



ОТРАСЛЕВЫЕ РЫНКИ И РЫНОЧНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

УДК 332.1:334.72

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО И МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

REGULATORY AND ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC FACTORS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA

О.А. Ломовцева, О.А. Герасименко
O.A. Lomovtseva, O.A. Gerasimenko

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85*

Belgorod National Research University, 85 Pobeda st., Belgorod, 308015, Russia

E-mail: lomovtseva@bsu.edu.ru, gerasimenko@bsu.edu.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, актуальные проблемы Российской Федерации, связанные с состоянием дел и изменениями в нормативном и организационном оформлении государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Эти изменения позволяют уточнить сущность, условия реализации и перечень потенциальных объектов публично-частного партнерства. Приведена сравнительная характеристика процессов рассмотрения проектов с государственным и муниципальным участием, порядок оценки эффективности, основные ее критерии.

Resume. The article deals with the topical problems of the Russian Federation related to the state of affairs and changes in the regulatory and organizational design of public-private and public-private partnerships. These changes make it possible to clarify the nature of the conditions of implementation and a list of potential objects of public-private partnerships. The comparative characteristic of review processes, projects with state and local participation, the procedure for assessing the effectiveness, its main criteria.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, регион, публичная инфраструктура, объекты ГЧП/МЧП, критерии эффективности проектов.

Keywords: public-private partnership, municipal-private partnership, region, public infrastructure, objects public-private partnership/municipal-private partnership, the criteria for efficiency projects.

Введение

Конструктивное взаимодействие бизнеса и структур государственной власти является неотъемлемым условием устойчивого функционирования рыночной экономики. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от целей развития страны на конкретном этапе, а также национальных моделей и зрелости рыночных отношений. При этом государство неизменно несет ответственность за выполнение публичных функций, связанных с общенациональными интересами, безопасностью, качеством жизни, конкурентоспособностью страны, однако привлекает для их реализации как ресурсы бюджетов различных уровней, так и частный капитал бизнеса в форме государственно-частных (ГЧП) или муниципально-частных партнерств (МЧП). Наиболее востребованными такие партнерства являются при инвестировании в создание объектов общественной инфраструктуры по следующим обстоятельствам:



- доходы бюджета несопоставимы с потребностями в финансировании развития общественной инфраструктуры;
- способность бюджета осуществлять заимствования (предоставлять гарантии) для финансирования развития общественной инфраструктуры ограничена по сроку и объему;
- способность бюджета осуществлять целевое финансирование развития общественной инфраструктуры, обеспечивающей экономический рост, ограничена принципами формирования и использования бюджета;
- способность банков и институтов развития финансировать такие проекты ограничена, в том числе использованием инструмента государственных гарантий;
- превращение бюджетных средств в инвестиционные ресурсы сопряжена с определенными трудностями, разрешению которых способствует переход к программному бюджету, методологии проектного управления и управления по результатам, а также к проектному финансированию за счет внебюджетных источников;
- многоступенчатый контроль за расходованием средств способствует повышению эффективности использования кредитных ресурсов и инвестиций.

Результаты исследований

В настоящее время в Российской Федерации на разных стадиях разработки и реализации находятся 1283 проекта ГЧП, среди которых преобладающее число – концессионные соглашения (рис. 1). В течение 2014–2015 годов общее количество проектов ГЧП увеличилось более чем в 10 раз, что в первую очередь объясняется развитием законодательства о ГЧП и заинтересованностью публичных партнеров в применении данного механизма для развития и модернизации инфраструктуры.

