***Черемная Т.С.***

к.полит.н., руководитель Центра эффективного развития территорий, руководитель рабочей группы по государственно-частному партнерству Делового союза Евразии

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В СТРАНАХ БРИКС**

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, страны БРИКС, социально-экономическое развитие, банк развития БРИКС, инфраструктура.

**Keywords:** public-private partnership, the BRICS, economic and social development, the development Bank of the BRICS, infrastructure.

Актуальность развития международного экономического и политического сотрудничества государств в эпоху глобализации все более возрастает. Объединение БРИКС становится все более мощным инструментом консолидации ресурсов в решении задачи экономического роста и международной безопасности.

При этом важной предпосылкой экономического развития, роста доли малого и среднего бизнеса в ВВП, повышения конкурентоспособности, развития международной торговли является наличие инфраструктуры, которая является важнейшим среди 12 признанных компонентов, которые используются Всемирным экономическим форумом для оценки конкурентоспособности стран. Так, согласно Индексу глобальной конкурентоспособности за 2013 год[[1]](#footnote-1) по версии Всемирного экономического форума, развитая инфраструктура является одним из обязательных условий эффективного развития экономики государств. Данные индекса показывают, что наиболее высокие оценки качества инфраструктуры среди стран БРИКС имеют Россия и Китая, которые занимают 45-е и 48-е места рейтинга, состоящего из 148 государств. Далее за ними следует Южно-Африканская Республика, а Бразилия и Индия занимают 71-е и 85-е места соответственно[[2]](#footnote-2).

На сегодняшний день в мировой практике проблема инфраструктурных ограничений активно решается путем использования концессионных механизмов и государственно-частного партнерства (ГЧП). При этом под государственно-частным партнерством будем понимать признанную в мировой практике систему взаимодействия бизнеса и власти в области строительства, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры, отделяя его от концессионного механизма, который является лишь одной из моделей реализации инфраструктурных проектов.

Весьма актуальной система государственно-частного партнерства становится и в России, чему способствует специфика политической и социально-экономической реальности, санкционное давление со стороны стран Запада, острая необходимость перехода российской экономики от экспортно-сырьевой к инновационному социально ориентированному типу, необходимость более эффективного сбалансированного использования бюджетных средств и привлечения дополнительных внебюджетных источников, позволяющих государству успешнее выполнять возложенные на него обществом социально-политические и экономические функции.

Глобальный и, бесспорно, политический характер взаимоотношений по поводу инициации и реализации крупных инфраструктурных проектов подтверждается данными об объемах современного рынка инфраструктуры, оцениваемого в 30 трлн. руб. В настоящее время в России реализуется более 1200 проектов государственно-частного партнерства, из которых 482 проекта - в коммунальной сфере, 505 – в энергетической, 203 – в социальной и 95 – в транспортной сфере. Из этого видна особая потребность развития механизмов государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство становится все более действенным механизмом реализации крупных инфраструктурных проектов, включая и глобальные межстрановые проекты. Во всем мире эта сфера экономического, а в какой-то мере и политического партнерства признается, в том числе и странами БРИКС.

Концессионная и другие модели государственно-частного партнерства среди стран БРИКС получили наибольшее распространение в Индии, КНР и Бразилии. Ключевыми сферами их применения называют производственную, коммунально-бытовую инфраструктуру, а также переработку вторсырья, освоение месторождений и сельхозземель.

Среди указанных стран, по оценкам ЮНКТАД и Экономической комиссии ООН, в вопросах развития инфраструктуры и применения механизмов государственно-частного партнерства лидером можно признать Китай, где сформирована наиболее жесткая и отрегулированная система контроля реализации проектов ГЧП, а также имеется опыт участия иностранного капитала в таких партнерствах.

Так, развитие механизмов государственно-частного партнерства в Китае регулируется двумя основными законами, которые способствовали распространению модели ГЧП. Прежде всего, это закон «О методах управления городскими коммунальными концессиями» 2004 года, который закрепляет правовые основы реализации проектов по улучшению городской инфраструктуры. В этом же году принят закон, направленный на реформирование инвестиционной схемы, облегчающей процедуру утверждения частных инвестиций.

Говоря об основных формах государственно-частного партнерства в КНР, необходимо отметить, что почетное первое место здесь занимает форма ВОТ (строительство-владение-передача), в соответствии с которой структурировано большинство проектов. Реализация модели заключается в том, что государство предоставляет возможность частным компаниям выполнять проекты в течение определенного срока с целью получения прибыли. По окончании данного периода частная компания передает безвозмездно проект в руки государства.

