



Виталий Максимов

председатель совета директоров ЗАО «ТРАНСПРОЕКТ Групп», канд. экон. наук

## БЕЛАРУСЬ НАКАНУНЕ ГЧП. А ГДЕ РОССИЯ?

...Каковы успехи Беларуси на пути внедрения ГЧП? Как и ожидалось, на этой стадии развития государственно-частного партнерства у Республики нет каких-либо необходимых навыков для разработки и реализации основных программ ГЧП в рамках как государственного, так и частного сектора. Вступление в силу закона о государственно-частном партнерстве заметно улучшит правовую базу в области концессии и ГЧП. Однако чтобы соответствовать требуемым стандартам, документ нуждается в существенном пересмотре. Следует иметь в виду, что у инвесторов есть множество альтернатив для вложения своих средств, и совершенствование закона должно стать приоритетом №1 для Правительства РБ, если страна намерена приступить к реализации успешной программы ГЧП. Такая правовая структура должна инкорпорировать положения, содержащие международный передовой опыт, с тем чтобы предоставить необходимые преимущества частному сектору для участия в инфраструктурных проектах...<sup>1</sup>

### ФИНАЛЬНЫЙ РЫВОК БЕЛОРУССКИХ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ

Размышляя на тему институциональной формулы успеха реализации проектов ГЧП, можно приравнять ее к простейшей сумме четырех слагаемых — взвешенного специального законодательства,

реалистичной стратегии развития, доступа к практическому обучению и актуальным пилотным проектам, возведенных в степень последовательной государственной позиции в отношении применения механизма ГЧП.

Начнем с первой составляющей. Проект закона о государственно-частном партнерстве в Республике Беларусь, под-

вергшийся резкой критике группы экспертов ЕЭК ООН, задействованной в оценке национальной готовности ГЧП в РБ в июне — августе 2012 г., за прошедшие годы значительно эволюционировал по объему и качеству проведенной правовой работы, но самое главное — расширился перечень нормативно-правовых актов, демонстрирующих «политиче-

<sup>1</sup> Проект отчета экспертов по оценке национальной готовности ГЧП в Беларуси // Инициатива ГЧП ЕЭК ООН, сентябрь 2012 г.

скую волю» власть предрежащих и делающих принятие закона до конца текущего года фактической неизбежностью. В частности, Концепция проекта Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» согласована Президентом РБ (Резолюция от 1 октября 2013 г. № 11/122-92), а разработка проекта закона предусмотрена:

- п. 25 Плана подготовки законопроектов на 2014 г., утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2013 г. № 572;

- п. 21 Программы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь на 2013–2015 гг., утвержденной Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 29 декабря 2012 г. № 1242;

- п. 3 Плана мероприятий по существенному улучшению инвестиционного климата и стимулированию инвесторов к реинвестированию полученной прибыли, утвержденного премьер-министром Республики Беларусь М. В. Мясниковичем 5 января 2013 г. (№ 39/225-2191), в соответствии с которым в рамках формирования в республике отвечающего мировой практике законодательства об инвестиционной деятельности и государственно-частном партнерстве необходимо обеспечить внедрение на постоянной основе механизма ГЧП при разработке и реализации инфраструктурных проектов путем принятия соответствующего закона Республики Беларусь;

- п. 4 Комплекса мер по достижению показателей развития малого и среднего предпринимательства в областях и г. Минске на 2013–2015 гг., утвержденного Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 30 марта 2013 г. № 241 «О некоторых мерах по обеспечению развития малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь»;

- п. 49 Плана совместных действий Совета министров Республики Беларусь и Национального банка по структурному реформированию и повышению конкурентоспособности экономики Республики Беларусь, утвержденного Постановлением Совета министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 10 октября 2013 г. № 3985/15, и п. 49 Плана контроля за выполнением Плана совместных действий Совета министров Республики Беларусь и Национального банка по структурному реформированию и повышению конкурентоспособности экономики Республики Беларусь, утвержденного Приказом Министерства экономики РБ от 23 октября 2013 г. № 134.

