

Проблемные вопросы развития государственно-частного партнерства: тормоза и драйверы

Тукаев Вячеслав Александрович

Федеральная антимонопольная служба по Санкт-Петербургу
Заместитель руководителя управления
tukaev1971@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье освещены проблемные вопросы развития государственно-частного партнерства. Отражены формы организации ГЧП. Рассмотрен опыт применения нормативно-правовых актов в сфере ГЧП в зарубежных странах. Проведен анализ использования различных методов и инструментов реализации соглашений проектов ГЧП, которые присутствуют в зарубежных нормативно-правовых актах и в отечественном законодательстве. Указаны недостатки в законодательстве о ГЧП. Изучена проблематика целей и понимания результатов при реализации проектов ГЧП со стороны государства, частного инвестора и общества. Рассмотрено, в чем заключается сложность процедуры принятия решений в рамках ГЧП и как это отражается на финансовых условиях участия сторон.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

партнерство, бизнес, финансирование, проблемы, проект, анализ, соглашения, методы, взаимодействие

Tukaev V. A.

Problem Issues of Public-private Partnership Development: Brakes and Drivers

Tukaev Vyacheslav Aleksandrovich

Administration of the Federal Antimonopoly Service on St. Petersburg (Russian Federation)
Deputy Head
tukaev1971@mail.ru

ABSTRACT

In the article problem, issues of development of public-private partnership are taken up. Forms of the PPP organization are reflected. Experience of application of normative legal acts in the PPP sphere in foreign countries is considered. The analysis of use of various methods and instruments of implementation of agreements of projects of PPP that are present at foreign normative legal acts and at the domestic legislation is carried out. Shortcomings of the legislation on PPP are specified. The perspective of the purposes and understanding of results at implementation of projects of PPP from the state, the private investor and society is studied. It is considered what complexity of the procedure of decision-making within PPP consists in and as it is reflected in financial conditions of participation of the parties.

KEYWORDS

partnership, business, financing, problems, project, analysis, agreements, methods, interaction

В последнее время в России реализуется большое количество масштабных и социально значимых инвестиционных проектов, связанных со строительством объектов инфраструктуры, спортивных сооружений, освоением и развитием территорий и т. п. При этом проекты реализуются не только на федеральном, но и на региональном уровне. Очевидно, что для их осуществления необходимо огромное количество ресурсов, прежде всего — финансовых. В качестве источников финансирования тако-

го рода проектов в основном используются средства федерального и региональных бюджетов, что дает весьма ощутимую нагрузку на их расходную часть.

В этой связи, особенно в условиях кризиса, перед властями возникает дилемма: либо отказаться от реализации подобных проектов, что существенно ухудшит социально-экономические показатели развития регионов и страны в целом, либо реализовывать их «любой ценой», в том числе за счет увеличения бюджетных дефицитов, что также не является приемлемым решением. Одним из перспективных направлений решения данного вопроса является использование механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), которое уже давно активно используется в большинстве стран с развитой экономикой, а в России только начинает развиваться. Соответствующий федеральный закон вступил в силу всего лишь год назад.

В том числе и по причине небольшого опыта реализации проектов ГЧП в России, развитие данной сферы и применение механизма ГЧП для осуществления социально значимых инвестиционных проектов связано с рядом проблем. На данные проблемы необходимо обращать внимание, выделять их, определять причины их возникновения, тем самым предполагая разработку мер на федеральном и региональном уровнях для снижения барьеров осуществления и развития проектов ГЧП, что будет способствовать расширению практики привлечения частного бизнеса к решению важных для общества в целом задач.

Анализ опыта реализации ГЧП в России, а также исследование литературных источников позволили автору выделить проблемы, которые, на его взгляд, являются действительным препятствием для эффективного развития и расширения сфер применения проектов ГЧП. Рассмотрим их более детально.

Проблема 1. Несовершенство нормативно-правовой базы ГЧП

Отечественное нормативно-правовое регулирование ГЧП пока еще недостаточно эффективно в силу своей маленькой истории, национальных особенностей инициации и принятия нормативно-правовых документов и ряда других причин. Законодательство о ГЧП должно регулировать данную сферу, предполагая, с одной стороны, регламентацию форм применения соглашений между частным и публичным партнерами (государством или муниципалитетом), а с другой — применение основных инструментов регулирования инициации и реализации данных проектов. С этой точки зрения можно рассмотреть опыт применения нормативно-правовых актов в сфере ГЧП в странах с развитой экономикой, а также провести анализ отечественной законодательной базы с учетом недавно введенного Федерального закона «О государственно-частном партнерстве...»¹.