Среди примеров реализации проектов государственно-частного партнерства по схеме BOT в Китае стоит отметить сферы дорожного строительства, экологической инфраструктуры, представленной водоканалами и обработкой сточных вод (к примеру, 6-я водоочистная установка в Ченгду, Северный объект по очистке сточных вод в Шеньянге и объекты по очистке сточных вод в Пекине) и электростанций (Laibin B Power Plant в провинции Гуангчи). С начала 2000-х годов наметилась тенденция к привлечению больших объемов иностранных инвестиций на реализацию проектов ГЧП в Китае[[3]](#footnote-3).

Что касается Бразилии, то здесь также определяющими в распространении механизмов ГЧП стали законодательные акты, прежде всего, это Национальная Программа по Приватизации и Закон о концессиях (№ 8987/95). Данные документы заложили основу участия частного сектора в бразильской экономике. При этом нормативно-правовая база в Бразилии выстроена в соответствии с принципом предоставления услуг государством в развитии инфраструктуры только тогда, когда существует необходимость и нет других альтернатив, что соответствует фундаментальным изменениям, вносимым в государственную политику.

В 1995 году в Бразилии были принятые ключевые нормативно-правовые акты, но определение ГЧП было закреплено позже в Законе о государственно-частном партнерстве № 11079 от 2004 года, который установил общие положения для ГЧП, а также дополнил закон о концессиях[[4]](#footnote-4).

ГЧП в Индии также широко применяется, оно признано руководством страны одним из наиболее перспективных механизмов привлечения средств частных инвесторов для решения инфраструктурных задач. Целью применения механизмов государственно-частного партнерства в Индии является повышение эффективности капитала при соблюдении баланса интересов государства и частного бизнеса, предусматривающего диверсификацию рисков инвесторов.

Основы концессионного законодательства заложены в Индийском законе о контрактах 1872 года. В данном акте законодатель четко закрепил положения, регулирующие интерпретацию сроков и условий концессионного соглашения. Однако в стране нет единого законодательства, регулирующего проекты ГЧП, а механизмы его внедрения закреплены в различных актах на уровне штата и на центральном уровне[[5]](#footnote-5).

Необходимо отметить, что ключевыми и наиболее популярными формами реализации проектов ГЧП в Индии являются схемы BOT или BOOT[[6]](#footnote-6). При этом в части финансирования проектов и обеспечения коммерческой привлекательности крупных инфраструктурных проектов правительство Индии внедрило систему субсидированного финансирования (англ. – Viability Gap Funding), согласно которой недостаточно экономически эффективные проекты получают субсидии в размере до 20% от совокупного объема капиталовложений[[7]](#footnote-7). Также предусмотрено предоставление дополнительных дотаций (до 20%), выделяемых министерствами, правительствами штатов или другими ведомствами, к чьей сфере деятельности относится проект, а выделением ссуд на финансирование консультационных услуг занимается Индийский фонд по разработке инфраструктурных проектов.

Государственно-частное партнерство в ЮАР появилось в конце 90-х гг. и основывается на статье 217 Конституции, а также регулируется двумя нормативно-правовыми актами, принятыми в 1999 году: Законом об управлении государственными финансами и Нормативным регламентом № 16 Министерства финансов, а также Законом о муниципальных образованиях 2000 года и Законом об управлении муниципальными финансами 2003 года. Законодатель в ЮАР пошел по пути разграничения управления проектами по уровням государственного управления, согласно которому муниципальные проекты структурируются на основе Нормативного регламента о муниципальном ГЧП от 2003 года.

Кроме требований к проектам ГЧП, предъявляемым на национальном и региональных уровнях, реализация муниципальных и отраслевых проектов требует обязательного соблюдения подзаконных актов муниципальных органов власти и профильных ведомств. При этом ключевыми критериями соответствия бизнес-проектов целям ГЧП являются возможность их реализации доступными средствами, экономическая отдача и передача рисков частной стороне.

Одновременно с формированием нормативно-правовой базы в стране появлялись и первые пилотные проекты ГЧП, главным образом в сфере обустройства платных автодорог, строительства тюрем, муниципального водоснабжения и туристической отрасли.

Таким образом, значимость решения инфраструктурных задач подталкивает страны БРИКС к развитию механизмов государственно-частного партнерства, для которого постепенно формируется нормативно-правовая база. При этом необходимо отметить, что процесс принятия закона о государственно-частном партнерстве в странах БРИКС не проходит одномоментно, а является постепенным процессом, зачастую идущим параллельно с реализацией пилотных проектов.

Необходимо отметить, что в некоторых странах БРИКС, в частности, в Индии и ЮАР, обеспечение возможности применения механизмов государственно-частного партнерства потребовало внесение изменений в Конституцию. Что касается России, то основной закон позволял развивать законодательство в сфере ГЧП и концессий, однако этому также способствовало изменение конституционного строя и принятие Конституции 1993 года. Некоторые эксперты склоняются к мнению, что в условиях недавно принятого закона о ГЧП также необходимо внесение конституционных изменений в части перераспределения полномочий между федерацией и субъектами РФ, что позволит формировать более адаптивную политику ГЧП в регионах, учитывая их специфические особенности и значительную дифференциацию в социально-экономическом развитии.

Во всех без исключения странах БРИКС с начала 2000-х гг. признается, что государственно-частное партнерство является одним из перспективных механизмов привлечения средств частных инвесторов. Наиболее распространенной формой реализации проектов в странах БРИКС можно считать ВОТ - Build-Own-Transfer («строить-владеть-передавать»), которая основана на частной собственности на объект и является наиболее удобной для всех стран-участниц БРИКС.

В целом наметился некий общий тренд расширения сферы использования механизмов ГЧП в пятерке стран. И, если первые проекты ГЧП были преимущественно связаны с транспортной инфраструктурой (главным образом, со строительством платных магистралей), то постепенно фокус смещается в область образования и здравоохранения. Еще одна тенденция – снижение капиталоемкости и масштаба проектов: от очень крупных федеральных, национальных к более мелким региональным и муниципальным. Этот факт также подтверждает принятие нормативно-правовых актов для регулирования муниципального ГЧП (к примеру, Нормативный регламент о муниципальном ГЧП в ЮАР (2003 г.), изменение трактовки и названия закона о ГЧП в России как регулятора, в том числе и ГЧП на муниципальном уровне). Все большую актуальность получают вопросы развития моногородов с учетом налоговых и тарифных преференций, территорий опережающего развития. Остро стоит вопрос о необходимом привлечении к реализации проектов ГЧП субъектов малого и среднего бизнеса, что требует унификации правовой среды.

Таким образом, постепенно растет осознание все большей значимости института муниципально-частного партнерства, необходимости законодательного закрепления отдельных его аспектов, а также глобального межстранового ГЧП, позволяющего решать более капиталоемкие и важные для нескольких стран задачи (например, строительство магистрали двух столиц «Москва-Пекин»[[8]](#footnote-8)).

Анализ показал, что на национальном уровне государств-членов БРИКС сформирована институциональная основа ГЧП, постепенно формируются региональные и муниципальные институты, однако в сфере межстранового взаимодействия эти механизмы еще находятся в стадии становления. В частности, речь идет о планах реализации крупных инфраструктурных проектов альянса с помощью финансовых инструментов Банка развития БРИКС.

Роль Банка развития БРИКС состоит в формировании собственного инструмента содействия развитию совместных проектов, который будет в полной мере отвечать интересам, целям и приоритетам стран-участниц.

Совместные проекты стран БРИКС также в большей части будут касаться транспортной инфраструктуры, инфраструктуры, связанной с транспортировкой экспортных товаров, железнодорожной инфраструктуры, главным образом, в рамках концессионного законодательства, причем относительно России и некоторых других стран, где концессионное законодательство отделено от законодательства о ГЧП, в связи с принятием закона о ГЧП не возникнет остановки проектов, поскольку они регулируют разного рода правовые отношения. Основная проблема состоит в необходимости согласования интересов и способов их реализации со всеми партнёрами[[9]](#footnote-9).

Текущий интерес инвесторов из стран БРИКС вызывают совместные инвестпроекты, научно-исследовательские разработки в области импортозамещения с участием представителей стран БРИКС; развитие восточных территорий России с привлечением инвесторов в регионы Дальнего Востока. Все большую актуальность приобретают совместные бизнес-проекты в области энергетики, горнодобычи, информационных и коммуникационных технологий, строительства.

Для реализации этих задач разработана Стратегия экономического партнерства, в которой предоставлены перспективы развития стран БРИКС, реализации совместных инвестиционных проектов и увеличения товарооборота[[10]](#footnote-10).

Перспективные направления и некоторые инициативы по реализации совместных проектов стран-участниц БРИКС представлены в таблице 1.

