основная мотивация использования данного механизма заключается в том, что при вступлении в кооперационные отношения с бизнесом у государства возникает возможность снизить нагрузку на бюджет и использовать более гибкую и менее бюрократическую систему управления проектом. Бизнес, в свою очередь, получает определённый набор гарантий и преференций (возможность долговременного управления государственными активами, причём часто на льготных условиях; гарантии возврата инвестиций и др.). Следует отметить, что в разных сферах экономики проекты ГЧП на отдельных этапах своей реализации сталкиваются со специфическими трудностями, поэтому политика в отношении этих проектов и стратегии их развития должны отвечать индивидуальным характеристикам каждого сектора экономики.

Понятие, существенные признаки и этапы развития государственно-частного партнёрства

Как это ни парадоксально, но, несмотря на широкое использование механизма государственно-частного партнёрства, его устоявшегося юридического определения в мировой практике до сих пор не существует. При наличии различных подходов к пониманию сущности данного института общественных отношений (а надо отметить, что появляются всё новые и новые формы взаимодействия бизнеса и государства) ГЧП имеет несколько основных признаков. К ним относятся следующие:

* elena.semenova@riss.ru.

- стороны партнёрства представлены как государственными, так и частными секторами экономики;
- взаимоотношения сторон ГЧП зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.);
- взаимоотношения сторон ГЧП носят партнёрский (равноправный) характер;
- общность целей и чётко определённый государственный интерес;
- объединение вкладов всех участников ГЧП для достижения общих целей;
- распределение расходов и рисков между партнёрами, а также их участие в использовании полученных результатов.

Российское экспертное сообщество предлагает понимать под государственно-частным партнёрством *совокупность форм долгосрочного, конструктивного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях*¹.

По сравнению с альтернативными вариантами проекты ГЧП потенциально могут принести гораздо больше экономических выгод, в том числе и больший доход, при лучшем соотношении цены и качества (или иные экономические показатели). Однако для того, чтобы эти потенциальные выгоды стали реальностью, каждая страна, обратившаяся к механизму государственно-частного партнёрства, должна пройти через определённые этапы развития такого рода партнёрства. Исследователи выделяют три стадии развития государственно-частного партнёрства.

Первый этап включает разработку политики в отношении ГЧП и правовой базы: создаётся орган, ответственный за реализацию этой политики, разрабатывается структура партнёрства, иницируется рынок ГЧП. Опыт первых успешных партнёрств (обычно в сфере транспорта) переносится в другие отрасли.

На втором этапе в различных государственных структурах создаются подразделения, занимающиеся ГЧП, начинают разрабатываться смешанные модели партнёрств, расширяется и структурируется рынок ГЧП, изыскиваются новые источники финансирования. Количество проектов государственно-частного партнёрства в различных секторах заметно растёт, причём ГЧП всё чаще используется для введения инновационных услуг.

Третий этап характеризуется дальнейшим совершенствованием инновационных моделей, а также более креативными и гибкими подходами к распределению ролей государства и частного капитала в партнёрстве. Модели управления рисками становятся более сложными, повышается внимание ко всему жизненному циклу проектов, за счёт пенсионных фондов и фондов прямых инвестиций усложняется инфраструктурный рынок. При этом государство стремится шире использовать управленческий

¹ Государственно-частное партнёрство в России / Центр развития государственно-частного партнёрства // Торгово-промышленная палата Российской Федерации : интернет-сайт. М., 2013. С. 6. URL: <http://www.tpprf.ru/download.php?GET=6LPAY%2F81Vmxni8UTLiMAMw%3D%3D> (дата обращения: 28.03.2014).

опыт частных компаний и повышать компетентность госструктур, что требует определённых организационных изменений².

Следует отметить, что Россия пока ещё находится на первом этапе развития государственно-частного партнёрства (как это было показано международной компанией Deloitte and Touche на так называемой "кривой зрелости" рынка ГЧП)³. Но в стране уже много делается для того, чтобы этот механизм успешно заработал в различных отраслях экономики.

Опыт реализации государственно-частного партнёрства в западноевропейских странах

Среди европейских стран по количеству реализуемых проектов государственно-частного партнёрства 1-е место устойчиво занимает Великобритания (31 проект на сумму 6 млрд евро в 2013 г.). За ней следуют Франция (19 соглашений) и Германия (10 соглашений), хотя по стоимости заключённых контрактов в прошлом году они уступили Италии (4,4 млрд евро) (рис. 1).

