

ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО МАСШТАБА

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО (ГЧП) КАК СХЕМА РЕШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАДАЧ ПО РАЗВИТИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РЯДЕ РАЗВИТЫХ И РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН УЖЕ ПРОДЕМОНСТРИРОВАЛО СВОЮ ЭФФЕКТИВНОСТЬ. В РОССИИ, НЕСМОТРИ НА РАСТУЩУЮ ПОТРЕБНОСТЬ В ПРИВЛЕЧЕНИИ В ЭТУ СФЕРУ ЧАСТНОГО БИЗНЕСА, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОЕКТОВ ГЧП НАТАЛКИВАЕТСЯ НА ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ПРЕГРАДЫ.

ОЛЬГА КУЧЕРОВА

ВОПРОС В НАЗВАНИИ Первые попытки создания базы для ГЧП были предприняты еще в 1992 году, когда появился закон «О строительстве и эксплуатации автомобильных дорог на коммерческой основе». Однако сам термин появился существенно позже — предшествовала этому своего рода идеологическая дискуссия: как правильно называть эту форму взаимодействия: частно-государственное партнерство (позиция Высшей школы экономики) или государственно-частное партнерство (версия Института экономики РАН). В результате остановились на втором варианте.

Руслан Гринберг, директор Института экономики РАН, так пояснил выбор терминологии: «Мне всегда казалось, что частно-государственное партнерство — это когда частник просит государство (дать денег. — „б“) для того, чтобы ограбить казну. А государственно-частное партнерство имеет какой-то смысл, потому что инфраструктурные проекты по определению требуют какого-то долговременного горизонта, а это автоматически требует государственных денег».

Настоящий старт внедрению ГЧП был дан около десяти лет назад с принятием в 2005 году ФЗ №115 «О концессионных соглашениях», который позволил развиваться одной из форм ГЧП, сейчас широко применяемой, в частности, в проектах развития транспортной инфраструктуры. С тех пор в закон вносились изменения и дополнения, последние — совсем недавно, они призваны снять некоторые ограничения.

Разразившийся в 2008–2009 годах кризис подстегнул развитие проектов ГЧП. В сложной экономической обстановке бизнесу особенно интересны надежные вложения в качественные, тщательно проработанные проекты с приемлемым уровнем рисков. Однако процесс оказался гораздо более сложным, чем ожидалось на старте. Причин тому несколько: отсутствие федерального закона о ГЧП, трудности с получением доступа к длинным кредитным ресурсам, отсутствие ориентации на проектную работу и т. п.

В результате, как отмечает Никита Масленников, главный аналитик ИНСОР, сложилась парадоксальная ситуация: «Востребованность ГЧП стремительно возрастает, возможность его применения стремительно разрушается».

ИНИЦИАТИВА НА МЕСТАХ В отсутствие федерального закона в 2006–2012 годах около 70 регионов приняли свои собственные законы, позволяющие им работать в сфере ГЧП: Санкт-Петербург, Томская, Кемеровская, Челябинская, Курганская области, Республика Дагестан, Республика Горный Алтай, Республика Калмыкия, Республика Тыва, Республика Удмуртия, Ставропольский край и др. В шести из них региональные законы были приняты с учетом положений модельного федерального закона (Кемеровская, Челябинская, Курганская области, Республика Тыва, Республика Удмуртия, Ставропольский край).

Однако говорить о полноценном развитии ГЧП в России как инструмента финансирования социальных инфраструктурных проектов пока преждевременно. Региональные законы нуждаются в поддержке в рамках создания отдельного федерального закона. «В любой момент представитель прокуратуры может перекалфицировать проект ГЧП в госзакупку, а в худшем случае возбудит уголовное дело, — отмечает Игорь Фролов, заместитель руководителя аппарата комитета по вопросам собственности Госдумы. — Это создает огромное количество рисков и не позволяет называться ГЧП на муниципальном уровне». Однако такая позиция справедлива только для некачественно подготовленных ГЧП, при которых зачастую действительно госзакупки маскировались под ГЧП. Проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» был подготовлен и согласован правительством еще в апреле 2012 года, 26 апреля 2013 года законопроект был внесен на рассмотрение в Государственную думу Российской Федера-



АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВ / ИНТЕРПРЕСС / ГИСК

ПРОЕКТЫ, ИСПОЛЗУЮЩИЕ СХЕМУ ГЧП, РЕАЛИЗУЮТСЯ ПРЯМО В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ ПРИ СОЗДАНИИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ГДЕ НАИБОЛЕЕ ЧЕТКО ПРОПИСАНА ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА РАБОТЫ ПАРТНЕРОВ

ции и принят в первом чтении. В настоящее время Минэкономики России совместно с комитетом Государственной думы по вопросам собственности осуществляют доработку законопроекта для его рассмотрения во втором чтении в Государственной думе Российской Федерации. Рассмотрение намечено на октябрь, но в Минэкономики не уверены, что удастся до этого момента устранить все имеющиеся разногласия с администрацией президента. Основная цель, которая ставилась перед законопроектом, по словам Игоря Фролова, — «не порушить те практики, которые стали создаваться, и те ростки ГЧП, которые пошли у нас в регионах». Вторая задача — дать максимальные полномочия по правовому регулированию, составлению проектов субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям. И третья — исключить возможность их перекалфикации. «При этом мы всегда очень четко придерживались линии и пытаемся это сейчас доказать, что проект определяется соглашением сторон и невозможно все регулировать одним законом», — подчеркивает господин Фролов.

Важнейшим положением законопроекта является возможность возникновения права частной собственности на объект соглашения о ГЧП после его ввода в эксплуатацию. Данное условие является ключевым для предоставления финансирующими организациями кредитных средств для реализации проекта.