По результатам проделанной работы мы полагаем, что необходимо отметить два ключевых момента. Первый момент — это разнообразие форм организации ГЧП. Анализ зарубежного опыта позволил дополнить присущий российской регуляторной практике список форм взаимодействия в рамках ГЧП. Перечень возможных форм организации взаимодействия сторон в рамках ГЧП может выглядеть следующим образом [1, 3, 4]:

1. Проектирование и строительство с передачей прав (*Design/Build and transfer*).

В данной форме взаимодействия частная сторона осуществляет полный комплекс работ по созданию объекта инфраструктуры (от проектирования до строительства), а затем за определенную компенсацию передает его в собственность государства.

¹ Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. *Строительство объекта с передачей в собственность государства с правами на дальнейшую эксплуатацию и получение дохода (ВТО).* В данной форме порядок действий сторон следующий: частная сторона осуществляет строительство или реконструкцию объекта инфраструктуры, затем передает его в собственность государства, но впоследствии имеет возможность его эксплуатации и получения дохода от его использования.
3. *Строительство, эксплуатация с последующей передачей в собственность государства (BOT/DBTO).* Эта форма организации ГЧП схожа с предыдущей, но отличается одним принципиальным моментом — передача в собственность государства объекта инфраструктуры осуществляется после эксплуатации объекта частной стороной в течение некоторого времени.
4. *Проектирование/строительство/реконструкция с последующей арендой государством (BOL / DBOLT / DBOL / DBOLT).* Особенностью данной формы ГЧП является то, что после проектирования, строительства (или реконструкции) объекта частная сторона передает данный объект государству в аренду с дальнейшей возможностью выкупа.
5. *Эксплуатация объекта частной стороной при государственной собственности на объект (Operation and maintenance).* Частная сторона осуществляет использование объекта инфраструктуры, получает с него доход, но права собственности на объект остаются у государства.
6. *Проектирование/строительство/реконструкция, финансирование и эксплуатация за компенсацию от государства (DBFO/PFI).* Частная сторона осуществляет проектирование, строительство/реконструкцию объекта инфраструктуры, финансирование указанных процессов, а также эксплуатацию объекта по стандартам качества, согласованным с государством, а последнее выплачивает частному партнеру денежную компенсацию.
7. *Совместное предприятие.* Создание совместного предприятия с правами, ответственностью и разделением дохода в зависимости от доли участников.

Вторым моментом, на который необходимо обратить внимание, является использование различных методов и инструментов реализации соглашений проектов ГЧП, которые присутствуют в зарубежных нормативно-правовых актах и в отечественном законодательстве. В качестве основных норм, которые должны регулировать ГЧП и присутствовать в нормативно-правовых документах, нами были выбраны следующие:

- 1 — формирование специальных структур для реализации ГЧП;
- 2 — механизм отбора проектов;
- 3 — гибкость условий ГЧП;
- 4 — согласованность действий между кредиторами;
- 5 — наличие прямого соглашения между сторонами;
- 6 — гибкое описание объекта соглашения для расширения сфер применения ГЧП;
- 7 — распределение прав собственности и возможность передачи объекта в собственность;
- 8 — механизм реализации заложенных прав между несколькими инвесторами;
- 9 — механизм дальнейшей уступки/переуступки прав;
- 10 — обеспечение прав частной стороны при изменении законодательства;
- 11 — механизм обеспечения прозрачности принятия решения о проекте ГЧП и дальнейшей его реализации.

Сравнительный анализ данных норм в отечественном и зарубежном законодательстве приведен в табл. 1.

Как видно из таблицы, появление нового федерального закона, непосредственно регулирующего сферу государственно-частного партнерства, позволило ликвидировать несколько проблемных зон в нормативно-правовом регулировании данной

**Анализ правовых норм, регулирующих ГЧП в отечественном
и зарубежном законодательстве**

Страна Закон	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Россия Федеральный закон № 224-ФЗ «О гос.- частном партнерстве...»	-	+	-	+	+	-	+	-	+	+	-
Россия Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Россия Изменения в БК РФ, НК РФ, Закон об «Росавто- дор»	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Региональные законы субъектов РФ	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-
Франция Законы: № 2002-1094 от 29.08.2002 г., № 2002- 1138 от 9.09.2002 г.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Германия Закон «О развитии ГЧП»	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Великобритания (нормы гражданского права)	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Япония Законы о частной иници- ативе, о национальной собственности	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	+
Австралия «О дорогах», «О телеком- муникациях» и пр.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Польша, Хорватия, Греция, Словения	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Бразилия, Греция, Маврикий	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Примечание: «+» — норма присутствует; «-» — норма отсутствует.

