

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ГОРОДЕ МОСКВЕ

DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE CITY OF MOSCOW

Д. П. Москвин,
аспирант

В статье рассматривается возможность создания в городе Москве Центра развития ГЧП, а также специальных фондов для оказания финансовой поддержки процессу подготовки и реализации проектов ГЧП.

The article discusses the possibility of the creation of the Center for Development of PPP in Moscow, as well as special funds to provide financial support in preparation and implementation of PPP projects.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, Центр развития ГЧП, фонды финансовой поддержки, законодательная база, институциональные преобразования.

Key words: Public-Private Partnership Development Centre PPP funds for financial support, the legal framework, institutional reforms.

Одной из форм привлечения частных инвесторов, в том числе, крупных международных компаний, и их технологий для реализации инфраструктурных проектов является государственно-частное партнерство (далее – ГЧП). Данный механизм предполагает совместное участие государства и частного сектора в инвестиционном проекте.

Государство обычно проводит отбор, подготовку и структурирование проектов, задает параметры и требования к их реализации, осуществляет контроль исполнения проектных обязательств, а также принимает на себя некоторые проектные риски. Оно также может оказывать финансовую поддержку проекту, как на этапе строительства/реконструкции, так и на этапе эксплуатации, в зависимости от ожидаемых финансовых показателей и коммерческой схемы проекта.

Частный сектор может осуществлять проектирование, строительство и финансирование проекта, а также управление его деятельностью в соответствии с заданными государством параметрами. Инвестор обычно определяется в рамках открытого конкурса на конкурентной основе.

Москва имеет достаточно длительную историю использования механизмов ГЧП: первые проекты были запущены более 10 лет назад, а некоторые из них будут переданы частными инвесторами городу уже в ближайшее время (например, проекты МГУП «Мосводоканал»). Конечную пользу от реализации этих проектов для города еще предстоит оценить.

В настоящее время одним из приоритетов Правительства Москвы является развитие инфраструктуры, в том числе, на основе механизма ГЧП с привлечением частных инвесторов, обладающих передовыми технологиями. Потребность в реализации инфраструктурных проектов есть, в первую очередь, в следующих отраслях [1]:

- жилищно-коммунальное хозяйство и городская инфраструктура: водо- и теплоснабжение, канализация, переработка мусора, электроэнергетика и энергосбережение;
- социальная инфраструктура: школы, больницы, парки, физкультурно-оздоровительные центры;
- транспортная инфраструктура: автодороги, автодорожная инфраструктура (например, системы управления и контроля за дорожным движением), автостоянки.

Несмотря на длительную историю применения механизмов ГЧП в Москве, существует ряд объективных проблем:

- нехватка качественно проработанных проектов, готовых для реализации на основе принципов ГЧП;
- низкая конкуренция среди частных инвесторов, в том числе, в силу их низкой информированности, недостаточная прозрачность конкурсных процедур и коммерческой схемы взаимодействия сторон при реализации ряда предыдущих проектов;
- отсутствие единой системы управления проектами государственно-частного партнерства;
- отсутствие стратегии использования механизма ГЧП при реализации инфраструктурных проектов в Москве;
- несовершенство нормативно-правовой базы.

Для решения данных проблем необходимо осуществить ряд институциональных преобразований и усовершенствовать процесс отбора и подготовки проектов.

Законодательство о ГЧП

На федеральном уровне с 2005 года в России действует закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». В настоящее время ряд российских проектов, преимущественно в области автодорог, реализуется

в рамках концессионного законодательства, однако из-за достаточно жесткого регулирования конкурсных процедур, требований к критериям отбора инвесторов и ограничений на возможные механизмы платежей, данная форма не получила широкого распространения. В результате во многих регионах создаются собственные более широкие законы о ГЧП, которые позволяют осуществлять проекты также в рамках гражданского законодательства. Существующее гражданское законодательство совместно с региональным законом о ГЧП предоставляет достаточно гибкий инструмент, позволяющий реализовать различные схемы ГЧП, в отличие от концессионного законодательства. Например, в Санкт-Петербурге большинство проектов реализуется именно на основе закона «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

По имеющимся данным, в Москве в настоящее время продолжает разрабатываться закон об участии Города в проектах ГЧП. Для ускорения работы над законопроектом видится возможным использование модельного закона субъекта Российской Федерации об участии в проектах ГЧП, разработанного Экспертным советом по законодательству о государственно-частном партнерстве при Государственной Думе и уже используемого в других регионах России [2]. Однако отсутствие на сегодняшний день регионального закона не должно становиться препятствием для проработки конкретных проектов ГЧП, а доработку законодательства целесообразно проводить одновременно с подготовкой и реализацией первых проектов. В таком случае при доработке закона у команды разработчиков уже будет практический опыт и понимание возникающих проблем. При принятии федерального закона о ГЧП, находящегося в данное время на рассмотрении в Государственной Думе, нормотворчество субъектов РФ в сфере ГЧП станет еще более быстрым и легитимным, так как возникнет единое понимание ключевых понятий в сфере ГЧП, принципов партнерства, а также возможных форм ГЧП.

Институциональные преобразования

Для эффективной подготовки проектов ГЧП представляется целесообразным определение единого органа, который будет заниматься оперативной работой по развитию механизмов ГЧП. При этом новое подразделение («Центр развития ГЧП») может быть сформировано в рамках существующего органа власти, например, Департамента экономической политики и развития города Москвы. Аналогичные структуры активно применяются как за рубежом (например, Partnerships UK в Великобритании, Partnerships South Australia в штате Южная Австралия в Австралии), так и в России (Управление проектов государственно-частного партнерства и правового обеспечения при Комитете по инвестициям и стратегическим проектам в Санкт-Петербурге).

Подобные структуры, как правило, имеют следующие характерные функции и полномочия:

- поддержка единых стандартов и проведение единой политики в области городских проектов ГЧП;
- аккумулирование опыта реализации проектов ГЧП;
- участие в осуществлении отбора и подготовки программы реализации проектов ГЧП с указанием временных сроков реализации, размера необходимых инвестиционных затрат;
- проработка проектов ГЧП с целью формирования работоспособных и экономически обоснованных предложений, отвечающих потребностям всех заинтересованных сторон;
- координация работы различных органов власти по осуществлению проектов ГЧП;
- взаимодействие с частными инвесторами: определение интереса инвесторов к проектам, маркетинг реализуемых проектов, создание прозрачности и объективности конкурсных процедур при реализации проектов ГЧП;
- представление и отстаивание интересов общества при заключении соглашений о ГЧП;
- осуществление мониторинга деятельности частного партнера на этапе реализации проекта.

Для эффективного управления процессом развития ГЧП и реализации инфраструктурных проектов на основе ГЧП со стороны города можно рассмотреть возможность распределения функций между органами власти в соответствии со схемой 1.

Фонды поддержки проектов ГЧП

Для осуществления отбора, проработки и последующего мониторинга проектов ГЧП необходима государственная поддержка. В связи с рядом ограничений бюджетного законодательства целесообразно рассмотреть и проанализировать возможность использования в Москве специализированных фондов, предоставляющих финансовую поддержку на этапах подготовки и реализации проектов ГЧП.

Фонд содействия подготовке проектов ГЧП может выполнять задачу предоставления финансирования для подготовки и анализа инвестиционных проектов, в том числе, для проведения технико-экономического обоснования, определения целесообразности реализации проекта на основе ГЧП, а также для подготовки конкурсной документации и проведения конкурсных процедур.

Отбор инвестиционных проектов для реализации на основе ГЧП

По своей сути ГЧП можно рассматривать как одну из форм государственного заказа, при которой частный сектор реализует общественно важный проект по развитию инфраструктуры или предоставлению



Схема. 1. Распределения функций между органами власти

услуг. Соответственно, при формировании списка потенциальных проектов государству, в первую очередь, стоит руководствоваться принципом необходимости данного проекта для общества. На втором этапе из перечня общественно значимых и финансово реализуемых проектов следует выделить проекты, которые целесообразно реализовать на основе ГЧП. Наиболее эффективным применение ГЧП видится в следующих случаях:

- проект решает социальные задачи, стоящие перед городом, или способствует развитию городской инфраструктуры;
- проект не может быть реализован исключительно на коммерческой основе;
- в проекте отсутствуют крупные технологические и строительные риски, влияющие на безопасность использования объекта инвестиций в будущем;
- существует положительный эффект (например, снижение затрат проекта или повышение качества услуг) от привлечения частного инвестора в проект за счет его финансовой заинтересованности в результате.

Практические шаги по развитию ГЧП

Подводя итог вышесказанному, для эффективного развития механизма ГЧП в городе Москве, целесообразными видятся следующие шаги:

- Создание Центра развития ГЧП в городе Москве на базе существующего ведомства. Новое подразделение должно сконцентрировать у себя компетенции по отбору, подготовке и мониторингу проектов ГЧП, координировать работу государ-

ственных органов, городских предприятий, предъявлять единые требования и проводить единую политику в области ГЧП в городе.

- Создание специальных проектных компаний или назначение существующих профильных городских предприятий, которые будут осуществлять оперативную работу по подготовке и реализации проектов, а также проведению конкурсных процедур со стороны города.
- Отбор, подготовка и реализация нескольких пилотных проектов Центром развития ГЧП в различных отраслях городского хозяйства. При этом не-

обходимо приложить максимальные усилия для успешной реализации первых проектов, отработки процесса выведения инфраструктурных проектов на рынок, создания у Москвы имиджа города, где успешно реализуются проекты ГЧП.

- Изучение возможности создания специальных фондов для оказания финансовой поддержки процессу подготовки и реализации проектов ГЧП.
- Доработка городского законодательства о ГЧП в соответствии с опытом подготовки первых инфраструктурных проектов с целью создания оптимальных условий для инвесторов, а также внесение изменений в «отраслевое» законодательство для расширения возможностей по использованию ГЧП.

Библиографический список

1. Постановление Правительства Москвы от 4 августа 2009 года № 720-ПП «О порядке подготовки концессионных соглашений, реализуемых на территории города Москвы».
2. Долгов А. А качество пока хромает // Российская газета: Экономика – Государственно-частное партнерство. – № 5617. – от 27 октября 2011 г.
3. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г.
4. Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства».