

Смолягина М.В.
smolyagina_nsg@mail.ru

Шевелева Т.В.
tanya.sheveleva.1995@mail.ru

Казанский кооперативный институт
Российского университета кооперации
Казань, Россия

DOI: 10.24153/2079-5912-2017-8-4-60-64

ОШИБКИ ПУБЛИЧНОГО ПАРТНЕРА ПРИ РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Аннотация: В статье рассматриваются типичные ошибки публичного партнера при разработке и реализации проектов государственно-частного партнерства. На основе статистических данных проанализирована динамика развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации за последние несколько лет. Данная статья посвящена выявлению причин медленного развития рынка ГЧП по сравнению с мировым опытом развитых стран. Предложено решение для роста рынка проектов ГЧП в рамках стратегического развития регионов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, социально-экономическое развитие регионов, стратегическое планирование, публичный партнер.

В условиях сложной экономико-политической ситуации бизнесу необходимо более активно сотрудничать с государственными структурами. Один из наиболее приоритетных направлений становится развитие совместных проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в различных отраслях.

ГЧП следует рассматривать как один из важнейших инструментов модернизации и развития различных отраслей экономики, совместного решения задач государственного масштаба.

На сегодняшний день проведено большое количество исследований по изучению опыта практической реализации тех или иных моделей ГЧП в различных странах, как положительного, так и отрицательного, а также подробно описаны формы и механизмы реализации ГЧП. Однако в России широкая дискуссия по теме ГЧП только набирает популярность, а примеров успешной реализации проектов государственно-частного партнерства относительно мало. Цель данного исследования — выявить и описать какие барьеры препятствуют разработке и реализации совместных проектов.

В течение 2014-2015 годов общее количество проектов ГЧП в России увеличилось более чем в 10 раз, что в первую очередь объясняется развитием законодательства о ГЧП и заинтересованностью публичных партнеров в применении данного механизма [9].

В 2016 году в России зарегистрировано более 1300 проектов ГЧП, по которым принято решение о заключении соглашения: федерального уровня – 15 проектов, регионального уровня – 191 проект, муниципального уровня – более 1100 проектов [4, с.7].

И вместе с тем, согласно расчетам Центра макроэкономических исследований Сбербанка, объем инвестиций Российской Федерации в инфраструктуру составляли в 2008-2014 гг. чуть более 2,5% ВВП [7, с.2]. При этом среднемировые объемы аналогичных расходов равны 4,7% ВВП [7, с.3].

На данный момент можно говорить о переходе развития сферы ГЧП в Российской Федерации от стадии формирования к стадии становления, которая характеризуется

трансформацией количественных показателей в качественные. Ключевыми факторами таких изменений стали: увеличение количества реализуемых проектов ГЧП в различных отраслях инфраструктуры, формирование определенного набора компетенций публичной стороны на региональном уровне, более глубокое погружение региональных и муниципальных властей как в нормотворческую, так и в проектную область.

Государственно-частное партнерство всё более широко и эффективно проникает на региональный уровень. Эффективной формой этого проникновения выступают не отдельные контакты власти и бизнеса, а целостная интеграция системы государственно-частного партнерства (формы, основные направления и сферы применения) в стратегии социально-экономического развития регионов России.

В Республике Татарстан особую популярность обретает такое направление проектов ГЧП как сфера здравоохранения. В настоящее время заключено 7 и действуют 6 концессионных соглашений в сфере здравоохранения, из них 4 – сроком на 7 лет по созданию и эксплуатации центров амбулаторного гемодиализа, в т.ч. с ООО «Клиника современной медицины HD» в городах Казани, Нижнекамске и Бугульме, и с ООО «Международный Центр Амбулаторного Диализа Казань» – в г. Набережные Челны. Суммарные инвестиции в рамках заключенных концессионных соглашений в сфере здравоохранения составляют 330 миллионов рублей.

Мировой и российский опыт неопровержимо свидетельствует, что существуют стандартные недочеты при разработке проектов ГЧП, которые ведут к рассогласованию интересов государства и бизнеса и в конце концов к срыву или расторжению контракта. Можно выделить наиболее распространенные ошибки публичной стороны при подготовке концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве.

Вместе с тем регионы зачастую испытывают трудности с финансовым обеспечением программных мероприятий, а ряд объектов и вовсе целесообразно создавать с привлечением внебюджетных источников.

Поэтому необходимо создать равные условия доступа к объектам, реализуемым только за счет бюджетных средств и создаваемым в рамках государственно-частного партнерства, к процедуре государственной поддержки в рамках федеральных целевых и государственных программ.

В этих условиях целесообразно предусмотреть возможность учета в качестве источника софинансирования со стороны субъектов Российской Федерации средств, привлекаемых на реализацию проекта, включенного в

федеральную целевую или государственную программу, с использованием механизма государственно-частного партнерства.