Белорусские инфраструктурные министерства и ведомства, законодательные органы, областные исполнительные комитеты, бизнес-сообщество и эксперты по государственно-частному партнерству в настоящее время заняты подготовкой методологических рекомендаций для разработки Национального инфраструктурного плана (НИП). НИП должен представлять собой документ долгосрочного планирования (10–15 лет), в основу которого будут заложены приоритеты и потребности государства по развитию объектов произ-

мени в рамках формирования НИП собраны и обобщены 49 проектных предложений по развитию производственной и социальной инфраструктуры на принципах ГЧП. По результатам многофакторного анализа, включая анализ переродовых практик СНГ и ЕС, будет проведено ранжирование и отобраны 2–3 проекта для дальнейшей подготовки и осуществления в течение следующего года.

Таким образом, все необходимые составляющие успеха в Республике Бела-

## Федеральное регулирование государственно-частного партнерства и связанные с ним правоотношения отсутствуют в России и по сей день, приобретая некую фантомную форму.

водственной и социальной инфраструктуры, анализ затрат и выгод при выборе оптимальной модели финансирования инфраструктурных проектов, необходимого объема инвестиций.

Совместный проект Европейского союза, Программы развития ООН и Министерства экономики РБ «Укрепление национального потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства в Республике Беларусь» обеспечили доступ национальных инструкторов/тренеров и национальных координаторов Республики Беларусь к практическим знаниям и навыкам ведущих международных экспертов.

Проектом было предусмотрено проведение с 8 по 12 сентября 2014 г. в Минске учебного курса по вопросам государственно-частного партнерства для первых лиц ключевых министерств, правительства и руководителей комитетов обеих палат Национального собрания Республики Беларусь, глав областных и городских администраций.

Национальным консультантом по обучению в сфере ГЧП, ответственным за методическое обеспечение, подбор экспертов и решение организационных вопросов, была выбрана ЗАО «ТРАНСПРОЕКТ Групп» (Россия), лидирующая с 2006 г. в РФ и странах СНГ по количеству и стоимости успешно реализованных проектов государственно-частного партнерства с общим объемом бюджетных ассигнований и частных инвестиций, превышающим 1,7 трлн руб.

Теперь о последнем слагаемом — пилотных проектах. К настоящему вре-

мени собраны, показатель степени в формуле занял нужное положение. Дело за малым — первыми реальными победами национальной сборной Республики Беларусь по ГЧП на незнакомом поле реализации инфраструктурных проектов. Шайбу-шайбу!

### РОССИЙСКИЕ ДЕ-ФАКТО И ДЕ-ЮРЕ

Трудно удержаться от сравнения и подведения отдельных итогов на фоне грядущего юбилея института ГЧП в России, который, мне казалось, следовало приурочить к появлению в новейшей истории первого нормативно-правового акта, посвященного практике ГЧП, — Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Примечательно, что ГК «Российские автомобильные дороги» решила приблизить наступление знаменательной даты и, не дожидаясь 2015 г., организовала пышное празднование 10-летия начала реализации проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации 12 сентября текущего года.

Независимо от точной даты это событие на пространстве СНГ действительно знаковое, которое следует отнести к примеру успешного проведения в жизнь политики «практического законотворчества» — создания законов под конкретные инфраструктурные потребности, а не под некое абстрактное будущее и череду ожидаемых десятилетиями проектов. Конечно, сложно требовать от подобных документов особого полета юридической

мысли или глубокого использования методологического аппарата — на это нужны годы эволюции, но такие законы запускают конкретные проекты, а правовая шлифовка становится неотъемлемой частью постоянной работы над ними. В частности, уже одобрена, но пока еще не вступила в силу 14-я версия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (редакция от 28 июня 2014 г.) «О концессионных соглашениях».

