

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – НЕ ДОГМА, А ИНСТРУМЕНТ СЕЛЕКЦИИ НОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ.

В прошлом году в Государственной Думе ФС РФ активно занимались вопросами государственно-частного партнерства (далее по тексту – ГЧП), прошел первое чтение закон о ГЧП. Поскольку критическая масса контрактов в формате ГЧП предполагает реализацию инвестиционно-строительных проектов, то эксперты строительной отрасли никак не могут обойти вниманием эту тему. Несмотря на то, что обсуждения и дискуссии на тему ГЧП ведутся не первый год, а некоторые государственные структуры даже патетически отчитываются о успешной реализации проектов ГЧП в разных областях инвестиционной активности, ГЧП так и не стало четким, и доступным, а главное внятным инструментом совместной реализации задач бизнеса и государства. Если говорить откровенно, то ни одного проекта ГЧП в его истинном предназначении до сих пор не состоялось, не было реализовано и даже не приблизилось к заключению контрактов.

Более того, появилась совершенно ошибочная тенденция превращения механизмов ГЧП в некую альтернативу контрактной системе государственных закупок, хотя даже начинающему специалисту в области государственного права понятно, что это совершенно и принципиально разные вещи. Попытки сделать ГЧП более эффективным и менее коррупционным способом реализации государственных инфраструктурных проектов, чем система государственных закупок, в этом разрезе, выглядят скорее попыткой придать хоть какое-то логичное обоснование самому закону ГЧП, нежели заботой об эффективности использования бюджетных средств.

По мнению большинства руководителей строительной отрасли, особенно её части завязанной на строительство крупных инфраструктурных проектов, Россия сегодня не готова к полноценной реализации схемы государственно-частного партнерства. По крайней мере, в том виде, в котором это происходит за границей. По крайней мере, это не произойдет до тех пор, пока законодатели не создадут четкий понятийный базис ГСП: пока не будет внесена ясность в само определение этого понятия, пока не будет понятна схема исполнения такой формы взаимодействия бизнеса и власти. Безусловно, наличие самого проекта закона о ГЧП – это ключевой плюс в возможности его выверенного обсуждения. Но в памяти строителей до сих пор остается быстрое и неподготовленное принятие закона о саморегулируемых организациях (СРО), что уже показало необходимость тщательной проработки таких законодательных инициатив. По крайней мере, не хотелось бы повторения судьбы закона о СРО для закона о ГЧП, хотя надежды на то, что он задаст позитивный вектор развития этой сфере взаимодействия бизнеса и государства, остаются.

Поскольку и в этом году дискуссии на тему ГЧП будут продолжаться, имеет смысл подойти системно к обсуждению самой концепции необходимости и востребованности такого института как ГЧП. Для этого я попробую ниже дать ответ на ряд вопросов, которые должны в полной мере раскрыть проблематику ГЧП.

1. Критерии возникновения проектов ГЧП.

Это, наверное, один из ключевых вопросов реализации проектов ГЧП. То, что мы видим сегодня в практике реализации проектов, которые чиновники именуют проектами ГЧП, в реальности назвать таковыми нельзя, поскольку они не соответствуют даже базовым требованиям по принадлежности к решению совместных задач. Например, реализация проектов строительства объектов социальной или коммунальной инфраструктуры через фиксацию тарифов на услуги, которые коммерчески не востребованы рынком, по сути, является способом расходования будущих средств бюджетов на гораздо более дорогих условиях, нежели это можно было бы решать по мере поступления финансовых ресурсов в бюджеты всех уровней в последующие годы. Если говорить более неприятным языком, то такие проекты – это скорее способ привлечения аффилированных исполнителей к контрактам, которые они не могут получить через закон о госзакупках, причем за счет средств будущих поколений, или за счет формирования будущих затрат бюджетов, покрытие которых никто не гарантирует. Другой пример – это строительство фондоемких объектов дорожной и транспортной инфраструктуры. Когда государство декларирует свое намерение компенсировать затраты частного инвестора в каком-то порядке, а также дать ему возможность заработать на процентах от привлеченных кредитов, то это тоже скорее является

завуалированной формой лизинга, строительства за счет подрядчика, и просто формой опосредованного кредитования государственных проектов, обеспечиваемого, чаще всего, также государственными гарантиями. Как видно, по большому счету, никакого отношения к ГЧП такие проекты не имеют.