Финансовая деятельность государства в проектах ГЧП должна определяться через использование им таких инструментов, как государственные гарантии, специальный налоговый режим, различного рода платежи — капитальный грант, инвестиционные и эксплуатационные платежи, плата концедента, плата за доступность, компенсация недополученного дохода.

В России расходование средств бюджета на строительство объектов инфраструктуры традиционно осуществляется в рамках целевых программ или адресных инвестиционных программ. Таким же образом работает механизм софинансирования обязательств региональных и местных бюджетов из бюджета Российской Федерации – за счет федеральных средств стимулируются региональные бюджетные стройки, а не долгосрочные проекты ГЧП с привлечением частных инвестиций. При этом, согласно опросу ЕУ, 42% респондентов считают, что региональные инфраструктурные проекты должны получать средства из федерального бюджета.

Если в ближайшей перспективе будут разработаны порядок и правила субсидирования региональных проектов ГЧП из средств федерального бюджета, это позволит не только запустить ряд отложенных проектов, но и переориентировать планируемые инфраструктурные проекты на рельсы ГЧП. Тем более что прецедент в российской практике уже есть – решение о субсидировании региональных проектов ГЧП за счет средств, собранных с грузовых автомобилей массой свыше 12 тонн.

Анализ реализованных проектов ГЧП, разрабатываемых в Республике Татарстан и других субъектов РФ, позволил выявить ключевые ошибки, которые совершают публичные партнеры на стадии разработки. Наиболее распространенной ошибкой публичной стороны при реализации ГЧП-проектов является неточное понимание задач самого проекта и целей, ради достижения которых реализуется тот или иной проект. Такая проблема наиболее распространена в регионах: в связи с направлением государственной политики в области развития ГЧП, проекты не коррелируют с приоритетами социально-экономического развития соответствующей территории.

Несмотря на то, что проекты могут быть весьма затратными как на стадии проектирования, так и на стадии реализации, их актуальность, как правило, неоднозначна для разработчиков проекта. Большинство подобных проектов остается нереализованным, поскольку регионы не смогут тратить бюджетные средства на неприоритетные инициативы. Даже в случае выхода на стадию конкурса интерес к

проектам ГЧП крайне низок со стороны потенциальных частных инвесторов, а в условиях изменяющейся макроэкономической ситуации неактуальные проекты с высокими рисками первыми подпадают под сокращение.

Так, например, в Республике Татарстан в городе Казань, конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении подземной пешеходно-торговой галереи – недостроенного объекта проходит несколько лет. Предприниматели не готовы вкладывать огромные деньги в ремонт и продолжение строительства объекта, учитывая его состояние, а также полную бесперспективность торговых рядов под кремлем в условиях современной Казани. С победителем предполагалось подписать концессионное соглашение сроком на 49 лет. Победитель должен был за свой счет отремонтировать подземную пешеходную торговую галерею в течение 36 месяцев. Ежеквартальная аренда должна была составить скромные 50 тыс. рублей в год.

Предлагаемое Кабинетом земельных и имущественных отношений соглашение определяет сумму инвестиций в размере не менее 30 млн рублей. Однако эта цифра, по мнению экспертов, занижена. Если учесть, что площадь подземной галереи составляет 5,2 тыс. квадратных метров, то получается, что соглашение предполагает ее ремонт по стоимости около 6 тыс. за квадратный метр. Возможно, именно несоразмерностью инвестиций потенциальной выгоде и объясняется отсутствие интереса к галерее.

Таким образом, по каждому ГЧП-проекту должны быть четко понятны целевые показатели, на достижение которых они направлены, и данные показатели должны быть увязаны с ключевыми документами стратегического планирования на соответствующей территории.

Второй распространенной ошибкой публичного партнера является искусственное ускорение процесса подготовки и запуска проекта в ущерб качеству его подготовки. В связи с тем, что многие социальные и экономические проблемы требуют немедленного решения, публичный партнер часто стремится ускорить процесс привлечения частных инвестиций, пропустив некоторые важнейшие для проекта этапы, такие как оценка целесообразности, анализ состояния объекта имущества, проектно-изыскательские работы, маркетинговая оценка потребности населения в объекте и прочее.

По экспертным оценкам, разработка проекта государственно-частного партнерства занимает в среднем от полугода. На фактический срок оказывает влияние каких факторов как сложность инвестиционной модели, механизм заключения соглашения, технические параметры объекта, проработанность земельных и имущественных

вопросов.

При этом практика показывает, что при подготовке соглашения частным партнером, в частности при процедуре частной инициативы, при прочих равных условиях срок сокращается на 1,5–2 месяца. Концессионный проект с момента начала разработки до подписания соглашения по результатам конкурса можно запустить за 12 месяцев, а тот же проект в случае применения механизма частной инициативы – за 6–8 месяцев за счет сокращенных нормативных сроков процедуры и оптимизации предпроектной подготовки [10].

Следующей ошибкой в разработке и реализации проектов ГЧП, вытекающей из предшествующих, часто становится необоснованное завышение ожиданий публичной стороны по коммерческой привлекательности проекта. При низкой привлекательности проекта все потраченные ресурсы на подготовку создают нулевую рентабельность действий государства.

Не менее серьезной ошибкой является некачественная оценка рисков при запуске ГЧП-проекта. Риск должна нести та сторона, которая может им более эффективно управлять. Не может быть проекта ГЧП, в котором государственный партнер полностью защищен от любых рисков и не несет никаких обязательств, связанных с незапланированными компенсациями. На наш взгляд данные ошибки являются следствием неподготовленности регионов к реализации проектов ГЧП.

В целом данные ошибки являются следствием неподготовленности структурных органов муниципалитетов к новым формам взаимодействия с бизнесом. Четко структурированной схемы разработки и реализации проектов ГЧП в субъектах Российской Федерации нет.

На наш взгляд, в целях эффективного развития практики ГЧП в Республике Татарстан и других субъектах Российской Федерации, необходимо учредить при Министерстве структурный ответственный орган, который отвечал бы за разработку, реализацию, координацию и правовое обеспечение проектов государственно-частного партнерства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные Акты Российской Федерации»
2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
3. Закон Республики Татарстан от 01.08.2011 №50-ЗРТ «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан»
4. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 7 с.
5. Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России / Ernst & Young [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus/\\$File/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus/$File/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus.pdf)
6. Оценка развития ГЧП в России. Мнение бизнеса / Центр развития государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/assets/files/presentations/Opros.pdf>
7. Развитие инфраструктуры в России: новые задачи, старые проблемы / Обзор центра макроэкономических исследований Сбербанка России - Центр макроэкономических исследований Сбербанка России, 2014. – 2 с.
8. Региональный ГЧП-стандарт / Центр развития государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/docs/region_gchp_standart.pdf
9. Антирейтинг «ГЧП Журнала» / «ГЧП Журнал» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://pppjournal.ru/article13>
10. Якупов А.А. Механизмы повышения эффективности использования муниципальной собственности [Текст] / Якупов А.А. // Казанский социально-гуманитарный вестник. 2015г. – №2 (Лето) – 72-76.

Smolyagina M.V.

Kazan Cooperative Institute of the Russian University of Cooperation
smolyagina_nsg@mail.ru

Sheveleva T.V.

Kazan Cooperative Institute of the Russian University of Cooperation
tanya.sheveleva.1995@mail.ru

MISTAKES OF THE PUBLIC PARTNER IN THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF PROJECTS OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REPUBLIC OF TATARSTAN

In the article typical mistakes of a public partner are considered when developing and implementing public-private partnership projects. On the basis of statistical data, the dynamics of the development of public-private partnership in the Russian Federation over the past few years has been analyzed. This article is devoted to identifying the reasons for the slow development of the PPP market in comparison with the world experience of developed countries. A solution is proposed for the growth of the PPP project market within the framework of the strategic development of the regions.

Keywords: public-private partnership, social and economic development of regions, strategic planning, public partner.

Literature:

1. Federal'nyj zakon ot 13.07.2015 № 224-FZ «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, municipal'no-chastnom partnerstve v Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye Akty Rossijskoj Federacii»
2. Federal'nyj zakon ot 21.07.2005 № 115-FZ «O koncessionnyx soglasheniyax»
3. Zakon Respubliki Tatarstan ot 01.08.2011 №50-ZRT «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve v Respublike Tatarstan»
4. Issledovanie «Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii v 2015–2016 godax. Rejting regionov po urovnyu razvitiya GChP» / Associaciya «Centr razvitiya GChP», Ministerstvo e'konomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii. – M.: Associaciya «Centr razvitiya GChP», 2016. – 7 s.
5. Kurs 2030: issledovanie razvitiya infrastruktury v Rossii / Ernst & Young [E'lektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus/\\$File/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus/$File/EY-russia-infrastructure-survey-2014-rus.pdf)
6. Ocenka razvitiya GChP v Rossii. Mnenie biznesa / Centr razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [E'lektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: <http://pppcenter.ru/assets/files/presentations/Opros.pdf>
7. Razvitie infrastruktury v Rossii: novye zadachi, starye problemy / Obzor centra makroe'konomicheskix issledovanij Sberbanka Rossii - Centr makroe'konomicheskix issledovanij Sberbanka Rossii, 2014. – 2 s.
8. Regional'nyj GChP-standart / Centr razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [E'lektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: http://pppcenter.ru/assets/docs/region_gchp_standart.pdf
9. Antirejting «GChP Zhurnal» / «GChP Zhurnal» [E'lektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: <http://pppjournal.ru/article13>
10. Yakupov A.A. Mexanizmy povysheniya e'ffektivnosti ispol'zovaniya municipal'noj sobstvennosti [Tekst] / Yakupov A.A. // Kazanskij social'no-gumanitarnyj vestnik. 2015g. – №2 (Leto) – 72-76.