

УДК 336.61

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство,
инфраструктура,
социальная сфера,
модернизация,
перспективы развития,
Российская Федерация

В. В. Трубин, к. э. н.,

руководитель Центра финансов социальной сферы
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: Trubinvv@list.ru)

Л. В. Журавлева, к. э. н.,

доцент, вед. науч. сотр. Центра финансов социальной сферы
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: Zhuravleva@nifi.ru)

О. В. Кorableва, к. э. н.,

доцент, вед. науч. сотр. Центра финансов социальной сферы
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: Korableva@nifi.ru)

М. А. Буранкова,

мл. науч. сотр. Центра финансов социальной сферы
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: burankova2012@yandex.ru)

Опыт реализации инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере

С каждым годом государственно-частное партнерство (ГЧП) становится все более популярным способом решения задач развития той или иной общественно значимой сферы в условиях нехватки бюджетных ресурсов, когда выполнение поставленных целей без привлечения инвестиций и потенциала института предпринимательства крайне затруднительно. Государственно-частное партнерство представляет собой форму сотрудничества между государственными органами и частным сектором, направленного на финансирование, строительство, реконструкцию, управление, эксплуатацию и/или техническое обслуживание инфраструктуры и/или предоставление услуг.

В мировой экономической практике институт государственно-частного партнерства играет важную роль в развитии инфраструктуры, выступая мощным инструментом, который позволяет объединять усилия государства и частного сектора в решении общих задач. Во многих странах ГЧП успешно применяется для развития социально значимых секторов, которые традиционно относятся к сфере ответственности государства.

ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ПРИМЕНЕНИЯ ГЧП

Широкое развитие в мире ГЧП получило благодаря выявленным на практике преимуществам, заинтересовавшим как государство (публичного партнера), так и негосударственный сектор (частного партнера). Согласно данным зарубежных источников, интерес государства к ГЧП обусловлен следующими причинами.

1. Экономическая эффективность: признание того, что частный сектор способен обеспечить более высокую отдачу от вложенных средств при управлении инфраструктурными проектами по сравнению с публичным сектором.

2. Оптимальная цена: решение правительства о реализации ГЧП основывается на результатах анализа, показывающего большую отдачу для общества проектов ГЧП благодаря снижению расходов и рисков, повышению уровня обслуживания.

3. Источники финансирования: ГЧП стимулирует привлечение новых или дополнительных источников финансирования для развития инфраструктуры, а также предоставляет новые возможности для развития местных финансовых рынков, открывает правительству доступ к альтернативным частным источникам капитала, позволяя реализовать важные и срочные проекты, которые в другом случае вряд ли были бы возможны.

4. Технологии, инновации и ноу-хау: государство может ожидать от частного сектора использования новейших технологий, инноваций и ноу-хау, доступа к имеющемуся опыту и технологиям частного сектора, которые иначе недоступны для государства или которые разрабатываются специально для проекта ГЧП.

5. Использование новых форм и методов финансирования ГЧП, отличающегося от государственного и корпоративного. Например, частичное или полное финансирование потребителями получаемых услуг.

6. Решения на весь жизненный цикл объекта: механизм ГЧП помогает справиться с проблемой недофинансирования, создавая стимулы к инвестированию на ранних стадиях.

7. Обеспечение прозрачности и борьба с коррупцией: ГЧП предоставляет возможность внедрения эффективного управления на всех этапах реализации проекта и, соответственно, уменьшает риск коррупции¹.

Аналогичные положения воспроизводятся и в ряде российских публикаций². Так, в кратком руководстве Торгово-промышленной палаты Российской Федерации отмечается, что заинтересованность частного партнера может быть обусловлена следующими причинами: защищенность инвестиций и их гарантированная рентабельность (доходность), а также относительная автономность частной компании при принятии хозяйственных решений, способствующая повышению эффективности деятельности³.

К основным причинам заинтересованности российского бизнеса в ГЧП, исходя из результатов исследования, проведенного Ассоциацией менеджеров, относятся:

— возможность привлечения бюджетных средств для осуществления проекта — 43,2 % респондентов;

— получение доступа к новым, ранее закрытым для частного сектора сферам экономики (объекты государственной или муниципальной собственности, дорожная

¹ Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия ООН. — Женева, 2008; Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. — РРИАФ, 2010.

² См., напр.: Государственно-частное партнерство. Теория и практика: учеб. пособие. — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2010; Государственно-частное партнерство. Краткое руководство / Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Центр развития государственно-частного партнерства. — 2013.

³ Государственно-частное партнерство. Краткое руководство / Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Центр развития государственно-частного партнерства. — 2013. — С. 8.

инфраструктура, ЖКХ, энергетика, объекты здравоохранения, образования и др.) — 40,9 % респондентов;

— расширение возможностей для получения кредитов от российских и зарубежных финансовых организаций — 39,8 % респондентов;

— облегчение работы с органами власти за счет участия в проекте государства — 35,8 % респондентов;

— повышение статуса компании — 22,7 % респондентов;

— создание положительного образа компании в глазах акционеров — 6,8 % респондентов⁴.

Обращают на себя внимание различия в оценках основных преимуществ ГЧП международным сообществом и отечественным бизнесом: если первое видит в ГЧП возможность привлечения дополнительных внебюджетных средств, то второй — возможность привлечения именно бюджетных средств. Данное обстоятельство имеет принципиальное значение, в т. ч. с позиций понимания перспектив развития ГЧП в Российской Федерации.

В зарубежных публикациях отмечаются не только преимущества, но и недостатки государственно-частного партнерства (табл. 1).

Таблица 1

Преимущества и недостатки государственно-частного партнерства

Достоинства ГЧП	Недостатки ГЧП
Передача риска стороне, способной лучше им управлять	Сложность разработки спецификаций, определения цены и ответственности за риски. Необходимость кредитования публичным партнером передаваемого риска. Конечная ответственность публичного партнера за предоставление основных услуг
Передача рисков обеспечивает снижение стоимости и сроков завершения проекта/ программы	Более длительные, более детализированные и затратные процедуры закупок
Отсутствие необходимости немедленной оплаты расходов, связанных с проектом/ программой	Необходимость оплаты расходов по завершении проекта/ программы
Возможность распределения расходов за предоставление услуг на весь жизненный цикл проекта/ программы, обеспечение большей межпоколенной ответственности	Меньшая гибкость долгосрочных соглашений/контрактов с позиций управления бизнесом в связи с возможными изменениями потребностей в услугах или политики. Возможность разочарования потребителей, если в будущем качество услуг изменится
Большой контроль и подотчетность со стороны учредителей, спонсоров и иных заинтересованных сторон	Более сложные, комплексные соглашения/контракты, более высокая стоимость процедур закупок. Участие нескольких сторон с различными интересами/мотивациями и стимулами, обуславливающее необходимость более совершенного общего руководства

Источник: *Managing the Implication of PPPs // Discussion Paper. Office of the Auditor General. — November 2011. — P. 17.*

МАСШТАБЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЧП В ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТАХ

Государственно-частное партнерство за время применения в зарубежных странах продемонстрировало свои преимущества, которые заключаются в повышении качества общественной инфраструктуры. Анализ зарубежной литературы позволил получить ряд количественных характеристик применения механизма ГЧП в странах ОЭСР и Европейского союза.

Масштабы использования ГЧП в инвестировании инфраструктурных проектов в государственном секторе существенно различаются в странах — членах ОЭСР (табл. 2).

⁴ *Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве. Национальный доклад. — М.: Ассоциация менеджеров, 2007.*

Таблица 2

**Удельный вес ГЧП в инвестировании
инфраструктурных проектов в государственном секторе (2010 г.), %**

Удельный вес, %	Число стран в группе	Страны/экономики
до 5	9	Австрия, Германия, Канада, Дания, Франция, Нидерланды, Венгрия, Норвегия, Испания
от 5 до 10	6	Великобритания, Чехия, Словакия, Греция, Италия, Ирландия
от 10 до 15	2	Корея, Австралия
от 15 до 20	0	-
более 20	2	Мексика, Чили
Всего	20	

Источник: Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships / OECD, 2012.

Как видно из приводимых данных, в 80 % стран ОЭСР удельный вес ГЧП в инвестировании инфраструктурных проектов в государственном секторе не превышал 10 %, преобладающая часть приходилась на иные источники финансирования. Это позволяет сделать вывод о том, что даже в группе стран, являющихся родоначальницами ГЧП, роль данного механизма в развитии государственной инфраструктуры достаточно ограничена.

Несмотря на предшествующий более чем десятилетний опыт, ГЧП занимало, по данным за 2006–2009 гг., сравнительно скромное место среди источников финансирования инфраструктурных проектов также в странах Европейского союза (ЕС), кратно уступая объемам прямого государственного финансирования, а также финансирования, осуществляемого частным сектором⁵.

Количество и суммарная стоимость проектов ГЧП в странах ЕС по мере развития данного механизма в 1990–2009 гг. устойчиво росли (табл. 3). Однако на фоне в целом положительной динамики отчетливо проявляется зависимость показателей развития ГЧП на национальном уровне от состояния мировой экономики. Так, мировой финансовый кризис 2008 г. привел к существенному сокращению масштабов ГЧП в странах ЕС.

Таблица 3

Эволюция ГЧП в странах Европейского союза

Годы	Количество проектов ГЧП	Стоимость проектов ГЧП, € млн	Средняя стоимость одного проекта, € млн
1990	2	1386,6	693,3
1991	1	73,0	73,0
1992	3	610,0	203,3
1993	1	454,0	454,4
1994	3	1148,4	382,8
1995	12	3264,9	272,1
1996	26	8488,2	326,5
1997	33	5278,0	159,9
1998	66	19 972,4	302,6
1999	77	9602,6	124,7
2000	97	15 018,5	154,8

⁵ Public and Private Financing of Infrastructure. Evolution and Economics of Private Infrastructure Finance // EIB Papers. – 2010. – Vol. 15. – № 1 (www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2010_v15_n01_en.pdf).

Годы	Количество проектов ГЧП	Стоимость проектов ГЧП, € млн	Средняя стоимость одного проекта, € млн
2001	79	13 315,3	168,5
2002	82	17 436,2	212,6
2003	90	17 357,1	192,8
2004	125	16 879,9	135,0
2005	130	26 794,3	206,1
2006	144	27 129,2	188,4
2007	136	29 597,9	217,6
2008	115	24 198,0	210,4
2009	118	15 740,4	133,4
Всего	1340	253 744,9	189,4

Источник: Kappeler A., Nemoz M. *Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis. Economic and Financial Report / EIB, July 2010* (http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf).

Данные табл. 3 позволяют сделать еще, по крайней мере, два существенных вывода.