Но не все так позитивно. Федеральное регулирование государственно-част-

ной запланированный срок рассмотрения — «в период осенней сессии 2014 г.»<sup>4</sup>. Фактически в правовом поле государственно-частное партнерство в России существует только в 71 регионе, принявшем соответствующие законы «Об участии субъекта РФ в ГЧП».

Кроме того, если взглянуть на вводимое ч. 1 ст. 3 проекта Закона<sup>5</sup> определенное: «Под государственно-частным партнерством в целях настоящего Федерального закона понимается взаимодействие публичного партнера, с одной стороны,

для 2013 г. № 44-ФЗ (текст от 21 июля 2014 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», с одной стороны, и Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» — с другой.

В целом при нынешнем состоянии экономики, ужесточении денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, сокращении кредитования государственных программ, уходе от эмиссионных источников финансирования вектор инвестиционной политики направлен не на достижение максимальных темпов роста, а на повышение эффективности вложений, приток средств в модернизацию экономики (см. рисунок). В этой связи инвестиции должны быть увязаны с наличием реальных источников финансирования и ориентированы только на осуществление эффективных инвестиционных проектов.

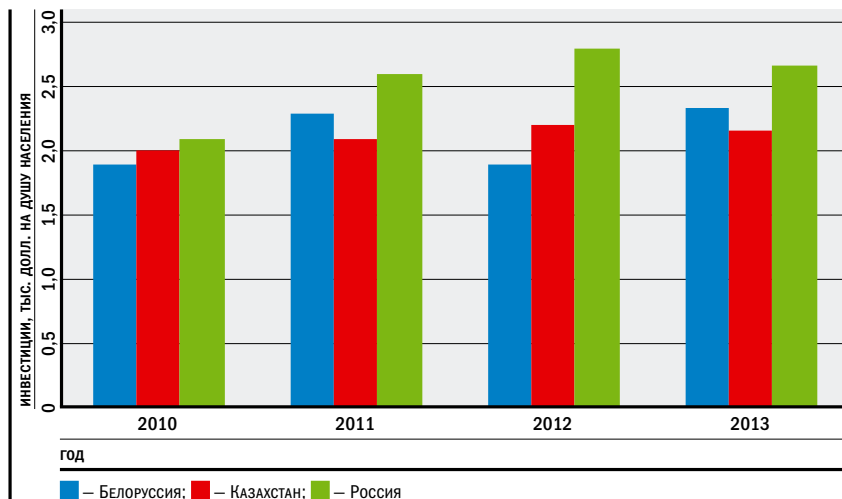
Возвращаясь к государственно-частному партнерству и применению «формулы успеха ГЧП» в Республике Беларусь, полагаю, что наиболее заметный результат и глубокие системные выводы даст ее использование именно в отношении деятельности органов государственного и муниципального управления (ОГМУ) в субъектах Российской Федерации.

Искренне радуется появлению все большего количества инвестиционных проектов ГЧП различного объема на региональном и муниципальном уровнях, таких как:

- развитие спортивного комплекса «Спортакадемия» в г. Стерлитамаке с участием Республики Башкортостан;
- создание автоматизированной клинично-диагностической лаборатории на базе ГБУЗ «Псковская областная больница»;
- сооружение новых (или) реконструкция существующих объектов водотока на основе муниципально-частного партнерства на территории городского поселения Обухово Ногинского района Московской области.

Но можно ли кроме констатации факта наличия актуальных пилотных проектов также четко позиционировать присутствие последовательного систем-

## ИНВЕСТИЦИИ В ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ



Источник: Официальные данные открытых источников соответствующих стран.

