

МЕМОРАНДУМ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ

Наталья Черезова | Санкт-Петербург

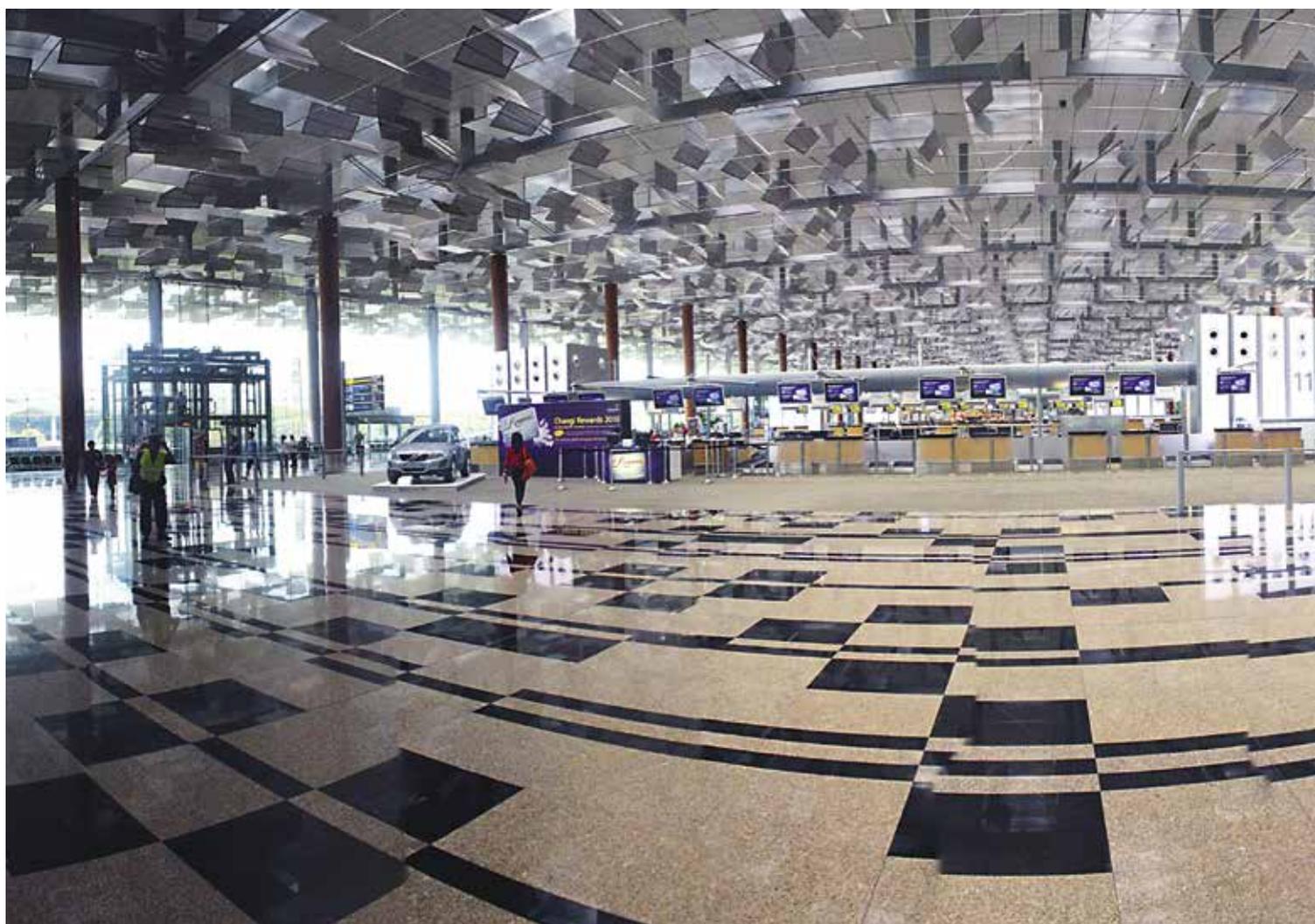
Новый закон о государственно-частном партнерстве активно обсуждается представителями власти и бизнеса уже на протяжении нескольких лет. Участники рынка надеются, что принятие законопроекта состоится в ближайшее время. О перспективах сотрудничества государства и частных инвесторов, существующих примерах реализации совместных проектов и развитии законодательства в этой сфере рассуждают эксперты.

