

КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ КАК НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННАЯ ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Т. В. Пяткова, О. Н. Михайлюк

Все больше инфраструктурных проектов в России реализуется на основе государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). На данный момент опыт работы с проектами государственно-частных партнерств имеется в 68 субъектах Российской Федерации. Однако в 17 субъектах Российской Федерации подобные проекты отсутствуют даже на стадии инициирования.

В 2014 году на различных стадиях реализации находилось 586 проектов, в том числе на стадии инициирования. Из них большая часть (72,9 %) реализовывалось на базе концессионных соглашений. Остальные проекты реализовывались на основе соглашений о государственно-частном партнерстве в рамках регионального законодательства (17,6 %), договоров аренды государственной или муниципальной собственности с инвестиционными обязательствами арендаторов (9,2 %) и контрактов жизненного цикла в рамках законодательства о закупках (0,3 %) [2]. Подобная ситуация в сравнении с показателями 2013 года демонстрирует увеличение количества концессионных соглашений (70 проектов, 53 %) как в численном, так и в процентном отношении [3].

Поддержание сложившейся тенденции развития государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации в сложившихся экономических условиях возможно при соблюдении ряда условий:

- реализация комплексных практико-ориентированных программ обучения специалистов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, принимающих участие в проектах ГЧП на различных этапах;
- регламентация процессов управления проектами ГЧП и, как следствие, внедрение системного подхода к управлению;
- обеспечение организационным, информационным, правовым и методическим сопровождением механизма частной инициативы заключения концессионных соглашений;
- принятие и внедрение положений проекта федерального закона «О государственно-частном партнерстве»;
- формирование и постоянное функционирование эффективных площадок по обмену опытом между регионами (реализация специализированного интернет портала, проведение соответствующих мероприятий).

Активное применение комплексного подхода способствует развитию институциональной среды в сфере ГЧП. В качестве поддержки Центром развития ГЧП и Министерством экономического развития России разработаны методические рекомендации для регионов Российской Федерации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства – «Региональный ГЧП-Стандарт». Его внедрение окажет позитивное влияние на рост уровня развития государственно-частного партнерства в регионах.

Ежегодно проводятся исследования уровня развития государственно-частного партнерства в России. В рамках исследований изучаются следующие факторы: развитость институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства; опыт реализации проектов государственно-частного партнерства; инвестиционная привлекательность субъектов. Исходя из них, к регионам с наиболее высоким уровнем развития ГЧП относятся: г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, г. Москва и Ленинградская область.

Санкт-Петербург является многолетним лидером в сфере государственно-частного партнерства и обладает наиболее богатым опытом реализации проектов. Однако в 2014 году в

данном субъекте не наблюдалось роста ни по одному из факторов уровня развития государственно-частного партнерства. Республика Татарстан удерживает свои позиции благодаря реализации большого количества муниципальных концессионных соглашений в коммунальной сфере и проектов в отрасли здравоохранения, перешедших в стадию эксплуатации.

Позиция г. Москва объясняется максимальным уровнем инвестиционного потенциала и реализацией крупных концессионных проектов в сфере транспорта, в том числе строительства «Северного дублера Кутузовского проспекта», и большим количеством проектов, реализуемых на основе договоров аренды с инвестиционными обязательствами. Ленинградская область уделяет особое внимание развитию нормативно-правовой базы, а также запуску проектов в сфере здравоохранения и физической культуры. В качестве наиболее успешных субъектов зарекомендовали себя Новосибирская и Нижегородская области. Они успешно реализуют концессионные соглашения, но имеют недостаточно высокий уровень развития нормативно-правовой базы и инвестиционной привлекательности.

Высокий уровень развития ГЧП наблюдается в Самарской, Свердловской, Московской и Воронежской областях. Эти регионы характеризуются качественным уровнем развитости институциональной среды, позволяющим системно применять механизмы государственно-частного партнерства, высокой инвестиционной привлекательностью и наличием обширной практики реализации проектов ГЧП. Данные субъекты РФ обладают сложившимися условиями для реализации проектов ГЧП, которые понятны как отечественным, так и зарубежным инвесторам.