Для однозначного отделения проектов ГЧП от всех иных форм реализации государственных проектов должны быть названы особые условия возникновения т.н. ситуации ГЧП. Разумеется, под ГЧП понимается **особая, но всегда временная форма реализации государственных проектов с привлечением частного бизнеса, реализация которых невозможна каждой стороной в отдельности в текущих условиях хозяйствования.**

Такие особые условия представлены в Матрице условий возникновения ГЧП, но мы опишем их подробнее:

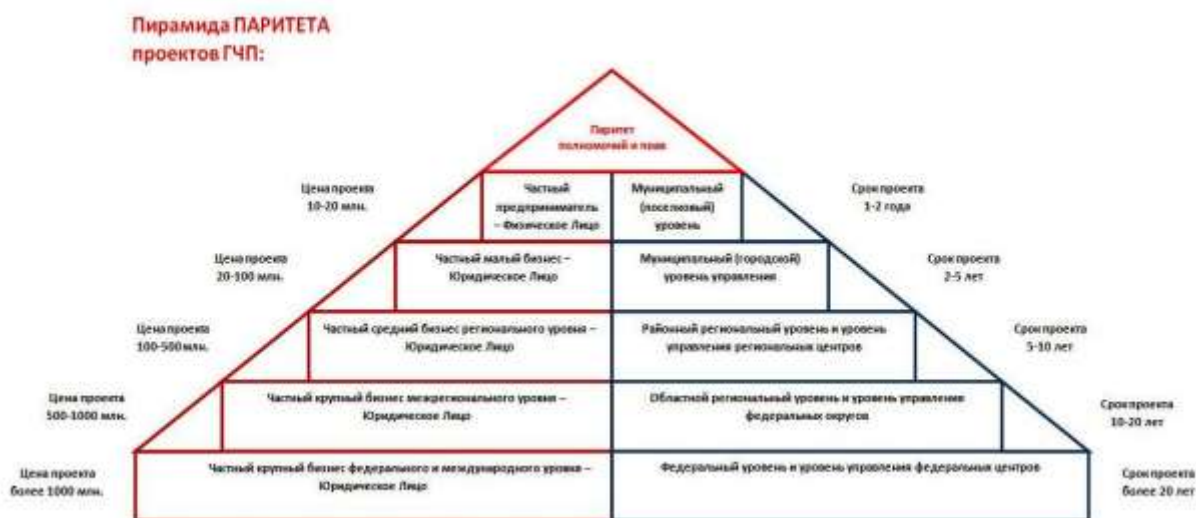


1. Частному предпринимателю или частному бизнесу реализация такого проекта в текущих условиях хозяйствования ЭКОНОМИЧЕСКИ НЕИНТЕРЕСНА, проект технически и организационно НЕВЫПОЛНИМ без привлечения административного ресурса государства;
2. Государственному органу и государству в целом, реализация данного проекта КРАЙНЕ НЕОБХОДИМА для выполнения своих социальных обязательств, как прямых, так и опосредованных через комплексный социальный эффект, но у него ОТСУТСТВУЮТ необходимые для этого финансовые РЕСУРСЫ и компетенции. Для этого государственный орган готов пойти на создание временных, но особых условий реализации такого проекта;
3. Стороны проекта (государственный орган и частный предприниматель) СОИЗМЕРИМЫ в возможностях, полномочиях и ресурсной самодостаточности для реализации проекта и сохраняют этот ПАРИТЕТ в течение всего жизненного цикла проекта, оставляя за собой возможность непосредственного использования результатов проекта в будущем;
4. Каждый набор условий реализации конкретного проекта ГЧП является индивидуальным решением властей и не тиражируется на будущие проекты. Если эти условия являются основой для развития новых экономических отношений, они должны получить статус закона и стать доступными всем участникам рынка.

