

Э.Р. Киямова

Барьеры развития механизма ГЧП в России

Институт экономики и финансов
Казанского (Приволжского)
федерального университета

В последние годы в России довольно активно используется понятие «государственно-частное партнерство» (ГЧП), пришедшее из зарубежной практики. Это явление постепенно оформляется как самостоятельный институт, является наиболее эффективной формой взаимодействия власти и бизнеса в развитии общественной инфраструктуры, по сравнению с бюджетным финансированием и приватизацией, и имеет огромный потенциал. Однако совершенных механизмов не существует, и ГЧП также присущи некоторые недостатки и недоработки.

«Перекосы» в ГЧП имеют место, в первую очередь, из-за отсутствия четкой нормативно-правовой базы, которые тормозят привлечение частных инвестиций в проекты ГЧП. Пытаясь разрешить эту проблему, многие страны – Китай, Аргентина, Чили, Коста-Рика, Сербия – в 90-е годы разработали специальное законодательство для развития ГЧП. Даже в странах с многовековой правовой системой функционирования рынка (Франция, Великобритания) подключение частного сектора к инвестиционным процессам в сфере государственной собственности требует значительного изменения законодательства и институциональной среды в целом.

Так, Зверев А.А. среди проблем и принципиально необходимых изменений и дополнений в действующее концессионное законодательство отмечает следующее [3, с.43-44]:

- ограничения финансирования из Инвестиционного фонда;
- невозможность долгосрочного бюджетирования;
- проблемы прозрачности процедур;
- приемлемость условий для привлечения финансирования и возможность залога прав по концессиям;

- возможность интерпретации в условиях отсутствия четких и стабильных правил игры.

Кроме законодательного поля желателен целый ряд иных мероприятий и даже комплексная программа для того, чтобы ГЧП эффективно работал в любой сфере. Отметим наиболее существенные препятствия успешного развития ГЧП на сегодняшний день.

Во-первых, это отсутствие долгосрочного и открытого/публичного документа (резолуция правительства страны, указ, декрет или протокол заседания), который обеспечивает его стабильность. Этот шаг позволил бы властям избежать ошибок, привлечь специалистов к обсуждению проекта, тем самым проанализировать ситуацию с разных точек зрения. Положение об Инвестиционном фонде Российской Федерации в какой-то степени можно принять за концепцию развития ГЧП, поэтому этот пробел и можно считать разрешенным, но лишь частично.

Во-вторых, это отсутствие единой системы управления. Важнейшим фактором успешного развития ГЧП является согласованность действий государственных органов при разработке и реализации проектов. В России как раз такой согласованности пока не существует. Каждое министерство пытается курировать свои проекты и создавать собственные программы [4]. Необходимо создать некий «мозговой координирующий центр», который занимался бы подбором проектов, их оценкой и подготовкой в практической плоскости. К сожалению, ни Центр ГЧП Внешэкономбанка, ни «Дороги России», по разного рода причинам, не играют такой роли национального центра ГЧП.

В-третьих, сложность реализуемых проектов и, как следствие, вероятность возникновения высоких транзакционных издержек. Практика партнерских отношений, особенно на начальной стадии - поиск партнеров и разработка проекта – сопряжена со значительными издержками (затраты на проведение конкурсов, осуществление экспертиз, на юридические и консультационные услуги). Кроме того, использование такой формы, как проектное

финансирование, в связи со значительными рисками бывает чревато выплатой более высоких процентов по кредитам и комиссионных различным третьим корпорациям и организациям, вовлеченным в процесс. Рост транзакционных издержек может сопровождаться и увеличением административных затрат по реорганизации аппарата на всех, затрагиваемых практикой ГЧП, уровнях. И все-таки эти издержки, как правило, перекрываются выгодами частного финансирования.

Нельзя оставить без внимания и такой аспект, как невозможность коррекции условий соглашения при неблагоприятных для государства изменениях внешних условий (финансовых, экологических или иных) в процессе действия соглашения.

Вместе с тем, к факторам, замедляющим развитие ГЧП, можно отнести и недостаточность информационного обеспечения о приоритетных направлениях для реализации инвестиционных проектов, что отрицательно влияет на инвестиционную активность. Поэтому необходимо проводить разъяснительные кампании о ГЧП в средствах массовой информации.

Также существует проблема управленческого характера, которая заключается в слабом знакомстве государственной бюрократии с принципами ГЧП и отсутствии у большинства чиновников профессиональной правовой подготовки для разработки соответствующих контрактов в данной области. То есть настоятельно требуется новая система подготовки и повышения квалификации чиновников по вопросам ГЧП, а также обучение и выпуск молодых специалистов в данной области. И это необходимо, с одной стороны, подкрепить соответствующей мотивацией, а, с другой, обозначить его конкретную реализацию в экономическом и законодательном аспектах.

К числу негативных факторов, по мнению А.А. Панкратова, влияющих на возможность успешной реализации ГЧП-проектов, относится слабость правовой и судебной систем, а также механизмов государства по соглашениям ГЧП в принудительном

порядке и возможность досрочного расторжения соглашений [5, с. 24].

Мы согласны с точкой зрения Варнавского В.Г., который считает, что причина столь сложного развития механизма ГЧП в России заключается в противоречии производственной инфраструктуры и добывающих отраслей. «Это противоречие заключается в том, что собственником производственной инфраструктуры и недр в стране является государство, а операторами этой собственности выступают частные компании» [1, с. 28]. В результате каждая сторона преследует свои цели, выстраивает собственную стратегию, то есть говорить о «партнерстве» как таковом в данной ситуации неуместно.

Об эффективности ГЧП в России говорить сложно, поскольку большинство существующих проектов находится в стадии реализации или проработки и подписания договоров. Трудно давать оценку, так как нет достаточного количества уже законченных проектов [2, с.18]. Тем не менее, за последнее время многое сделано для популяризации механизма ГЧП в России как в информационном плане (создание специализированных сайтов, печатных изданий), так и на уровне конкретных мер (создание региональных центров ГЧП, разработка модельных законов о ГЧП для регионов).

Однако для кардинального улучшения ситуации с развитием в нашей стране ГЧП в производственной и социальной инфраструктуре предстоит большая работа, которая должна выполняться органами государственной власти. Первоочередной задачей в рамках устранения препятствия для успешного развития ГЧП, на наш взгляд, является принятие федерального закона «О государственно-частном партнерстве», который позволит создать положительную динамику в эффективном решении федеральных задач, направленных на развитие долгосрочных инфраструктурных, социальных проектов, создание новых возможностей для развития частного бизнеса. К тому же, полезным будет изучение зарубежного опыта с учетом российской специфики.

Библиографический список:

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство (Том 2). М. - ИМЭМО РАН. - 2009. - 192с.
2. Васильева М.В., Федорова О.В. Развитие системы финансирования инвестиционных проектов в рамках ГЧП в России //Экономический анализ: теория и практика. – 2011. - №9. – С.16-26.
3. Зверев А.А. Законодательное регулирование государственно-частного партнерства: риски и перспективы развития //Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы: сб. науч. ст. /под общ. ред. А.А. Зверева. – М. – 2009. – С. 37-47.
4. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». – М.: Ассоциация менеджеров. - 2007. - URL: <http://europeandcis.undp.org/uploads/public/>
5. Панкратов А.А. Государственные приоритеты в формировании системы управления ГЧП // Финансовый бизнес. – 2010. - №6. – С.21-29.