

Государственно-частное партнерство — актуальная форма реализации инфраструктурных проектов

© 2018 г. К.В. Дружков^{1,*}, В.Л. Еремин^{2,*}

¹ Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики, оптики (ИТМО), Санкт-Петербург

² Высшая школа государственного администрирования (ВШГА) МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва

* E-mail: dkv83@mail.ru ** E-mail: VladimirLE@anspa.ru

Поступила в редакцию 04.04.2017 г.

В данной статье рассматривается актуальная форма взаимодействия государств и частного бизнеса при реализации крупных инфраструктурных экономических проектов — государственно-частное партнерство. Механизм такого партнерства позволяет государствам оптимизировать расходование бюджетных средств на реализацию важных, но крайне дорогих проектов в ключевых сферах народного хозяйства. В долгосрочном плане государства могут реализовать больше крупных социально значимых проектов с привлечением частных партнеров. Частный бизнес, благодаря государственно-частному партнерству, имеет возможность успешно реализовывать крупные, долгосрочные проекты и разделять риски реализации проекта с государственными партнерами. Без государственного участия реализация подобных крупных проектов частным сектором была бы невозможна из-за дороговизны заемного финансирования. Рентабельность проекта была бы отрицательной, ввиду того что уровень принимаемого риска был бы настолько большой, что вероятность завершения проекта в срок и с необходимым результатом была бы минимальной. Первый опыт реализации проектов государственно-частного партнерства появился в мире задолго до XX в. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в разных странах имеет свои особенности. Во многих странах существуют специальные органы для управления проектами государственно-частного партнерства. В мировой практике проекты государственно-частного партнерства реализуются в широком спектре отраслей — от строительства автомобильных дорог до больниц. В современной России институт государственно-частного партнерства активно развивается в различных сферах. В российской практике государственно-частного партнерства уже есть ряд крупных успешных реализованных проектов. При этом возникают свои особые проблемы и особенности.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственные закупки, концессия, инвестиционный фонд, частный партнер.

Классификация JEL: H54.

DOI: 10.31857/S042473880003324-5

Современные реалии возрастающей глобальной конкуренции требуют от всех стран очень крупных инвестиций в свое устойчивое развитие не только для улучшения позиций в глобальной конкурентной борьбе, но и для их удержания на текущих уровнях. В условиях глобальной нестабильности, существенного замедления темпов экономического роста в России, по сравнению с развитыми странами, большого объема социальных расходов в бюджетах регионов и федерального уровня, а также их долговой нагрузки, жизненно важным направлением инвестиционного развития в стране может и должно стать государственно-частное партнерство (ГЧП).

В сегодняшнем понимании ГЧП зародилось в Великобритании в 1992 г. в рамках новой на тот момент концепции управления государственной собственностью, названной “частная финансовая инициатива” — Private Finance Initiative (PFI) (Емельянов, 2013, с. 59). Ее главной целью была максимальная передача бизнесу через соглашения о партнерстве функций финансирования строительства, эксплуатации, реконструкции и управления объектами государственной собственности в сферах производственной и социальной инфраструктуры. Опыт тесного взаимодействия государства и бизнеса в процессе выполнения совместных инвестиционных проектов возник еще за-

долго до XX в. Первый водный канал с привлечением частных средств по концессионному принципу был построен во Франции в 1552 г., знаменитая Эйфелева башня также считается результатом реализации ГЧП (Кабашкин, 2010, с. 22–23).

Правовое регулирование ГЧП в каждой стране имеет свои особенности. Кроме соответствующего законодательства, во многих государствах созданы специальные органы управления такими проектами (Варнавский, Клименко, Королев, 2010, с. 57–65). В Испании реализуется большое число инфраструктурных проектов в сфере строительства, эксплуатации, ремонта автомобильных дорог. Для этого было создано специальное государственное агентство SEITT. Для развития британской системы управления ГЧП в современном виде в 2000 г. была создана специальная государственно-частная компания Partnership UK. Она производит оценку проектов и результатов их выполнения, разрабатывает модели ГЧП, подписывает договоры о развитии партнерства, сопровождает проекты и участвует в распределении их рисков. По подобной же схеме сформировано управление проектами ГЧП и в ряде других государств, в том числе в Германии.

Иным образом происходит управление проектами ГЧП во многих развивающихся странах. В них обычно принимают специальное законодательство по ГЧП. В основном это касается концессий. Также здесь формируют соответствующие специальные государственные органы управления и регулирования ГЧП. В Польше функционирует специальное агентство, регулирующее деятельность на платных автодорогах. Важнейшей сферой деятельности подобного регулирующего органа является определение правил системы управления ГЧП в стране.

Российская модель выполнения крупными инфраструктурными проектами с использованием механизма ГЧП во многом использует зарубежные подходы к управлению проектами ГЧП. В России существуют свои проблемы и особенности в области ГЧП.