2. Соизмеримость участников ГЧП.

Вторая не менее важная причина неэффективности проектов ГЧП – это статусная несоразмерность участников партнерства. Причиной такого дисбаланса является существенное отличие в целеполагании сторон. Предприниматель или предприятия малого и среднего бизнеса не нацелены на долгосрочный возврат инвестиций и ожидают практически моментального дохода. В то же время государственные структуры выстраивают как можно более длительные отношения с тем, чтобы не только равномерно разложить возникающие обременения по бюджетам различных уровней, но и законодательно утвердить такие расходы. Кроме того, нарушение соразмерности партнеров может стать причиной будущих конфликтных ситуаций, когда более статусный партнер начнет изменять условия соглашения в сторону собственных приоритетов. Это касается как отношения сильного государственного органа по отношению к малым и средним предприятиям, так и отношений крупного бизнеса по отношению к чиновникам регионального и муниципального уровней. Для минимизации таких издержек имеет смысл выстроить систему паритетов, которая одновременно станет и основой для

многоуровневого контроля реализации проектов ГЧП со стороны вышестоящих структур. Пример такого паритета представлен на рисунке ниже.



3. Классификация вариантов ГЧП.

Разумеется, закон о ГЧП, который должен сформулировать некие стандартные процедуры инициации, организации, утверждения и контроля проекта ГЧП. Вместе с тем, вариантов взаимодействия государства и частного бизнеса может быть такое множество, что вряд ли они могут быть описаны стандартными процедурами, одинаковыми для всех случаев. Понимание того, что **ГЧП – это не догма, а инструменты селекции новых экономических отношений**, выгодных как государству, так и предпринимателям. Возможность тиражирования отношений должна стать неотъемлемой нормой такого закона, поскольку все проекты ГЧП, уже продемонстрировавшие эффективность должны не только решать разовую задачу конкретного органа власти, но и сигнализировать о необходимости изменений. При этом изменения могут касаться совершенно разных законов РФ, в том числе кодифицированных, поскольку и варианты взаимодействия в ГЧП могут быть различными, например,

1. Программные – государственная поддержка проектов, связанная с утверждением специальных программ поставки сырья, сбыта продукции и покрытия вынужденных издержек, связанных с требованиями законодательства и делающими проекты нерентабельными в силу их наличия. В таком случае партнерство реализуется в формате соглашения о включении того или иного частного бизнеса в соответствующую программу поддержки;
2. Налоговые – специальные разрешения по освобождению, отсрочке или уменьшению налогового бремени, накладываемого на второго участника партнерства в течение всего времени реализации проекта. Для реализации такого партнерства требуется не только соответствующие отсылки к Налоговому Кодексу, но и соглашение с налоговыми органами, основанные на соответствующем соглашении о партнерстве;
3. Экономические – варианты обеспечения со стороны государства гарантированных тарифов закупки выпускаемой продукции или стоимости предоставляемых услуг, а также объема производства и потребления, в случае отсутствия объективного спроса на заявленную продукцию. В данном случае партнерство может быть реализовано через стратегические соглашения о закупках с порядком ценообразования или тарифами, расписанными на срок реализации проектов;
4. Финансовые – соглашения о предоставлении кредитных средств за счет государственного бюджета всех уровней, программ софинансирования отдельных мероприятий, закупок техники, лизинга оборудования и об установлении специальных ставок кредитования. Также могут быть установлены компенсационные процентные ставки, то есть компенсация завышенных требований банков-кредиторов в случае существенных колебаний ставок на финансовом рынке. Безусловно, сюда же входит и участие в уставном капитале того или иного предприятия. При этом могут быть реализованы самые различные варианты последствий такого участия: если предприятие не отвечает первоначальному прогнозу, то оно полностью переходит на баланс государственных органов, а частник получает возврат инвестиций от продажи доли своего участия. Примером такого ГЧП могли бы стать проекты ОАО «Роснано», но они нарушают базовый принцип ГЧП – отсутствие

экономической целесообразности для предпринимателя в текущих условиях хозяйствования. Для большинства проектов Роснано проекты являются интересными для предпринимателей, но объективно рискованными и фондоемкими, что не позволяет их реализовать без участия государства.