сферы. К примеру, появились нормы, более полно разъясняющие механизм распределения прав и ответственности как при реализации данных проектов, так и после строительства объектов. Также следует отметить возможность залога объекта ГЧП в целях финансирования проекта, отсутствие требования об обяза-

тельности типовых/примерных соглашений, утвержденных постановлениями Правительства РФ.

К сожалению, остались несколько проблемных мест, указывающих на недостатки законодательства о ГЧП. В частности, автор к ним относит следующие:

- во-первых, новый закон о ГЧП жестко регламентирует сферы применения, а точнее — объекты, которые могут быть включены в проект ГЧП, что значительно сократило данный перечень по сравнению с предыдущими нормативно-правовыми актами;
- во-вторых, несмотря на наличие такой формы, как муниципально-частное партнерство, местные власти все равно обязаны согласовывать проекты с федеральными структурами, что при наличии жестких сроков заключения соглашения значительно усложняет данный процесс;
- в-третьих, практически отсутствует распространенная за рубежом практика частной инициативы при реализации проектов ГЧП, что может снизить интерес частных сторон при участии в проектах ГЧП.

Тем не менее, введение нового закона позволило понятнее и проще осуществлять процессы соглашения и реализации проектов ГЧП.

Проблема 2. Конфликт интересов «государство — частный инвестор — общество»

Сущность данной проблемы заключается в том, что задействованные при реализации проектов ГЧП стороны имеют разные по своей природе цели и понимание результатов данных проектов. Несмотря на очевидные преимущества, которые имеют все участники ГЧП, существует ряд моментов, способных нивелировать данные достоинства и преуменьшить значимость результатов проектов ГЧП для одной из сторон. Иногда данная проблема возникает в случае некачественного или несвоевременного исполнения одной из сторон своих обязательств.

Но в ряде проектов такая ситуация связана с разнонаправленностью интересов сторон. Также следует подчеркнуть, что при реализации ГЧП присутствует и третья сторона — общество, поскольку большинство проектов связано либо с социально ориентированными новыми проектами, либо с обеспечением текущей жизни населения. Особенно много проектов из последней группы, поскольку они выполняются в сфере жилищно-коммунального хозяйства. С учетом изложенного, по мнению автора, можно выделить ключевые цели каждой из сторон и систематизировать их в форме табл. 2.

В то же время, как показывает практика, не все проекты позволяют достичь целей каждой из сторон, что не в последнюю очередь связано с недобросовестным исполнением проектов со стороны государственных структур или частного инвестора. Не в последнюю очередь это связано и с существующим противоречием целей, которые изначально имеются у данных сторон. Частный инвестор хочет как можно более быстро возвращения вложенных средств и получения максимально возможного предпринимательского дохода, в то время как государство (и, скорее всего, общество) заинтересовано в максимизации социального и инфраструктурного эффекта, что не всегда совпадает с понятием экономической эффективности.

Таким образом, государственно-частное партнерство изначально содержит в себе внутренний конфликт, который усугубляется негативными воздействиями окружающей для партнерства экономической и политической среды, техническими условиями, т. е. наличие рисков порождает противоречия между государством и бизнесом в рамках ГЧП. Вышеперечисленные риски усугубляются следующими обстоятельствами [2]: отсутствием реальной ответственности государственных структур за реализацию проекта; риском сокращения или прекращения финанси-

**Ключевые цели государства, частного инвестора и общества
при реализации проектов ГЧП**

Сторона	Ключевые цели
Государство	• экономия бюджетных средств; • ускорение процессов формирования социально-экономической инфраструктуры; • создание новых рабочих мест
Частный инвестор	• участие в крупных инвестиционных проектах с последующим извлечением предпринимательской выгоды; • частичная компенсация затрат
Общество	• получение эффективно работающего объекта инфраструктуры; • решение социальных или жилищных проблем за счет формирования инфраструктуры

рования проекта в случае изменения приоритетов бюджетных расходов; сложностями разрешения конфликтных ситуаций/споров с государственными структурами; ненадлежащим выполнением условий контракта со стороны органов власти; сложностью выхода из проекта и возврата вложенных инвестиций.

В связи с этим автор пришел к выводу о необходимости совершенствования существующего механизма планирования, организации и реализации (одним словом — управления процессами) проектов ГЧП.

Проблема 3. Слишком сложная процедура принятия решений в рамках ГЧП, в том числе меняющаяся финансовые условия участия сторон

Порядок принятия решения о начале проекта ГЧП, о выборе участников для его реализации и самой реализации является сложным и длительным, в процессе которого могут меняться условия самого проекта и состояние его участников, что, опять же, сказывается на сроках.

