

Сергей ЛУЦЕНКО

ЕЩЕ РАЗ К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАПРОС НА ОЖИДАНИЕ

Государственно-частное партнерство — один из важнейших аспектов развития отечественной экономики. Применение его механизмов предоставляет ряд преимуществ как для государства (публичного участника), так и для бизнеса. Для частного предпринимательства открываются новые инвестиционные возможности и новые источники доходов, возможность участия в крупных проектах. Кроме того, государственно-частное партнерство подразумевает использование материального (финансового) и интеллектуального потенциала частного бизнеса в сферах, которые традиционно относятся к ответственности государства.

В Российской Федерации на законодательном уровне определена фактически единственная форма государственно-частного партнерства (далее ГЧП) — концессионные соглашения, представленные в Федеральном законе от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее Закон о концессионных соглашениях). Специального федерального закона, который регулировал бы особенности (формы реализации, модели) ГЧП на сегодняшний день нет (проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» был принят в первом чтении 26 апреля 2013 года). Правовые основы для реализации данного законопроекта уже сформировались. В большинстве субъектов Российской Федерации приняты специальные законы о государственно-частном партнерстве. На федеральном уровне действует Закон о концессионных соглашениях. Специфические особенности взаимоотношений между заинтересованными участниками в рамках ГЧП регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации.

Как отмечает правоприменитель, по смыслу определения концессия (статья 3 Закона о концессионных соглашениях) — это вид государст-

венно-частного партнерства, по которому частный инвестор обязуется построить или реконструировать определенный объект, являющийся собственностью публичного образования. При этом он получает право коммерческой эксплуатации данного объекта на определенный период времени. Государство или муниципальное образование может частично участвовать в финансировании такого проекта, осуществлять контрольные функции (например, по вопросам ценообразования). Объектами концессионного соглашения являются объекты, имеющие особое значение для обеспечения жизнедеятельности населения, с одной стороны, и требующие существенных затрат на их содержание, с другой. Причем в своем решении суд при определении правовой природы ГЧП руководствуется Гражданским кодексом РФ и специальным законом — Законом о концессионных соглашениях (Постановление ФАС Центрального округа от 25 декабря 2012 года по делу № А62-3685/2012).

В международной практике отсутствует четкое определение понятия ГЧП. В целом, суть ГЧП определяется как «взаимовыгодное сотрудничество государства и частного сектора в отраслях (сферах), традиционно относящихся к сфере ответственности государства на условиях равноправия сторон, соблюдения прав и законных интересов, консолидации финансовых, материальных и организационных ресурсов сторон, разделения ответственности (компетентности), рисков и достигнутых результатов, а также прозрачности деятельности в рамках ГЧП». Причем участие со стороны публичного партнера (государства) может осуществляться в следующих формах:

- предоставление частному партнеру в аренду земельных участков, находящихся в собственности публичного партнера;
- предоставление частному партнеру в доверительное управление, владение или пользование иного недвижимого или движимого имущества, находящегося в собственности публичного партнера;
- предоставление налоговых преференций;
- заключение договора аутсорсинга при реализации политики в области энергетической эффективности, энергосбережения, реализации мер по энергетическому менеджменту;
- предоставление субсидий частному партнеру в соответствии с действующим законодательством;
- предоставление бюджетных инвестиций, государственных гарантий частному партнеру;
- долевое участие в уставных (складочных) капиталах юридических лиц, создаваемых для реализации проекта на основе государственно-частного партнерства.

Концессия, определенная как вид ГЧП, предполагает участие публичного партнера, в том числе в форме предоставления частному парт-

неру в безвозмездное пользование земельных участков. Конечной целью ГЧП является привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений, повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Тем не менее, проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», на мой взгляд, является недостаточно проработанным.

В частности, в законопроекте необходимо проработать ряд вопросов, связанных с проведением обязательного анализа инвестиционных предложений по определению схем реализации (в том числе, по механизму ГЧП), спектра моделей и форм ГЧП, порядку и методике оценки социальной, экономической и бюджетной эффективности проекта ГЧП, системы конкурсного отбора потенциального частного проекта ГЧП.

В законопроекте № 238827-6 можно было бы расширить формы ГЧП — по аналогии с практикой Европейского союза (ЕС). В частности, ЕС в соответствии с Зеленой книгой (Green Paper) «О государственно-частном партнерстве и законодательстве ЕС о государственных контрактах и концессиях» определяет ГЧП как форму сотрудничества между государственными органами и бизнесом, которая призвана обеспечивать финансирование, строительство, реабилитацию, управление или содержание инфраструктуры, а также предоставление услуг.

Выделяются две формы ГЧП — институциональная и контрактная.

Контрактное ГЧП относится к партнерству, основанному исключительно на контрактных отношениях между участниками проекта.