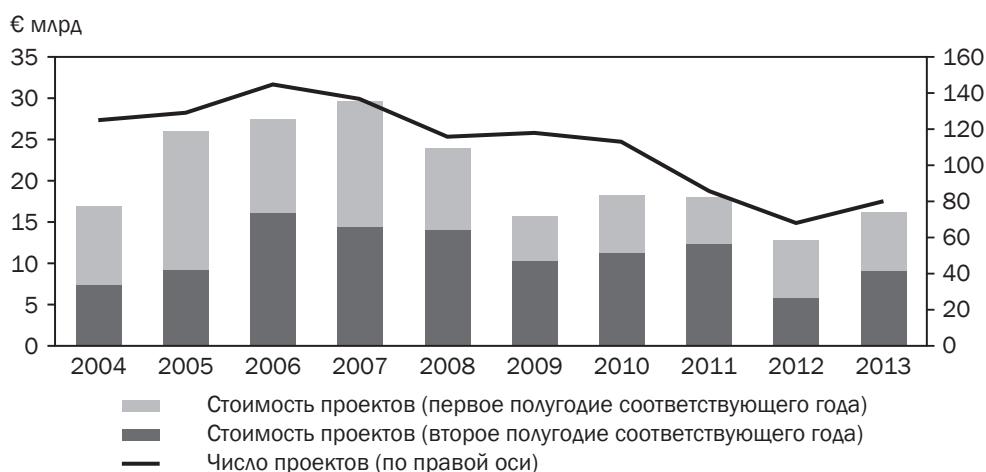
1. Количество проектов ГЧП, приходящееся на одно государство ЕС, относительно невелико: даже в самый «благополучный» по числу реализуемых проектов год (2006 г.) в одной стране реализовывалось в среднем не более пяти таких проектов. Данный механизм взаимодействия государства и бизнеса не является массовым. Его применение базируется на осторожном подходе, «точечном» отборе правительствами проектов, финансируемых в рамках ГЧП.

2. Средняя стоимость одного проекта ГЧП в 1990–2009 гг., по расчетам, не превышала €189,4 млн. Если принять курс евро в 2009 г. равным 44 руб., то средняя стоимость одного проекта ГЧП за анализируемый период была эквивалентна 8333,6 млн руб. Тенденция повышения стоимости единичного проекта ГЧП в динамике отсутствует.

В посткризисный период (2010–2011 гг.) число и стоимость проектов ГЧП в странах ЕС несколько возросло по сравнению с 2009 г., но так и не достигло докризисного периода (рис. 1). В 2012 г. масштабы ГЧП в Европе находились на самом низком уровне за последние 10 лет.

Рисунок 1

Объем и число проектов ГЧП в Европе (2004–2013 гг.)



Источник: Market Update. *Review of the European PPP Market in 2013 / European PPP Expertise Centre* (http://www.eib.org/epcc/resources/publications/epcc_market_update_2013_en.pdf).

Приводимые на примере стран ЕС цифры подтверждают отмеченную выше высокую уязвимость механизма ГЧП, его зависимость от мировой экономической конъюнктуры и финансового климата.

В отраслевом разрезе финансирование ГЧП в странах ЕС ориентировано главным образом на отрасли так называемой «социальной инфраструктуры», к которой ОЭСР относит объекты образования, здравоохранения, обороны, общественного правопорядка и безопасности и пр. Высок удельный вес ГЧП в структуре источников финансирования транспорта, к которому относятся морские порты, аэропорты, мосты, туннели, паркинги. Роль ГЧП в финансировании инфраструктурных проектов в отраслях, предоставляющих коммунальные услуги (энергоснабжение, водоснабжение, канализация, утилизация отходов и др.) значительно ниже.

Таблица 4

Удельный вес ГЧП в структуре источников финансирования инфраструктурных проектов в странах Европейского союза, в среднем за 2006–2009 гг., %

Образование	Здравоохранение	Транспорт	Коммунальные услуги
6,7	5,8	5,1	1,8

Источник: Market Update. Review of the European PPP Market in 2012 / European PPP Expertise Centre (<http://www.eib.org/eppec/resources/Market%20Update%202012.pdf>).

При этом если по числу реализуемых проектов в странах ЕС первое место в 2012 г. занимало образование, второе — транспорт, третье и четвертое места разделяли здравоохранение, отдых и культура, пятое — общественный правопорядок и безопасность, то по объемам финансирования наблюдалось иное. На первом месте находился транспорт, на втором месте, со значительным, более чем четырехкратным отрывом, — образование, на третьем — общественный правопорядок и безопасность, здравоохранение, отдых и культура занимали лишь 5–6-е места⁶.

ГЧП В ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Что касается Российской Федерации, то официальные статистические данные о масштабах и сферах применения государственно-частного партнерства отсутствуют. Цифры, приводимые в отечественных публикациях, значительно различаются, что вынуждает относиться к ним с осторожностью. Определенное представление о статусе, типах и отраслевой принадлежности проектов ГЧП дают сведения базы данных федерального портала «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России»⁷.

Согласно данным этого источника, по состоянию на ноябрь 2014 г. в Российской Федерации реализовано 36 проектов, относящихся к ГЧП, находятся в процессе реализации 119 проектов. Группировка проектов ГЧП в Российской Федерации по формам, используемым в вышеупомянутом источнике, показала следующее (табл. 5).

Таблица 5

Структура проектов ГЧП в Российской Федерации по их формам

Форма проектов	Удельный вес, в % к итогу	
	Реализованных	Реализуемых
Аренда с инвестиционными обязательствами	34	14
Государственный контракт	4	1

⁶ Market Update. Review of the European PPP Market in 2012 / European PPP Expertise Centre (<http://www.eib.org/eppec/resources/Market%20Update%202012.pdf>).

⁷ Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (<http://www.pppi.ru>).

Форма проектов	Удельный вес, в % к итогу	
	Реализованных	Реализуемых
Договор с рассрочкой платежа	0	1
Инвестиционное соглашение	0	2
Инвестиционный фонд Российской Федерации	17	19
Контракт жизненного цикла	10	14
Концессионное соглашение	35	41
Соглашение о ГЧП	0	8
Всего	100,0	100,0

Источник: Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (http://www.pppi.ru/tools/project_report_fs).

Заметны изменения структуры форм проектов ГЧП в России, в частности, расширение масштабов применения концессий, соглашений о ГЧП и контрактов жизненного цикла при одновременном снижении удельного веса арендных соглашений и государственных контрактов.

В стратегических и программных документах Российской Федерации ГЧП рассматривается как инструмент привлечения внебюджетных средств для развития инфраструктуры, в т. ч. отраслей социальной сферы (здравоохранение, образование, культура, спорт, туризм, социальное обслуживание населения, ЖКХ). В качестве приоритетных для данного исследования были выбраны такие отрасли, как здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт, туризм. Социальное обслуживание населения и ЖКХ в рамках данной статьи не рассматривались.

Количество проектов ГЧП в рассматриваемых отраслях социальной сферы составляет около четверти от всех реализованных и реализуемых проектов ГЧП в Российской Федерации⁸.

Определенное представление о количественных и качественных параметрах реализуемых инфраструктурных проектов ГЧП в рассматриваемых отраслях социальной сферы дают данные табл. 6.

Таблица 6

**Некоторые характеристики проектов,
реализуемых в рамках соглашений ГЧП в Российской Федерации**

Наименование проекта ГЧП	Отрасль/сроки реализации	Объем инвестиций	Участники проекта	Краткое описание
Реконструкция и эксплуатация музея-усадьбы «Полотняный завод» (Гончаровых) XVIII в.	Культура / 2011–2061 гг. (реализуемый)	90,0 млн руб.	Правительство Калужской области, ЗАО ИК «Альпинекс Австрия»	Тип проекта — концессионное соглашение. Реконструкция и эксплуатация объектов культурного наследия
Строительство детских садов в Томской области	Образование / 2012–2016 гг. (реализуемый)	2600,0 млн руб.	Администрация Томской области	Тип проекта — соглашение о ГЧП. Строительство, оснащение и эксплуатация 15 детских садов в Томске и районах Томской обл.
Строительство детских садов в Астраханской области	Образование / 2012–2027 гг. (реализуемый)	8000,0 млн руб.	Правительство Астраханской области	Тип проекта — соглашение о ГЧП. Строительство и эксплуатация 31 объекта дошкольного образования в 11 муниципальных образованиях региона

⁸ Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (<http://www.pppi.ru/projects>).

Наименование проекта ГЧП	Отрасль/сроки реализации	Объем инвестиций	Участники проекта	Краткое описание
Создание на базе больницы № 63 в Москве четырех высокотехнологичных медицинских центров	Здравоохранение / 2013–2060 гг. (реализуемый)	4370,0 млн руб.	Правительство города Москвы, Европейский медицинский центр	Тип проекта — концессионное соглашение. Создание четырех высокотехнологичных медицинских центров
Многофункциональный медицинский центр в Нижнем Тагиле	Здравоохранение/ с 2011 г. (реализуемый)	4400,0 млн руб.	ОАО «Корпорация развития среднего Урала»	Тип проекта — не указан. Создание уникального многофункционального медицинского центра, основная специализация которого — эндопротезирование крупных суставов
Туристско-рекреационный кластер «Рязанский»	Туризм / 2011–2016 гг. (реализуемый)	1400,0 млн руб.	Администрация Рязанской области	Тип проекта — не указан. Проект туристско-рекреационного кластера «Рязанский» включен в мероприятия ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)». Создание на территории Рязанского, Рыбновского районов и г. Рязани современной туристической инфраструктуры
Строительство ледового дворца в Ульяновске	Физкультура и спорт / 2012–2023 гг. (реализуемый)	1300,0 млн руб.	Правительство Ульяновской области	Тип проекта — концессионное соглашение. Строительство нового ледового дворца на месте спорткомплекса «Торпедо»
Строительство лыжно-биатлонного комплекса «Онега»	Физкультура и спорт / 2010–2013 гг. (реализуемый)	489,7 млн руб.	Правительство Архангельской области	Тип проекта — концессионное соглашение. Строительство лыжно-биатлонного комплекса и спортивного городка в г. Онега

Источник: составлено по данным федерального портала «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (<http://www.pppi.ru>).

Анализ данных федерального портала «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» по проектам ГЧП в социальной сфере показывает следующее:

1) достаточно широкое использование ГЧП в проектах, реализуемых в сферах здравоохранения и образования, — их число более чем в два раза превышает количество проектов, реализуемых и планируемых к реализации в Российской Федерации в рамках соглашений о ГЧП в туризме, культуре и спорте;

2) ограниченные масштабы привлечения зарубежного бизнеса к проектам ГЧП в качестве частного партнера;

3) отсутствие информации о привлечении управляющей компании в качестве частного партнера в проектах, реализуемых в рассматриваемых сферах;

4) значительные объемы инвестиций, реализуемых и планируемых к реализации в Российской Федерации в рамках соглашений о ГЧП: стоимость проектов составляет от 13 млн до 66,5 млн руб. Данные об объемах инвестиций в рассматриваемых отраслях приводятся в табл. 7;

5) неопределенность сроков реализации части проектов ГЧП и форм заключенных соглашений о ГЧП. Приблизительно по половине из реализуемых проектов форма проекта не указана.

Объемы инвестиций в проекты ГЧП в социальной сфере Российской Федерации

Отрасль	Количество проектов ГЧП	Объем инвестиций, млн руб.
Здравоохранение	20	16 567
Образование	14	14 009,5
Культура	3	245,7
Туризм	5	165 400
Физкультура и спорт	8	12 252,8

Источник: составлено с использованием раздела «Автоматизированное составление отчета по объемам инвестиций» федерального портала «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (<http://www.pppi.ru/tools/investment>).

Приводимые данные позволяют, с известными оговорками относительно достоверности сведений, содержащихся в использованной базе данных, сделать вывод как о распространенности применения ГЧП в России в отраслях социальной сферы, так и о непрозрачности находящейся в публичном доступе информации о проектах ГЧП, реализуемых в Российской Федерации.

Развитие ГЧП в Российской Федерации, в т. ч. в отраслях социальной сферы, с учетом опыта, достигнутого международным сообществом, — перспективное направление, способное как удовлетворить общественные интересы, так и способствовать развитию бизнеса, расширению рынка социальных услуг.

ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЧП В РАЗВИТИИ ИНФРАСТРУКТУРЫ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Изучение международного опыта показывает, что ГЧП успешно применяется за рубежом в отраслях социальной сферы, в первую очередь в образовании и здравоохранении. Более ограниченно ГЧП применяется в спорте и других отраслях социальной сферы, где используются иные механизмы взаимодействия государства и бизнеса.

Достаточно распространенными формами ГЧП в социальной сфере являются:

- контракты на управление и эксплуатацию/обслуживание;
- соглашения о ГЧП;
- концессионные соглашения.

При этом наиболее широко в отраслях социальной сферы за рубежом используются такие модели ГЧП, реализуемые в рамках концессионных соглашений⁹, как:

- строительство — эксплуатация — передача;
- строительство — владение — эксплуатация — передача;
- строительство — владение — эксплуатация;
- проектирование — строительство;
- проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация (управление);
- проектирование — строительство — финансирование — передача.

Вместе с тем на фоне современной и прогнозируемой на среднесрочный период социально-экономической ситуации в Российской Федерации следует отметить некоторый неоправданный оптимизм по поводу возможностей ГЧП в развитии инфраструктуры России, в т. ч. в социальной сфере.

⁹ Подробнее о концессионных соглашениях см.: Голышев Г. А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1.

По расчетам специалистов, чтобы поддерживать инфраструктуру развитого государства, необходимо вкладывать около 4,7 % ВВП ежегодно. В России инвестиции в инфраструктуру составляют в среднем 3,6–4,2 % ВВП, что близко к среднемировому показателю. К 2020 г. объем инфраструктурных инвестиций может достичь \$650 млрд (в среднем \$90 млрд в год). Этих средств достаточно для умеренного расширения инфраструктуры и постепенного улучшения ее качества, но не для опережающего развития¹⁰.

Необходимо обратить внимание также на определенный «упрощенческий» подход к определению мер, необходимых для внедрения и распространения ГЧП в России, которые содержатся в предложениях российских экспертов, а также в рекомендациях центров развития ГЧП.

Следует отметить, что во всех документах известных международных и региональных организаций, в т. ч. финансовых, отмечается сложность механизма ГЧП, длительность его внедрения, необходимость создания соответствующих предпосылок (правовых, организационных, кадровых, информационных, финансовых и пр.).

Так, в руководстве «Государственно-частное партнерство. Финансовые аспекты» отмечается, что «несмотря на свой потенциал, государственно-частное партнерство является очень сложным инструментом проведения политики. Ведь для того, чтобы перейти от традиционной модели предоставления общественных услуг силами государственного сектора к модели, предусматривающей совместную работу государственного и частного секторов, необходимо преодолеть значительные политические, правовые, нормативные и институциональные барьеры»¹¹.

При этом одно из важнейших условий эффективного внедрения и распространения механизма ГЧП — благоприятный инвестиционный климат, обеспечивающий заинтересованность частного сектора в инвестировании ресурсов в проекты ГЧП. В настоящее время такой инвестиционный климат в Российской Федерации, как известно, отсутствует. Для его формирования потребуется время и большой объем обеспечивающих мероприятий, однако без его решения перспективы развития ГЧП в России представляются сомнительными.

Тем не менее с учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что существует определенный временной резерв, который должен быть использован для выработки и реализации решений, необходимых для развития ГЧП в Российской Федерации, в т. ч. в социальной сфере.

В рамках ОЭСР также выработаны рекомендации правительствам по вопросам государственного управления в области ГЧП, предусматривающие:

- создание прозрачной, предсказуемой и законной институциональной структуры с компетентными и опытными руководителями;
- организация тщательного отбора проектов на высшем политическом уровне с учетом принципа «value for money»;
- обеспечение прозрачности бюджетного процесса для минимизации финансовых рисков и гарантированного исполнения закупочной деятельности в рамках проектов ГЧП¹².