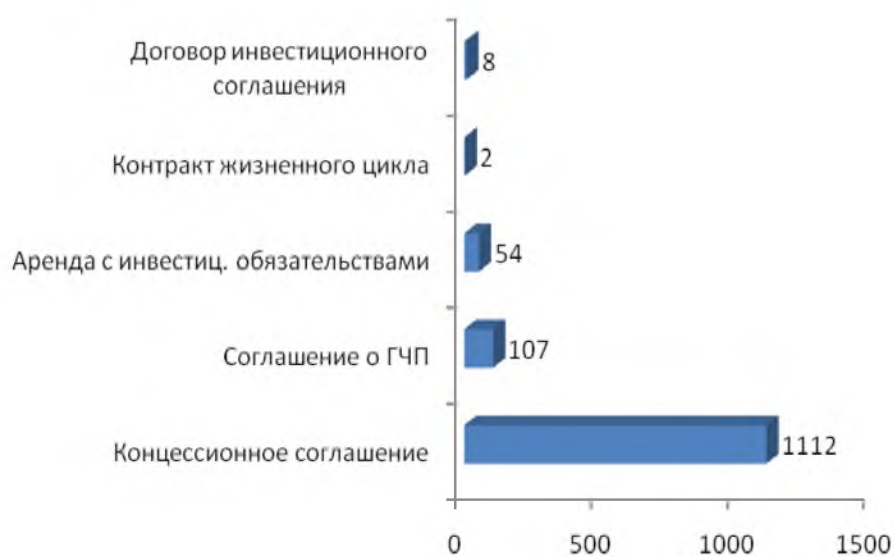


Рис. 1. Количество проектов ГЧП в разрезе по формам реализации
Fig.1. The number of public-private partnership projects in the section on forms of implementation

Большинство проектов, которые находятся сейчас на стадии запуска, – ГЧП в коммунальной сфере (рис. 3) [1]. По-прежнему проектов ГЧП федерального и регионального уровней не так много, и они преимущественно находятся на прединвестиционной стадии (подготовка проекта, конкурс) (рис. 2).

Объектами концессионного соглашения в первую очередь являются социально значимые объекты, которые не могут быть приватизированы, такие как аэродромы, железные дороги, объекты ЖКХ и другие инфраструктурные сооружения, а также системы общественного транспорта, объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта. Концессия – это форма государственно-частного партнерства, направленная на развитие социально значимой инфраструктуры или осуществление видов деятельности (объект концессии), при которой частный сектор (концессионер) развивает объект концессии и получает доходы от его/ее эксплуатации/осуществления, а государственный сектор (концедент) сохраняет права собственности и контроля над объектом концессии.

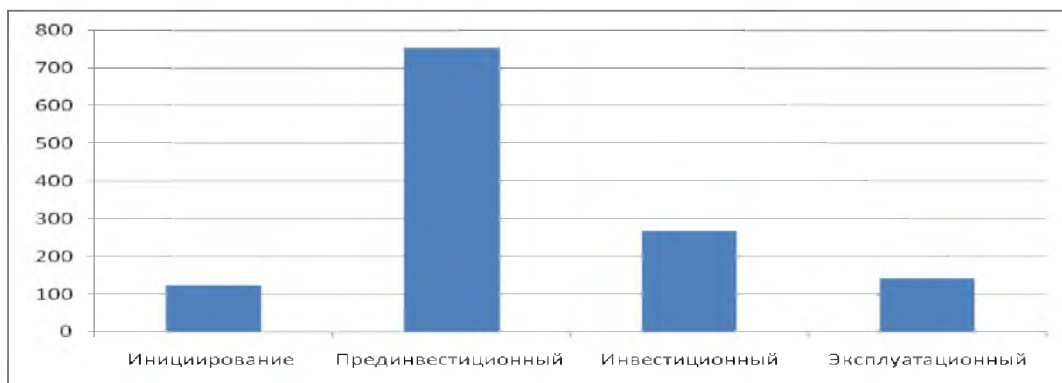


Рис. 2. Количество проектов ГЧП в разрезе по этапам реализации
Fig.2. Number of public-private partnership projects in the context of the stages of implementation



Рис. 3. Количество проектов ГЧП по укрупненным сферам реализации
Fig.3. Number of public-private partnership projects in the integrated areas of implementation

Приведем данные о количестве проектов ГЧП в 2014–2015 гг. в разрезе по отраслям [1]:

- объекты по производству, передаче и распределению тепловой и электрической энергии – 473;
- централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения – 434;
- автомобильные дороги, а также объекты дорожной инфраструктуры и сервиса – 71;
- объекты здравоохранения – 63;
- объекты социального обслуживания населения – 46;
- объекты переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов – 40;
- объекты образования – 36;
- объекты тепло-, газо- и энергоснабжения – 32;
- объекты физической культуры и спорта – 26;
- объекты отдыха и туризма – 17;
- системы фото- и видеофиксации – 16;
- объекты культуры – 9;
- объекты благоустройства – 8;
- аэродромы, авиационная инфраструктура, объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов – 6;
- объекты культурного наследия – 6;
- метрополитен и другой транспорт общего пользования – 1;
- морские и речные порты и сопряженная с ними инженерная инфраструктура – 1.

С 1 января 2016 года вступил в силу федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Принятие закона о ГЧП вместе с усовершенствованным концессионным законодательством создает эффективный инструмент привлечения частного сектора к развитию публичной инфраструктуры. Предусмотренная законом о ГЧП новелла – возможность возникновения частной собственности на публичную инфраструктуру – позволяет использовать новые, эффективные и сбалансиро-



рованные модели ГЧП в российской правоприменительной практике, учитывающие, с одной стороны, государственный интерес, с другой – потребность бизнеса в различных механизмах государственной поддержки. В целях обеспечения практической реализации закона о ГЧП введено регламентирование процессов инициирования, разработки, оценки, принятия решения о реализации, определения частного партнера для реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства. Определен перечень публичной инфраструктуры, которая может являться объектом соглашения о партнерстве. Данный перечень охватывает практически все отрасли: от социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры до энергетики и мелиоративных систем (объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений и соглашений о ГЧП, приведены в табл. 1). При этом предусмотрены возможности инициатив частных инвесторов по созданию объектов, не дожидаясь предложений со стороны публичного партнера [2].

Таблица 1
Table 1

Перечень публичной инфраструктуры - потенциальных объектов ГЧП
The list of public infrastructure - the potential objects public-private partnership

Объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений (115-ФЗ)	Объекты, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП (224-ФЗ)
<ul style="list-style-type: none"> • объекты централизованных систем водоснабжения, водоотведения • объекты очистки сточных вод • объекты по производству, передаче и распределению тепловой энергии • объекты тепло-, газо-, электроснабжения • федеральные, региональные и местные автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса • мосты, путепроводы, тоннели • метрополитен • объекты единой системы организации воздушного движения 	<ul style="list-style-type: none"> • воздушные суда • частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса • стационарные и плавучие платформы, искусственные острова • подводные и подземные технические сооружения, переходы • линии и иные линейные объекты связи и коммуникации • мелиоративные системы

Законом о ГЧП предусмотрена возможность финансирования проектов из бюджетных источников. Более того, законодателем гарантирована неизменность правил игры на весь период действия соглашения и пересмотр условий соглашения только в случае изменения макроэкономических условий и законодательства, напрямую затрагивающих проект (налоги, льготы и т. д.). Таким образом, федеральный закон призван стать не просто рамочным документом, определяющим понятийную базу и общие правила, а инструментом решения инфраструктурных проблем России и, в первую очередь, ее регионов.

В соответствии с федеральным законом, форма ГЧП или МЧП определяется в соглашении и предусматривает обязательные элементы:

- создание (строительство и/или реконструкция) объекта соглашения частным партнером;
- осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;
- осуществление частным партнером эксплуатации и/или технического обслуживания объекта соглашения;
- возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения.

По договоренности сторон соглашение может включать в себя и следующие необязательные элементы:

- проектирование частным партнером объекта соглашения;
- осуществление частным партнером полного или частичного финансирования эксплуатации и/или технического обслуживания объекта соглашения;
- обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и/или технического обслуживания;
- наличие у частного партнера обязательства по последующей передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера.

Последний из приведенных выше элементов является обязательным, если совокупные затраты публичного партнера на создание объекта будут выше, чем затраты частного партнера [4].



В рамках одного соглашения о ГЧП или МЧП возможно объединение различных видов объектов из закрытого перечня, приведенного в законе о ГЧП (см. табл. 1). В случае реконструкции предусмотрено, что объект соглашения должен находиться в собственности публичного партнера на момент заключения соглашения о ГЧП/МЧП, при этом на момент его передачи он должен быть свободным от прав третьих лиц, в том числе от прав хозяйственного ведения и оперативного управления [5].

Сторонами соглашения о ГЧП/МЧП являются публичный партнер и частный партнер. Частный партнер – российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение о ГЧП/МЧП. В целях предотвращения случаев реализации проектов «государственно-государственного партнерства» частными партнерами не могут быть:

- ГУПы и МУПы;
- государственные и муниципальные учреждения;
- публично-правовые компании и иные юридические лица, хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, созданные или находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, их дочерние хозяйственные общества;
- некоммерческие организации в форме фондов, созданные вышеперечисленными лицами, Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями.

В законе также установлены требования к частному партнеру (ч. 8, ст. 5). Публичный партнер – Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование. От лица публичного партнера может выступать правительство Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления.

Публичный партнер может передать отдельные права и обязанности органам и юридическим лицам. Возможно, привлекать к реализации проекта третьих лиц по согласованию с публичным партнером на этапе заключения соглашения.

Федеральным законом предусматривается обязательное определение уполномоченных органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, дан открытый перечень их полномочий, который может быть расширен федеральными и региональными законами, нормативными правовыми актами правительства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами [3]. Ключевые полномочия данных органов:

- проведение оценки эффективности проектов ГЧП/МЧП (за исключением уполномоченных органов местного самоуправления);
- согласование публичным партнером конкурсной документации для проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП/МЧП;
- обеспечение межведомственной координации деятельности при реализации соглашений о ГЧП/МЧП;
- осуществление мониторинга реализации соглашений о ГЧП/МЧП;
- ведение реестра заключенных соглашений о ГЧП/МЧП.

Данная норма направлена, в первую очередь, на формирование эффективности системы управления сферой ГЧП и на накопление соответствующих компетенций в органах власти. Стоит отметить, что оценку эффективности проектов МЧП проводит региональный уполномоченный орган. Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе направить проект ГЧП в федеральный уполномоченный орган (Министерство экономического развития Российской Федерации) для проведения оценки эффективности и обоснования его сравнительного преимущества [6].

Рассмотрение проекта ГЧП/МЧП включает в себя три этапа:

- рассмотрение предложения о реализации проекта публичным партнером; данный этап является актуальным в случае инициации проекта частным партнером;
- рассмотрение предложения о реализации проекта ГЧП/МЧП уполномоченным органом в целях оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества;
- принятие решения о реализации проекта ГЧП/МЧП.

Схема рассмотрения проекта ГЧП приведена на рис. 4.

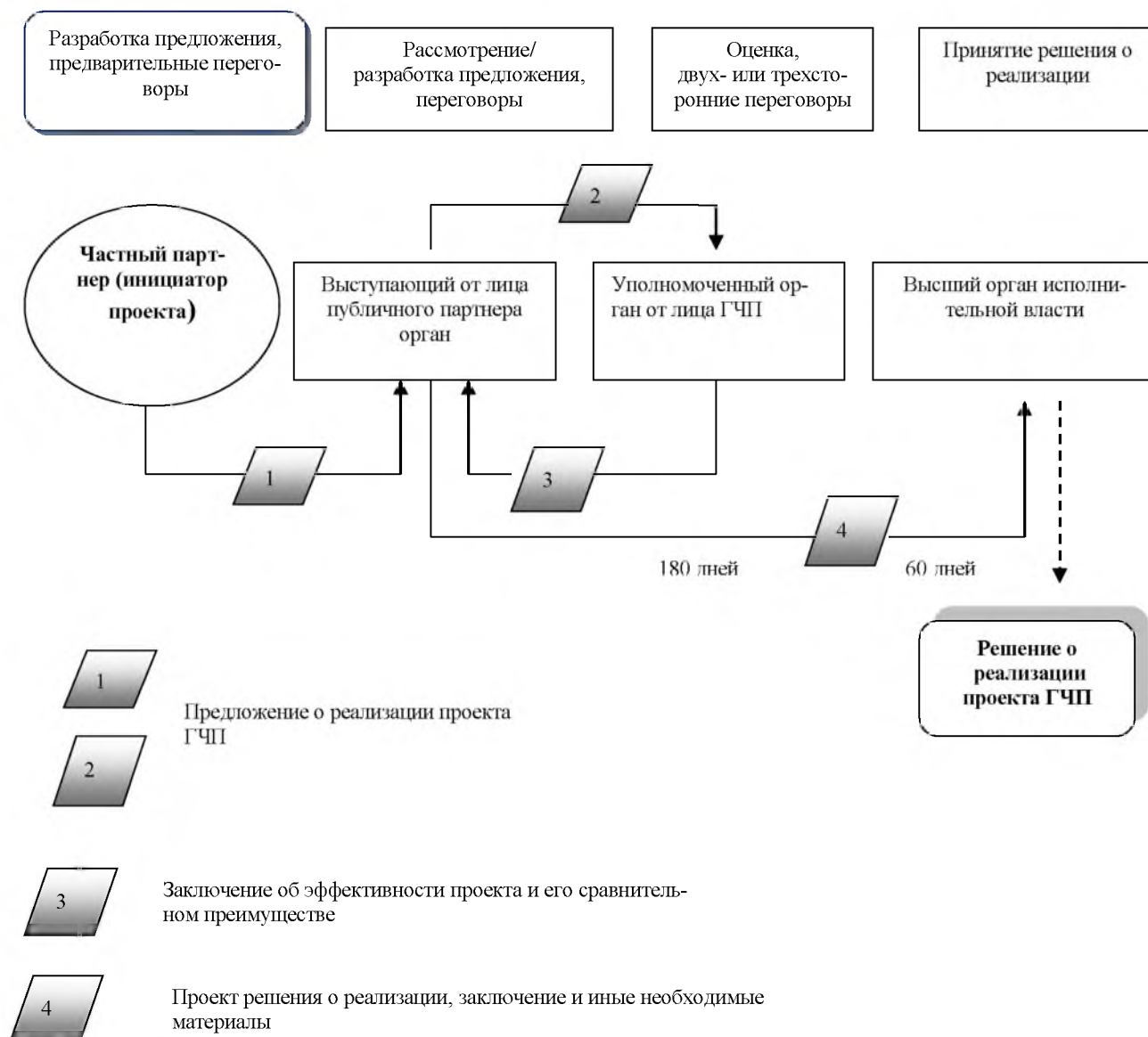


Рис. 4. Порядок рассмотрения проекта ГЧП
Fig. 4. The procedure for consideration of the draft public-private partnership

Схема рассмотрения проекта МЧП приведена на рис. 5.

Оценка эффективности проекта ГЧП/МЧП проводится уполномоченным органом на основании следующих критериев:

- финансовая эффективность;
- социально-экономический эффект от реализации проекта ГЧП/МЧП, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в документах стратегического планирования.

Обязательная оценка эффективности и обоснование сравнительного преимущества направлены, в первую очередь, на выбор оптимальной формы реализации инфраструктурного проекта (ГЧП или госзаказ) и повышение эффективности расходования бюджетных средств [7, 8].

Суммарный вес при определении значимости критериев конкурса должен равняться единице, при этом максимально возможные значения определены следующим образом:

- технические критерии $\leq 0,5$;
- финансово-экономические критерии $\leq 0,8$;
- юридические критерии $\leq 0,5$.

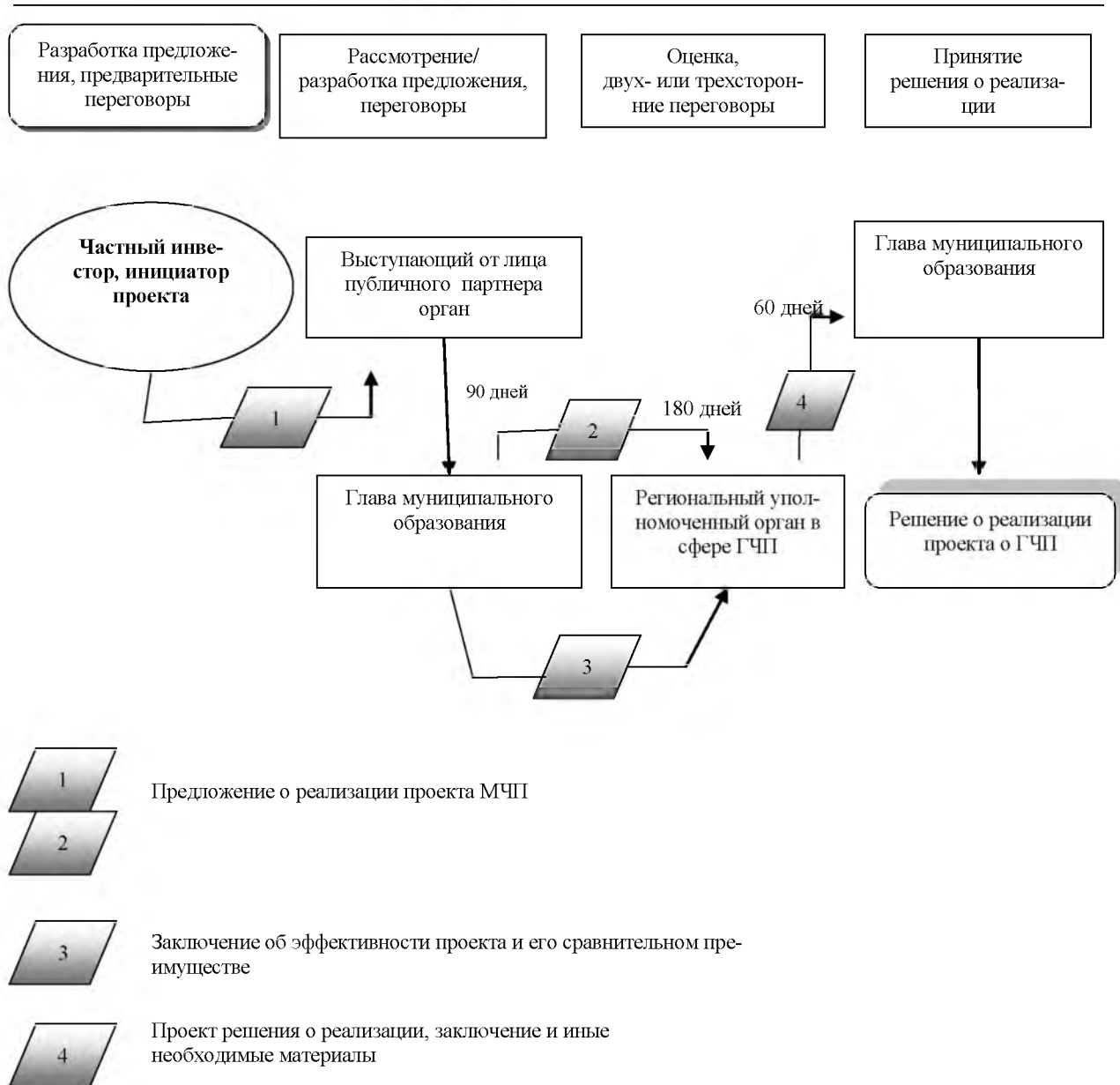


Рис. 5. Порядок рассмотрения проекта МЧП
Fig. 5. The procedure for consideration of the draft municipal-private partnership municipal-private partnership

Данное положение федерального закона позволяет более гибко определять победителя конкурса в случае создания нового объекта, поскольку возрастает значимость технического критерия (архитектурно-планировочные решения и т. д.). В концессионном законодательстве, например, вес технического критерия ограничен (0,2), что вызывает серьезные споры у участников рынка.

Субъект Российской Федерации или муниципальное образование может в рамках своих компетенций предоставить налоговые льготы как всем концессионерам и частным партнерам, так и реализующим проекты в определенных, наиболее приоритетных отраслях инфраструктуры.

Льготы могут быть предоставлены по следующим видам налогов:

- по налогу на имущество на период действия концессионного/ГЧП- соглашения, создаваемого по такому концессионному/ГЧП-соглашению;
- по налогу на прибыль концессионера/частного партнера при вводе объекта в эксплуатацию в рамках ставки, подлежащей зачислению в бюджет субъекта;
- по транспортному налогу.

Наиболее распространенной региональной практикой налогового стимулирования частных партнеров/концессионеров является предоставление нулевой процентной ставки по налогу на имущество на период действия соглашения, создаваемого по такому соглашению.

К неналоговым мерам стимулирования, например, можно отнести:



- льготное или безвозмездное подключение к коммунальным сетям;
- субсидирование процентной ставки по займам;
- методическое и организационное содействие при инициировании, разработке и реализации проектов (помощь в составлении заявки и структурировании проекта, помощь в поиске финансирования и пр.);
- использование иных мер поддержки.

Допускается возможность двум и более публичным партнерам провести единый совместный конкурс для выбора одного инвестора. При этом по итогам конкурса каждым публичным партнером заключается отдельное соглашение о ГЧП, МЧП с победителем конкурса. Таким образом, законодателем декларируется принцип «единства конкурсов и множественности соглашений» и устраняется неопределенность о количестве заключаемых соглашений, которая в настоящее время имеет место в концессионном законодательстве.

Выводы

Исходя из требований закона о ГЧП, целесообразно реализовать следующие направления формирования условий эффективной реализации проектов ГЧП/МЧП на региональном и муниципальном уровне:

- нормативно-правовое обеспечение взаимодействия органов власти при реализации проектов ГЧП/МЧП (привести в соответствие с законом о ГЧП нормативно-правовую базу субъекта РФ/муниципального образования; принять нормативно-правовые акты, регламентирующие межведомственное взаимодействие органов власти на различных этапах рассмотрения и реализации проектов ГЧП; принять нормативно-правовые акты, необходимые для обеспечения эффективного бюджетного участия в проектах ГЧП, МЧП);
- планирование развития инфраструктуры и учет механизмов ГЧП в документах целеполагания (реализовать комплекс мер, направленный на учет механизмов ГЧП в документах целеполагания; реализовать комплекс мер, направленный на организацию системы учета механизмов ГЧП при разработке и реализации государственных и муниципальных программ);
- организация системы государственного управления проектами ГЧП, МЧП, в том числе концессионными (определить уполномоченный орган в сфере ГЧП, МЧП; создать межведомственный совещательно-консультативный орган при высшем исполнительном органе власти; создать структуру (отдельное юридическое лицо), непосредственно осуществляющую организацию процесса подготовки и сопровождения проектов ГЧП);
- стимулирование инвесторов к реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП (разработка и предоставление налоговых льгот концессионерам и частным партнерам; использовать неналоговые меры стимулирования и поддержки частных партнеров/концессионеров; запуск специализированного информационного ресурса в сфере ГЧП (запуск отдельного раздела на инвестиционном портале) и обеспечение максимальной открытости информации о потребностях в инфраструктуре и планах по реализации проектов ГЧП).

Список литературы References

1. Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/2649de34-1486-40a3-a757-f466e79dab86/Закон+о+государственно-частном+партнерстве.+Руководство+по+применению.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2649de34-1486-40a3-a757-f466e79dab86>
 2. Ломовцева О.А., Герасименко О.А. 2015. Приоритеты и механизмы ГЧП в формировании инновационного промышленного комплекса региона. Научные ведомости БелГУ. № 13 (210). Вып. 35/1. - С. 5–9.
 3. Тхориков Б.А. 2012. Методология индикативного управления. Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. № 10. - С. 154–157.
- Tkhorikov B.A. Methodology indicative management. 2012. Actual problems of the humanities and natural sciences. № 10.- P.154–157.



4. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ.

On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and the Introduction of Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal'nyj zakon RF ot 13 July 2015 g. N 224-FZ.

5. О концессионных соглашениях: Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ.

On Concession Agreements: Federal'nyj zakon RF ot 21 July 2005 N 115-FZ.

6. Восколович Н.А. 2013. Проблемы эффективности деятельности органов местного самоуправления. Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (4). - С. 36–38.

Voskolovich N.A. 2013. Problems of efficiency of activity of local governments. Municipality: Economics and Management. № 11 (4). - P. 36–38.

7. Молчанов И.Н., Дмитриева Е.А. 2013. Государственно-частное партнерство и его роль в реализации государственной политики в сфере высшего профессионального образования. Credo new. № 3. - С. 30.

Molchanov I.N. Dmitrieva E.A. 2013. Public-private partnerships and its role in the implementation of the state policy in the sphere of higher education. Credo new. № 3. - P. 30.

8. Ломовцева О.А., Герасименко О.А., Кузьмина Л.Р. 2015. Возможности и проблемы реализации проектов с государственным и муниципальным участием. Вестник Волжского института экономики, педагогики и права. № 1. - С. 142–150.

Lomovceva O.A., Gerasimenko O.A., Kuzmina L.R. 2015. Opportunities and challenges of projects with state and municipal participation. Bulletin of the Institute of Economics of the Volga, pedagogy and law. № 1. - P. 142–150.