

**Виталий Максимов**

председатель совета директоров ООО «ТРАНСПРОЕКТ», канд. эконом. наук

ГЧП-2014: РЕВОЛЮЦИОННЫЕ НАСТРОЕНИЯ

«...С точки зрения широты применения схем ГЧП в транспортной отрасли у нас пока не очень большие успехи, но тенденции последних нескольких лет обнадеживают, и в первую очередь это касается автомобильных дорог. Надо понимать, что специфика транспортной сферы заключается в капиталоемкости проектов. Желающих будет больше, как только мы перейдем от знаковых проектов к более компактным и приемлемым для бюджетов регионов, сроки контрактов будут исчисляться не 30, а хотя бы 10–15 годами и стоимость проектов будет уменьшена в несколько раз. В целом я оцениваю современные тенденции позитивно. Более того, показательным станет 2013 г.: по моим прогнозам, уже в конце года начнут осуществляться некоторые из региональных автодорожных проектов, будут объявлены конкурсы по отбору частных партнеров...»¹

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ФАНТОМ

Делая год назад прогноз о перспективах использования государственно-частного партнерства в транспортных отраслях, я совершенно не подозревал о предпосылках некоторой революционности, скрытых в законодательном будущем данного инструмента привлечения частных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры. Внесенные в Федеральный

закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «О концессионных соглашениях» 12 поправок медленно, избирательно, но целенаправленно расширяли возможности применения концессионных соглашений в проектах ГЧП, превращая эту деятельность в профессиональную, однако достаточно рутинную процедуру, вызывающую интерес лишь у специалистов. Наличие 70 региональных законов о ГЧП (рис. 1) и еще более длинного перечня нормативно-право-

вых актов муниципальных образований, посвященных данному вопросу, также внушало оптимизм и ожидание позитивной тенденции от практического использования.

Конечно, для значительной части регионального законодательства о ГЧП в качестве основы был взят модельный закон «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства», подготовленный Экспертным

¹ Максимов В. В. Интервью для материала Изъюрова Л. «Тенденции обнадеживают» // Транспорт России. 2013. 24 января.

советом по законодательству о государственно-частном партнерстве при Комитете по экономической политике и предпринимательству Государственной думы в 2009 г., что объясняет всплеск регионального законодательства в 2010–2011 гг. Однако существует и целый ряд качественно проработанных нормативно-правовых актов об участии в ГЧП: Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100, Закон Республики Башкортостан от 30 мая 2011 г. № 398-з, Закон Оренбургской области от 24 августа

Славгород — Карасук (Алтайский край).

Казалось бы, в такой ситуации новый федеральный закон о ГЧП, который за несколько лет своей сложной инициации вызвал неоднозначное отношение к себе научного и экспертного сообщества, должен был инкапсулировать все лучшее из регионального законодательства, обобщить действующие модели и внушить частным инвесторам еще большую уверенность в безоблачном будущем их проектов и возвратности вложенных средств, однако процесс принятия данного доку-

и не дает реализовать те проекты, которые необходимы государству, — это крупные инфраструктурные проекты в разных секторах, в том числе и в социальной сфере, здравоохранении, образовании...»⁴, «...отсутствие федерального закона о публичном частном партнерстве не позволяет в полной мере использовать этот инструмент для запуска инфраструктурных проектов в регионах...»⁵.

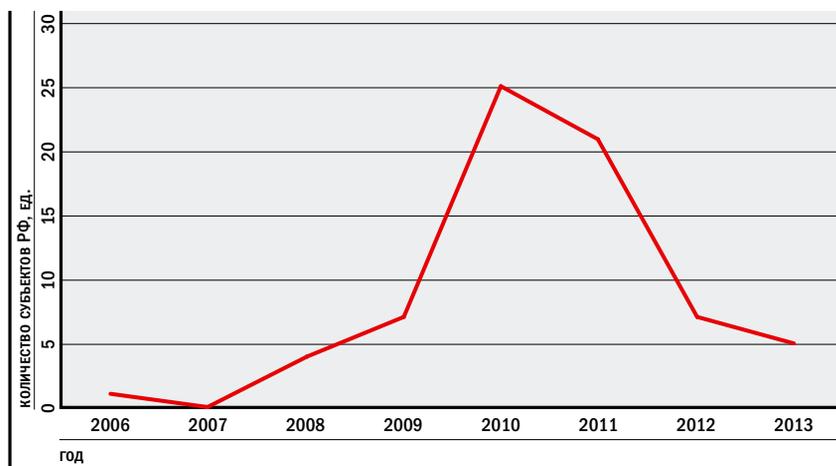
Далее выяснялось, что данный «... документ призван расширить возможности для совместной работы государства и бизнеса и создать условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты...»⁶, а поскольку «создать» означает сделать с нуля то, чего ранее не было, то опасения за будущее законодательного обеспечения уже реально востребованного и на федеральном, и на региональном уровне механизма ГЧП и его моделей могли только возрасти.

