

Проблемы формирования и перспектива развития государственно-частного партнерства в России

Запорожан Анатолий Яковлевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры макроэкономического регулирования
Доктор экономических наук, профессор
Rakov1960@rambler.ru

РЕФЕРАТ

Россия в настоящее время испытывает инвестиционный голод, а российская экономика в значительной мере недоинвестирована. Государственно-частное партнерство может служить магистральным направлением развития инвестирования российской экономики. Только для этого надо перестроить государственную политику, усовершенствовать законодательство и снять дисбаланс интересов публичного и частного партнеров в сфере государственно-частного партнерства. Рассмотрению этих проблем и перспективе развития государственно-частного партнерства в РФ посвящена статья.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственно-частное партнерство, концессия, публичный партнер, частный партнер, концессионер, концедент, ГЧП-соглашение, концессионное соглашение, гарантия минимального дохода

Zaporozhan A.Ya.

Actual Problems and Prospects for the Development of Public-Private Partnership in Russia

Zaporozhan Anatoly Yakovlevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Macroeconomic Regulation
Doctor of Science (Economics), Professor
Rakov1960@rambler.ru

ABSTRACT

Russia is currently experiencing investment hunger, and the Russian economy is largely not to be invested. Public-private partnerships can serve as the main direction of the investment of the Russian economy. Only for this purpose it is necessary to radically restructure the state policy, improve legislation and to remove the imbalance of interests of public and private partners in the field of public-private partnership. Consideration of these issues and the future development of public-private partnership in RF in an article.

KEYWORDS

public-private partnership, concession, the public partner, the private partner, the concessionaire, grantor, PPP agreement, concession agreement, the minimum income guarantee

Россия, по мнению автора, в настоящее время испытывает «инвестиционный голод», а российская экономика в значительной мере недоинвестирована. По нашим оценкам, главным инвестором в России является государство, а главным источником инвестиционных ресурсов — бюджет, что ненормально. Частный инвестор инвестирует в российскую экономику пока еще слабо, при этом рассчитывать на значительный приток иностранных инвестиций в современных условиях нереально. В этом плане государственно-частное партнерство (ГЧП) может служить маги-

стральным направлением развития инвестирования российской экономики. Рассмотрим его возможности более детально.

В настоящее время говорить о системности развития ГЧП в России не приходится. На практике до сих пор применяется устаревший подход к формированию проектов ГЧП — найти проект под имеющиеся бюджетные средства, а не средства под проект. Цепочка принятия решений такова: есть средства в бюджете, есть идея инвестиционного проекта ГЧП, есть инвестиционный проект, есть реализация проекта. В результате нет стратегии развития экономики страны как единого целого, а есть совокупность не связанных между собой инвестиционных проектов ГЧП.

При наличии концепции развития ГЧП цепочка принятия решений другая: стратегия развития страны; портфель проектов ГЧП, необходимых для реализации стратегии; разработка и реализация проектов ГЧП. То есть для развития ГЧП требуются изменения в системе стратегического планирования. Проекты ГЧП в своей основе являются долгосрочными. Поэтому необходима система стратегического планирования на длительный период времени.

В Российской Федерации на практике до сих пор применяется краткосрочный подход к планированию экономического развития страны. Основной финансовый документ — бюджет РФ — принимают сроком на 3 года. Поэтому органы государственного, муниципального управления не могут принять на себя обязательства в рамках соответствующих контрактов за пределами бюджетного периода.

Проекты ГЧП могут встраиваться в государственные программы как их подпрограммы, основные мероприятия или мероприятия. Однако действующие государственные программы сформированы и реализуются уже несколько лет. Это, во-первых. Во-вторых, плановый горизонт государственных программ в 8–10 лет недостаточен для проектов ГЧП. Поэтому «для реализации ГЧП нужна перестройка всей системы бюджетного планирования и финансирования (долгосрочность финансового планирования, разработка системы гарантирования окупаемости инвестиций частного сектора, вложенных в объекты государственной собственности, мониторинг проектов ГЧП, оценка финансового эффекта)»¹.

На сегодняшний день в России отсутствует четкая система управления ГЧП. Так, только на федеральном уровне действуют в сфере ГЧП два департамента, что уже ненормально: департамент бюджетной политики в сфере инноваций, промышленности гражданского назначения, энергетики, связи и частно-государственного партнерства при Министерстве финансов; департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства при Министерстве экономического развития. При этом, целью данных департаментов является преимущественно консультационная деятельность, а не управление проектами ГЧП.

Поэтому необходимо создание единого специального федерального органа (например, Федерального агентства по ГЧП или по концессиям), который должен реализовывать политику ГЧП в России и отвечать перед президентом, правительством и обществом за весь комплекс вопросов ГЧП. Этот орган должен быть достаточно самостоятельной и полномочной структурой, иметь целью изучение всего спектра проблем ГЧП — юридических, организационных, финансовых, экономических — и осуществлять подготовку методической, нормативной, правовой, инструментальной базы для развития ГЧП в России. И этот орган должен иметь структуры (подразделения), которые должны управлять, координировать и контролировать выполнение соглашений и контрактов по конкретным проектам ГЧП.

¹ Айрапетян М. С. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства / Аналитическая записка Правового управления Аппарата Государственной Думы РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: : 26.12.2016).

В свете сказанного интересен опыт Санкт-Петербурга в организации и управлении проектами ГЧП. Комитет по инвестициям и стратегическим проектам (КИСП) правительства Петербурга формирует и реализует политику Правительства С-Петербурга в сфере ГЧП. В рамках (КИСП) действует Управление проектов государственно-частного партнерства и правового обеспечения, которое работает по конкретным проектам ГЧП.

С 1 января 2016 г. государственно-частное партнерство в РФ регулируется двумя федеральными законами: Федеральным законом от 13 июля 2015 г. 224-ФЗ¹ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ...» (далее 224-ФЗ); Федеральным законом от 21.07.05 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — 115-ФЗ). При этом важно отметить, что концессионные соглашения в соответствии с нормой 224-ФЗ (ст. 2 п. 2) выведены из-под его регулирования и по-прежнему регулируются 115-ФЗ. Такой подход законодателей вызывает недоумение и создает дополнительные трудности регулирования ГЧП:

- концессия — одна из форм ГЧП. Поэтому непонятно, почему ее надо регулировать особым законом;
- Федеральный закон 115-ФЗ допускает только одну из множества распространенных в мировой практике форм концессий — BOT (Build, Operate, Transfer — строительство, управление, передача) и тем сдерживает развитие концессий в России. Следует отметить, что именно ограниченность Федерального закона «О концессионных соглашениях» обусловила нормотворческую деятельность в субъектах федерации. Санкт-Петербург стал первым субъектом в РФ, где было разработано законодательство, регулирующее развитие ГЧП на региональном уровне. Принятие нового федерального законодательства по ГЧП коренным образом повлияло на региональные рынки ГЧП-проектов. Принятое в субъектах РФ законодательство по ГЧП, согласно ст. 47 224-ФЗ должно было быть приведено в соответствие с Федеральным законом до 1 июля 2016 г. С 1 июля 2016 г. законы о ГЧП субъектов РФ и муниципальных образований применяются в части, не противоречащей положениям 224-ФЗ. В ряде субъектов РФ, например в Санкт-Петербурге, это уже привело к изменению перечня допустимых форм региональных ГЧП. Слабым утешением здесь является только то, что на реализацию уже заключенных соглашений 224-ФЗ не влияет²;
- Федеральным законом 224-ФЗ не поименованы регулируемые им формы ГЧП. А учитывая тот факт, что среди специалистов нет единства мнений по формам ГЧП, становится непонятным, какие формы взаимодействия государства и бизнеса этим законом должны регулироваться;
- в Федеральном законе 224-ФЗ проведено разделение между ГЧП-проектами и концессионными проектами, которое основывается на различном субъектном составе, требованиях к объектам соглашения и частично на отдельных условиях соглашения. Однако, если посмотреть обязательные элементы ГЧП-соглашения, то они фактически повторяют обязательные элементы концессионного соглашения (табл. 1). Отличие ГЧП и концессионного соглашения заключается только в одном элементе: 224-ФЗ допускает переход объекта соглашения к частному партнеру, а 115-ФЗ — нет. В связи с этим возникает вопрос. Если концессии выведены из предмета регулирования 224-ФЗ, то какой форме (формам) ГЧП соответствует обязательный состав ГЧП-соглашения?

¹ О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // Управление собственностью: теория и практика. 2015. № 3.

² Евгения Зусман, Руководитель Практики ГЧП и инфраструктуры VEGAS LEX //WWW.VEGASLEX.RU.

Обязательные и факультативные элементы ГЧП-соглашения¹

ЭЛЕМЕНТЫ ГЧП-СОГЛАШЕНИЯ	
Обязательные	Факультативные
Строительство и/или реконструкция объекта частным партнером	Проектирование объекта соглашения частным партнером
Полное или частичное финансирование создания объекта частным партнером	Полное или частичное финансирование эксплуатации и/или технического обслуживания частным партнером
Эксплуатация и/или техническое обслуживание объекта частным партнером	Обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания объекта соглашения
Возникновение права собственности на объект соглашения у частного партнера при условии обременения объекта	Передача объекта соглашения в собственность публичного партнера по истечении срока соглашения

- Федеральный закон 224-ФЗ является более совершенным и снимает ряд проблем взаимоотношений публичного и частного партнеров, обусловленных нормами 115-ФЗ. Однако нововведения 224-ФЗ на концессию как наиболее эффективную форму ГЧП не распространяются и, тем самым, ограничивают ее развитие в России.

Рассмотрим более детально некоторые несовершенства законодательной базы:

1. Запрет залога прав по концессионному соглашению. В большинстве реализуемых проектов ГЧП используется кредитная схема финансирования в форме так называемого проектного финансирования. В основе проектного финансирования ГЧП лежит механизм кредитования инвестиционных проектов под гарантии ожидаемой от их реализации прибыли. Этот механизм ведет к уменьшению процентных ставок за кредит и, соответственно, удешевляет стоимость концессии. Однако 115-ФЗ (п. 6 ст. 3) запрещает концессионерам передачу в залог кредиторам (банкам) объекта концессионных соглашений, например уступку права на взимание платы за проезд на автомагистрали. В результате необеспеченный кредит увеличивает риск его невозврата банкам-кредиторам. Для уменьшения риска банки увеличивают процентную ставку, что ведет к удорожанию проекта. В Федеральном законе «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации» был устранен этот недостаток: «Частный партнер не вправе передавать в залог объект соглашения и (или) свои права по соглашению, за исключением их использования в качестве способа обеспечения исполнения обязательств перед финансирующим лицом при наличии прямого соглашения» (ст. 7 п. 6).

2. Одним из важнейших принципов ГЧП является принцип распределения рисков между органом власти и частным бизнесом. Государство должно часть рисков брать на себя, гарантируя частному партнеру хотя бы частичную компенсацию потерь (убытков, дополнительных расходов) от реализации проектов ГЧП. Однако механизм компенсации государством потерь частного партнерства отсутствует на уровне закона.

3. В концессионный процесс могут быть вовлечены нерезиденты (как инвесторы, так и кредиторы). Но в этом случае необходимо предусмотреть возможность вы-

¹ Евгения Зусман, Руководитель Практики ГЧП и инфраструктуры VEGAS LEX //WWW.VEGASLEX.RU.

бора сторонами соглашения международного арбитража за пределами страны концедента. Это распространенная практика в мире на рынке проектов ГЧП. Закон «О концессиях» допускает возможность участвовать в том или ином качестве в реализации проектов ГЧП нерезидентов. Однако законом определяется в качестве места рассмотрения споров между участниками концессионных соглашений только Российская Федерация. А это существенно ограничивает заинтересованность нерезидентов участвовать в том или ином качестве в реализации проектов ГЧП на территории России. ФЗ-224 вообще не допускает участия нерезидентов в ГЧП-проектах.

4. В обоих законах отсутствует процедура рассмотрения споров технического характера между концедентом и концессионером. Поэтому необходимо «законодательно закрепить институт независимого инженера, имеющего полномочия по контролю и аттестации работ, решение которого будет обязательным для сторон концессионного соглашения» [1].

5. Для успешного осуществления проектов ГЧП необходимо сбалансированное распределение рисков между государством и концессионером; а также четкое законодательное регламентирование гарантий прав частного инвестора. В частности, требуют урегулирования:

- гарантия минимального дохода. Выплаты по гарантии минимального дохода предусматриваются в случае недостижения установленных концессионным соглашением показателей эксплуатации объекта ГЧП. Такие гарантии предусмотрены в большинстве проектов ГЧП в мире.

В законе «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации» эта проблема частично решается: «В случае, если в течение срока действия соглашения в законодательство Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты были внесены и вступили в силу изменения, приводящие к увеличению совокупной налоговой нагрузки на частного партнера или к ухудшению его положения по сравнению с положением до вступления в силу указанных изменений таким образом, что он лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении соглашения, публичный партнер обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением» (ст. 15).

Достоинством этой нормы является то, что публичный партнер обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением. Ограничение этой нормы: она работает только при наступлении одной причины — изменения законодательства; в Бюджетном кодексе РФ отсутствуют нормы, позволяющие концеденту производить выплаты в пользу концессионера, необходимые в связи с возникновением дополнительных затрат;

- компенсация концессионеру в связи с возникновением дополнительных затрат при реализации концессионных проектов, которые не учтены в паспорте соответствующего проекта.