## Аббревиатура ГЧП в титуле договора не гарантирует соответствующих правоотношений.

ного партнерства и связанные с ним правоотношения отсутствуют в России и по сей день, приобретая некую фантомную форму. С высоких трибун говорят о необходимости активного применения ГЧП (например, из последнего: «... что касается инфраструктуры, то ключевым фактором для ее развития должно служить государственно-частное партнерство...»<sup>2</sup>), а в реальности — не слишком удачная попытка реинкарнации<sup>3</sup>: проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (редакция, принятая ГД ФС РФ в первом чтении 26 апреля 2013 г.) более полутора лет ожидает второго чтения, и оче-

и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций», — то здесь полностью отсутствует требование к общественной значимости такого партнерства, не позволяющее коммерческим проектам быть структурированными под ГЧП и претендовать на государственную поддержку.

Также значительны риски переквалификации проектов ГЧП под действием положений Федерального закона от 5 апре-

<sup>2</sup> Владимир Путин: ГЧП — ключевой фактор развития инфраструктуры, Россия 24, 17:28, 18 сентября 2014 г. // [www.vestifinance.ru/videos/18063](http://www.vestifinance.ru/videos/18063).

<sup>3</sup> Предыдущий вариант проекта Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» был подготовлен Минэкономразвития России, но не внесен в ГД ФС РФ, в открытых источниках представлен текст по состоянию на 22 июня 2012 г. (Примеч. автора.)

<sup>4</sup> Из итогов заседания Совета Государственной думы от 16 июня 2014 г.

<sup>5</sup> Проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (редакция, принятая ГД ФС РФ в первом чтении 26 апреля 2013 г.).

ного подхода ОГМУ в отношении культивирования оставшихся составляющих успеха проектов ГЧП — взвешенного специального регионального и муниципального законодательства, реалистичной стратегии инвестиционного развития инфраструктурных проектов и услуг, доступа руководителей и специалистов к практическому обучению с помощью реальных экспертов?

## В ПОМОЩЬ РЕАЛЬНЫМ ПРОЕКТАМ

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации существуют бюджетные ограничения, не позволяющие осуществлять финансирование всей публичной инфраструктуры, функционирование которой необходимо для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в соответствующих сферах деятельности, за счет бюджетных средств. Кроме того, в действующем законодательстве отсутствуют достаточные правовые условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты, выполняемые в целях улучшения доступности и качества пу-

бличных услуг на условиях распределения рисков и привлечения частного капитала (т. е. в проекты государственно-частного партнерства).

С содержанием приведенного выше абзаца из положительного заключения Комитета Государственной думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству по проекту Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» спорить сложно, однако лично мне трудно однозначно ответить на вопрос, смогут ли новые правовые акты стимулировать развитие региональных проектов ГЧП.

Учитывая количество специализированных образовательных мероприятий практической направленности, проведенных ЗАО «ТРАНСПРОЕКТ Групп» только в текущем году в субъектах РФ и странах СНГ, нельзя игнорировать положительные сдвиги в уровне профессиональных компетенций сотрудников ОГМУ, наличие искреннего желания научиться эффективному отбору и реализации проектов ГЧП, поэтому состояние умеренного позитива на грядущий год кажется наиболее уместным.

В завершение, отмечая вместе с ГЧП и юбилей своей профессиональной деятельности на ниве подготовки и сопровождения данных проектов, хотелось бы высказать некую крамольную мысль: аббревиатура ГЧП в титуле договора не гарантирует соответствующих правоотношений. Верно и обратное — ее отсутствие в заглавии не говорит о неприменении принципов ГЧП в положениях договора. Поэтому не следует игнорировать возможность расположения проекта ГЧП на ином правовом поле, в частности в обсуждаемом проекте Закона о ГЧП Республики Беларусь возможность использования инвестиционного договора с РБ в соответствии с законодательством в сфере инвестиций прямо предусмотрена ст. 6, а российский проект закона стеснительно относит его к категории «иные договоры».

Будет ли прорыв? Обеспечит ли принятие новых законов о ГЧП и в России, и в Беларуси автоматическое увеличение количества и улучшение качества проектов ГЧП, их успешную реализацию? Здесь, как ни странно, в отношении Беларуси у меня позитива больше — предпринимаемые шаги представляются более последовательными и логичными, чем у нас. ■

