

УДК-34.096

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

Воротилина Ю.А.,

Левицкая Е.А.

e-mail: julia.vorotilina@yandex.ru

Аннотация: Мировой практикой доказано, что партнерство государства и бизнеса является эффективным инструментом экономического развития страны. Особая актуальность его использования связана с дефицитом бюджетных средств. В настоящее время в России также значительное внимание уделяется развитию государственно-частного партнерства. В статье рассмотрены проблемы, возникающие при реализации проектов ГЧП, а также предложены возможные пути их решения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), инвестиции, концессия, публичный партнер, частный партнер, соглашение.

ACTUAL PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA AT THE PRESENT TIME.

J.A. Vorotilina

E. A. Levitskaya

Abstract: World practice has proven that the partnership between the state and business is an effective tool for the economic development of a country. The special relevance of its use is associated with a budget deficit. Currently, Russia also pays considerable attention to the development of public-private partnerships. The article discusses the problems arising in the realization of public private partnership (PPP) projects, and suggests possible ways to solve them.

Keywords: public private partnership (PPP), investment, concession, the public partner, the private partner, agreement.

Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент экономического развития для России - относительно новое явление, с каждым годом приобретающее все большую актуальность.

Партнерство государства и бизнеса позволяет более продуктивно управлять государственной и муниципальной собственностью, улучшая благосостояние общества.

В мировой практике под «публично-частным партнерством» подразумевают проекты публично-частного взаимодействия, в которых

возврат инвестиций происходит частично за счет публичного партнера, в отличие от концессий, при которых возврат инвестиций осуществляется частным партнером за счет сбора платы с потребителей.

В Федеральном законе от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - 224-ФЗ) установлено, что государственно-частными и муниципально-частными партнерствами являются проекты ГЧП, реализуемые исключительно по модели частной собственности на объект инфраструктуры, а все остальное называется концессиями, под которые подпадают как традиционные концессии, так и традиционные проекты ГЧП, основанные на публичной собственности.[1]

Таким образом, отечественные проекты ГЧП реализуются, в основном, в формах: концессионных соглашений, регламентированных Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – 115 ФЗ); соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, предусмотренных Федеральным законом от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ; соглашений о государственно-частном партнерстве, заключенных по региональному законодательству до 1 января 2016 года, когда вступил в силу 224-ФЗ, и структурированные как по модели концессии, так и по модели ГЧП. [2]

Первые концессии заключались с 2006 года, крупнейшие соглашения на рынке были запущены уже в 2009 (трасса М-11 «Москва – Санкт-Петербург» на участке км 15 – км 58, Северный обход г. Одинцово). Так или иначе, по данным с 2012 года, имеется устойчивый положительный тренд на заключение концессионных соглашений.

Основной формой реализации проектов ГЧП по-прежнему является концессия – 2 496 подписанных инфраструктурных проектов (82,5%). Объем частных инвестиций превышает 619,0 млрд. руб.

В настоящее время государственно-частное партнерство в России активно развивается. Так, согласно данным официального сайта Национального центра государственно-частного партнерства, по состоянию на начало 2018 года подписаны 2 980 проектов ГЧП. Совокупные инвестиционные обязательства публичной и частной стороны составляют в этих проектах 2, 618 трлн. руб., из них частных - 1, 827 трлн. руб. (69%). На стадиях инициирования и структурирования находятся еще порядка 1000 проектов, которые были представлены в Программу поддержки проектных ГЧП-инициатив, объем планируемых к привлечению инвестиций по ним составляет около 2,0 трлн. руб. [3]

На сегодняшний день очевидно — расходы страны на инфраструктуру необходимо наращивать, поскольку инфраструктурные инвестиции считаются одним из самых эффективных инструментов стимулирования экономического развития.