Ирина Бабюк — председатель Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга;

Михаил Грин — председатель подкомитета анализа международного права ТПП РФ, генеральный директор ЗАО «Национальное агентство развития жилищных фондов социального и коммерческого найма», член правления FIAVCI;

Александр Вихров — председатель Комитета СПб ТПП по предпринимательству в сфере недвижимости и жилищно-коммунального хозяйства, президент СРО НП «Балтийское объединение проектировщиков»;

Роман Халтурин — к. э. н., старший научный сотрудник сектора государственно-частного партнерства Института экономики РАН.



Сегодня более чем в 60 субъектах Российской Федерации действуют региональные законы о ГЧП. Как вы считаете, нужен ли нашей стране федеральный закон о ГЧП?

Ирина Бабюк:

— Федеральный закон о государственно-частном партнерстве помог бы систематизировать и создать единые стандарты для реализации проектов ГЧП, а также внес бы ясность в терминологическую базу.

На данный же момент у большинства потенциальных инвесторов нет четкого понимания, что такое ГЧП, какие цели такое партнерство преследует и чем оно может быть выгодно.

Михаил Грин:

— Действительно, сегодня в большинстве регионов РФ приняты

законы о ГЧП. Следует обратить внимание на то, что для зарубежных инвесторов в отсутствие федерального закона эти региональные законы — скорее свод правил и принципов, отражающих отношение публичной власти субъекта РФ к бизнесу. Это своего рода официальный меморандум взаимодействия между публичным — государственной властью и частным — бизнесом. После принятия федерального закона представители бизнеса смогут привлечь к участию в реализации инфраструктурных проектов еще больше инвесторов за пределами Российской Федерации. Очень важно, чтобы представители Государственной Думы РФ учли лучшие практики и привлекли опыт, например, Калуги или Санкт-Петербурга. К сожалению, этого не наблюдалось на слушаниях, которые проходили в ГД РФ ранее, а

ведь от того, как в федеральном законе будет описан процесс формирования проектов на основе ГЧП и их будущая реализация, в дальнейшем зависит эффективность его работы.

Александр Вихров:

— Вопрос достаточно дискуссионный, мнения экспертов зача- ...»

150

проектов ГЧП находят-
ся на стадиях управле-
ния и реализации



В 2011 году финансовое закрытие по проекту развития аэропорта Пулково победило в номинации «Сделка года по схеме ГЧП на международном рынке»

стью расходятся. Действительно, многие регионы уже не первый год вполне успешно работают на базе региональных законов, и это, безусловно, является положительным моментом, так как говорит о заинтересованности субъектов в создании комфортных условий для инвестиционных проектов. В региональных законах о ГЧП есть свои плюсы: гибкость, корректировка таких законов не требует больших временных затрат и административных усилий. Кроме того, благодаря разнообразию норм на региональном уровне возникает конкуренция за инвестора, что положительно сказывается на общем развитии субъектов России.

Однако если посмотреть правде в глаза, становится понятно, что большая часть региональных законов носит декларативный или имиджевый характер. Они не всегда способны обеспечить надежную защиту интересов инвестора и государства. Федеральный закон позволит сформировать единое правовое поле с четким определением правил игры для каждого участника. К тому же федеральный закон поставит регионы в одинаковые условия, что станет для них дополнительным стимулом искать другие механизмы повышения инвестиционной привлекательности. Я думаю, что принятие федерального закона — это перспективное направление, которое позволит стимулировать и координировать процесс развития ГЧП в России на качественно новом уровне.

Роман Халтурин:

— Начнем с того, что в большинстве регионов принятые законы носят декларативный характер. Они не обеспечивают надежную защиту прав и интересов государства и бизнеса. Федеральный закон должен выработать единый понятийный аппарат и сформировать правовое поле для всех игроков рынка ГЧП. Вместе с тем в среде специалистов ГЧП существуют различные точки зрения. Наш сектор регулярно проводит круглые столы и участвует в конференциях, посвященных различным вопросам ГЧП. В этом контексте мы можем компетентно утверждать, что такой закон необходим.

Каким, по вашему мнению, должен быть закон о ГЧП, чтобы его не пришлось вновь переписывать?

Михаил Грин:

— Очень важно, чтобы в договоре государственно-частного партнерства было прописано разделение рисков, именно оно является обязательным условием отношений ГЧП. Сложность в реализации этого правила заключается, с одной стороны, в том, что частный инвестор стремится увеличить доход и поэтому склонен недооценивать риски проекта ГЧП, с другой — публичный орган стремится снизить ответственность и поэтому склонен завышать риски, передаваемые частному сектору.

По данным Национального

агентства арендного жилья в России, представители региональной власти говорят о необходимости отраслевого выделения в федеральном законе сфер, по которым возможно взаимодействие на основе ГЧП. Они просят обратить внимание на жилищное, дорожное и инфраструктурное строительство, медицину и энергетику. Совершенно очевидно, что и экономическая привлекательность проектов в столь разных сферах будет различна. Мы полностью разделяем их точку зрения и призываем законодотворцев к профессиональному подходу, «ремесленничество» здесь неуместно! Вместе с региональными торгово-промышленными палатами мы создали рабочую группу и развернули прием предложений, касающихся законодательства в сфере ГЧП. Мы планируем передать все собранные предложения на традиционной ежегодной встрече ТПП РФ с руководством Государственной Думы ФС РФ.

Александр Вихров:

— Полагаю, федеральный закон о ГЧП должен быть в первую очередь максимально гибким, так как практически все проекты государственно-частного партнерства требуют индивидуального и творческого подхода со стороны власти и инвестора. Априори сложно загонять такой закон в какие-то финансово-правовые рамки. Основной целью создания федерального закона должно стать направление вектора раз-



ГЧП является эффективным механизмом поддержки реального сектора экономики на региональном уровне.

Ирина Бабюк

вития этой новой пока для нашей страны формы взаимоотношений государства и частного партнера. Он должен четко определить и сделать понятным для всех, что такое ГЧП и как оно работает.

Думаю, что особое внимание разработчикам закона стоит обратить на пункты, в которых описываются вопросы юридической и финансовой ответственности. Необходимо предусмотреть вероятность гибкого разделения между партнерами рисков, возникающих в процессе реализации проектов, определить современные и конкурентные способы отбора участников проекта, а также обеспечить защиту инвесторов от неблагоприятного изменения законодательства.

Роман Халтурин:

— Федеральный закон должен быть гибким, учитывать помимо концессионного соглашения другие формы ГЧП и определить лишь рамки отношений между государством и бизнесом для постепенного внедрения ГЧП в России. Это связано с тем, что структурирование любого проекта ГЧП индивидуально. Однако давать оценку и комментировать проект закона о ГЧП в настоящее время

нецелесообразно, так как после второго чтения в Государственной Думе он может претерпеть серьезные изменения.

Ирина Бабюк:

— В законе должны быть закреплены основные понятия и термины для того, чтобы у представителей всех сторон было единое понимание предмета договора, также необходимо закрепить основные формы возможных партнерств, основные этапы реализации и т. д. Кроме того, я не вижу ничего страшного в том, если с течением времени закон придется редактировать, ведь ГЧП — активно развивающийся институт.

— О ГЧП много говорят, но самих проектов мало. Может ли ГЧП стать реальным инструментом, позволяющим более активно привлекать инвесторов? Или же есть какие-либо другие, более эффективные методы?

Александр Вихров:

— Разумеется, может. Более того, ГЧП на практике не только за рубежом, но и в ряде наших регионов уже доказало свою эффективность (Санкт-Петербург, Калуга).



К сожалению, на сегодняшний день существует достаточно много факторов, сдерживающих развитие этой модели. В России привыкли работать по традиционной модели государственного финансирования. Да и позволить себе участие в проектах ГЧП сегодня могут далеко не многие инвесторы. Зачастую проекты ГЧП являются долгосрочными, они рассчитаны на несколько десятков лет. Многие предприниматели опасаются участвовать в таких сделках, банки неохотно выдают кредиты на длительные сроки. Все это значительно тормозит развитие схемы ГЧП в России.

Роман Халтурин:

— В настоящее время проектов ГЧП не так уж и мало, на стадиях управления и реализации находятся около 150 проектов. Не стоит забывать, что не так давно ..»



По схеме ГЧП успешно реализуется строительство скоростной автомагистрали «Западный скоростной диаметр»



мы находились в исходной точке «кривой готовности» государства к реальному внедрению механизмов ГЧП.

ГЧП не может стать панацеей от всех бед и не заменяет другие потоки инвестиционных средств, но расширяет для инвесторов поле деятельности и возможности выбора форм вложения капиталов, что уже само по себе улучшает инвестиционный климат в стране.

Ирина Бабюк:

— Основная сложность заключается в том, что соглашения о государственно-частном партнерстве заключаются на срок 10 и более лет, и необходимо учитывать множество факторов, что требует большого количества времени на подготовку проекта. Также необходимо проводить анализ финансовой, юридической и технической стороны проектов, которые зачастую являются уникальными. Но, несмотря на все сложности, государственно-частное партнерство в России может стать реальным инструментом, позволяющим привлекать инвесторов. Подтвердить это можно международным опытом: большинство экономически развитых стран уже на протяжении долгого времени успешно практикуют такие взаимовыгодные партнерства государства и бизнеса. И если первые проекты были реализованы в сфере транспортной инфраструктуры, то потом они стали успешно воплощаться в жизнь в самых различных сферах, в том числе и социальной.

После принятия федерального закона бизнес сможет принять участие в реализации инфраструктурных проектов не только внутри РФ.

Михаил Грин

Михаил Грин:

— Конечно, механизм государственно-частного партнерства должен заработать и в России. Технология должна отвечать задачам экономии бюджета. Необходимы технологии взаимодействия с арендаторами, их пока вообще нет в стране — рынок-то «серый». Только при просчитываемой инвестиционной привлекательности проектов строительство, например арендного жилья, будет реально возможным.

Известны ли вам примеры эффективного использования механизмов ГЧП в социальной сфере или в области реализации проектов комплексного развития территорий?

Роман Халтурин:

— На данный момент в стадии

реализации находятся такие проекты, как «Детские сады Томской области», строительство объектов дошкольного образования на территории Астраханской области, создание и эксплуатация образовательных учреждений на территории жилого района «Славянка» Санкт-Петербурга, в Калужской области планируется создание реабилитационного и медицинского центров, а также строительство детских садов. Данные проекты находятся в стадии реализации, поэтому еще нельзя дать окончательную оценку их успешности. В то же время уже сегодня можно сделать ряд положительных выводов о бюджетной и коммерческой эффективности соответствующих проектов.

Ирина Бабюк:

— За рубежом существует большое количество примеров использова-



Между Правительством Санкт-Петербурга и инвесторами подписано 2 соглашения по созданию образовательных учреждений

ния таких механизмов, например, при строительстве больниц, госпиталей, школ, детских садов и даже тюрем.

Что касается Санкт-Петербурга, то здесь по схеме ГЧП успешно реализуется целый ряд инвестиционных проектов. Наиболее крупными из них являются строительство скоростной автомагистрали Западный скоростной диаметр и развитие территории аэропорта Пулково. Отмечу, что в 2011 году финансовое закрытие по проекту развития аэропорта Пулково победило в номинациях «Сделка года по схеме ГЧП на международном рынке» и «Сделка года по схеме ГЧП в Европе» по версии журнала Infrastructure Investor — ведущего издания в сфере инфраструктурного финансирования.

Также между правительством Санкт-Петербурга и инвесторами подписано два соглашения о ГЧП по созданию образовательных учреждений. По одному из проектов уже введены в эксплуатацию две школы на 825 мест каждая и три детских сада, каждый из которых рассчитан на 110 воспитанников. Могу отметить, что все учреждения были введены раньше срока,

указанного в соглашении. По второму соглашению партнер обязан построить две школы на 825 мест каждая и четыре дошкольных образовательных учреждения на 210 мест каждое.

Михаил Грин:

— В области жилищного строительства такие примеры единичны — есть пара арендных домов в Калужской области, и это пока все. Нужны долгосрочные целевые программы субъектов Российской Федерации, в которые были бы внесены утвержденные проекты ГЧП по строительству того же арендного жилья, потому что все упирается в итоге в финансирование, в федеральные целевые программы, региональные целевые программы.

■ В какой сфере ГЧП является наиболее перспективной?

Михаил Грин:

— Необходимо использовать ГЧП в строительстве арендного жилья. Здесь можно выделить три ключевых момента. Первый: ускорение темпов социально-экономического развития региона за счет

дополнительных инвестиций в объекты жилищного строительства, привлекаемых из внебюджетных источников, а также за счет повышения качества услуг публичного сектора. Второй: экономия бюджетных средств в краткосрочном периоде за счет распределения финансирования на более длительный период. И соответственно третий момент, ключевой — повышение эффективности использования бюджетных средств за счет привлечения частного сектора. Если строить бизнес, то результаты использования любого ресурса, любой недвижимости, любого дела будут несколько выше.

Александр Вихров:

— В первую очередь в области строительства объектов инфраструктуры, так как строительство дорог, мостов, школ и коммунальных учреждений является непосредственной и достаточно затратной задачей государства. Поэтому привлечение частных партнеров с последующей передачей им в эксплуатацию построенных объектов позволит муниципальным властям существенно экономить бюджет и повысить качество строительства. А инвестор, в свою очередь, сможет вернуть вложенные средства посредством эксплуатации объекта.

■ Почему концессионные проекты не слишком активно получают популярность среди инвесторов и можно ли сказать, что ГЧП на базе концессионных соглашений является бесперспективным?

Ирина Бабюк:

— Концессия — это разновидность государственно-частного партнерства, и пока с учетом небольшого количества проектов ГЧП нельзя говорить, что концессия не популярна. Концессионное законодательство имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Например, плюсами являются упрощенный порядок заключения договора аренды и возможность привлечения партнером облигационного займа для проекта. ...»





Михаил Грин:

— Концессионные соглашения, безусловно, имеют как достоинства, так и недостатки. Среди достоинств можно выделить ясность правового режима ввиду наличия отдельного федерального закона, регулирующего порядок заключения и исполнения концессионных соглашений. Наличие определенной практики реализации концессионных проектов, в том числе на региональном уровне. Возможность применения отдельных механизмов государственной поддержки и инструментов ГЧП, в том числе привлечение инвестиций посредством выпуска концессионных облигаций.

Можно выделить три основы моделей ГЧП: строительство, владение, эксплуатация, передача — СВЭП; строительство, владение, эксплуатация — СВЭ; строительство, эксплуатация, передача — СВП. Даже при наличии федерального закона о ГЧП необходим распорядительный документ о развитии сферы арендного жилья на принципах ГЧП, на уровне высшего органа власти субъекта Российской Федерации. Второй документ — это модельный план развития создания фондов арендного жилья с использованием ГЧП, потому что стихийно арендное жилье тоже не должно возникать. Кроме того, нужен документ стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, в которую были бы внесены положения о развитии сферы арендного жилья по схеме ГЧП. И, конечно, нужны долгосрочные целевые про-

На данный момент реализуется свыше 60 проектов на основе концессионных соглашений.

Роман Халтурин

граммы субъекта Российской Федерации, в которые были бы внесены утвержденные проекты ГЧП по строительству арендного жилья, потому что все упирается в итоге в финансирование, в федеральные и региональные целевые программы.

Александр Вихров:

— Дело в том, что концессии — это всего лишь одна из форм государственно-частного партнерства. Форм концессии существует множество, но в России работает только одна — BOT (build, operate, transfer — построить, эксплуатировать, передать). Этого недостаточно для эффективного привлечения инвестиций. К тому же существуют плохие примеры, когда концессии использовались в качестве способа ухода от закона о государственных закупках. В результате объекты с практически нулевыми инвестиционными обязательствами отдавались в руки частных предпринимателей на эксплуатацию, что превращалось в простое

выжимание денег. Думаю, что у ГЧП на базе концессионных соглашений есть будущее, но для этого будущего нужно проделать большую работу, пересмотреть вопрос о конкурсной документации, технические требования и т. д.

Роман Халтурин:

— На данный момент реализуется свыше 60 проектов на основе концессионных соглашений, реализованы крупные проекты в транспортной инфраструктуре. В структуре форм и моделей ГЧП в мире лидируют концессии в различной форме. По данным Международного банка реконструкции и развития (МБРР), в развивающихся странах и странах с переходной экономикой на концессии приходится более 66% заключаемых государством контрактов в сфере транспортной инфраструктуры. Однако следует отметить, что для широкого применения на практике в России концессионный механизм нуждается в серьезной



В России привыкли работать по традиционной модели государственного финансирования.

Александр Вихров

доработке. Например, одной из проблем при реализации проектов с использованием концессионных соглашений является проблема возврата концессионеру вложенных инвестиций. Складывающаяся в настоящее время практика показывает, что есть еще над чем работать органам нормотворчества, чтобы концессионных соглашений становилось в России все больше.

Каков ваш прогноз по развитию ГЧП в России на ближайший год?

Михаил Грин:

— Безусловно, строительство как арендного жилья, так и социально значимых объектов на территории РФ на основе схемы ГЧП должно быть. Будем надеяться, что после принятия закона о ГЧП оно получит должное развитие и позволит бизнесу в тесном сотрудничестве с государством улучшить жилищные условия граждан России. Но даже

при наличии федерального закона о ГЧП необходим распорядительный документ о развитии сферы арендного жилья на принципах ГЧП на уровне высшего органа власти субъекта Российской Федерации.

Александр Вихров:

— Тема ГЧП медленно, но верно развивается, разговор от общих вопросов переходит к конкретике: развивается нормативно-правовая база, на стадии утверждения находится федеральный закон о ГЧП. К сожалению, на сегодняшний день крупных проектов федерального масштаба крайне мало. Однако является положительным тот факт, что регионы в последние годы стали более активны в вопросе развития государственно-частного партнерства. Стали появляться долгосрочные проекты, запускаются контракты жизненного цикла в области автодорожного строительства.

Необходимо использовать ГЧП в строительстве арендного жилья



Есть значительные сдвиги в сфере социальной инфраструктуры. Так, например, в Астрахани в 2013 году прошел конкурс на реконструкцию 31 детского сада, есть инвестор, который ведет подготовку к реализации проекта. Недавно завершился концессионный конкурс в Мурманске на систему переработки отходов.

Государственно-частное партнерство развивается медленно, это говорит о том, что тема ГЧП не загасает, а наоборот, развивается. Думаю, что будущее ГЧП будет напрямую зависеть от того, сможет ли государство пойти навстречу бизнесу и облегчить ему доступ к инженерным сетям, создать комфортные условия для работы инвесторов.

Роман Халтурин:

— Думаю, что не стоит ждать резкого наплыва проектов ГЧП. Полагаю, что год будет насыщенным в части законодательской активности как на федеральном, так и на региональном уровне. С принятием федерального закона необходимо будет приводить в соответствие с федеральным законодательством региональные законы о ГЧП.

Ирина Бабюк:

— В целом же, с моей точки зрения, перспективы становления института государственно-частного партнерства в России весьма хорошие. Но стоит отдавать себе отчет в том, что формирование абсолютно нового для общества института не происходит одномоментно — для этого требуется много усилий. ☺