Вспоминая более осторожную и взвешенную позицию противников данного закона, выраженную цитатой «... вместо нового специального федерального закона достаточно разработать и ввести в действие ряд нормативно-правовых актов Минэкономразвития. Это будет более оперативно, а также не подставит под удар уже действующие по региональному законодательству о ГЧП проекты...»⁷, зададимся вопросом: зародил ли этот околосамоуказный информационный поток сомнения в умах реальных инвесторов и желание переждать «смутное беззаконное время» или, наоборот, вселил уверенность в последовательности государственной инвестиционной политики и неизменности принципов долгосрочного партнерства с государством?

А в качестве подсказок возьмем отдельные попытки государства по реализации проектов ГЧП в году минувшем:

- «...повторно объявлен конкурс на строительство школы на 100 учащихся со спортзалом, актовым залом и столовой в селе Синегорье Нагорского района [Кировской области], стоимость проекта — 105 млн руб. В августе прошлого года открытый конкурс, в котором должен был быть определен частный партнер для выполнения работ по строительству муниципального объекта образования путем заключения и исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве, **не состоялся из-за отсутствия заявок на участие...**»⁸;

Рисунок 1. КОЛИЧЕСТВО СУБЪЕКТОВ РФ, ПРИНЯВШИХ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ ОБ УЧАСТИИ В ГЧП В СООТВЕТСТВУЮЩЕМ ГОДУ



2012 г. № 1041/308-V-03, на базе которых, равно как и многих других, реализуются востребованные для экономики соответствующих регионов проекты, привлекаются российские и иностранные инвестиции, сооружаются и эффективно используются объекты реальной инфраструктуры.

Вот лишь некоторые из успешных примеров применения регионального законодательства:

- создание двух межмуниципальных полигонов для размещения непригодных к переработке твердых бытовых отходов в Городецком и Балахнинском районах Нижегородской области, планируемая мощность приема — 100 тыс. тонн отходов в год;
- строительство 31 учреждения дошкольного образования с общей вместимостью 5 тыс. мест в 11 муниципальных образованиях Астраханской области;
- реконструкция автомобильной дороги Змеиногорск — Рубцовск — Волчиха — Михайловское — Ключи — Кулунда —

мента начал приобретать оттенки революционности.

Правительство Российской Федерации 13 марта 2013 г. за № 238827-6 вынесло на рассмотрение в Государственной думе ФС РФ проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», и ручеек постзаконной шумихи полноводной рекой стал уносить за собой изначально неплохую идею, заложенную в этом документе.

Началось все с активного информационного разрушения дееспособного образа существующего федерального и регионального законодательства: «...у нас, к сожалению, концессии не пошли даже несмотря на то, что они были поддержаны в дорожном строительстве...»², «...в регионах сейчас 60 законов ГЧП практически не работают...»³.

Затем последовало формирование из проекта закона нового «мессии» современного партнерства: «...отсутствие данного закона тормозит развитие ГЧП

² Закон о ГЧП будет рамочным, остальные нормы пропишут правительство и регионы // ПРАЙМ, 25.04.2013 // www.1prime.ru/Government/20130425/763046657.html

³ Там же.

⁴ Федеральный закон о ГЧП: за или против // СРО «АЧКМ», 05.07.2012 // www.apcmed.ru/news/news-all/1677/

⁵ ГЧП регионального масштаба // Эксперт Урал. №18-19. 14.05.2012 // www.expert.ru/ural/2012/19/gchp-regionalnogo-masshtaba/

⁶ Без перевода // Российская газета, 19.03.2013 // www.rg.ru/2013/03/19/belyakov.html

⁷ Госдума просит Минэкономразвития не писать новый закон о ГЧП // РБК daily, 17.10.2011 г. // www.rbcdaily.ru/politics/562949981740883

⁸ В 2013 г. в рамках государственно-частного партнерства планируется освоить сотни миллионов бюджетных рублей // Вятский наблюдатель, 02.04.2013 г. // www.nabludatel.ru/new/2013/04/02/millionov-byudzhetnyh-rublej/

• «...администрация Рязани [Рязанской области] повторно объявила конкурс на право заключения концессионного соглашения на реконструкцию здания под размещение детского сада на Первомайском проспекте, 55, литера А. Это первый подобный опыт в Рязани. На конкурс, объявленный в августе текущего года, заявок не поступило...»⁹;

• «...открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения о проектировании, строительстве и эксплуатации Северного тоннеля в Ростове-на-Дону признан несостоявшимся по причине отсутствия заявок...»¹⁰.

Полагаю, ответы вполне очевидны даже для дилетантов... Также поясню, что в данной статье я не пытался делать правовой или экономический анализ законопроекта о ГЧП, речь шла исключительно о влиянии неосторожных слов ответственных лиц на инвестиционные процессы в нашей стране. Отмечу лишь, что позиция и высказывания политиков, государственных чиновников и мнения журналистов должны быть более объективными, ответственными и дальновидными, а неосторожное формирование пугающих фантомов для «красного слова» может только отпугнуть долгосрочные вливания в экономику России.

ГЧП-НОВАЦИИ 2013 Г.

Подводя итоги 2013 г., хотелось бы остановиться на двух конкурсах, первый из которых расширяет правоприменительную практику структурирования проектов государственно-частного партнерства, компенсируя недостатки концессионного законодательства. Это открытый одноэтапный конкурс на право заключения долгосрочного инвестиционного соглашения на строительство, содержание, ремонт, капитальный ремонт автомобильной дороги М-4 «Дон» — от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска — на участке 517—544-й км (с обходом населенных пунктов Н. Усманы и Рогачевка), Воронежская область. Его заказчиком выступила Государственная компания «Российские автомобильные дороги», а сам конкурс проходил с учетом положений Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Федерального закона от 26 июня 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкурен-

ции» и Порядка закупочной деятельности ГК «Автодор».

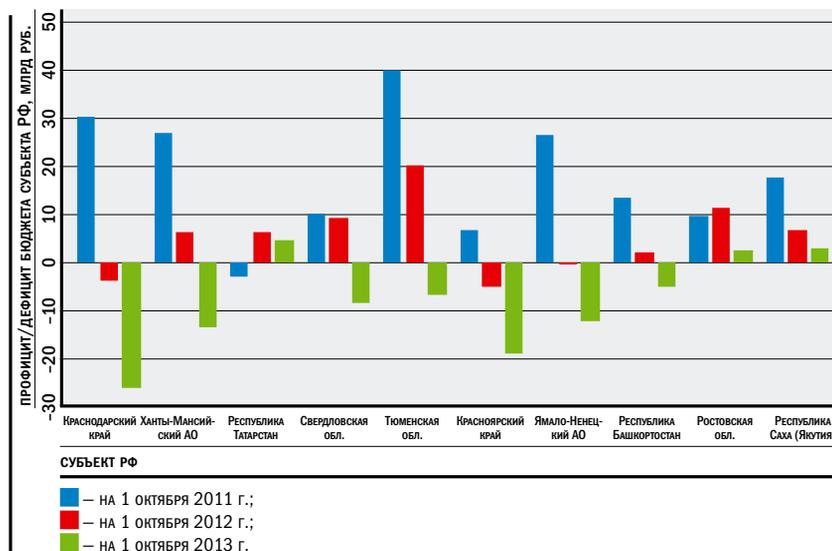
Именно использование Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ и Порядка закупочной деятельности ГК «Автодор» является той самой новацией в ГЧП, способствующей существенному сокращению сроков и состава конкурсных процедур, с новым набором и схемой распределения рисков между сторонами.

Оригинальным элементом «закупочной деятельности», позволяющим отнести

УФАС по Тульской области в отношении данного конкурса решило «передать материалы в органы прокуратуры для осуществления надзора за исполнением бюджетного законодательства исполнительными органами Тульской области»¹¹, но заказчик не отменил конкурсные процедуры и выбрал победителя, невзирая на риски.

Вот такие разные подходы к ГЧП использовали государственные органы в 2013 г., некоторые безрассудно искали «свой путь», другие — оттачивали работающий инструмент. Обнадеживает то, что

Рисунок 2. ПРОФИЦИТ/ДЕФИЦИТ СУБЪЕКТА РФ ПО ГОДАМ



ее к государственно-частному партнерству и отмеченном в предмете заключаемого долгосрочного инвестиционного соглашения, является софинансирование частным инвестором строительства объекта соглашения и выполнения комплекса работ (услуг) по эксплуатации объекта, включая его содержание, ремонт и капитальный ремонт.

Второй конкурс, инициатором которого стало Министерство транспорта и дорожного хозяйства Тульской области, отстаивает собственные правовые решения: конкурс на право заключения инвестиционного соглашения на реализацию инвестиционного проекта по созданию Системы обеспечения управления и контроля дорожного движения на территории Тульской области, в рамках которого предусмотрено возмещение затрат частного инвестора из бюджета Тульской области, был проведен лишь на основе Гражданского кодекса РФ без учета специального федерального и регионально-го законодательства.

в развитии и совершенствовании механизма государственно-частного партнерства в нашей стране все вовлеченные в партнерство стороны взрослеют и не боятся учиться, а значит, следующий год также будет богат на события — успешно реализованные проекты, невзирая на риски.

ПЕРСПЕКТИВЫ-2014

Для определения перспектив дальнейшего применения механизма ГЧП изучим результаты мониторинга финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований, проводимого Министерством финансов РФ за период 2011—2013 гг. Исключим из дальнейшего анализа Москву, Санкт-Петербург и Московскую область как малорепрезентативные по причине отличительных объемов своих бюджетов, а из оставшихся отберем 10 субъектов РФ, обладающих максимальными доходами

⁹ Объявлен повторный конкурс на реконструкцию здания и организацию частного детсада в Рязани // ИА «Медиярзаны», 19.11.2013 г. // www.mediarazan.ru/news/detail/206029.html

¹⁰ Желющих строить Северный тоннель в Ростове-на-Дону не нашлось // BN.RU, 26.03.2013 // www.bn.ru/rostovskaya-oblast/news/2013/03/26/104543.html

¹¹ Из резолютивной части решения УФАС по Тульской области по жалобе № 3/18-2013 (оглашена 14.01.2014 г.).

(на 1 октября 2011 г.), и сравним профицит/дефицит в данных регионах с двумя последующими годами (рис. 2).

Все рассматриваемые субъекты демонстрируют значительное ухудшение своего сравнительного финансового состояния на исследуемом интервале, а антилидеры — Тюменская область и Краснодарский край — достигли дефицита бюджета в 40,2 и 30,5 млрд руб. соответственно, относительное снижение профицита по сравнению с 2011 г. составило 117,5 и 183,9%.

и Санкт-Петербургского) по среднесуточному объему перевозки пассажиров — 243 тыс. чел., более чем вдвое опережая по этому показателю метрополитен Нижнего Новгорода.

Правительство Новосибирской области и администрация города планируют привлечь средства частных инвесторов на основе концессионного соглашения в прокладку и последующую эксплуатацию участка Дзержинской линии Новосибирского метрополитена от станции «Золотая Нива» до станции «Молодеж-

вета Минздрава России по развитию государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения¹³. Остается надеяться, что на заседания совета, первое из которых должно состояться в I кв. 2014 г., будут приглашать экспертов с опытом практической работы в ГЧП, а существующие и намеченные к реализации проекты не пострадают.

Размышляя о перспективах продвижения механизма ГЧП, нельзя исключить сложившееся мнение о том, что «...основным фактором [сдерживающим развитие ГЧП] является низкий уровень квалификации и компетентности специалистов на местах...»¹⁴. Однако в решении этого вопроса за прошедший год есть определенный прогресс — к подготовке специалистов государственного и муниципального управления в сфере ГЧП начали привлекать опытных практиков. Среди последних событий — семинар «Государственно-частное партнерство — перспективное развитие экономики», организованный 23 декабря 2013 г. Комитетом развития промышленности и предпринимательства Мурманской области, ранее — образовательные мероприятия в Тульской области, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре и Республике Саха (Якутия). Кроме того, востребованы аналитические и научно-практические материалы по особенностям подготовки проектов ГЧП у органов исполнительной власти Калининградской, Новосибирской областей и Республики Дагестан, что формирует достойную профессиональную почву для старта будущих проектов.

В заключение предлагаю взглянуть на реалии — долгосрочное партнерство не терпит краткосрочных подходов и скороспелых решений, высокомерного отношения и изменений согласованных правил игры. Региональные законы об участии в ГЧП имеют 70 из 83 субъектов РФ, многие из них сейчас используются в реальных проектах, в создании реальной инфраструктуры, за которой стоят реальные частные инвестиции, реальные рабочие места и реальный социально-экономический вклад в экономику региона. Полагаю, что гиппократовским принципом «не навреди» следует руководствоваться при возникновении скоропалительных инициатив, сдерживая пыл энтузиастов на уровне эволюционного консерватизма, и тогда государственно-частное партнерство станет основой достижения любой амбициозной цели нашей страны. ■

Региональные законы об участии в ГЧП имеют 70 из 83 субъектов РФ, многие из них сейчас используются в реальных проектах, в создании реальной инфраструктуры, за которой стоят реальные частные инвестиции, реальные рабочие места и реальный социально-экономический вклад в экономику региона.

Такие результаты могут служить стимулом к активному привлечению частных инвестиций и для других регионов, замещающая ими государственные закупки, формируя на долгие годы потребность в государственно-частном партнерстве для строительства, реконструкции и эксплуатации общественной инфраструктуры субъектов РФ и муниципальных образований.

Будучи абсолютно уверенным в том, что в 2014 г. мы увидим открытые конкурсы по отбору частных инвесторов для целого ряда проектов ГЧП по созданию автодорожной инфраструктуры и искусственных сооружений, объявленных ГК «Автодор», Федеральным дорожным агентством, региональными администрациями, и поддерживая устойчивую тенденцию дееспособности механизма ГЧП в данной отрасли, рассмотрим другие сектора экономики.

Особый интерес вызывает первый в России опыт привлечения частных инвестиций в капитальное строительство новых линий и станций метрополитена г. Новосибирска, который является третьим в нашей стране (после Московского

и с двухпутной соединительной веткой в электродепо «Волочаевское», а открытый конкурс, вероятно, будет анонсирован не позднее II кв. 2014 г.

Несмотря на Постановление Правительства РФ от 18 января 2014 г. № 37 «О мерах по снижению рисков частных инвестиций и развитию государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ», полагаю, что проекты в ЖКХ будут идти так же сложно и неоднозначно; в русле мировых тенденций — 29,8% неудач¹².

Оригинально развивается ГЧП в медицинской сфере — частные инвесторы, региональные и муниципальные администрации, осуществляя уже несколько лет реальные проекты (строительство многопрофильного медицинского центра в г. Белгороде, перинатального центра в Казани, Центра высоких медицинских технологий «Нижегородский онкологический научный центр», реконструкция клинической больницы № 63 в Москве), 10 января 2014 г. внезапно почувствовали направляющую руку «федерального центра»: приказом Минздрава России утверждено Положение о создании Координационного со-

¹² Максимов В. В. 30% неудачных проектов — норма для механизма ГЧП? // Рынок ценных бумаг. 2013. № 7.

¹³ Приказом Минздрава России утверждено Положение о создании Координационного совета Минздрава России по развитию государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения // Официальный сайт Минздрава России, 10.01.2014. www.rosminzdrav.ru/news/2014/01/10/prikazom-minzdrava-rossii-utverzhdeno-polozhenie-o-sozdanii-koordinatsionnogo-soveta-minzdrava-rossii-po-razvitiyu-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-sfere-zdravoohraneniya

¹⁴ Закон о государственно-частном партнерстве планируют принять до 2014 г. // ДЕЛО.RU, 11.11.2013 г. // www.deloru.ru/news/12760/