По данным Росстата и расчетов Национального Центра ГЧП, частные инвестиции в инфраструктуру в течение 2012-2017 годов в абсолютном выражении варьировались в диапазоне 1,0-1,3 трлн. руб. в год, при этом относительно валового внутреннего продукта их объем снижался с 1,7-1,8 % в 2012-2013 годах до 1,0-1,2 % в 2014-2016 годах.[4]

Таким образом, отмечена тенденция снижения совокупных инвестиций, в инфраструктуру начиная с 2011 года.

Согласно информации Минэкономразвития России, разница между прогнозной потребностью (с учетом обозначенных в Послании Президента целей) и запланированными вложениями в инфраструктуру в 2019 году составит примерно 1,6 трлн. руб., в том числе: для развития транспортной инфраструктуры - 950,0 млрд. руб., коммунально-энергетической - 300,0 млрд. руб. и социальной – 200,0 млрд. руб. Такой разрыв явно негативно отразится на экономическом, социальном положении страны. На основании указанных фактов можно сделать вывод, применение механизмов ГЧП становится просто необходимостью при решении возникающей проблемы.[5]

Но стоит отметить, что при наиболее благоприятном прогнозе в 2019 году механизмы ГЧП могут покрыть потребность в инфраструктурных инвестициях в объеме не более 480-500 млрд. руб.

В случае реализации всего необходимого комплекса действий. Данный уровень является вполне достижимым, учитывая, в частности, подготовку к реализации порядка 1000 проектных ГЧП-инициатив с общим объемом инвестиций в размере более 2,0 трлн. руб., но при условии реализации необходимого комплекса мер по стимулированию применения механизмов ГЧП.

Таким образом, необходимо оперативно решить ряд проблем, возникающих при реализации государственно-частных проектов. Очевидно, что для нормального развития партнерских отношений между бизнесом и государством необходимыми условиями являются: стабильность политической и институциональной основ, а именно наличие оптимальной структуры властных органов, включенных в систему ГЧП, развитый частный сектор и благоприятный инвестиционный климат.

Так, среди основных проблем можно отметить отсутствие системности в развитии ГЧП. На практике, к формированию проектов применяется устаревший подход, смысл которого заключается в том, чтобы найти проект под имеющиеся бюджетные средства, а не привлекать частных партнеров к инвестированию какого-либо конкретного проекта. Это приводит к тому, что не претворяются в жизнь действительно важные, но дорогостоящие проекты, реализация которых могла бы положительно влиять на повышение уровня и качества жизни в России. В результате мы имеем совокупность не связанных между собой инвестиционных проектов и отсутствие стратегии развития экономики как единого целого.

Следующим препятствием в развитии ГЧП является краткосрочный подход к планированию экономического развития. В соответствии с п. 3 ст. 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ бюджет Российской Федерации принимается сроком на 3 года. Вследствие

этого органы государственного, муниципального управления не могут брать на себя обязательства в рамках контракта, срок исполнения которого выходит за рамки бюджетного периода.[6]

В соответствии с данными Национального Цента ГЧП средний срок проектов ГЧП составляет 12 лет. Поскольку механизмы эффективного финансирования в настоящее время отсутствуют, предприниматели опасаются реализовывать сложные долгосрочные проекты из-за высоких рисков. [7]

Соответственно, возникает необходимость перестройки бюджетного планирования и финансирования (долгосрочность финансового планирования, разработка системы гарантирования окупаемости инвестиций частного сектора, вложенных в объекты государственной собственности, мониторинг проектов ГЧП).

В п. 5 ст. 4 224-ФЗ указано, что одним из принципов ГЧП является «справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения». Соответственно, публичный партнер должен брать на себя хотя бы часть рисков, гарантируя частному партнеру частичную компенсацию убытков от реализации проекта. Однако, к сожалению, механизм компенсации потерь государством частному партнеру в Российской Федерации отсутствует.