Институциональное ГЧП предполагает создание совместного предприятия с участием государства и частного партнера, целью которого является выполнение работ и услуг в пользу государства. Партнерство между государством и частным сектором может относиться к институциональному ГЧП в двух случаях: создание нового совместного предприятия с участием государства и частного партнера. При создании совместной компании государством и частным сектором нормы закона о государственных контрактах (государственных закупках) и концессиях не применяются, но деятельность в рамках такого предприятия должна соответствовать нормам и принципам ГЧП. Передача частному партнеру части государственных обязательств (включая частичную приватизацию). При этом процедура продажи доли компании частному партнеру основана на конкурсной основе с последующим заключением договора на основе механизмов ГЧП и будет соответствовать признакам институционального ГЧП.

Для реализации крупномасштабных инвестиционных проектов с использованием механизма концессии может потребоваться финансовое обеспечение, позволяющее привлечь дополнительные инвестиции. Решением данного вопроса может стать положительная международная практика использования инструмента проектного финансирования.

Под проектным финансированием понимается метод финансирования, при котором кредитор рассматривает будущие доходы от финансируемого проекта в качестве основного источника возврата задолженности и обеспечения выдаваемого кредита.

Представленная модель реализации ГЧП будет способствовать реализации финансирования значимых проектов для государства.

Данная модель предполагает, что частный партнер проектирует, строит, финансирует и эксплуатирует объект. В рамках данной модели государственный сектор не владеет активами (такими активами могут быть больницы или школы), но производит в пользу частного партнера ряд согласованных выплат за пользование объектами в течение срока действия контракта. По истечении срока действия контракта право собственности на активы либо остается у частного партнера, либо возвращается к государственному партнеру — в зависимости от условий контракта (представленная модель широко представлена в Великобритании).

Кроме того, представленная модель будет направлена на:

- минимизацию рисков, защиту и усиление прав экономических интересов кредиторов (инвесторов);
- снижение юридической неопределенности при реализации данного проекта и как следствие — повышение прозрачности и его привлекательности.

Ожидаемый экономический эффект:

- привлечение инвестиций, улучшение национального инвестиционного климата;
- реализация значимых проектов не приведет к росту государственного долга, так как финансирование проектов будет осуществляться под будущие денежные потоки от самого проекта.

Модели ГЧП с использованием проектного финансирования используются в российских регионах. В частности, в Белгородской области Правительство выделяет модель проектного финансирования при сотрудничестве между субъектом Федерации и бизнесом в рамках ГЧП (при реализации проектов в сфере здравоохранения). В частности, в Постановлении Правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 года № 524-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Развитие здравоохранения Белгородской области на 2014–2020 годы» отмечается, что в результате следует ожидать

расширения спектра применяемых моделей ГЧП. В том числе модели частной финансовой инициативы, когда контракты по государственным услугам и работам финансируются частным сектором, но услуги оплачиваются не потребителями, а государственной организацией. При этом право собственности и содержания остается у частной стороны. В конце срока контракта государственная организация может продлить контракт.

Модели проектного финансирования, позволяющие привлечь дополнительные инвестиции при реализации крупномасштабных инвестиционных проектов с использованием механизма концессии, в силу своей гибкости являются особенно эффективным инструментом привлечения средств в условиях нестабильной экономики. Особенность данной модели финансирования заключается в оценке способности проекта стабильно генерировать текущие и будущие денежные потоки, именно эти потоки, которые становятся источником средств для обслуживания и возврата долга и выплаты дохода на капитал, инвестированных в проект. В лице бизнес-партнера может выступать специальная финансовая компания (например, ОАО «Корпорация «Развитие» Белгородской области).

Кроме использования проектного финансирования при реализации значимых долгосрочных проектов в рамках ГЧП широко используются так называемые модели контрактов «строительство — передача — аренда» (ВТЛ) и «строительство — передача — эксплуатация» (ВТО).

Контракт «строительство — передача — аренда» (ВТЛ) — это способ привлечения частных инвестиций, в рамках которого частный партнер проектирует, строит и эксплуатирует инфраструктурные сооружения, а публичный партнер осуществляет ему платежи. Частный партнер использует свои собственные фонды для строительства инфраструктурных сооружений и передает их во владение государству. Публичный партнер в свою очередь предоставляет компании «права по управлению и эксплуатации объектом». Государство осуществляет выплаты за услуги, оказываемые частным партнером, что позволяет последнему вернуть свои инвестиционные и эксплуатационные расходы. Контракт ВТЛ используется государством для строительства социальной инфраструктуры (школы, больницы, библиотеки).

В соответствии с контрактом «строительство — передача — эксплуатация» (ВТО) частный партнер возводит инфраструктурные объекты, передает во владение публичному партнеру после завершения строительства и эксплуатирует объект для возврата своих инвестиций. Данный контракт используется в проектах, связанных с реализацией природоохранных мероприятий, строительством автомобильных и железных дорог. Представленная модель ГЧП (контрактов ВТЛ и ВТО) широко используется в Южной Корее.