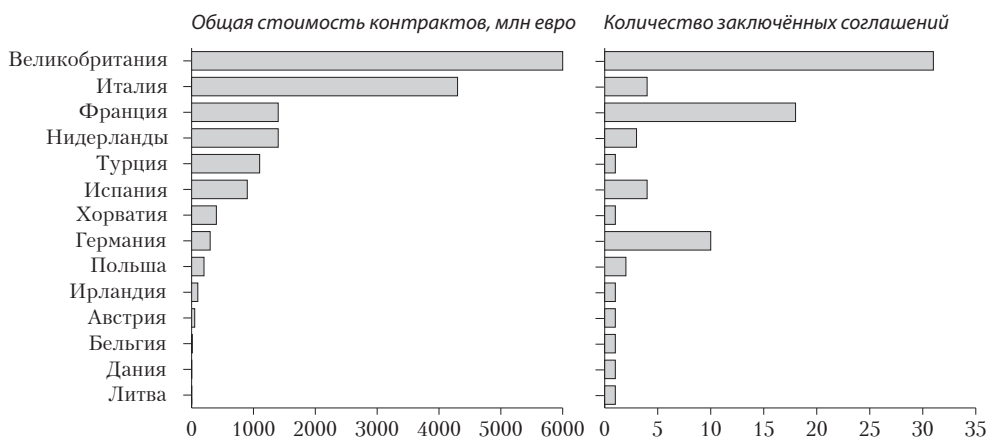


Рис. 1. Распределение проектов ГЧП по европейским странам по состоянию на 2013 г. (Европейский центр экспертизы ГЧП (ЕПЕС). Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 // ЕПЕС : website. 2014. February. P. 2/6. URL: http://www.bei.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014)

Общеизвестно, что наиболее широкое распространение государственно-частное партнёрство получило в инфраструктурных отраслях, где исторически сложились потребности и возможности такого взаимодействия

² Рассадин А. В. В последние годы тема создания государственно-частных партнёрств... приобрела первоочередное значение / А. В. Рассадин // Национальные проекты : интернет-сайт. URL: <http://www.rus-reform.ru/magazine/archive/26/2/10001264> (дата обращения: 28.04.2014).

³ См.: Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнёрства / Европейская экономическая комиссия ООН. Нью-Йорк ; Женева, 2008. С. 10. URL: http://www.un.org/ru/publications/pdfs/efficient_management_guide_rus.pdf (дата обращения: 03.04.2014).

между государством и бизнесом при реализации крупномасштабных проектов. Вместе с тем в последнее десятилетие механизм ГЧП всё более активно начал использоваться в здравоохранении и образовании. Однако эта тенденция характерна скорее для экономически развитых стран, в частности западноевропейских, где в 2013 г. более 1/3 всех заключённых соглашений ГЧП охватывали именно указанные сферы. Для сравнения: на транспортный сектор пришлось лишь 16 соглашений, правда, их стоимость была существенно выше и составила 9,6 млрд евро, что связано со значительной капиталоемкостью проектов ГЧП в области транспорта (рис. 2).

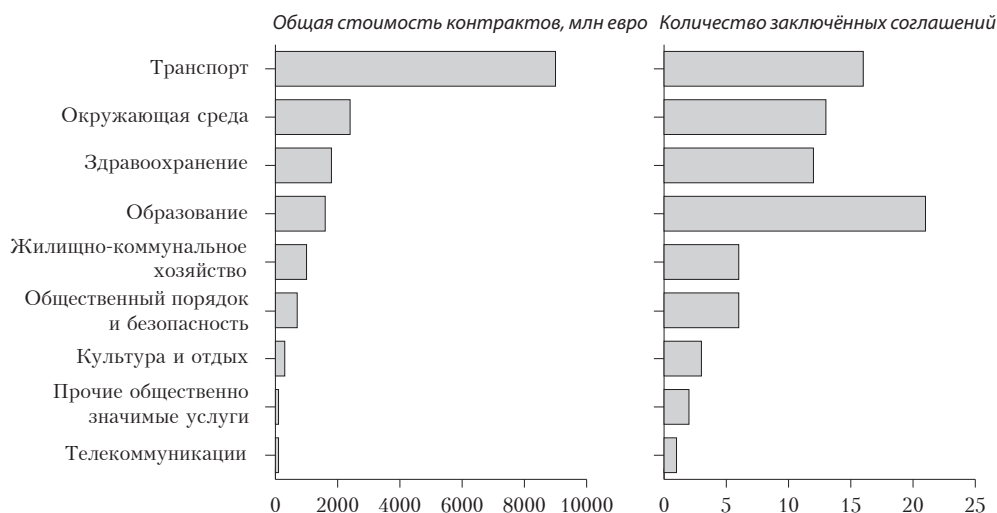


Рис. 2. Количество и стоимость заключённых в 2013 г. соглашений ГЧП в европейских странах по отдельным секторам (Европейский центр экспертизы ГЧП (ЕПЕС). Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 // ЕПЕС :website. 2014. February. P. 3/6. URL: http://www.bei.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014)

Кризисные явления в европейской экономике, безусловно, не могли не отразиться на развитии рынка контрактов ГЧП, в том числе социальных. В сфере образования, например, число проектов сократилось с 38 (3,5 млрд евро) в 2010 г. до 21 (1,3 млрд евро) в 2013 г.⁴ С началом финансового кризиса бизнесу стало всё труднее обеспечивать долг по ссуде коммерческих банков, существенно ухудшились и условия кредитования (формирование цены, сроки погашения, суммы кредитов). В результате возможность привлечения компаниями банковских кредитов значительно снизилась, что негативно отразилось на соотношении цена/качество проектов ГЧП. Из рис. 3, на котором представлена динамика развития рынка проектов государственно-частного партнёрства, отчётливо видно, что с 2007 г. количество соглашений ГЧП неуклонно снижалось. Однако после провального 2012 г., когда было заключено лишь 68 контрактов

⁴ Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 // ЕПЕС : website. 2014. February. P. 3/6. URL: http://www.bei.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014).