Для решения этой проблемы может служить гарантия доходности. В мире активно применяется механизм по защите инвестора от рисков некупаемости вложений последнего — институт минимального гарантированного дохода (МГД), четко обозначенный лишь в законодательстве об автомобильных дорогах (п. 5 ч. 3 ст. 38 257-ФЗ). [8]

По последним данным, в России всего насчитывается всего порядка 15 - 20 проектов ГЧП, предусматривающих в том или ином виде использование механизмов МГД.

Положения 115-ФЗ прямо не указывают на возможность установления и осуществления подобных выплат. В связи с чем, возникают споры между

участниками рынка ГЧП относительно способов (и их корректности) описания механизма МГД в тексте конкретных соглашений (с определением вида платы, в рамках которой будет производиться выплата МГД), а также относительно отражения МГД в информации о конкурсе, установления размера выплаты в качестве критерия такого конкурса. Помимо этого, нерешенным является вопрос, каким образом должен осуществляться расчет размера возможного МГД, какие именно расходы должны или могут быть компенсированы в рамках этого механизма. Правоприменительная практика демонстрирует широту подходов к решению данных вопросов. В свою очередь, формирующаяся судебная практика по вопросу оценки правомерности включения условий об МГД в текст соглашений свидетельствует об отсутствии у арбитражных судов однозначного понимания данного механизма, его соотнесения с иными установленными законодательством РФ выплатами публичной стороны при реализации концессионного проекта.

С целью обеспечения возможности реализации проектов с МГД, снятия опасений инициаторов проектов ГЧП, в том числе концессионных, относительно будущей реализации соглашений с применением этого механизма, снижения рисков их оспаривания представляется необходимым внести соответствующие изменения в 115-ФЗ.

Таким образом, можно сделать вывод, дальнейшее развитие государственно-частного партнерства необходимо для укрепления экономики страны. В настоящее время еще возникают проблемы при реализации проектов, это во многом обусловлено относительно недавним появлением данного института. Несмотря на законодательное урегулирование многих вопросов трудности в практике применения все же есть. Для этого необходимо особое внимание уделять судебной практике, указывающей на недостатки в системе. В то же время в качестве индикатора полезно рассмотреть и практику зарубежных стран.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 N 224-ФЗ (редакция от 29.07.2018) [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (Дата обращения 23.01.2019);
2. Федеральный закон "О концессионных соглашениях" от 21.07.2005 N 115-ФЗ (редакция от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (Дата обращения 23.01.2019);
3. Информация официального сайта Национального центра государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // URL: <http://pppcenter.ru/> (Дата обращения 25.01.2019);
4. Национальный доклад о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf> (Дата обращения 25.01.2019);
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию — новые инфраструктурные цели. Послание Президента Федеральному Собранию. 1 марта 2018 года. [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (Дата обращения 24.01.2019);
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (редакция от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/059495d1cd539e2f83ef4eb9f1f0d0c972844d91/ (Дата обращения 25.01.2019);
7. Шаховская Л.С., Попкова Е.Г., Морозова И.А., Позднякова У.А. Оценки эффективности института ГЧП и рисков проектов, реализуемых на основе принципов ГЧП // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию

[Электронный ресурс] // URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22877592> (Дата обращения 25.01.2019);

8. Федеральный закон "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 08.11.2007 N 257-ФЗ (редакция от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72386/ (Дата обращения 23.01.2019);

9.Официальный сайт Санкт-Петербургского государственного университета. Мониторинг правоприменения. Актуальные проблемы и тенденции в практике разрешения споров в сфере публично-частного партнерства в России [Электронный ресурс] // URL:<http://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/administrativnoe-regulirovanie/item/418-aktualnye-problemy-i-tendentsii-v-praktike-razresheniya-sporov-v-sfere-publichno-chastnogo-partnerstva-v-rossii>(Дата обращения 25.01.2019).

10. Мартынов Б.В. Онтология государственно - частного партнёрства в контексте проблемы общего и единичного // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2016. – №1-2. – С.76-79.