Модели ГЧП с использованием контрактов ВТЛ и ВТО используются и в российских регионах. На территории Калужской области (Постановление Правительства Калужской области от 31 декабря 2013 года № 758 «Об утверждении государственной программы Калужской области «Развитие здравоохранения в Калужской области») реализуются, в числе прочих, модели ГЧП — ВТЛ (строительство — передача — аренда) и ВТО (строительство — передача — эксплуатация).

Модель ВТО предполагает создание специальной компании на территории региона, акционером которой становится частный инвестор. За счет средств уставного капитала специальная компания строит объект недвижимости и регистрирует его на себя. Калужская область рефинансирует затраты инвестора на создание объекта с учетом доходов от эксплуатации объекта путем выкупа акций компании. По окончании проекта контроль над компанией переходит полностью к Калужской области.

Еще одним вопросом в рамках качественного законодательства в сфере ГЧП является система конкурсного отбора потенциального проекта.

В международной практике перед реализацией определенного инфраструктурного проекта проводится предварительный сравнительный анализ возможности реализации проектов за счет средств частного бизнеса или за счет средств государственного бюджета для выявления оптимальной модели реализации проекта, при котором цена проекта будет соответствовать качеству проекта.

Международный опыт проведения конкурсов за право реализации проектов ГЧП позволяет выделить в процессе конкурсного отбора ряд этапов:

- предварительный отбор участников конкурса;
 - оценка технических параметров конкурсных предложений;
 - оценка финансовых параметров конкурсных предложений.
- Проекты ГЧП подлежат обязательной оценке на предмет:
- проблемы текущего состояния отрасли;
 - соответствия целей проекта решению существующих проблем в отрасли;
 - альтернативных вариантов реализации проекта исходя из принципа обеспечения сбалансированности интересов заинтересованных участников;
 - ситуации в отрасли в случаях реализации проекта и отсутствия такой реализации;
 - распределения выгод от реализации проекта;
 - предполагаемого мультипликативного эффекта от реализации инфраструктурного проекта на смежные отрасли экономики.

В рамках первого этапа организатор конкурса просит участников конкурса предложить собственные варианты удовлетворения его кон-

кретных потребностей в области управления и развития инфраструктуры. На данном этапе представленные участниками решения основываются на предложенной организатором конкурса инженерно-конструкторской концепции или эксплуатационных показателях без указания финансовых характеристик (предполагаемые цены или уровень вознаграждения).

На втором этапе организатор конкурса окончательно определяет параметры инфраструктурного проекта на основе переговоров, проведенных на первом этапе, и выбирает победителя конкурса на основе оценки финансовых параметров, указанных в конкурсных предложениях. Участник торгов должен письменно согласиться с обязательным характером всех технических особенностей, предъявляемых организатором проекта, так как технические предложения уже не подаются.

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что при отборе тех или иных проектов необходимо выработать порядок и методику их оценки на предмет социальной, экономической и бюджетной эффективности, а также на основании данных показателей — расчет интегрального показателя эффективности проекта. Возможно проведение дифференциации проектов по степени приоритетности.

Например, первый уровень приоритетности — наиболее значимые для публичного партнера направления: капитальное строительство или перепрофилирование объектов в следующих сферах — здравоохранение, социальная сфера, образование, оборона;

второй уровень приоритетности — присваивается инвестиционным проектам, в рамках которых осуществляется капитальное строительство, перепрофилирование объектов в следующих сферах — дорожное хозяйство, теплоснабжение, водоснабжение, электроснабжение;

третий уровень приоритетности — присваивается инвестиционным проектам, в рамках которых осуществляется капитальное строительство, перепрофилирование объектов в следующих сферах: культура, искусство, спорт.

В заключение представленной работы хотелось бы обратить внимание на следующие аспекты. В основу качественного законодательства в сфере ГЧП (в том числе принятие на законодательном уровне специального Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации») должны быть положены современные методики (модели и формы) взаимовыгодного сотрудничества между государством и бизнесом.

Проработка вопросов, связанных с перечнем объектов, которые не подлежат передаче в концессию, расширения моделей сотрудничества в рамках ГЧП (мер, связанных с возмещением не только инвестиционных, но и эксплуатационных расходов), методик оценки проектов, а также сама процедура проведения конкурсного отбора, позволит госу-

дарству привлечь частных партнеров для финансирования наиболее значимых инфраструктурных объектов. Развитие механизма ГЧП позволит реализовать и развивать потенциал частных партнеров, привлечь средства институциональных инвесторов и сохранить функции государства в социально значимых секторах экономики.

Государственно-частное партнерство способствует и будет способствовать привлечению органами государственной власти на конкурсной основе организаций для проектирования, создания, реконструкции и (или) эксплуатации объектов общественной инфраструктуры, то есть для эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к государственному сектору, на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств и полномочий.