На практике начало осуществления проекта отстает от даты, предусмотренной паспортом проекта, на один год и более. Это приводит к несоответствию сумм, заложенных в паспорте проекта, и реальных затрат. Кроме того, проекты ГЧП носят длительный характер, и при расчете их стоимости не учитывается инфляция, прежде всего, рост цен на рынке строительных материалов.

В 224-ФЗ эта проблема частично решается: «Публичный партнер обязан рассматривать предложения частного партнера по изменению существенных условий соглашения в случае, если реализация соглашения стала невозможной в установленные в нем сроки в результате возникновения обстоятельств непреодолимой

силы, в случае существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении соглашения, в случае, если вступившими в законную силу решениями суда или федерального антимонопольного органа установлена невозможность исполнения установленных соглашением обязательств» (ст. 13 п. 3).

Здесь важно отметить, что публичный партнер обязан рассмотреть предложение частного партнера по изменению существенных условий соглашения, но не обязан их принимать. Также в этой норме не учитываются изменения финансовых условий реализации проекта ГЧП, в частности нет учета инфляции. То есть здесь нет нормы прямого действия — индексации затрат на реализацию проекта ГЧП с учетом инфляции.

6. В 115-ФЗ предусматривается возможность одностороннего расторжения концессионного договора государством. Однако при этом не оговаривается компенсация затрат концессионера, которые еще не окупились. В 224-ФЗ эта проблема частично решается: «В соглашения о государственно-частном партнерстве между публичным и частным партнерами в соответствии с п. 10 (ст. 12) предусмотрена возможность описания обязательства сторон в связи с досрочным прекращением соглашения, обязательства сторон в связи с заменой частного партнера; порядок и сроки возмещения расходов сторон соглашения, в том числе в случае его досрочного прекращения».

Отметим, что любой договор в рыночной экономике должен быть взаимовыгоден договаривающимся партнерам. Специфика ГЧП-соглашений заключается в том, что в них изначально довлеет интерес публичного партнера. В соответствии с практическим руководством по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП, разработанным Европейской экономической комиссией в 2008 г., можно выделить ключевые параметры ГЧП: финансирование объектов ГЧП частным бизнесом, реализация проекта ГЧП частным бизнесом, эксплуатация объектов ГЧП преимущественно частным бизнесом, сохранение государственного контроля над объектом ГЧП, по крайней мере, в течение срока действия контракта. Эти рекомендации полностью реализуются российским законодательством. В 224-ФЗ (ст. 6 п. 2) обязательными и возможными элементами ГЧП-соглашения являются аналогичные вышеперечисленным положения (см. табл. 1).

В ГЧП-проектах изначально довлеет интерес публичного партнера. Но данная специфика ГЧП-проектов не отменяет исходный принцип рыночной экономики — взаимодействие сторон при заключении договоров между публичным и частным партнером должно иметь равноправный и взаимовыгодный характер. Эта норма зафиксирована в 224-ФЗ — «Государственно-частное партнерство в Российской Федерации основано, в том числе, на принципах (ст. 4):

«Отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом...

Справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения».

Однако эти принципы расходятся с другими нормами законодательства по ГЧП. Ст. 12 п. 2.9 224-ФЗ устанавливает требования обеспечения обязательств частного партнера: передача частным партнером публичному партнеру в залог своих прав по договору банковского вклада; страхование риска ответственности частного партнера за нарушение обязательств по ГЧП-соглашению. Аналогичная норма имеет место и в 115-ФЗ.

Критически анализируя эту норму, можно отметить, что, во-первых, эта норма противоречит мировой практике. Во-вторых, страхование риска ответственности концессионера увеличивает его затраты и, соответственно, удорожает объект концессионного или ГЧП-соглашения. В-третьих, и это главное, в обоих законах не прописаны нормы ответственности публичного партнера за нарушения обязательств с его

стороны. В результате не реализуется упомянутый выше принцип ГЧП-соглашений: «Справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения», — ибо риски публичного партнера страхуются и тем самым уменьшаются, а риски частного партнера — нет. К тому же частный партнер несет дополнительные расходы.

В соответствии со ст. 12 п. 9 закона «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации» «соглашением может быть предусмотрена плата, вносимая частным партнером публичному партнеру в период эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения. Внесение платы частного партнера может предусматриваться как в течение всего срока эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения, так и в течение отдельных периодов его эксплуатации и (или) технического обслуживания. Размер платы частного партнера, форма, порядок и сроки ее внесения устанавливаются соглашением». Заметим, что законом не описывается «природа» этой платы. Это ведь не арендная плата, не процентные платежи за кредит и т. д. Иначе говоря, непонятно — вследствие чего частный партнер должен платить публичному партнеру. Мало того, что частный партнер за свой счет финансирует строительство и обслуживание объекта, он еще оказывается должен платить публичному партнеру непонятно за что...

В ст. 12 п. 3 224-ФЗ проводится следующее положение: «В случае, если соглашением предусмотрена передача земельного участка в аренду в целях реализации проекта, соглашение должно содержать условие о размере арендной платы за указанный земельный участок либо порядок ее определения». Эта норма работает опять же исключительно в интересах публичного партнера. Частный партнер возводит объект, нужный публичному партнеру да еще выплачивает ему арендную плату за земельный участок, на котором этот объект возводится. Эта норма ведет к удорожанию стоимости возводимого объекта и соответственно ведет к росту цен или тарифов на производимые на этом объекте товары или оказываемые услуги.

Все рассмотренное выше можно объяснить необходимостью отстаивания общественных интересов во взаимоотношениях публичного и частного партнера. Однако, как справедливо пишет заместитель председателя правления по инвестиционной политике и корпоративному развитию ГК «Автодор» А. Г. Носов: «Логика «отстаивания государственных интересов» зачастую заканчивается тем, что никаких проектов нет. Каждый эту логику по-разному понимает! И мне часто приходится с коллегами спорить, что с вашим отстаиванием государственных интересов можно страну без инвестиций оставить. Здесь нужен разумный баланс»¹ интересов публичного и частного партнера. Более того, исходя из того, что в ГЧП-соглашениях изначально довлеет интерес публичного партнера, последний должен заинтересовывать частного партнера участвовать в ГЧП-соглашениях.

По этому пути пошли в Министерстве строительства и ЖКХ РФ и добились вследствие этого значительных результатов. Заместитель Министра строительства и ЖКХ РФ Чибис А. В. в интервью ГЧП-журналу сказал: «Сегодня созданы условия, обеспечивающие инвесторам надежность вложений в ЖКХ, а именно: на весь срок концессии устанавливается формула тарифа; предпринимательская прибыль фиксируется в соглашении; установлена возможность сохранения за частным оператором экономии в случае повышения эффективности на этапе эксплуатации. Также мы заложили в концессию гарантию возврата инвестиций: если соглашение расторгается, в том числе по вине концессионера, вложенные, но невозвращенные инвестиции в рамках тарифной формулы возвращаются инвестору публичной вла-

¹ Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pppi.ru/experts/opinion> (дата обращения: : 26.12.2016).

стью. Это очень серьезная защита от любой политической нестабильности в субъекте. Мы делаем все возможное, чтобы бизнес поверил в ЖКХ»¹.

И такая политика дала результаты. «За 2015 г. в теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, а также в сферу обращения с коммунальными отходами инвестировано порядка 183 млрд руб. Мы с уверенностью можем сказать, что наконец-то у нас заработали концессии. Мало того, что количество концессий в ЖКХ в 2015 г. увеличилось в 2,5 раза по сравнению с 2014 г., важно, что объем инвестиционных обязательств, которые взяли на себя концессионеры, по сравнению с 2014 г. вырос в 10 раз и составил 70,9 млрд руб. Если раньше сфера обращения с ТКО ассоциировалась с нелегальными свалками и криминальными группами, которые эти свалки контролировали, то теперь все видят, что это вполне рентабельный бизнес. Заработал институт концессий, и уже более чем в 20 субъектах заключены соглашения на сбор и переработку коммунальных отходов»².

Государственно-частное партнерство может служить магистральным направлением инвестирования российской экономики. Только для этого надо перестроить государственную политику в сфере ГЧП, отработать законодательство и снять дисбаланс интересов публичного и частного партнеров в сфере государственно-частного партнерства.

Литература

1. *Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы* / под ред. А. А. Зверева. М., 2009.

References

1. *Public-private partnership: ways of improvement of the legislative base* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: puti sovershenstvovaniya zakonodatel'noi bazy] / Under the editorship of A. A. Zverev. M., 2009. 244 p. (rus)

¹ О масштабной работе по превращению ЖКХ из «черной дыры» в инвестиционно привлекательную отрасль рассказал заместитель министра строительства и ЖКХ Андрей Чибис // ГЧП-журнал. № 13. Октябрь, 2016.

² Там же.