

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ОСНОВА КАЧЕСТВЕННОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ВОСПРОИЗВОДСТВЕННОГО ПРОЦЕССА

© 2013 М.Е. Коновалова, О.С. Евсеев\*

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство (ГЧП), инфраструктура, концессия, приватизация, формы ГЧП, модели ГЧП, механизмы ГЧП.

Показано, что достижение конкретных результатов экономического развития возможно только при сбалансированной инвестиционной политике в сочетании с сильными сторонами государственного и частного секторов. С этой точки зрения представляется целесообразным, что одним из направлений современной инвестиционной политики должна стать разработка в ближайшем будущем концепции развития в Российской Федерации государственно-частного партнерства, включающей в себя, в том числе, единую методологию его организации и осуществления.

Проектирование новой воспроизводственной модели, отвечающей инновационно-инвестиционному вектору развития российской экономики и прочим вызовам современного общества, требует адекватных усилий всех экономических агентов. Эти усилия должны быть направлены на достижение сбалансированного развития той социально-экономической системы, в рамках которой осуществляется формирование инновационной воспроизводственной модели, реальный запуск расширенного воспроизводства. В рамках существующих бюджетных ограничений, в рамках борьбы с инфляцией государство не в состоянии субсидировать и софинансировать инвестпрограммы наших участников частного сектора. Вместе с тем в Европе, в Израиле, в Северной Америке есть десятки различных форм ГЧП, от самых простых до достаточно сложных, и не только в транспортном комплексе, но и в социальной инфраструктуре, в промышленности, в инновационных областях, в экологии. И это несмотря на то, что бюджеты данных стран несравнимо больше расходной части российского бюджета.

Актуальность изучения механизмов современного процесса расширенного воспроизводства продиктована как достижением экономически сбалансированного развития экономической системы, так и максимизацией удовлетворения потребностей всех экономических субъектов. Кроме того, эффектив-

ным вариантом взаимодействия государства и частного сектора для осуществления контроля использования государственных ресурсов в частных инвестиционных проектах как раз является государственно-частное партнерство. Зачастую необходимые проекты развития инфраструктуры не могут быть профинансированы за счет бюджета. Выход - в использовании механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП), которые позволяют привлечь частный капитал в социально значимые проекты.

Наиважнейшее место при балансировании зачастую противоречивых интересов всех экономических агентов занимает согласование интересов государства, бизнеса и общества в целом. Взаимосвязь и взаимовлияние данных институтов схематично можно представить следующим образом<sup>1</sup> (рис. 1).

Как видно из данной схемы, одним из основных звеньев, увязывающих интересы государства, бизнеса и общества, является механизм государственно-частного партнерства, позволяющий реализовывать общественно значимые проекты, к которым следует отнести и формирование инновационной модели расширенного воспроизводства.

Рост интереса к механизму ГЧП в нашей стране не случаен. Зарубежный опыт показывает, что использование в наиболее полном виде механизмов взаимодействия государства, бизнеса и общества создает предпосылки для модернизации институциональ-

\* Коновалова Мария Евгеньевна, доктор экономических наук, профессор; Евсеев Олег Сергеевич, студент. - Самарский государственный экономический университет. E-mail: oevseev@list.ru.



Рис. 1. Взаимодействие субъектов социально-экономической системы

ной структуры, общественного воспроизводства и способствует переходу на инновационный путь развития.

Следует отметить, что единого подхода к пониманию термина ГЧП у ученых-экономистов нет. Так, в проекте Федерального закона “О государственно-частном партнерстве” под ГЧП понимается долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнерства, в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов. На наш взгляд, следует рассматривать термин ГЧП в широком и узком смыслах. В широком смысле, это система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития и планирования. В узком смысле, это конкретные проекты, реализуемые различными государственными органами и бизнесом совместно или только частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.

Изучая накопленный опыт использования ГЧП в России, важно отметить, насколько этот опыт является позитивным применительно к российской действительности. Так, российские автодорожные проекты ГЧП у всех на слуху. Транспортная отрасль является наиболее продвинутой в использовании ГЧП. Автодорожных проектов ГЧП не так много, как хотелось бы: по концессионной модели строятся две федеральные дороги, ряд проектов запущен ГК “Автодор”, в рамках процедур, определенных региональным законодательством, запущен проект второго этапа строительства Западного скоростного диаметра. В рамках параллельного финансирования бюджетом объектов федеральной собственности и частным инвестором коммерческих объектов развиваются аэропорты (например, “Пулково”, “Шереметьево”, “Кольцово”, “Курумоч”) и порты (например, Усть-Луга).