5. Лицензионно-разрешительные – специальный режим партнерства, который подразумевает выдачу специальных лицензий или разрешений на ведение той или иной деятельности, которая является обязательным фактором или условием реализации необходимого государству проекта. Такие мероприятия могут касаться, как и сырьевой базы, так и допуск к специальным секретным работам, или соблюдения особых требований безопасности, как промышленной, так и экологической.
6. Инновационно-технологические – это особый случай ГЧП, когда частному бизнесу предоставляется не только доступ к новым технологиям, в том числе закупленным за рубежом, а также к определенному патентно-лицензионному портфелю, позволяющему создать принципиально новое производство, услугу или объект недвижимости, требуемый для выполнения государством своих функций. Это также может быть выражено соответствующим соглашением как на государственном уровне, так и на уровне государственных учреждений, получивших для этого специальное разрешение и прошедшие специальные контрольные мероприятия.
7. Девелоперские – когда создание проекта связано с непосредственным участием государственного органа в девелоперском проекте. Чаще всего такие проекты реализуются через проекты концессионного девелопмента, но здесь также необходимо очень точно ощущать специфические требования ГЧП, а именно невозможность и необоснованность реализации проекта каждой стороной в отдельности.

Таким образом, складывается прозрачное понимание ситуации, что закон о ГЧП должен быть своеобразным «матричным» законом, насквозь пронизывающим практически все кодифицированные законы РФ. Есть проекты, касающиеся исключительно Гражданского Кодекса, могут быть проекты, касающиеся сразу и Налогового и Бюджетного Кодекса, Водного и Земельного Кодексов, Градостроительного Кодекса и законов о недропользовании. В любом случае мы получаем необходимость того, что каждый проект ГЧП требует внимательного изучения требований только тех законов, которые касаются именно его. Именно поэтому закон о ГЧП должен стать своеобразным «законом об управлении проектами ГЧП», включающим как процедуры согласования конкретного проекта на разных уровнях, так и систему сквозного контроля использования бюджетных ресурсов. При этом каждый проект должен четко формировать реестр работ и поставок, которые также выполняются, например, в соответствии с требованием законодательства РФ о закупках.

4. Формы реализации проектов ГЧП.

Возвращаясь к вопросам реализации инвестиционно-строительных проектов ГЧП через проекты концессионного девелопмента, хотелось бы точнее выявить ту разницу между концепцией ГЧП и девелопментом как таковым. В общем случае, девелопмент – это любая предпринимательская деятельность, связанная с получением доходов от операций по созданию и изменению объектов недвижимости. В классификации девелопмента по видам экономической модели, кроме концессионного девелопмента присутствуют и фи-девелопмент и спекулятивный девелопмент. Государство также может нуждаться в объектах недвижимости, которые экономически не интересны институциональному бизнесу. В этом случае государство может создать ряд условий, при которых такие девелоперские проекты могут стать интересными. И понятно, что проектами ГЧП могут стать любые объекты девелопмента, а не только проекты из категории концессионных контрактов, хотя это и будет наиболее привлекательной формой для ГЧП. В частности, строительство помещений для государственных учреждений в рамках какого-либо жилого комплекса также может стать формой ГЧП, когда государство предоставляет некоторые преференции по участку земли, техническим условиям на подключение к инженерным сетям, дополнительные условия по стоимости выкупаемых площадей и тому подобные условия вспомоществования. Как известно, существует несколько устойчивых схем концессионного девелопмента, наиболее известны из которых BOT (Build – Operate – Transfer), т.е. «строй – эксплуатируй – передай» и BTO (Build – Transfer – Operate), т.е. «строй – передай – эксплуатируй» и им аналогичные. В соответствии со схемами BOT и BTO Девелопер строит, вводит в эксплуатацию и эксплуатирует объект недвижимости в целях возвращения инвестиций и получения прибыли в течение некоторого, установленного договором, срока. Перечень наиболее применимых

схем концессионного девелопмента представлен на нижеследующем рисунке. Но этим весь спектр договорных отношений далеко не ограничивается.

BOT	• Build - Operate - Transfer • Построй - Эксплуатируй - Передай
BOOT	• Build - Own - Operate - Transfer • Построй - Владей - Эксплуатируй - Передай
BTO	• Build - Transfer - Operate • Построй - Передай - эксплуатируй
BOLT	• Build - Own - Lease - Transfer • Построй - Владей - Сдай в аренду - Передай
BTLO	• Build - Transfer - Lease - Operate • Построй - Передай - Арендуй - Эксплуатируй
LBO/LRO	• Lease - (Re)Build - Operate • Арендуй - Перестрой - Эксплуатируй
BTM	• Build - Transfer - Maintenance • Построй - Передай - Обслуживай
BBOT/BROT	• Buy - (Re)Build - Operate - Transfer • Выкупи - Перестрой - Эксплуатируй - Передай

Именно на основе контрактных моделей концессионного девелопмента сегодня, практически с нуля, и может быть выстроена система контрактов ГЧП. Это самостоятельная контрактная схема может базироваться именно на предоставлении, со стороны государства, особых прерогатив исполнителю с целью получения того или иного результата. Контрактные модели ГЧП, в отличие от классической концессии, могут развиваться в двух направлениях:

1. Контракты, в которых государство выступает исключительно как Заказчик услуг концессионного девелопера, т.е. в классической парадигме концессии, по окончании которой государство становится единственным владельцем построенного объекта недвижимости;
2. Государство выступает инициатором девелоперского проекта, например, инфраструктурного, социального, коммунального или промышленного девелопмента, целью которого является не получение, в будущем, права собственности на объект недвижимости, а создание новых рабочих мест и предпосылок для развития региона. В соответствии с такими ГЧП, концессионный девелопер (хотя это уже нельзя назвать чистой концессией) получает возврат своих инвестиций в виде гарантированного сбыта или льгот при реализации продукции до тех пор, пока не окупит вложения с согласованным уровнем доходности. После этого он начинает владеть созданным объектом девелопмента на обычных основаниях. В этом случае контрактные модели теряют основную компоненту в виде операции «Передай» (Transfer), а сами варианты трансформации в проекты ГЧП представлены на последнем рисунке.

BOL	• Build - Own - Lease • Построй - Владей - Сдай в аренду
LBOB/LROB	• Lease - (Re)Build - Operate - Buy • Арендуй - Перестрой - Эксплуатируй - Выкупай
BOO	• Build - Own - Operate • Построй - Владей - Эксплуатируй
BBO/BRO	• Buy - (Re)Build - Operate • Выкупи - Перестрой - Эксплуатируй

В случае реализации проектов ГЧП, основной задачей концессионного девелопера является поиск решений по наиболее близкой ему отрасли с целью вложения средств и получения доходов от владения активом или от операционной деятельности в чистом виде. Это представляет интерес для Девелопера до тех пор, пока Заказчик, в лице государства, предоставляет поддержку в виде льготного владения землей, гарантированной оплаты услуг и товаров, софинансирования и налоговых льгот.

Разумеется, в долгосрочной перспективе, чаще всего, концессионный девелопер предполагает реализацию этого проекта новым собственникам с приемлемой долей добавленной стоимости. Не исключено, что конечным покупателем может выступить и государство на условиях концессионного договора, заключенного в рамках ГЧП.

Таким образом, с точки зрения государства можно выделить два альтернативных варианта реализации, например, инфраструктурных проектов ГЧП через услуги концессионных девелоперов: через передачу объекта в собственность государства и без таковой. Основным недостатком первого подхода, основанного на госзакупках и требующего соответствующих процедур отбора, которые пока не прописаны в законодательстве, является то, что государство полностью несёт на себе риск эксплуатации объекта после получения прав на него. Отсутствие передачи объекта от девелопера государству достаточно длительный срок позволяет устранить данный недостаток. Сравнительный анализ данных подходов позволяет сделать вывод о том, что подход, основанный на предоставлении девелоперу косвенных льгот от создания или реконструкции новых объектов недвижимости, является более гибким и в большинстве случаев более эффективным инструментом в сравнении с подходом к концессионному девелопменту, связанному с государственными закупками. Именно использование таких контрактов позволит в более короткие сроки (с учётом ограниченности бюджетных ресурсов) осуществить комплексное обновление инфраструктуры государства.

В заключение хочется отметить, что бездумное создание законодательства о ГЧП, прописывающего все детали самых разнообразных контрактных отношений и соглашений может привести или к бесконечно затянутому законодательному процессу, или к быстрому штампованию сырого закона, последствиями незавершенности которого воспользуются бизнесмены от «административного ресурса», то есть ровно те же, которые превратили закон о СРО в кормушку для паразитирующей прослойки строительной отрасли.

МАЛАХОВ Владимир Иванович



Должность:

Вице-президент НПИ – Национальной Палаты Инженеров России
Президент **БИСКИД** – Бизнес-школы
Инвестиционно-Строительного Консалтинга, Инжиниринга и Девелопмента

Квалификация:

Кандидат экономических наук

Диссертация на тему - "Стратегия реструктуризации промышленно-строительного холдинга" по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами промышленности), Д.212.198.01, Москва, 2005 год
Доктор делового администрирования (Doctor of Business Administration, DBA)
Программа DBA - Высшей школы корпоративного управления РАНХиГС при Президенте РФ, 2012 год

Специализация:

Управление инвестиционно-строительными проектами,
Проектное управление в инвестиционно-строительном бизнесе,
Стоимостное моделирование и инвестиционно-строительный инжиниринг.

Опыт работы:

Более 20 лет в строительстве, в том числе:

- Финансовый директор ОАО «Уренгоймонтажпромстрой»;
- Генеральный и исполнительный директор ООО «Стройтрансгаз-М» ГК «Стройтрансгаз»;
- Исполнительный директор ООО «Стройгазмонтаж»;
- Генеральный директор ООО «РусГазМенеджмент» ГК «Роза мира»;
- Директор по развитию НОУ «Московская Высшая Школа Инжиниринга»;
- Директор по инжинирингу ЧУ ГК «Росатом» Отраслевой Центр Капитального Строительства – **ОЦКС**;
- Исполнительный Вице-президент **НАИКС**
Национальной Ассоциации Инженеров-консультантов в строительстве.

Проекты (выборочно):

- ОАО «Газпром»: Новоуренгойский газо-химический комплекс, г. Новый Уренгой.
- ООО «Стройтрансгаз-М»: Хакасский алюминиевый завод, г. Саяногорск,
 - Комплекс по уничтожению химического оружия, Курганская область,
 - Юго-Западная ТЭЦ г. Санкт-Петербург и многие другие.
- ООО «Стройгазмонтаж»: Морской газопровод Джубга-Лазаревское-Сочи.
- ООО «Русгазменеджмент»: Заводы по переработке ПНГ в ХМАО и другие.



Ссылка: <https://ok-inform.ru/experts/vlast-i-zakon/8102-vladimir-malakhov-gchp-ne-dogma-a-instrument-selektcii-novykh-ekonomicheskikh-otnoshenij.html>