В подготовленном законопроекте также прописан блочный принцип формирования форм ГЧП. «Мы не переписываем все существующие модели и формы, мы даем блоки, из которых их можно создать, и полностью развязываем руки партнеру. Очень важные вещи в законе прописаны — это, например, что на стороне партнеров может быть множественность лиц», — рассказывает Игорь Фролов. Именно это отчасти и является камнем преткновения, так как администрация президента требует перечислить в законопроекте все формы ГЧП и запретить проекты ГЧП на муниципальном уровне, потому что они якобы еще не готовы к этому. «Вопрос сейчас такой: либо мы отказываемся от тех принципов, которые закладывались при первоначальной разработке законопроекта, и тогда он действительно будет не нужен, иначе мы навредим этим проектом, либо мы все-таки убеждаем,

что в таком виде он будет нормальный, он будет работать и он не будет никому мешать», — поясняет Игорь Фролов. По плану работы Государственной думы обсуждение законопроекта намечено на октябрь. Между тем некоторые эксперты идут еще дальше и считают, что не стоит ограничиваться только принятием федерального закона, а развивать и другие инструменты. Никита Масленников подчеркивает, что неслучайно вместе с идеологией закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» возникла идея выпуска инфраструктурных облигаций, но рынок инфраструктурных облигаций пока так и не возникло, подчеркивает эксперт: «Когда вообще нет целого класса рыночного, такого института, как секьюритизация активов, потому что ни один инвестор не примет инфраструктурную облигацию к себе в портфель, если у вас нет закона о секьюритизации, не заработает в стране ГЧП».

ПАРТНЕРСКОЕ РАЗНООБРАЗИЕ В проект закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» заложено девять форм государственно-частного партнерства. Две существующие уже давно формы — концессионный и специальный режим для автодорог — позволили ГЧП развиваться опережающими темпами как раз в области транспортного строительства. «Там, где есть спрос бизнеса, и там, где инвестиции быстро возвращаются частному инвестору, проблема в получении частных инвестиций в общем-то не существует и решается достаточно легко. И сегодня действительно инвестиции приходят в различные морские порты, строительство, перегрузочные узлы, складские комплексы», — делится Екатерина Решетова, ведущий научный сотрудник Института экономики транспорта Высшей школы экономики, подчеркивая, что гарантированные нормы минимальной доходности на инвестиционные вложения (от 12,5%) — «комфортный возврат на безрисковые вложения частного инвестора».

Однако даже при таких благоприятных условиях ожидания по поводу прихода инвесторов в развитие дорожной сети не оправдываются: сеть платных дорог расширяется, но частных инвестиций в развитие этой дорожной сети вкладывается слишком мало. Одна из причин, по мнению эксперта, в том, что «кредитная ставка большинства банков порядка 10–12% годовых является для таких крупных проектов, по сути, запретительной». Екатерина Решетова предлагает ограничить ставки по кредитам государственных банков на уровне 5,5% годовых. «Это примерно тот уровень, который действи-

тельно будет способствовать привлечению частных инвесторов для вложения собственных инвестиций», — уверена она.

Еще одной областью применения ГЧП на сегодняшний день является строительство школ и детских садов, что связано с необходимостью реализации майских указов президента. «Для выполнения указанных задач регионам нужен гибкий инструментарий привлечения финансирования, в первую очередь речь идет о нахождении права собственности на объект у инвестора и его залог финансирующей организации», — отмечает Мария Ярмальчук, начальник отдела развития ГЧП департамента инвестиционной политики и развития ГЧП Минэкономики РФ.

Эксперты также отмечают необходимость совершенствования и внесения изменений в нормативные базы смежного законодательства, в первую очередь бюджетного, так как в проектах ГЧП задействованы долгосрочные бюджетные обязательства — контракты, которые заключаются по схемам ГЧП, обычно предполагают 20-летний и более срок реализации, а бюджет планируется на три года. Находящийся сейчас на согласовании законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» позволит синхронизировать с действующим налоговым, бюджетным, земельным, градостроительным, контрактным и отраслевым законодательством федеральную и региональную практику реализации проектов ГЧП.

Кроме того, 21 июля принят подготовленный Минэкономики России федеральный закон №265-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон „О концессионных соглашениях“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации», расширяющий сферы применения концессионного механизма создания более благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в реализацию проектов в рамках концессионного законодательства. «В настоящее время министерством ведется постоянная системная работа по созданию прозрачных и понятных правил реализации проектов ГЧП, результатом чего должны стать расширение практики и повышение эффективности реализации проектов, а также рост качества предоставляемых услуг», — отмечает госпожа Ярмальчук. — Так, в частности, недавно внесенные изменения в закон о концессиях подразумевают: распространение механизма платы концедента концессионеру в отношении всего перечня объектов концессионного соглашения (КС), возможность заключения КС по инициативе частного инвестора, возможность проведения совместного конкурса в отношении объектов, расположенных на территории нескольких публично-правовых образований, преимущественное право выкупа концессионером объекта КС после окончания срока его действия, предусмотрены особенности приватизации объектов концессионного соглашения. В текст закона включен также ряд поправок, касающихся сферы ЖКХ. С принятием данных поправок Минэкономики России не ожидает лавинообразного роста количества заключенных КС, но в тех сферах, где ограничения чувствовались особенно болезненно, должен произойти рост числа реализуемых проектов. Особенно важным в этой связи мы считаем введение частной инициативы». ■

В ПРОЕКТ ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ЗАЛОЖЕНО ДЕВЯТЬ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА