

Рамис ИСХАКОВ

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В США, ГЕРМАНИИ И РОССИИ

В настоящее время государственно-частное партнерство (ГЧП) признается органами государственной власти в России и других странах в качестве наиболее эффективного способа создания и эксплуатации инфраструктуры. Частный сектор имеет неоспоримые преимущества в плане управленческой гибкости и применения современных технологий. Эти преимущества активно используются при предоставлении общественных услуг на основе ГЧП, что позволяет значительно снизить нагрузку на государственный бюджет и разделить риски осуществления проекта между партнерами.

Ключевые слова: взаимодействие, государство, ГЧП, строительство, частный бизнес

Необходимость расширения общественной инфраструктуры на фоне бюджетных трудностей и общей экономической ситуации заставляет искать новые формы привлечения инвестиций в экономику. Одной из таких форм является государственно-частное (и муниципально-частное) партнерство, во многих странах мира доказавшее свои преимущества в реализации инфраструктурных проектов.

Несмотря на признание важности этого института, его распространение в Российской Федерации встречает множество трудностей прежде всего по причине относительной неразвитости того спектра финансовых инструментов, который может быть использован при реализации проектов ГЧП. Существующие и активно используемые в развитых экономиках механизмы государственной прямой или косвенной финансовой поддержки применяются на практике слабо, что является одним из препятствий к широкому применению ГЧП в России, поскольку вопрос надежности и возврата инвестиций всегда является одним из ключевых для частного инвестора при выборе объекта вложения своих ресурсов.

Как показывает анализ мирового опыта функционирования ГЧП как системы, в своем становлении и развитии оно проходит три этапа, находящих отражение в росте числа проектов. При этом существует ряд событий, характеризующих каждый из данных этапов.

Первый этап: политические решения; формирование законодательства и портфеля проектов; утверждение базовых концепций; использование опыта, накопленного в других областях государственно-частного взаимодействия (в России — это Закон от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и Закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»).

Второй этап: реформа законодательства; определение стратегических и практических принципов работы системы ГЧП; учреждение специализированных институтов, занимающихся вопросами ГЧП; доработка моделей ГЧП; содействие развитию рынка; расширение списка проектов и областей, в которых они реализуются; использование новых источников финансирования.

Третий этап: снятие правовых барьеров; диверсификация моделей ГЧП; распределение рисков; создание гарантированного списка проектов; поддержание долгосрочного политического консенсуса; использование полного набора источников финансирования; формирование инвестиционного рынка, включающего средства пенсионных и частных паевых фондов; практическое использование опыта ГЧП квалифицированными специалистами государственных и муниципальных учреждений.

Развитие ГЧП требует формирования соответствующей институциональной среды, отсутствие которой, как показывает опыт зарубежных стран, приводит к замедленному принятию решений и трудностям в достижении договоренностей, серьезным расхождениям в понимании распределения рисков между партнерами и неприемлемым для участников финансовым условиям¹. Эволюция же «правил игры» и соответствующих институтов позволяет сделать механизм ГЧП более эффективным и прозрачным для обеих сторон.

В развитых странах использование ГЧП уже давно является одним из наиболее действенных, широко применяемых и активно развиваемых механизмов взаимодействия государственного и частного сектора. Подтверждением этому является существование таких международных проектов, как *TACIS*, *MED A*, *Interreg*, задачей которых является устранение региональных диспропорций в социально-экономическом развитии различных стран мира (в частности, не имеющих достаточного количества финансовых ресурсов для осуществления важных проектов в области инфраструктуры)².

Анализ ГЧП-проектов, реализованных в странах «Большой семерки» (прежде всего США и Германия) показывает, что среди важнейших сфер, где получает развитие государственно-частное партнерство: транспортная инфраструктура, здравоохранение и образование.

В США партнерство между государством и частным сектором направлено на решение крайне актуального для России вопроса: строительство автомобильных дорог. Для стимулирования и обеспечения благоприятного климата для государственно-частного партнерства в США был организован Национальный Совет по ГЧП (*The National Council for Public–Private Partnerships*), в который на правах членов входят представители как государственного, так и частного сектора.

¹ См.: Мрикаев Д.В. Особенности проектного финансирования инфраструктурных объектов ГЧП // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2014. № 4 (36). С. 11.

² См.: Лебедева А.В. Привлечение внебюджетного финансирования при помощи биржевых инструментов для реализации проектов государственно-частного партнерства // Экономика и менеджмент инновационных технологий (электронный научный журнал). 2016. № 3. С. 21.

Среди целей Национального Совета стоит выделить следующие:

- информирование госсектора и бизнеса о возможностях повышения эффективности совместной деятельности;
- создание обучающих программ и проведение семинаров;
- выполнение посреднической функции между сторонами проекта;
- ведение переговоров с зарубежными участниками для осуществления международных ГЧП-проектов.

Ключевым документом для развития транспортной инфраструктуры в США является Закон о развитии инфраструктуры (*The Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act, TIFIA*). В данном документе была утверждена федеральная кредитная программа поддержки строительства крупных транспортных объектов. В рамках этой программы предусматривалась возможность использования одной из трех форм кредитования: кредитная гарантия, прямое кредитование или резервная кредитная линия. Установлено также, что доля кредитных средств в финансировании проекта не может превышать 33% совокупных затрат.

Другим органом, отвечающим за осуществление ГЧП в транспортной сфере с более узкой специализацией — автомобильные дороги, — является Федеральное управление шоссейных дорог (*Federal Highway Administration — FHWA*), принимающее нормативные акты и программы, направленные на стимулирование новых механизмов финансирования крупномасштабных проектов. Одной из таких программ стала *SEP-15 (Special Experimental Project 15)*, направленная на повышение эффективности управления проектами, сокращение временных и финансовых издержек. В рамках *SEP-15* выявляются несоответствия в законодательной базе и регулировании.

В США кооперация властей и представителей частного бизнеса широко распространена и приветствуется не только на уровне штатов, но и на муниципальном уровне государственной иерархии³. При этом в заключении ГЧП-контрактов одинаково заинтересованы и органы власти, и бизнес-структуры: по таким контрактам частный сектор получает возможность воспользоваться льготными кредитами на срок до 25 лет, при условии выполнения им общественно важных работ. К подобным работам относятся, к примеру, развитие систем водоснабжения, строительство и содержание объектов здравоохранения, инфраструктурное обеспечение, включая транспортные пути и другие.

Статистика подтверждает утверждение о том, что механизм ГЧП в США практически ориентирован на транспортную отрасль, хотя существуют прецеденты применения ГЧП в сфере энергетики, городского хозяйства, информационных систем.

Анализ опыта использования механизмов ГЧП в Германии показывает, что и здесь строительство автомобильных дорог стоит на

³ См.: Шемирзова А.Ш. Оценка эффективности государственно-частного партнерства и возможности его применения в посткризисной России // Наука и экономика. 2010. № 1 (1). С. 51.

одном из первых мест среди приоритетов партнерства. До недавнего времени здесь считалось, что реализация инвестиционных проектов с участием государства наиболее выгодна в форме государственного заказа (государственных закупок). Однако в целях поддержки развития института партнерства в Германии был разработан и принят федеральный закон «Об ускорении внедрения ГЧП», который позволил сформировать законодательную базу. На сегодняшний день в стране разработаны методики экспертных оценок эффективности реализации инвестиционных проектов ГЧП, получила развитие система договорных отношений, которая позволила повысить эффективность взаимодействия партнеров при строительстве инфраструктурных объектов⁴.

В рамках развития федерального законодательства Германии, связанного с развитием института ГЧП, правительством была принята программа содействия компаниям среднего бизнеса. При правительстве страны была создана рабочая группа в целях изучения возможностей дальнейшего упрощения правовой основы, включая вопросы налогового, инвестиционного и спонсорского права. Институциональные полномочия в деятельности ГЧП Германии на федеральном уровне распределяются между федеральным Министерством финансов и Партнерством Германии (*Partnerschaften Deutschland*). При этом федеральное Министерство финансов отвечает за координацию деятельности государственно-частного партнерства в рамках федерального правительства⁵.

Наиболее стремительно развитие ГЧП в Германии происходило в 80-е гг. XX столетия. Именно тогда власти начали использовать этот механизм для привлечения частного капитала в инфраструктурные проекты и гражданское строительство. В настоящее время эта схема используется и в других проектах, например, при строительстве больниц, судов, конференц-центров. Подобные проекты осуществляются по принципу долевого финансирования за счет государственного, регионального или местного бюджета в сочетании с привлечением частного капитала. Также предусмотрена возможность выпуска государственных долговых ценных бумаг. При этом обязательства государства перед участниками партнерства устанавливаются индивидуально в каждом проекте, а подбор партнеров производится в формате конкурсов.

Одной из важных особенностей ГЧП в Германии является полная прозрачность и публичность. В соответствии с требованиями к отчетности обеспечивается открытый доступ к бухгалтерскому балансу проекта.

⁴ См.: Волков Б.А. Основные этапы подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства. Критерии оценки рисков модели партнерства. Международная конференция «ГЧП в России—2014» при поддержке UNECE International. 2014.

⁵ См.: Березин А.Э., Городнова Н.В., Скипин Д.А. Проблема повышения энергоэффективности капитального строительства государственно-частных партнерств. Т. 9. 2016. № 2. С. 7.

В целях экспертных оценок эффективности реализации инвестиционных проектов ГЧП в Германии действует Руководство для анализа эффективности проектов ГЧП в сфере строительства и инфраструктуры. При этом для каждой конкретной отрасли вводятся определенные стандарты, даются четкие методические рекомендации для работы экспертных групп, оценивающих эффективность того или иного инфраструктурного проекта. Накопленный профессионалами экспертный опыт в сфере строительства в государственном секторе является основой для оценки уровня инновационной компоненты проектов и практической значимости для населения⁶.

Изучение зарубежного опыта показывает, что:

- государственно-частное партнерство является широко распространенным механизмом внебюджетного финансирования;
- существует корреляция между уровнем социально-экономического развития страны и приоритетными отраслями для использования механизма ГЧП;
- в каждой стране правительство определяет приоритетные отрасли для реализации ГЧП-проектов, при этом выбранные отрасли могут отличаться и в пределах группы стран;
- регулирование ГЧП осуществляется различными способами, поскольку не существует универсального подхода к организации партнерства между государством и частным сектором.

Анализ мирового опыта позволяет сделать вывод о том, что использование ГЧП в инвестиционном комплексе является важнейшим фактором стимулирования инвестиционной активности и как результат — экономического роста, который в свою очередь запускает новый виток инвестиционного процесса. При этом первостепенным объектом инвестирования должны быть объекты инфраструктуры, которые связывают воедино всех субъектов инвестиционного комплекса.

Вместе с тем исследование говорит об отсутствии универсальной системы ГЧП, применимой без серьезных адаптационных изменений в других странах. В каждой отдельно взятой стране рынок ГЧП, его регулирование и развитие ведется по собственной уникальной схеме, определяющейся задачами использования механизма и национальными особенностями государственного и территориального управления.

Определяя перспективы ГЧП в России, следует отметить, что с высокой степенью вероятности основные усилия в сфере ГЧП она сосредоточит на строительстве транспортных объектов. Ведь именно в этой сфере наблюдаются наибольшие диспропорции, существует повышенный спрос на более качественную транспортную инфраструктуру.

Специфичным, по всей видимости, будет и институциональное пространство государственно-частного партнерства в России.

⁶ См.: *Добрин А.Ю.* Государственно-частное партнерство в транспортном строительстве / Б.А. Волков, А.Ю. Добрин. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции «Фундаментальные основы проектирования и управления жизненным циклом недвижимости: надежность, эффективность и безопасность». М. 2015.

До недавнего времени в России на федеральном уровне не было нормативно-правового акта, дающего четкого определения ГЧП. Однако в 69 субъектах Федерации существовало соответствующее региональное законодательство, но носило оно во многом декларативный характер. Основным законом, который использовался, когда речь шла о государственно-частном партнерстве, был Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Несмотря на важность названного Закона, он регламентировал лишь одну из возможных форм ГЧП — концессию⁷.

Отсутствие нормативно-правового акта федерального уровня, дающего четкое определение государственно-частному партнерству, сдерживало распространение этой формы привлечения частного капитала.

Вступивший в силу с 1 января 2016 г. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» предусматривает реализацию проектов ГЧП на основе соглашения о ГЧП (или соглашения о муниципально-частном партнерстве для муниципалитетов соответственно). Согласно п. 3 ст. 3 Закона соглашение о государственно-частном партнерстве (соглашение о муниципально-частном партнерстве) — это гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Федеральным законом⁸.

В российском законе о ГЧП четко прописаны все термины, используемые в данном виде сотрудничества, а именно даны определения публичному и частному партнеру, прямому соглашению, сравнительному преимуществу, эксплуатации объекта соглашения, уполномоченным органам и совместному конкурсу. Также прописаны принципы государственно-частного партнерства. Основной новеллой Закона стала *возможность возникновения частной собственности на публичную инфраструктуру*. Введено достаточно четкое регламентирование процессов инициирования, разработки, оценки, принятия решения о реализации, определения частного партнера для реализации проекта государственно- и муниципально-частного партнерства⁹.

В Законе содержится перечень публичной инфраструктуры, которая может стать объектом соглашения о государственно-частном партнерстве. Данный перечень охватывает практически все отрасли. При этом предусмотрено, что инвестор сможет подать заявку на создание объекта по собственной инициативе, не дожидаясь предложения со стороны публичного партнера. Фактически речь идет о *возможности частной инициативы*.

⁷ Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

⁸ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁹ См.: Бруссер П.А. Финансовые модели и основные финансовые инструменты ГЧП // МГИМО. 2016. С. 4.

Более того, законодателем гарантирована неизменность правил игры на весь период действия соглашения и предусмотрена возможность пересмотра условий соглашения в случае изменения макроэкономических условий и законодательства, напрямую затрагивающих проект (налоги, льготы и т. д.). Данное положение очень важно для участия в ГЧП частного партнера.