Коммунальная инфраструктура - второй по значимости рынок ГЧП. Исторически первые проекты ГЧП до конца реализованы в Москве, где частный инвестор, выбранный по результатам конкурса, спроектировал очистные сооружения канализации, профинансировал, построил, обеспечил эксплуатацию в течение 12 лет, окупил свои инвестиции и передал их в собственность городу. В области коммунальной инфраструктуры порядка

25 млн человек получают услуги водоснабжения от частных операторов, которые являются арендаторами муниципальных сетей водоснабжения и канализации. Это больше, чем в Восточной Европе, вместе взятой. В Ростовской области при поддержке Внешэкономбанка реализуется один из крупнейших по мировым меркам проектов по развитию инфраструктуры водоснабжения и канализации целой агломерации.

В теплоснабжении, правда, ситуация более запутана, поскольку локальные рынки теплоснабжения сформированы на базе частных активов территориально-генерирующих компаний (ТГК) и частных владельцев котельных, а также муниципальных котельных и сетей. Характерно, что там, где ТГК удается интегрировать локальные рынки, эффективность эксплуатации инфраструктуры и качество обслуживания повышаются. В данной связи ГЧП может представлять этой отрасли шанс на ускоренное урегулирование вопросов, связанных с обеспечением рисков долгосрочного инвестирования в инфраструктуру.

Известны проекты по успешному развитию инженерной инфраструктуры для размещения новых производственных мощностей. Например, проект с участием Внешэкономбанка в Калужской области по развитию автомобильного кластера. Реализуется более 60 проектов комплексного развития территорий с параллельным финансированием инфраструктуры за счет Инвестиционного фонда РФ (бюджета) и частным финансированием производственных объектов.

Социальная инфраструктура сейчас формируется как наиболее активный развивающийся рынок проектов ГЧП. В Нижегородской области построены на условиях концессии физкультурные оздоровительные комплексы, в Ульяновске - Ледовый дворец, в Петербурге - школы. В Астраханской области только что завершился конкурс на строительство 31 объекта дошкольного образования сразу в 17 небольших населенных пунктах. Формируется спрос на такие проекты в сфере здравоохранения. Конечно, при увеличении бюджетного финансирования по федеральным программам образования и здравоохранения власти могут снизить уровень активности по формированию проектов ГЧП.

Принципиально поменялась ситуация с инициативой региональных и муниципальных властей по использованию ГЧП. Если упомянутые пилотные проекты ГЧП по строительству очистных сооружений в Москве в то время так и остались пилотными и никто в регионах не повторил этот опыт, то сейчас по результатам мониторинга отслеживается более 700 инициатив по запуску проектов ГЧП в различных отраслях, находящихся в ответственности государства и муниципалитетов. В 64 субъектах РФ по собственной инициативе вслед за Петербургом приняты региональные законы об условиях участия регионов в проектах ГЧП. Несомненно, это тоже позитивный сигнал, демонстрирующий, что многие органы власти активно занимаются развитием своих территорий, а не просто смиренно стоят в очереди за бюджетным вспомоществованием.

В целом можно сказать, что ожидания для активного использования ГЧП при наличии качественной нормативно-правовой базы сформированы. Законопроект "Об основах ГЧП в Российской Федерации" эти ожидания должен поддержать.

ГЧП имеет широкий спектр различных моделей, форм и механизмов. Заострим внимание на такой форме ГЧП, как концессия, которая наиболее развита за рубежом, но в российской хозяйственной практике сложно применима.

Концессия - это одна из форм ГЧП, которая в рамках нынешнего российского законодательства предполагает частные инвестиции в объект государственной или муниципальной собственности и их окупаемость за счет предоставления частным инвестором коммерческих услуг потребителям. Соответственно, там, где существует достаточный и платежеспособный спрос на платные услуги инфраструктуры, эта модель могла бы работать. Просто это очень жесткая модель.

В стране зарегистрировано около 500 договоров концессий, при этом в основном на муниципальном уровне. Они привлекли внебюджетных инвестиций меньше, чем несколько проектов ГЧП только в Санкт-Петербурге.

В российском опыте использования концессий для строительства дорог финансовый сектор отказался дать вотум доверия такой

модели, потребовав для финансирования проектов дорог Москва - Петербург и обхода Одинцово существенных объемов государственных гарантий и капитальных грантов. После этого транспортниками были инициированы поправки, позволившие формировать концессионные соглашения по модели платы за доступность, когда концессионеру платит концедент. Для реализации данной модели были возобновлены и используются дорожные фонды, формирование которых зависит от транспортной активности.

Использование механизма концессий, например, в дорожном строительстве принесло не лучшие результаты. После принятия в 2005 г. "Закона о концессионных соглашениях" к концу 2009 г. были подписаны соглашения только по четырем объектам. Причем в дальнейшем как минимум один из этих проектов не смог привлечь частное финансирование в достаточном объеме и сейчас финансируется на бюджетные средства. В Великобритании в похожей ситуации за 1992-1996 гг. таких проектов было заключено 10, а сейчас там каждый год стартует уже 3-4 новых проекта. Всего в Великобритании каждый год запускается 50-60 новых проектов ГЧП<sup>2</sup> (рис. 2, 3).

В России все действующие соглашения о концессиях в значительной степени были профинансированы из средств инвестиционного фонда, которые на текущий момент практически исчерпаны, поэтому перспективы заключения новых соглашений значительно

уменьшились. Сейчас как никогда остро встает вопрос о стимулировании привлечения частных инвесторов к участию в проектах. В 2010 г. премьер-министром РФ подписан указ "О предоставлении государственных гарантий по корпоративным облигациям, выпускаемым для привлечения средств на финансирование ряда проектов, реализуемых в рамках ГЧП".

Если оценивать механизм концессии, то он дает сбои по целому ряду причин:

1) бюрократия и длительность процедур согласования проектов;

2) низкая заинтересованность финансовых организаций в финансировании проекта, поскольку концессионер не имеет права привлекать дополнительные кредитные ресурсы не только под залог объекта концессионного соглашения, но и под залог прав требований по концессионному соглашению;

3) высокие барьеры на вход для участия в тендере и низкая конкуренция на рынке подрядчиков;

4) недостаточная законодательная база;

5) отсутствие четко поставленных целей и задач у проектов, похожих на перечень пожеланий, нежели осмысленных задач;

6) неполнота информации в первоначальных описаниях проектов, которые приводили к ненужным задержкам в связи с переоценкой проектов со стороны бизнеса после уточнения целей и задач проектов и т.д.

Основным барьером, создающим наибольшие препятствия для развития концес-



Рис. 2. Количество сделок ГЧП в Европе в 2011 г. (по секторам)

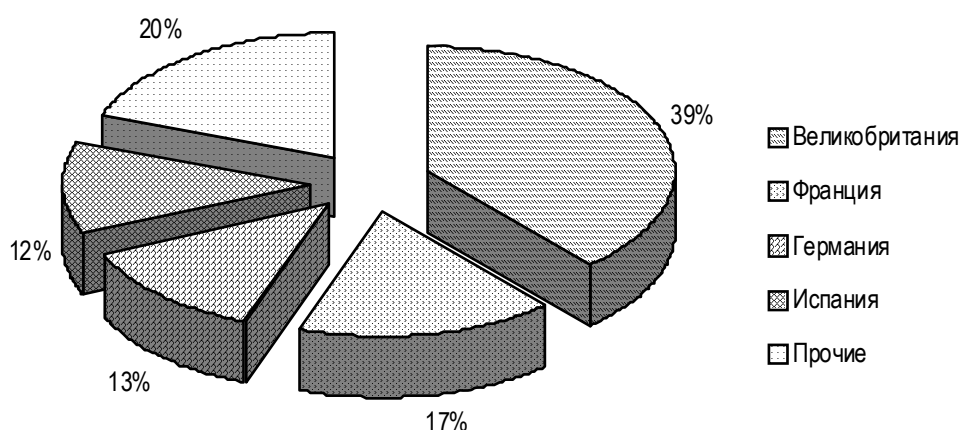


Рис. 3. Количество соглашений ГЧП в Европе в 2011 г. (по странам)

сий, в частности и ГЧП, в общем, как в мире, так и в России, является низкий уровень квалификации и отсутствие опыта у чиновников, курирующих проекты ГЧП от лица государства. Критичным является также отсутствие механизмов накопления этого опыта и передача компетенций. Также в России серьезным препятствием для развития проектов ГЧП выступает еще и высокий уровень коррупции и политических рисков<sup>3</sup>.