Данные рекомендации в полной мере применимы к России в связи с тем, что нерешенность кадровых и иных вопросов прямо отражается на масштабах ГЧП в субъектах Федерации, а отдельные приведенные выше примеры не позволяют уверенно классифицировать

¹⁰ Инфраструктура России. Аналитический обзор / Газпромбанк, 2014 (http://www.gazprombank.ru/upload/iblock/209/gpb_infrastructure_09072014.pdf).

¹¹ Государственно-частное партнерство. Финансовые аспекты / Макроэкономический проект USAID и Правительства Казахстана. — Астана, 2012.

¹² Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of PPP / OECD, 2012.

их как реальные проекты ГЧП на фоне отсутствия федерального закона, определяющего основные понятия и положения государственно-частного партнерства.

Таким образом, для развития ГЧП в нашей стране, в т. ч. в социальной сфере, требуется комплекс мероприятий, предусматривающих:

— совершенствование нормативно-правовой базы ГЧП как путем внесения изменений и дополнений в действующие нормативные акты, так и разработки новых (в первую очередь — принятие федерального закона, регулирующего отношения в области ГЧП);

— организацию управления ГЧП, в частности: создание при Минфине России Центра поддержки ГЧП (например, по опыту Франции), осуществляющего межотраслевые функции для всего сектора государственного управления; при федеральных органах исполнительной власти социальной сферы (Минздрав России, Минобрнауки России, Минтруда России, Минкультуры России, Минспорта России) — отраслевых центров поддержки ГЧП. Создание в сети Интернет доступной информационно-справочной системы, содержащей исчерпывающую информацию о планируемых и реализуемых проектах ГЧП;

— совершенствование финансовых механизмов обеспечения ГЧП в области бухучета и отчетности, бюджетирования и финансового планирования, налогообложения с учетом специфики проектов ГЧП; обеспечение финансовой и бюджетной прозрачности в отношениях между партнерами;

— кадровое обеспечение функционирования ГЧП: разработка федеральных государственных образовательных стандартов, подготовка специалистов органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях, специалистов бизнес-структур, способных в перспективе участвовать в проектах ГЧП в качестве частных партнеров, а также подготовка и публикация специальной литературы по вопросам ГЧП.

Библиография

1. Голышев Г. А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1.
2. Государственно-частное партнерство. Теория и практика: учеб. пособие. — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2010.
3. Государственно-частное партнерство. Краткое руководство / Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Центр развития государственно-частного партнерства, 2013.
4. Государственно-частное партнерство. Финансовые аспекты / Макроэкономический проект USAID и Правительства Казахстана. — Астана, 2012.
5. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти / PPIAF, 2010.
6. Инфраструктура России. Аналитический обзор [Электронный ресурс] / Газпромбанк, 2014. — Режим доступа: http://www.gazprombank.ru/upload/iblock/209/gpb_infrastructure_09072014.pdf.
7. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия ООН. — Женева, 2008.
8. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве. Национальный доклад. — М.: Ассоциация менеджеров, 2007.
9. Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pppi.ru>.
10. Managing the Implication of PPPs // Discussion Paper. Office of the Auditor General. — November 2011.
11. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships / OECD, May 2012.
12. Kappeler A., Nemoz M. Public-Private Partnerships in Europe — Before and During the Recent Financial Crisis. Economic and Financial Report [Электронный ресурс] / EIB, July 2010. — Режим доступа: http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf.
13. Market Update. Review of the European PPP Market in 2012 [Электронный ресурс] / European PPP Expertise Centre. — Режим доступа: <http://www.eib.org/epc/resources/Market%20Update%202012.pdf>.
14. Public and Private Financing of Infrastructure. Evolution and Economics of Private Infrastructure Finance [Электронный ресурс] / EIB Papers. — 2010. — Vol. 15. — № 1. — Режим доступа: www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2010_v15_n01_en.pdf.