Недостаток финансирования в 1990-е годы привел к созданию крупного отложенного инвестиционного спроса. Это создало ситуацию, когда в нашей стране проекты ГЧП требуются во всех отраслях. Первым положительным опытом реализации проектов ГЧП в современной России были *соглашения о разделе продукции* (далее — СРП), которые представляют собой договоры. В соответствии с ними Российская Федерация предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить такие работы за свой счет. Также он несет существенный риск, который детально описывается в соглашении. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия и порядок раздела продукции между сторонами соглашения (Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции” от 30.12.1995 № 225-ФЗ). От заключения подобных соглашений российское руководство отказалось в двухтысячные годы, но до сих пор еще действует ряд успешных проектов, в том числе СРП при разработке нефтегазоконденсатных месторождений — проекты “Сахалин-1”, “Сахалин-2”, заключенные в середине 1990-х годов. Реализация данных соглашений привела к тому, что глубоко дотационная Сахалинская область стала одним из ведущих регионов России.

В России до сих пор распространены разные точки зрения на то, что в целом представляет собой ГЧП. Одни авторы понимают его широко — как вообще любое взаимодействие между властью и бизнесом; другие рассматривают ее в узком смысле — как реализацию крупных инфраструктурных проектов с использованием ресурсов государства и частных партнеров.

В принятой в 2008 г. “Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года” (Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р) предусмотрено, что в целях повышения благосостояния граждан России и динамичного развития экономики, в том числе для снижения предпринимательских и инвестиционных рисков, предлагается максимально полно использовать возможности ГЧП. Оно должно применяться прежде всего в сферах исследований, разработок, распространения новых технологий, развития инфраструктуры. Также указано на необходимость формировать комплексную систему финансовых институтов развития и разрабатывать механизмы ГЧП для инвестиционных целей. Одновременно в “Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными)

финансами на период до 2018 года” (Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р) указывается на необходимость проработки и расширения *практики применения фондов целевого капитала*, особенно в сферах науки, образования, культуры как одного из направлений развития ГЧП в России. В данной программе указывается на то, что использование ГЧП не должно ограничивать конкуренцию.

В современной научной и учебной литературе можно найти разные определения ГЧП. По мнению сотрудника Всемирного банка Д. Делмона, изложенному в публикации *“Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти”*, ГЧП — соглашение между публичной и частной сторонами о предоставлении инфраструктурных услуг населению или об оказании помощи государству и муниципалитетам в предоставлении этих услуг (Делмон, 2010, с. 5).

Так, например, в монографии А.В. Белицкой указывается, что в понятии ГЧП первичным является “государственное”. Это подразумевает, что государство инициирует проект, далее государство привлекает бизнес для решения общественно значимых задач (Белицкая, 2012, с. 28–29). Профессор В.Г. Варнавский разделяет приведенную выше позицию о том, что государство доминирует в проектах ГЧП. Он указывает на то, что государство стоит на первом месте, так как именно оно является инициатором подавляющего большинства проектов ГЧП, их главным действующим лицом и доминантой (Варнавский, Клименко, Королев, 2010, с. 12–13). ГЧП имеет две составляющие: 1) систему отношений между государством и бизнесом, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития, 2) также конкретные проекты, реализуемые совместно государственными органами и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.

На наш взгляд, наиболее удачное определение ГЧП сформулировано в Федеральном законе *“О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”* от 13.07.2015 № 224-ФЗ (далее — 224-ФЗ), где указано: “Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества” (Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ).

В рамках ГЧП нет необходимости направлять бюджетные средства в строительство платной автодороги, если проект является для инвестора окупаемым в приемлемой перспективе, т.е. он способен генерировать доход, достаточный для возврата инвестиций с учетом необходимой нормы рентабельности для частного партнера. Бюджетные средства можно направить на строительство дороги в населенном пункте, где механизм ГЧП не может быть реализован, или в иные приоритетные направления.

Практика российской действительности показывает, что в основном ГЧП реализуется в сфере строительства и в форме концессий. Торги со стороны органов государственной власти для выбора партнера на реализацию проектов ГЧП в форме концессионных соглашений происходят на открытых и закрытых конкурсах в соответствии с законом РФ *“О концессионных соглашениях”* (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ). В этой связи механизм выбора партнера в проектах ГЧП схож с определением подрядчика в рамках обычных государственных и муниципальных закупок в соответствии с Федеральным законом *“О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”* (от 05.04.2013 № 44-ФЗ). Схожесть данных механизмов часто вызывает претензии у Федеральной антимонопольной службы России, так как механизм концессий можно рассматривать как трансформированную форму государственных закупок.

В целях содействия развитию проектов ГЧП в России в настоящее время созданы специальные институты. В первую очередь необходимо отметить государственную корпорацию “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)” (далее — ВЭБ). ВЭБ создан и действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики России, ее диверсификации и стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной предусмотренной законодательством деятельности (Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ).

В соответствии со ст. 179.2 Бюджетного кодекса РФ в России могут создаваться *инвестиционные фонды* — как часть средств бюджета, подлежащая использованию для реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. К инвестиционным фондам относится Инвестиционный фонд Российской Федерации и инвестиционные фонды субъектов Российской Федерации.