на сумму 12,8 млрд евро, в 2013 г. ситуация несколько улучшилась, и европейский рынок ГЧП вырос в стоимостном выражении на 27 %, до 16,3 млрд евро⁵.

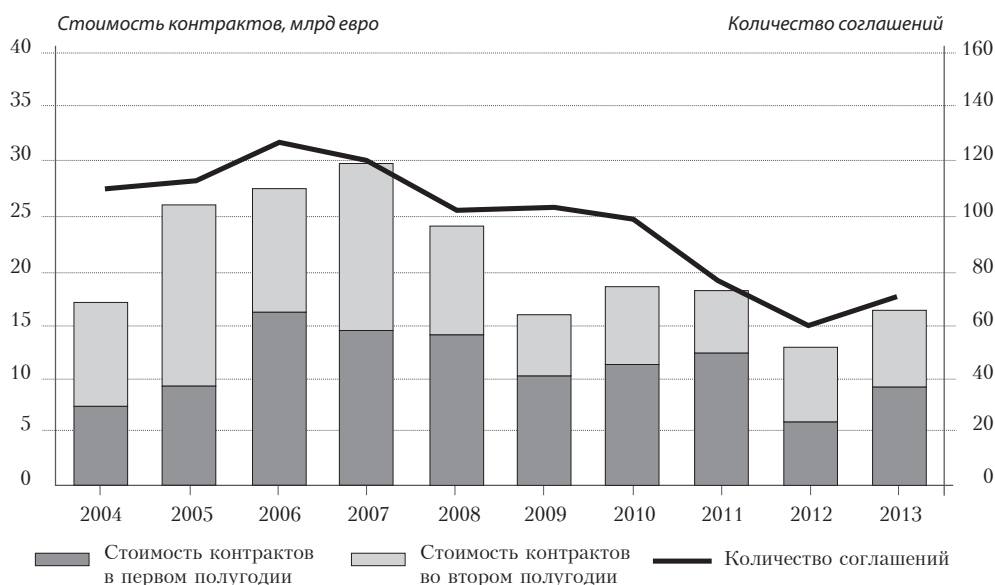


Рис. 3. Динамика развития европейского рынка контрактов ГЧП (Европейский центр экспертизы ГЧП (ЕПЕС). Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 // ЕПЕС : website. 2014. February. P. 1/6. URL: http://www.bei.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014)

Интересно сравнить западноевропейский рынок сделок в сфере инфраструктурных ГЧП с другими региональными рынками (рис. 4). Так, в 2008–2012 гг. общая стоимость ежегодно заключаемых соглашений государственно-частного партнёрства в странах Западной Европы превышала аналогичный показатель стран Северной Америки и Азии. Но уже в 2011 и 2012 гг. она оказалась сравнимой с суммарной стоимостью контрактов, заключённых в Индии, Пакистане и Бангладеш⁶. Речь прежде всего идёт об Индии, в которой инфраструктурные проекты ГЧП развиваются наиболее быстрыми темпами, как, впрочем, и во входящих в БРИКС Бразилии и Китае. В 1990–2011 гг. в этих странах было реализовано, соответственно, 604 (на сумму 272,8 млрд дол.), 550 (323,3 млрд) и 1018 (116,3 млрд дол.) инфраструктурных проектов ГЧП⁷.

⁵ Market update. Review of the European PPP Market in 2013 // ЕПЕС : website. 2014. February. P. 3/6. URL: http://www.bei.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014). P. 1/6.

⁶ Private infrastructure finance and investment in Europe // European Investment Bank : website. 2013. № 2. P. 25. URL: http://www.eib.org/attachments/efs/economics_working_paper_2013_02_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014).

⁷ Государственно-частное партнёрство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / под ред. Р. М. Нижегородцева, С. М. Никитенко, Е. В. Гоосен. Кемерово : Сибирская издательская группа, 2012. С. 101.

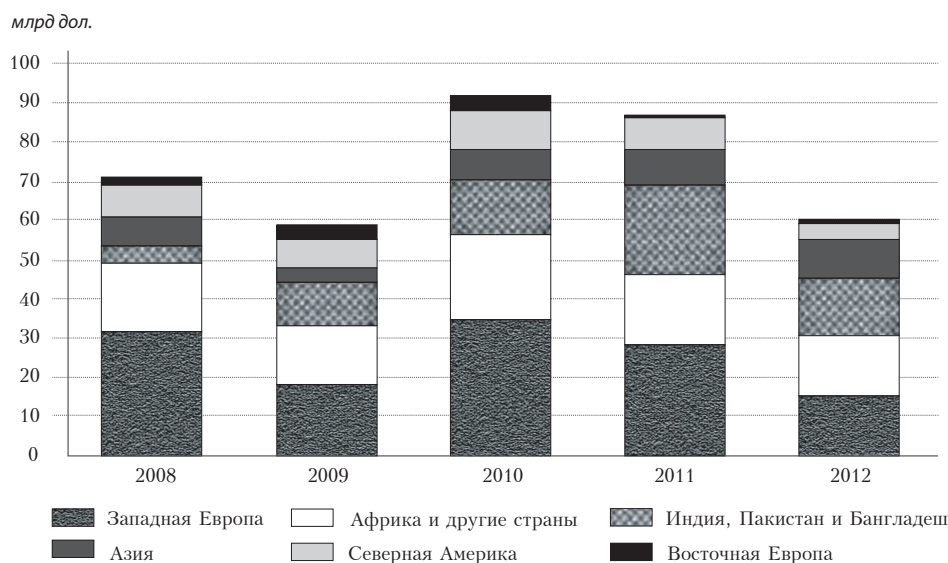


Рис. 4. Распределение проектов ГЧП по регионам мира в 2008–2012 гг., млрд дол. (Private infrastructure finance and investment in Europe // European Investment Bank : website. 2013. № 2. P. 25. URL: http://www.eib.org/attachments/efs/economics_working_paper_2013_02_en.pdf (дата обращения: 24.03.2014)

Опыт организационно-правового обеспечения государственно-частного партнёрства в ряде европейских стран

Существует достаточно много классификаций видов и форм партнёрств государства и бизнеса в инвестиционном процессе. В качестве критериев принадлежности к той или иной структурной группе обычно выступают отношения собственности (владение, пользование), объём передаваемых частным компаниям прав, степень зависимости от государства, в первую очередь в вопросах финансирования проекта и разделения рисков, и другие параметры.

В континентальной Европе чаще используется концессионный механизм, отличающийся более жёсткой регламентацией. А в странах с англосаксонской правовой системой популярны договорные модели, базирующиеся на рекомендательных документах, разрабатываемых центрами ГЧП, причём при выборе структуры и финансово-экономической модели проекта большое значение имеют позиции частных инвесторов и специализированных консультантов. И именно в тех странах, чья правовая система допускает применение ГЧП в малых и средних проектах, механизм государственно-частного партнёрства получил наибольшее распространение. В то же время во Франции, например, где концессионный договор вообще квалифицируется как административный, ГЧП, как правило, используется для осуществления более крупных проектов, но в то же время реже в сферах здравоохранения и образования.

Великобритания. Широкое развитие ГЧП в Великобритании получило в начале 90-х гг. прошлого века, когда был запущен механизм Частной финансовой инициативы (*Private Finance Initiative – PFI*) – программы государственных расходов, реализуемых на принципах государственно-частного партнёрства. В 1992 г. в рамках PFI был сформирован специальный государственный орган Treasury Task Force для оказания разносторонней помощи министерствам и ведомствам в вопросах привлечения частных инвестиций в инфраструктуру. По данным TheCityUK, на ноябрь 2011 г. в рамках PFI было реализовано 712 проектов совокупной стоимостью 54,3 млрд ф. ст., в процессе реализации находилось ещё 49 проектов стоимостью 6,3 млрд ф. ст.⁸

Причём ГЧП использовались прежде всего для осуществления крупных проектов в области здравоохранения и образования (например, программы "Partnerships for Health" и "Partnerships for Schools"). В проектах принимали участие организация Partnership UK⁹ и соответствующие министерства. Другими важными секторами, где с успехом применялись партнёрства, стали транспортная инфраструктура, утилизация мусора, строительство полицейских участков и тюрем, сфера обороны.

Так, с начала работы механизма PFI по 2011 г. в больницы было инвестировано 13 млрд ф. ст., в школы – 11,4 млрд, объекты транспортной инфраструктуры – 8,1 млрд ф. ст. Одним из крупнейших завершённых проектов стал проект по замене парка самолётов Королевских ВВС (2,7 млрд ф. ст.). Среди крупных гражданских проектов – больницы в центральной части Лондона (1,2 млрд ф. ст.) и автомобильная дорога вокруг Большого Лондона (1,1 млрд ф. ст.)¹⁰.

В то же время нужно признать, что далеко не все проекты государственно-частного партнёрства увенчались успехом. В 2003 г. в формат ГЧП был переведён лондонский метрополитен, но консорциуму "Метронет" не удалось провести модернизацию – компания разорилась и прекратила своё существование, а вверенные ей линии в 2007 г. вернулись на государственное финансирование.

Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. ещё больше обострил ситуацию, поставив реализацию многих важных проектов под угрозу. Об этом свидетельствует пример расширения автомагистрали M25. Счётная палата Великобритании установила, что в связи с ухудшением условия кредитования стоимость контракта увеличилась примерно на 826 млн

⁸ ГЧП в России: точечные проекты или масштабные институты // Промышленник России : интернет-сайт. 2012. Июль-август. URL: <http://promros.ru/magazine/2012/julaug/gchp-v-rossii-tochechnye-proekty-ili-masshtabnye-instituty.shtml> (дата обращения: 03.04.2014).

⁹ Partnership UK – государственно-частная организация (доля государства – 49 %). Была образована в 2000 г. при Министерстве финансов как орган Казначейства и действовала на постоянной основе до 2011 г. Осуществляла поддержку комплексных проектов по государственным закупкам, развитие политики в отношении закупок и инвестирования, поддержку отдельных инфраструктурных проектов, разработку моделей предоставления государственных услуг, а также инвестирование в реализацию проектов. Имела собственный бюджет и обладала определённой степенью автономности, что позволяло ей принимать решения без утверждения вышестоящего органа государственной власти.

¹⁰ См.: ГЧП в России: точечные проекты или масштабные институты.

евро (до 4,25 млрд) за период с момента, когда компания Connect Plus стала победителем тендера и до заключения контракта в мае 2009 г.¹¹

Правительство Великобритании отреагировало на эти негативные явления изменением государственного подхода к финансированию проектов ГЧП. В 2009 г. была сформулирована концепция целевого вмешательства государства, и в рамках Казначейства Соединённого Королевства был создан отдел по финансированию инфраструктуры с целью обеспечения кредитования проектов в рамках государственно-частного партнёрства. В настоящее время для рассматриваемой сферы профильным управленческим органом является отдел по вопросам политики в сфере ГЧП – в рамках Казначейства Соединённого Королевства (*PPP policy team*)¹².

Следует отметить, что в Великобритании сегодня отсутствуют профильные законодательные акты, непосредственно регулирующие государственно-частное партнёрство. В значительной части отношение к ГЧП регламентируется директивами ЕС о публичных контрактах и услугах и британским законодательством, принятым в соответствии с этими директивами, а также общими нормами британского законодательства о недвижимости, договорах, проведении конкурсных торгов, налогообложении, конкуренции и т.п.

Франция. Постановлением правительства № 2004–559 от 17 июня 2004 г.¹³ во французскую юридическую и коммерческую практику был введён Контракт государственно-частного партнёрства, что создало правовую базу для организации сотрудничества государства и бизнеса в реализации совместных проектов, имеющих важное общественное значение.

Основным органом государственного управления в области ГЧП в стране является Миссия поддержки государственно-частного партнёрства (*Mission d'appui aux partenariats public-privé*) в рамках Министерства экономики и финансов Франции. Указанная структура создана в 2005 г. и, в отличие от аналогичного органа Великобритании, не является совместным предприятием государства и частного сектора. Миссия осуществляет консультативную деятельность в отношении проектов государственно-частных партнёрств, а также рассмотрение всех сделок о ГЧП на уровне государства. Кроме того, она разрабатывает методики оценки проектов в рамках ГЧП с технико-экономической точки зрения, а также рассматривает все подобные проекты на предмет эффективности по соотношению цена/качество.

Во Франции действует также ряд законов, создающих правовые основы для реализации государственно-частного партнёрства в отдельных

¹¹ Гэллоп П. Возрождение ГЧП в Европе с помощью "вливаний капитала" от проектных облигаций / Пиппа Гэллоп // CEE Bankwatch Network : интернет-сайт. 2012. 7 ноября. URL: [http://bankwatch.org/ru/news-media/blog/vozrozhdenie-gchp-v-evrope-s-pomoshchyu-"vliivanii-kapitala"-ot-proektnykh-obligatsii](http://bankwatch.org/ru/news-media/blog/vozrozhdenie-gchp-v-evrope-s-pomoshchyu-) (дата обращения: 03.04.2014).

¹² Сазонов В. Государственно-частное партнёрство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / В. Сазонов ; Рос. ун-т дружбы народов. М., 2012. С. 207–214.

¹³ Ordonnance du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie № 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat // Journal officiel de la République Française. 2004. 19 juin. № 141. P. 10994, texte № 2. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000438720&fastPos=4&fastReqId=1640998965&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> (дата обращения: 09.04.2014).

сферах. Например, Закон Франции № 2002-1094 от 29 августа 2002 г.¹⁴ создал такие возможности применительно к строительству, реконструкции или модернизации объектов полиции, жандармерии и национальной обороны.

В 2004–2012 гг. общий объём контрактов в области ГЧП составил во Франции 18 млрд евро¹⁵. Крупнейшими по объёму капитальных вложений проектами ГЧП стали высокоскоростные железнодорожные магистрали Тур – Бордо (8 млрд евро), Ним – Монпелье (1,8 млрд), а также магистраль в Бретани (3,5 млрд евро)¹⁶.

На французский рынок проектов ГЧП оказали влияние мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. и кризис финансово-кредитной системы 2011–2012 гг. Из проектов вышло несколько крупных местных банков. Поэтому дорогостоящие проекты ГЧП удалось завершить в 2010–2011 гг. только благодаря помощи государственных банков (EIB, CDC) и государственным гарантиям. В связи с кризисом (в январе 2009 г.) сенат Франции внёс ряд предложений, чтобы с помощью различного рода правительственных интервенций сделать ГЧП более жизнеспособным инструментом. Среди них: специальные налоговые льготы, разрешение правительству ссужать банку большую часть необходимого частному партнёру кредита, тем самым позволяя банку предоставлять кредит по низким процентным ставкам, а также разрешение подписывать договор о ГЧП на основании так называемого "приспосабливаемого финансирования", не дожидаясь завершения сделок с банками. Таким образом, государственно-частное партнёрство может реализовываться за счёт правительственных средств пока условия на финансовых рынках не улучшатся¹⁷.

В конце 2012 г. состоялась аудиторская проверка, в рамках которой были проанализированы процедуры, методы контроля и результаты деятельности ГЧП. Итогом проверки стали предложения по совершенствованию этапа исследования "цена – качество" и усилению защиты общественных интересов. Больше внимания было решено уделять проектам, связанным с модернизацией уже существующей инфраструктуры, а не проектам, реализуемым "с нуля". В результате в 2013 г. количество заключённых сделок в сфере ГЧП уменьшилось с 22 до 19.

Германия. Государственно-частное партнёрство в Германии далеко не так широко распространено, как в Великобритании: на долю ГЧП

¹⁴ Loi № 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure // Journal officiel de la République Française. 2002. 30 août. P. 14398–14410. URL: http://legifrance.com/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20020830&numTexte=1&pageDebut=14398&pageFin=14410 (дата обращения: 09.04.2014).

¹⁵ Сазонов В. Указ. соч. С. 344.

¹⁶ Бержер Ф. Опыт Франции в области реализации ГЧП-проектов: уроки и перспективы / Франсуа Бержер // Министерство экономического развития Российской Федерации : интернет-сайт. 2013. 17 октября. URL: http://www.economy.gov.ru%2Fwps%2Fwcm%2Fconnect%2F2fa90d46-abb0-4e27-8822-69933edc1bc3%2F2_TM%2B2013-76%2BTA%2B113135%2B-%2BFrenchPPP%2B%2Bexperience%2BMoscow%2BOct%2B201-1_rus.ppt%3FMOD%3DAJPERES%26CACHEID%3D2fa90d46-abb0-4e27-8822-69933edc1bc3&ei=3q98U-rZE4aj4gSMtYGwBg&usg=AFQjCNGvkkGUBEdoSNwbz0tzq3jpvWkkw&sig2=ydeNtvAu45g_EagJwf7BAg (дата обращения: 28.03.2014).

¹⁷ Емельянов Ю. С. Государственно-частное партнёрство в инновационной сфере: зарубежный и российский опыт / Ю. С. Емельянов. М. : Либроком, 2011. С. 147.

приходится 3 % всех государственных инвестиций в стране¹⁸. В 2002 г. по инициативе федерального правительства был создан "ГЧП-центр компетенции" (PPP-Kompetenzzentrum), а чуть позднее образованы комитет по управлению ГЧП в строительстве публичных зданий (PPP im öffentlichen Bau) и при нём рабочие группы. Этот комитет на основе представленных экспертных рекомендаций в области налогового права, бюджетного права, правового обеспечения передачи заказов и инвестирования подготовил базовый документ, который лёг в основу закона 2005 г. "Об ускорении осуществления государственно-частного партнёрства и совершенствовании правовой базы для государственно-частного партнёрства"¹⁹.

В декабре 2007 г. решением правительства ФРГ учреждена государственно-частная консалтинговая компания Partnerschaften Deutschland ("Партнёрства Германии"). Она тесно сотрудничает с Министерством финансов и Министерством транспорта, строительства и городского развития ФРГ при участии банка развития KfW и ряда частных консалтинговых, девелоперских и других профильных германских и зарубежных компаний и кредитных институтов. В её функции входит оказание консультационных услуг для потенциальных федеральных, земельных и муниципальных заказчиков относительно целесообразности применения той или иной формы ГЧП.

В Германии проекты государственно-частного партнёрства в основном сосредоточены в сфере высотного строительства и транспортной инфраструктуры. В 2002–2013 гг. здесь было реализовано или начато более 190 проектов ГЧП²⁰.

Государственно-частное партнёрство в России²¹

О необходимости развития государственно-частного партнёрства в России говорят вот уже более 10 лет. Определённые положения ГЧП зафиксированы в среднесрочных программах, в Концепции долгосрочного развития до 2020 г.²² Существуют отдельные консультативные советы

¹⁸ Der ÖPP-Markt zum Jahresende 2013 // ÖPP Deutschland AG : website. URL: <http://www.partnerschaften-deutschland.de/oepp-markt/> (дата обращения: 03.04.2014).

¹⁹ Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften. 2005. 1. September // Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005. 2005. 7. September. Teil 1, № 56. S. 2676. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/XBCVBG10556.pdf> (дата обращения: 09.04.2014).

²⁰ Überblick zu ÖPP-Projekten im Hoch- und Tiefbau in Deutschland / Partnerschaften Deutschland : website. Berlin. 2014. 28. Februar. S. 3. URL: http://www.partnerschaften-deutschland.de/fileadmin/Daten/OEPP-Markt/OEPP-Marktzahlen/140303_Projekt Datenbank_PPP-Projekte_Dt_Stand_Ende_Februar2014.pdf (дата обращения: 20.03.2014).

²¹ Более подробно см.: Государственно-частное партнёрство в России. 40 с.

²² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Министерство экономического развития Российской Федерации : офиц. интернет-сайт. URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicplanning/concept/doc/20081117_01 (дата обращения: 09.04.2014).