Изучая механизмы ГЧП, очень важно опираться на качественную нормативно-правовую базу, созданную для обеспечения функционирования схем ГЧП в стране. Что же представляет собой законодательство о государственно-частном партнерстве в России в современных условиях?

Следует учитывать тот факт, что ГЧП – это не правовая норма, а экономическая концепция. Поэтому, строго говоря, законодательства о ГЧП, как такового, не существует. Одна из контрактных форм ГЧП урегулирована в Федеральном законе “О концессионных соглашениях”. Развитие ГЧП в регионах базируется на договорных конструкциях, формируемых в рамках Гражданского кодекса. Публичные партнеры принимают на себя обязательства в рамках Бюджетного кодекса, Федерального закона “О конкуренции”, Земельного кодекса.

При такой сложной подведомственности соглашения о ГЧП различным ветвям законодательства неизбежно возникновение ранее неотрегулированных противоречий, связанных с новым характером явления – государство становится объектом инвестиций с целью более эффективного и качественного

исполнения своих обязанностей. Это необходимость урегулировать в одной конкурсной процедуре взятие инвестором на себя обязательств по инвестированию в объект, предоставлению ему земельного участка, эксплуатации и получению платы от органа власти. Это необходимость объединить в инвестиционно привлекательный лот ряд повторяющихся объектов из разных муниципальных образований (например, школы в сельских поселениях). Это разграничение проекта ГЧП от проекта на условиях госзакупок. Это повышение налоговой эффективности таких конструкций. Это урегулирование взаимоотношений между субъектом РФ и муниципалитетами при реализации проектов ГЧП.

Государственная дума РФ 26 апреля 2013 г. рассмотрела в первом чтении проект Федерального закона “Об основах государственно-частного партнерства в РФ”, который позволит сформировать правовое поле для реализации проектов ГЧП. В федеральном законе о государственно-частном партнерстве будут прописаны только основные понятия, основные принципы работы соглашений ГЧП, механизмы конкурсов, распределения рисков, обязательств и полномочий. Предполагается, что остальные нормы будут прописаны в постановлениях правительства, а также в региональном законодательстве. Ангажированные изменения позволят повысить эффективность механизмов ГЧП при их применении, как на национальном уровне, так и на региональном и муниципальном.

Для оценки экономических условий, на базе которых могут быть построены отношения по типу государственно-частного парт-

**Топ 10 регионов России по готовности к государственно-частному партнерству “ГЧП-старт”, 2012 г.**

№ п/п	Название субъекта	Федеральный округ	Значение рейтинга
1	г. ф. з. Санкт-Петербург	СЗФО	7,8
2	Республика Татарстан	ПФО	6,6
3	Воронежская область	ЦФО	6,5
4	Ярославская область	ЦФО	6,3
5	Тульская область	ЦФО	6,1
6	Белгородская область	ЦФО	5,9
7	Нижегородская область	ПФО	5,7
8	Вологодская область	СЗФО	5,6
9	Калужская область	ЦФО	5,6
10	Новосибирская область	СФО	5,5

Источник: [http://www.i-regions.org/upload/Materials%20for%20news/rating\\_gchp.pdf](http://www.i-regions.org/upload/Materials%20for%20news/rating_gchp.pdf).

нерства, обратимся к рейтингу “ГЧП-старт”, дающему уровень развития потенциала к ГЧП применительно к российским регионам (см. таблицу).

Стоит отметить, что данные рейтинговые оценки коррелируют с данными, характеризующими инвестиционную привлекательность субъектов РФ, однако встречаются расхождения, обусловленные в равной степени особенностями методики и спецификой организации взаимодействия регионов с инвесторами в рамках правоотношений ГЧП.

Первую группу - десятку лидеров рейтинга - ожидаемо возглавил Санкт-Петербург. Причиной тому стали не столько прозрачные правовые и организационные механизмы реализации проектов ГЧП, сколько относительное экономическое благополучие региона, выраженное в виде высокого кредитного рейтинга, соответствующего страновому максимуму для Российской Федерации, который и обеспечил Санкт-Петербургу отрыв в несколько пунктов от ближайших преследователей по списку при сходных оценочных значениях остальных факторов.

Так, оценка институциональных условий развития ГЧП в Санкт-Петербурге (высокое значение показателя, близкое к максимуму) равна соответствующей оценке для Калужской (9-е место) и Ярославской областей (4-е место). Частично подобный результат объясняется тем, что каждый из этих субъектов РФ реализует проекты ГЧП, которые финансируются из региональных бюджетов<sup>4</sup>.

При этом необходимо подчеркнуть, что мы не сравниваем регионы друг с другом, а определяем их соответствие определенной мо-

дели “идеального публичного партнера”. В настоящем рейтинге важен не только объем реализованных инвестиционных проектов, а совокупность факторов развития ГЧП в регионе. Как следствие, активная работа над региональной правовой базой и наличие опыта инвестиций в сфере ГЧП позволяет менее привлекательным регионам обойти по шкале рейтинга субъекты с более высоким кредитным рейтингом и объемом инвестиционных сделок.

Пример этому - Калужская область, признанный лидер в сфере привлечения прямых инвестиций в региональную экономику. Регион оказался только на 9-й позиции из-за недостаточной практики применения моделей государственно-частного партнерства для реализации инфраструктурных проектов, которые в соответствии с региональным законом ограничиваются концессионными соглашениями. Другой пример - Новосибирская область, которая замыкает 10 наиболее подготовленных к ГЧП регионов, подняться в рейтинге ей также помешали неразвитость региональной правовой базы и практически отсутствие реализованных проектов ГЧП.

По нашему мнению, для развития механизма ГЧП в России и, как следствие, качественной трансформации воспроизводственного процесса необходимо:

- 1) создать благоприятный налоговый механизм для привлечения инвестиций в ГЧП;
- 2) обеспечить рост квалификации менеджеров со стороны государства;
- 3) разработать систему стандартизации оценки рисков и управления ими;
- 4) создать национальную базу данных о подобных проектах ГЧП для аккумулирова-

ния опыта, которая поможет точнее осуществлять оценку рисков;

5) перейти к рыночным методам расчета стоимости строительства, когда стоимость объектов рассчитывается исходя из последней рыночной информации о технологиях строительства подобных объектов и ценах;

6) создать стимулы в рамках проведения конкурсов не только для снижения издержек, но и для повышения эффективности на этапе эксплуатации, а также для использования новых технологий и т.д.<sup>5</sup>

В условиях нестабильной макроэкономической и политической конъюнктуры, как на мировой арене, так и в России, общей стагнацией национальной экономики, в России есть смысл активизировать использование схем ГЧП, по крайней мере, для перераспределения рисков между субъектами. В первую очередь активная роль в этих проектах должна принадлежать финансовым организациям. Реализация схем ГЧП приведет к активизации расширенного воспроизводства в национальной экономике и, вместе с инновационно-инфраструктурной парадигмой развития, к качественной трансформации воспроизводственного процесса. Экспансия инвестиций в региональные экономики создает дополнительные стимулы для реализации наиболее приоритетных ГЧП проектов, запускающая механизмы расширенного воспроизвод-

ства. Экономическая наука показывает, что эффект от развития инфраструктуры реализуется в экономическом росте и, соответственно, в росте доходов бюджетной системы. В связи с этим, инвестируя денежные средства в государственно-частные проектные решения, можно обеспечить качественно новый тип экономического роста всей национальной экономики, а соответственно, и новый качественный инвестиционный тип воспроизводства.

<sup>1</sup> *Евсеев О.С., Коновалова М.Е.* Развитие инновационной инфраструктуры в условиях модернизации национальной экономики // *Фундамент. исслед.* 2012. □ 9. С. 220-224.

<sup>2</sup> *Евсеев О.С.* Инновационная восприимчивость национальной экономики в условиях модернизации // *Молодой ученый.* 2012. □ 1. Т. 1. С. 98-104.

<sup>3</sup> *Yevseyev O.S.* Innovative receptivity of regional economy in terms of globalization // 1st International Scientific Conference Science progress in European countries: new concepts and modern solutions, Conference papers. Vol. 3. Stuttgart. 2013. P. 34-36.

<sup>4</sup> *Гусева М.С.* Зона опережающего экономического развития как инструмент пространственной кластеризации экономики // *Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара,* 2012. □ 10 (96). С. 60-63.

<sup>5</sup> *Коновалова М.Е.* Структурная сбалансированность общественного воспроизводства в трансформационной экономике России : дис. ... д-ра экон. наук. Самара, 2010.

*Поступила в редакцию 29.03.2013 г.*