Серьезной проблемой при реализации проектов ГЧП в России все еще является слабость и неустойчивость кредитной системы в плане долгосрочного проектного финансирования. Этот вопрос приобрел особую актуальность в связи с текущим экономическим кризисом и санкциями, наложенными на Россию и ее многие крупнейшие компании. Только очень крупные единичные банки, крупнейшие инвестиционные фонды и корпорации сейчас способны профинансировать частного партнера в рамках долгосрочного проекта ГЧП с существенным объемом необходимых ресурсов. Больше всего в России проекты ГЧП представлены в автодорожном строительстве. В частности, один из крупнейших государственных российских банков ВТБ является лидером консорциумов, которые реализовали такие крупнейшие российские проекты ГЧП, как строительство центрально-южного участка “Западного скоростного диаметра” и реконструкция аэропорта “Пулково”.

В конце 2014 г. был принят ряд нормативных правовых актов, которые регламентируют предоставление проектного финансирования со стороны государства. В частности, Правительство Российской Федерации приняло Программу поддержки инвестиционных проектов, реализуемую на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования (Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2014 № 1044), утверждена межведомственная комиссия по отбору таких проектов (Постановление Правительства РФ от 09.12.2014 № 1341), отобраны системообразующие банки, через которые будет осуществляться проектное финансирование (Сбербанк, ВТБ и иные).

Реализуется Федеральный закон “О промышленной политике в Российской Федерации” (Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ). На основании данного закона и подзаконных актов осуществляется финансовая поддержка компаний в сфере промышленности, информационно-консультационная поддержка субъектов деятельности в сфере промышленности, заключаются и реализуются специальные инвестиционные контракты, осуществляется поддержка субъектов деятельности в сфере промышленности в области внешнеэкономической деятельности.

Все это создает существенный стимул развитию экономики России в целом, стимулирует рост числа и качества проектов ГЧП, что, по-нашему мнению, обязательно положительно отразится на качестве жизни граждан Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Белицкая А.В. (2012). Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография. М.: Статут.
- Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. (2010). Государственно-частное партнерство: теория и практика: Учебное пособие. М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики.
- Делмон Д. (2010). Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.fcpr.ru/upload/iblock/7ac/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: август 2017 г.).

- Емельянов Ю.С. (2013). Государственно-частное партнерство: инновации и инвестиции: мировой и отечественный опыт. М.: ЛИБРОКОМ.
- Кабашкин В.А. (2010). Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. М.: Дело.

REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Belitskaya A.V. (2013). Legal Regulation of Public Private Partnership. Monograph. Moscow: Statute (in Russian).
- Delmon D. (2010). Public Private Partnership in Infrastructure: Practical Guide for Public Authorities. — Available at: http://www.fcpf.ru/upload/iblock/7ac/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf (accessed: January, in Russian).
- Emelianov Y.S. (2013). Public Private Partnership: Innovation and Investment. Moscow: World and Domestic Experience, Librokom (in Russian).
- Kabashkin V.A. (2010). Public Private Partnership: International Experience and Russian Perspectives. Moscow: Delo (unpublished, accepted at the Editor) (in Russian).
- Varnavskiy V.G., Klimenko A.V., Korolev V.A. (2010). Public Private Partnership Theory and Practice. Tutorial. Moscow: Publishing House of the State University — Higher School of Economics (in Russian).

Public-Private Partnership — an Actual Form of Implementation of Infrastructure Projects**K.V. Druzhkov^{1,*}, V.L. Eremin^{2,**}**

¹ *National Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics; Saint-Petersburg, Russia*

² *GSPA at Lomonosov Moscow State University; Moscow, Russia*

* *E-mail: dkv83@mail.ru* ** *E-mail: VladimirLE@anspa.ru*

Received 04.04.2017

This article is about actual form of cooperation between states and the corporate partners in big infrastructural economic projects — public-private partnership. The mechanism of public-private partnership helps states to optimize using of state budget resources on the implementation of important, but expensive projects in key areas of national economy. In long-term period, states can realize more socially significant projects. Private business in public-private partnership has an opportunity to realize major, long-term projects and to share risks of the project implementation with state partners. Without state participation, the implementation of such significant projects would be impossible because of the high cost of debt financing. The profitability of the project would be negative, because of the high level of risk, so the likelihood of completion of the project on time and with the necessary result would be minimal. The first experience of implementation of public-private partnership appeared long before the 20th century. Legal regulation of public-private partnership differs in different countries. In many countries there are special bodies for project management in public-private partnership. In the world practice public-private partnership projects are implemented in a wide range of industries from the construction of highways to hospitals. In the Russian practice of public-private partnership there are already a number of significant successful projects implemented. In this case, there are our own special problems and features.

Keywords: Public-private partnership, state procurement, concession, investment fund, private partner.

JEL Classification: H54.

DOI: 10.31857/S042473880003324-5