в рамках различных ведомств, создан Департамент инвестиционной политики и развития государственно-частного партнёрства в Минэкономразвития РФ. В 2009 г. для координации работ по подготовке, разработке и реализации инфраструктурных проектов в российских регионах учреждено некоммерческое партнёрство "Центр развития ГЧП"²³. В ряде субъектов РФ были разработаны собственные региональные законы, регулирующие развитие государственно-частного партнёрства, что, в свою очередь, способствовало приходу инвесторов. Так, Санкт-Петербург, который одним из первых разработал закон о ГЧП, в 2014 г. лидировал среди регионов России по развитию государственно-частного партнёрства. Далее следовали Татарстан, Новосибирская, Свердловская, Нижегородская области²⁴.

Общее число проектов ГЧП федерального, регионального и муниципального уровней постепенно растёт. По данным Центра развития ГЧП, к началу 2014 г. на разных стадиях реализации в России находилось 132 проекта²⁵. Большая часть из них – концессии. Около 40 проектов реализуется в рамках региональных законов ГЧП. Однако до серьёзного прорыва в развитии государственно-частного партнёрства ещё далеко.

Несмотря на оказанную руководством страны поддержку самой идеи партнёрства государства и бизнеса, формирование рынка проектов ГЧП осложнено множеством факторов. В первую очередь надо отметить, что не только бизнес, но и органы местной власти зачастую имеют неверное представление о государственно-частном партнёрстве и его возможностях. В результате появляются плохо структурированные соглашения, малоинтересные для инвесторов экономические модели. Регионы часто не могут самостоятельно подготовить проекты для инвесторов. Кроме того, возникают проблемы и с их правовым обеспечением.

В России деятельность в рамках ГЧП регулируется как общим законодательством²⁶, так и специальными законами, к которым можно отнести федеральные законы "О концессионных соглашениях"²⁷ (июль 2005 г.), "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"²⁸ (редакция,

²³ Центр развития ГЧП объединяет представителей ведомств и организаций, участвующих в развитии инфраструктуры: органов власти, банковских, инвестиционных и консалтинговых структур, частных компаний-операторов.

²⁴ Рейтинг регионов разрабатывается Центром развития ГЧП при поддержке ТПП РФ и Минэкономразвития. В марте 2014 г. рамках "Российской недели ГЧП" он был представлен во второй раз (см.: Развитие государственно-частного партнёрства в субъектах РФ : Рейтинг регионов ГЧП-2014 / авт. коллектив: М. В. Ткаченко, А. С. Конгулов, А. А. Долгов; Центр развития государственно-частного партнёрства. М., 2014. 19 с. URL: <http://www.pppcenter.ru/assets/docs/raytingreg2014.pdf> (дата обращения: 09.04.2014).

²⁵ Шмелёва Е. Культура партнёрства / Елена Шмелёва // Российская бизнес-газета. 2014. 14 января. С. 9–10.

²⁶ Законодательную основу ГЧП составляют Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Таможенный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 20 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции".

²⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" // Российская газета : Федеральный вып. 2005. 26 июля. № 3830. URL: <http://www.rg.ru/2005/07/26/koncessii-dok.html> (дата обращения: 09.04.2014).

²⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

действующая с 1 января 2014 г.), "О соглашениях о разделе продукции" (декабрь 2004 г.) и др. Одним из основных препятствий на пути развития ГЧП стал Бюджетный кодекс, в соответствии с которым запрещено предоставлять любые государственные гарантии на срок более 10 лет. В результате возникает противоречие, заключающееся в том, что государственные обязательства по финансированию проектов ограничены трёхлетним бюджетом, а сроки окупаемости инвестиций в объекты производственной инфраструктуры составляют десятки лет. Понятно, что ни один частный инвестор не пойдёт в долгосрочные проекты без государственных гарантий и государственного финансирования.

В целом действующим законодательством обозначены институциональные контуры для осуществления деятельности в рамках ГЧП. Однако этого недостаточно для эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса. Поэтому возникла необходимость внесения существенных изменений в действующее федеральное законодательство (бюджетное, концессионное, закупочное). И такой процесс уже идёт. Так, например, Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"²⁹ сменился упомянутым выше законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Ожидается также внесение ряда поправок в концессионное законодательство. В частности, предлагается распространить практику контрактов "жизненного цикла" на все концессии, а не только автомобильные, как происходит сейчас. Поправки предусматривают также не применявшиеся до сих пор в России формы расчётов с инвесторами – так называемый механизм отложенных платежей (TIF). Это позволит государству (в первую очередь, регионам) рассчитывать с инвестором за строительство, например, дороги дополнительными бюджетными доходами, которые возникнут в связи с повышением экономической активности в результате появления объекта соглашения (дороги, водопровода и пр.).

Кроме того, в РФ разработан проект Федерального закона "Об основах государственно-частного партнёрства"³⁰, который в 2013 г. был одобрен в первом чтении. Предполагается, что Госдума его примет в 2014 г. Новый закон предусматривает возможность использования специально создаваемых проектных компаний в рамках модели SPV (*special purpose*

государственных и муниципальных нужд" // Российская газета : Федеральный вып. 2013. 12 апреля. № 3830. URL: <http://www.rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html> (дата обращения: 09.04.2014).

²⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" // Российская газета : Федеральный вып. 2005. 28 июля. № 3832. URL: <http://www.rg.ru/2005/07/28/goszakaz.html> (дата обращения: 09.04.2014).

³⁰ Проект № 238827-6 Федерального закона "Об основах государственно-частного партнёрства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Комитет по вопросам собственности. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : офиц. интернет-сайт. URL: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/052056052.html> (дата обращения: 09.04.2014).

vehicle), которая успешно применяется во многих странах с развитым институтом государственно-частного партнёрства. Смысл этой модели заключается в том, что компании с государственным участием (государственное унитарное предприятие – ГУП) смогут участвовать в проектах ГЧП одновременно и на стороне заказчика, и частично на стороне исполнителя. Государственная компания совместно с частным инвестором создаёт специальную проектную компанию (SPV), в которой доля ГУП – меньше 51 %. При такой схеме предприятие сможет полноценно привлекать инвестиции с рынка, поскольку проектной компании, имеющей долю государственного капитала, будет проще получить банковский кредит.

Большое значение для развития ГЧП имеет квалификация кадров, работающих в региональных администрациях, их умение выстроить эффективный диалог с инвестором. Поэтому чрезвычайно важна организация системы подготовки и повышения квалификации кадров по тематике ГЧП. К сожалению, существующие зарубежные образовательные материалы по проблематике государственно-частного партнёрства зачастую далеки от российской действительности, поэтому нужно создавать и распространять адаптированные образовательные материалы. "Институт государственно-частного партнёрства", образованный в 2012 г. по инициативе Центра развития ГЧП в сотрудничестве с ведущими вузами, как раз и должен способствовать реализации этой цели.

Кроме того, по мнению ряда специалистов³¹, необходимо создать единую информационную систему о ГЧП в России, в которой будут собраны сведения о лучших практиках, типовых проектах концессионных соглашений. В рамках такой системы было бы полезно сформировать реестр ГЧП-проектов. Всё это поможет не только повысить качество самих проектов, но и поднять квалификацию чиновников на местах, а также содействовать формированию профессиональных квалифицированных компаний-операторов, которые будут готовы вместе с инвесторами участвовать в подготовке и реализации подобных проектов.

Как показывает опыт зарубежных стран, государственные партнёры могут сталкиваться с рядом проблем и ловушек. Их возникновение зависит от ряда факторов, прежде всего от целей и интересов партнёров, а также квалификации исполнителей проектов. Наибольшую угрозу для развития государственно-частного партнёрства в России может представлять высокая потенциальная коррупционная составляющая проектов ГЧП.

* *
*

Разнообразие видов, форм и сфер применения ГЧП делает его универсальным механизмом для решения целого ряда долгосрочных задач – от создания и развития инфраструктуры до разработки и адаптации новых перспективных технологий. В последние годы тема создания государственно-частных партнёрств и эффективного управления ими приобрела первоочередное значение и для нашей страны.

³¹ Шмелёва Е. Чиновники сели за парты / Елена Шмелёва // Российская газета : интернет-сайт. 2013. 19 ноября. URL: <http://www.rg.ru/2013/11/19/politika.html> (дата обращения: 19.06.2014).

Ситуация, сложившаяся в российской экономике (снижение темпов роста ВВП в 2013 г. до 1,3 %, серьёзный кризис в инвестиционной сфере, утечка капитала), а также ряд внешнеполитических факторов не позволяют надеяться на скорейшее улучшение инвестиционного климата и приток иностранных инвестиций. Поэтому основным инструментом реализации крупных социально значимых проектов, в том числе связанных с образованием двух новых субъектов Российской Федерации – Крыма и Севастополя³², должно стать государственно-частное партнёрство.

Государство и частный сектор видят сегодня большие перспективы использования ГЧП в области транспортной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства. В то же время для нашей страны не менее актуальны и проекты, охватывающие социальную инфраструктуру: школы, больницы, детские сады, культурные объекты, т.е. те сферы, которые явно недофинансированы и куда государство ожидает прихода частного капитала. Однако бизнес пока не рассматривает эти области в качестве перспективных для ГЧП (вероятно, в силу отсутствия достаточно проработанных подходов и схем привлечения частных инвесторов). Дальнейшее развитие государственно-частного партнёрства в России, безусловно, будет зависеть от того, станет ли государство квалифицированным заказчиком проектов ГЧП. Ведь феномен государственно-частного партнёрства неоднозначен. Без сомнения, по сравнению с другими альтернативными вариантами такие проекты могут принести больше экономических выгод, в том числе больший доход при лучшем соотношении цены и качества. Но эти преимущества носят скорее потенциальный характер и могут возникнуть только если не допускать доминирования частных интересов над общественными.

Ключевые слова: *государственно-частное партнёрство – проекты ГЧП – рынок соглашений в сфере ГЧП – западноевропейские страны – Россия.*

Keywords: *public-private partnership – PPP projects – Market agreements in PPPs – Western European countries – Russia.*

³² Министерство экономики РФ оценивает объёмы российских инвестиций, требующихся для восстановления транспортной и рекреационной инфраструктур полуострова Крым, в 4–5 млрд дол.