Следует отметить вклад Свердловской области в развитие ГЧП в России. В данном субъекте был заключен первый контракт жизненного цикла в рамках Федерального закона № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе» и Постановления Правительства России № 1087 «О случаях заключения контрактов жизненного цикла» на объекты системы уличного освещения в городе Нижний Тагил.

Как уже было сказано ранее, одним из факторов развития ГЧП является институциональная среда. Ее основной показатель – региональный закон об участии субъекта РФ в государственно-частных партнерствах. Подобные правовые акты приняты в 68 субъектах Российской Федерации, еще в 4-х регионах разработаны проекты соответствующих актов. В этом вопросе немаловажным является его соответствие с федеральным законодательством. Потому как отсутствие федерального законодательства о ГЧП (в наличии имеется лишь проект федерального закона «О ГЧП») способствует созданию различных подходов к формированию регионального законодательства [1].

При разработке и совершенствовании нормативно-правовой базы в сфере ГЧП необходим учет мнения бизнес-сообщества. Проект федерального закона «Об основах ГЧП в РФ» нуждается в доработке в части защиты интересов частной стороны. Неотъемлемым условием формирования нормативной базы в сфере ГЧП является разработка отраслевого законодательства при участии представителей бизнеса.

Еще один показатель развитости институциональной среды – органы власти субъекта РФ, функциональные подразделения и/или коллегиальные органы, ответственные за развитие ГЧП. Такие структуры функционируют в 76 субъектах Российской Федерации из 85 (89,4 %). Тем не менее всем регионам необходимо выстраивать более эффективное взаимодействие с инвесторами на всех этапах жизненного цикла проектов, использовать методику «одного окна», повышать информационную открытость таких структур и на регулярной основе повышать уровень компетенций советующих специалистов.

Отсутствие единой методологии реализации проектов ГЧП формирует потребность в единой методологической базе по подготовке и реализации проектов ГЧП, мониторингу реализуемых проектов, оценке эффективности финансирования инфраструктурных проектов. Такой подход позволит повысить уровень квалификации участников проектов, обеспечит единство подходов в оценке целесообразности реализации проектов ГЧП и наиболее экономически эффективных форм участия частных и публичных участников в проектах. И конечно, исключит ошибки в реализации механизмов ГЧП на всех уровнях. Наличие планов и це-

левых показателей на региональном уровне позволит сформировать системный подход к развитию сферы ГЧП.

В процедуре выбора частных партнеров для реализации проектов ГЧП зачастую отсутствуют четкие критерии отбора, а сама процедура слишком сложна и забюрократизирована. Разработка и постоянное совершенствование механизмов отбора частных партнеров для реализации проектов ГЧП позволит решить данную проблему. Этот аспект требует внедрения механизма независимой экспертизы конкурсной документации при соблюдении интересов государственного и частного секторов.

Однако прирост проектов не гарантирует улучшение ситуации с качеством их подготовки. Наиболее качественные и успешные проекты сконцентрированы в основном в Европейской части Российской Федерации: концессионные соглашения, финансирование которых осуществлялось через выпуск концессионных облигаций (Нижегородская, Ульяновская, Саратовская области, г. Москва и др.), соглашения о ГЧП в рамках регионального законодательства (г. Санкт-Петербург, ЯНАО и Томская область), концессионные соглашения в социальной сфере (Самарская и Калужская области), транспортной инфраструктуре (Республика Удмуртия), коммунальной и энергетической сферах (Воронежская, Мурманская, Тамбовская области) [2]. В связи с этим можно говорить о необходимости обмена опытом и компетенциями в сферах подготовки и реализации проектов ГЧП как с отечественными профессионалами, так и с представителями других государств. И как результат, возможность адаптации лучших зарубежных практик в сфере ГЧП в России.

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод о том, что самой эффективной формой реализации государственно-частного партнерства является концессионное соглашение. Именно эта форма, в условиях отсутствия единого законодательства о ГЧП, представляется наиболее распространенной формой взаимодействия государства и бизнеса, основанной на принципах взаимного распределения рисков, софинансировании капитальных и операционных затрат со стороны инвестора, а также повышения качества оказываемых услуг за счет привлечения рыночных компетенций.

Концессия – это, в первую очередь, механизм привлечения частных инвестиций в создание объектов общественной инфраструктуры, обеспечения эффективного управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, а также повышения качества социально-значимых услуг, которые предоставляются населению. Специфика данной формы государственно-частного партнерства заключается в сохранении титула собственности на объект соглашения за публичной стороной.

Концессия как специфическая форма взаимодействия государства с частным предпринимателем применялась в различные исторические периоды и является одной из первых форм договорных отношений. В России история заключения концессионных соглашений берет свое начало со времен Петра I, когда активно применялась система откупов. В 1717 году в концессию мельнику Сердюкову были предоставлены берега рек Уны и Шлины для строительства мельниц. В этот же период началось создание отечественного концессионного права.

В последние несколько лет законодательство о концессионных соглашениях пополнилось рядом механизмов, позволяющих значительно повысить эффективность реализации инфраструктурных проектов в России. Июльские поправки 2014 года, внесенные федеральным законом РФ от 21 июля 2014 года № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», расширили инструментарий для реализации инфраструктурных проектов. Появилась возможность установления платы концедента вне зависимости от вида объекта концессионного соглашения, а также возможность заключения концессионных соглашений по инициативе потенциального концессионера.

В Российской Федерации помимо Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», главного регулятора отношений бизнеса и государства в сфере реализации концессий, также действует ряд нормативных правовых актов, регулирующих реализацию проектов в рамках заключения концессионных соглашений. А именно: часть

первая Гражданского кодекса РФ, налоговый кодекс РФ, бюджетный кодекс РФ, земельный кодекс РФ.

Большинство поправок, внесенных в концессионное законодательство, направлены преимущественно на регулирование отношений в процессе реализации концессионного проекта, в то время как процессу подготовки проекта уделялось значительно меньше внимания.

Перечислим отличительные признаки концессии как инструмента привлечения инвестиций в инфраструктуру:

- договорная основа партнерства при долгосрочном характере взаимодействия, регулируемая федеральным законодательством;
- возможность платежей концессионера государству за владение и пользование объектом (концессионная плата) или структурирование концессионных сделок с платой концедента;
- финансовое участие частного инвестора в капитальных затратах, то есть в создании и/или реконструкции объекта концессии;
- передача частному партнеру только прав владения и пользования, с сохранением права собственности за публичным партнером;
- гарантии прав концессионера, обеспечиваемые со стороны государства.
- Концессионные соглашения прочно заняли нишу гарантированного и удобного инструмента реализации инфраструктурных проектов в России на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном). Исходя из вышесказанного, можно выделить ключевые институциональные преимущества концессионных соглашений:
- ясность правового режима – наличие Федерального закона «О концессионных соглашениях», регулирующего порядок подготовки, заключения и исполнения концессионных соглашений;
- наличие сложившейся практики реализации концессионных проектов как на федеральном, так на региональном и муниципальном уровнях;
- формирование устойчивой судебной практики в части применения положений Федерального закона «О концессионных соглашениях»;
- целевая определенность концессионного соглашения. Предмет концессии – строительство и/или реконструкция недвижимого или движимого имущества, технологически связанного между собой и предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением (эксплуатации);
- возможность применения отдельных инструментов привлечения финансовых средств, таких как выпуск облигаций концессионера.
- Основные отрасли заключения концессионных соглашений на муниципальном уровне – производство, передача и распределение тепловой и электрической энергии, а также системы водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, и отдельные объекты таких систем. Тем не менее, есть и объекты социальной и транспортной инфраструктуры, при создании которых концедентами выступают органы местного самоуправления.

В социальной сфере наибольшее количество концессий реализуется в отрасли здравоохранения. В настоящий момент это одна из наиболее перспективных сфер для заключения концессионных соглашений с накопленным опытом правоприменительной практики. Исходя из полученных данных, можно говорить о большой заинтересованности частных инвесторов участвовать в создании и дальнейшем сопровождении объектов социальной инфраструктуры. Данная отрасль также характеризуется большим износом основных фондов и ощутимыми инфраструктурными разрывами в отдельных регионах. Всего на текущий день в различных стадиях реализации находятся 23 концессионных проекта в сфере здравоохранения.

Объекты коммунальной и энергетической инфраструктуры также входят в число наиболее приоритетных отраслей для реализации концессионных соглашений в Российской Федерации. В связи с традиционной ответственностью органов государственной и муниципальной власти за данную сферу, отсутствием долгосрочных тарифных программ, отсутствием

законодательно закрепленных конкурсных процедур на право аренды коммунального имущества, коммунальная сфера долгое время не была интересна частному сектору.

Основной формой привлечения бизнеса в коммунальную и энергетическую инфраструктуру являлись договоры аренды. Однако такая форма партнерства не может быть эффективной для данной отрасли, поскольку ответственность за модернизацию и развитие арендуемых основных фондов целиком лежит на собственнике данных фондов и не переходит к арендатору, который отвечает только за их эксплуатацию и содержание. Вместе с тем, объекты в этой отрасли, прежде всего, нуждаются в техническом обновлении. Поэтому концессионные соглашения представляются наиболее эффективным способом модернизировать коммунальную инфраструктуру, привлекая инвестиции со стороны частного сектора.

Таким образом, можно выделить основные тренды заключения концессионных соглашений в Российской Федерации:

1. Появление новых групп объектов, в отношении которых будут заключаться концессионные соглашения. В первую очередь это связано с нехваткой бюджетных средств для планомерного развития инфраструктуры и в перспективе может стать примером для тиражирования в другие субъекты для решения задачи привлечения дополнительных инвестиций в экономику.

2. Наиболее популярные виды объектов для заключения концессионных соглашений – системы коммунальной инфраструктуры. В связи чем необходима разработка детальных рекомендаций (руководств) по структурированию не капиталоемких проектов в сфере коммунальной инфраструктуры.

3. Применение механизма заключения концессионных соглашений по частной инициативе будет стимулировать внедрение единой методики оценки концессионных проектов.

4. Повышается интерес со стороны федеральных органов исполнительной власти и институтов развития. О чем свидетельствует выпуск отдельных методических рекомендаций по подготовке концессионных соглашений в отраслях инфраструктуры.

5. В случае принятия Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» в текущей редакции, наиболее распространенным предметом для заключения концессионных соглашений будет реконструкция.

6. Расширение случаев применения контрактов жизненного цикла в рамках Федерального закона «О контрактной системе» в отношении социальных объектов может замедлить развитие концессионного механизма в данной сфере, так как создает риски конкуренции форм реализации проектов.

Механизм заключения концессионных соглашений в рамках частной инициативы представляется перспективным, потому как представляет интерес как для частного, так и для публичного партнеров. В настоящее время более двух десятков стран уже ввели нормативное регулирование частной инициативы (Аргентина, Чили, США, Австралия, Италия).

Наибольший эффект с точки зрения дальнейшего развития государственно-частного партнерства обеспечивает концессионное соглашение, в том числе частная концессионная инициатива. Постоянное совершенствование законодательной базы – качественный шаг в развитии. Уже сейчас многие субъекты РФ отказываются от проектов государственно-частного партнерства в рамках регионального законодательства и все больше склоняются в сторону механизма концессионных соглашений.

Литература

1. Проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depRegulatingInfluence/doc20120622_015
2. Развитие ГЧП в субъектах РФ. Рейтинг регионов ГЧП-2015 [Электронный режим] – Режим доступа : <http://pppcenter.ru/18/reiting.html>. Дата обращения 27.08.2015
3. Развитие ГЧП в субъектах РФ. Рейтинг регионов ГЧП-2014 [Электронный режим] – Режим доступа : <http://pppcenter.ru/18/reiting.html>. Дата обращения 27.08.2015

5. Региональные институты развития: в борьбе «за инвестиционную привлекательность». Часть 2. Обзорно-аналитическое исследование Материалы ко II Всероссийскому Форуму институтов развития.

6. Public-Private Partnerships. Reference Guide. Version 2.0. 2014 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Asian Development Bank, and Inter-American Development Bank