Принятие решения об инициации проекта ГЧП и начало его реализации — процедура достаточно сложная, что обусловлено рядом причин. Наиболее существенными из них являются, во-первых, попытка государства повысить надежность проекта за счет сложной процедуры отбора частных инвесторов и общественного обсуждения и, во-вторых, непосредственного участия государственных структур, поскольку уровень бюрократизации данной системы очень высок, а скорость принятия решений — низкая.

Поскольку сроки принятия решений затянуты, за это время могут меняться внешние и внутренние экономические условия, финансово-экономическое положение частного инвестора и размер бюджетного финансирования со стороны государства, а также ряд других параметров, способных сказаться на условиях инициации и реализации проекта, что приводит к удлинению сроков. Поэтому зачастую при реализации средних и крупных проектов ГЧП возникает «замкнутый круг»: сложность процедуры увеличивает сроки, что сказывается на изменении условий, что, в свою очередь, удлиняет сроки принятия решения и т. д.

В качестве основы для анализа сроков принятия решений о выборе участников и принятии решения по проектам ГЧП можно взять рекомендации Минэкономразвития РФ, в которых прописаны процессы осуществления проектов ГЧП. Данные рекомендации раскрывают два ключевых момента в принятии решений в рамках ГЧП [4]: во-первых, в новом законе о ГЧП по сравнению с законом о концессион-

ных соглашениях удлинилась процедура по принятию решения от инициации проекта до проведения конкурса; во-вторых, установлены сроки для каждого из этапов принятия решений для осуществления проекта ГЧП. Согласно закону, максимально допустимая законодательством длительность сроков осуществления ГЧП составляет 465 дней.

То есть государство уже в законодательстве допускает согласование проектов в сроки, превышающие год. Формально это максимальные сроки, однако большинство соглашений по средним и крупным проектам ГЧП укладывалось именно в них. В этих сроках заключена определенная проблема. В существующих условиях отечественной экономики годовой промежуток времени является внушительным временным отрезком, в течение которого может поменяться, к примеру, не только финансово-экономическое положение частной стороны, и она не будет способна в полной мере или совсем реализовывать свои обязательства, на которые рассчитывали при инициации соглашения. Период проведения соглашений для реализации проектов ГЧП превышает бюджетный период планирования (бюджетный год), и, следовательно, условия бюджетного финансирования на момент инициации соглашений и непосредственно на момент открытия и проведения конкурса могут существенно отличаться.

К примеру, именно с этим связано увеличение реальных сроков заключения соглашений по проекту «Западный скоростной диаметр», где от момента инициации заявки на ГЧП до конкурсного отбора прошло более полутора лет при заявленном нормативном ограничении в 11/3 года.

В качестве выводов необходимо отметить, что данный перечень проблем не является исчерпывающим. Однако именно данные проблемы, на взгляд автора, являются ключевыми, и на их разрешение должно быть ориентировано внимание власти как федерального, так и регионального уровней.

Литература

1. Аналитический обзор «Сравнение законодательства о ГЧП». М. : НП «Центр развития государственно-частного партнерства», 2011.
2. Гильдебрант О. В., Мильто Е. В., Хохлова Г. И. Государственно-частное партнерство: сущность и проблемы взаимодействия в России // Молодой ученый. 2016. № 12. С. 1202–1205.
3. Маховикова Г. А., Ефимова Н. Ф. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии. СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2013.
4. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики. М. : Министерство экономического развития РФ, 2016.

References

1. *Analytical review "Comparison of the legislation on PPP"* [Analiticheskii obzor «Sravnenie zakonodatel'stva o GChP»]. M. : NP Center of Development of Public-private Partnership [NP «Tsentr razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva»], 2011. (rus)
2. Gildebrant O.V., Milto E.V., Khokhlova G.I. *Public-private partnership: essence and problems of interaction in Russia* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: sushchnost' i problemy vzaimodeistviya v Rossii] // Young scientist [Molodoi uchenyi]. 2016. No. 12. P. 1202–1205. (rus)
3. Makhovikova G.A., Yefimova N.F. *Public-private partnership: foreign experience and Russian realities* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: zarubezhnyi opyt i rossiiskie realii]. SPb. : Publishing house of the Saint-Petersburg University of Economics [Izd-vo SPbGEU], 2013. 251 p. (rus)
4. *Recommendations on implementation of projects of public-private partnership. The best practices* [Rekomendatsii po realizatsii projektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Luchshie praktiki]. M. : Ministry of Economic Development of the Russian Federation [Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya RF], 2016. (rus)