Таблица 1

Перспективные направления и инициативы совместных проектов стран-участниц БРИКС

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Страна | Направления и инициативы | Роль России |
| ЮАР | Сеть проектов по добыче полезных ископаемых с участием специалистов и техники из Китая.  Совместный проект ЮАР, России и Индии в сфере услуг телеметрии. | Обучение специалистов из ЮАР. Специалисты-ученые в области медицины. |
| Бразилия | Строительство каскада гидроэлектростанций.  Единая сеть железных дорог на территории Бразилии. | Строительство гидросооружений и поставка оборудования, наладка сервисного обслуживания, обучение персонала. Участие ОАО «Российские железные дороги» в проекте. |
| Индия | Создание агрохолдингов и совместных предприятий по производству продуктов питания, в первую очередь, мясных. Очистные сооружения и добыча воды. | Опыт России по созданию сельскохозяйственных предприятий. |
| Китай | Высокоскоростная магистраль «Москва-Пекин»  Высокие технологии — авиастроение, космос. Проекты в области здравоохранения и экологии. Продовольствие. | Строительство магистрали может быть реализовано в рамках Шелкового пути. |

Необходимо отметить, что катализатором реализации внутригосударственных и межгосударственных проектов ГЧП в странах БРИКС является обмен опытом в реализации совместных проектов, законодательном регулировании, а также совместное изучение практики реализации проектов. К примеру, успешно апробированная практика ГЧП в Китае способствует востребованности в России его опыта и, соответственно, привлечения китайских инвестиций.

По имеющимся данным, в РФ в 2014-2020 гг. совместно с партнерами из Китая намечена реализация более 100 ГЧП-проектов в различных отраслях. В частности, уже реализуется проект строительства Хуадянь-Тенинской парогазовой-ТЭЦ мощностью 450 МВт в Ярославле (партнеры - российская компания ТГК-2 и китайская корпорация "Хуадянь")[[11]](#footnote-11). Также в процессе создания находится участок ЮАР – Бразилия (9900 км) в проекте коммуникационной связи (Cable BRICS) — прокладке между странами БРИКС общего подводного оптоволоконного кабеля протяженностью 34 000 км[[12]](#footnote-12).

Особого внимания при реализации совместных проектов заслуживает оценка затрат на подготовительном этапе, возможной эскалации цен в результате возникающих экологических и социальных проблем, изменений технических и финансовых параметров проектов и др. Крайне важным также является реализация внешнего аудита действий государственных организаций в форме защиты общественных интересов в процессе государственных расходов[[13]](#footnote-13).

На сегодняшний день страны БРИКС предприняли немало усилий для привлечения средств частного сектора в инфраструктуру, а также для устранения существующих уязвимых мест, которые препятствовали их экономическому развитию. Вопрос состоит в эффективном тиражировании практики государственно-частного партнерства и сотрудничестве в реализации совместных проектов.

1. Global Competitiveness Index 2013. [↑](#footnote-ref-1)
2. Развитие инфраструктуры в странах БРИКС // Мосты. Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии / Международный центр по торговле и устойчивому развитию. - Женева, 2014. - Вып. 4. [↑](#footnote-ref-2)
3. Садыхов А.П. Модель ГЧП в Китае: две стадии развития. Управление по планированию программ ГЧП и взаимодействию с МФО / Центр государственно-частного партнерства Внешэкономбанка. – М., 2010. [↑](#footnote-ref-3)
4. Садыхов А.П. Информационно-аналитическая справка об опыте ГЧП в Бразилии / Управление по планированию программ ГЧП и взаимодействию с МФО. – М.: Внешэкономбанк, 2010. [↑](#footnote-ref-4)
5. Pylee M.V. India’s Constitution. S. Chand & Co., 1997. – P. 3. [↑](#footnote-ref-5)
6. ГЧП в Индии / Казахcтанский центр государственно-частного партнерства. - <http://kzppp.kz/ru/gcp/view?id=21> [↑](#footnote-ref-6)
7. О государственно-частном партнерстве в Индии. Государственно-частное партнерство в России. - <http://www.pppinrussia.ru/> [↑](#footnote-ref-7)
8. # Китай готов построить высокоскоростную железнодорожную магистраль из Москвы в Пекин за $242 млрд. Ведомости, январь 2015.

   [↑](#footnote-ref-8)
9. Кризис – время ГЧП / Федеральный центр проектного финансирования.   
   URL: <http://www.fcpf.ru/media/krizis-vremya-gchp/> [↑](#footnote-ref-9)
10. Председатель Комитета Госдумы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству Игорь Руденский (er.ru) Инвесторам БРИКС интересны совместные с РФ бизнес-проекты / Информационное агентство «ТПП-Информ». - http://www.tpp-inform.ru/news/20030.html [↑](#footnote-ref-10)
11. Российская Бизнес-газета: Государственно-частное партнерство. 2014. - № 958, 29 июля. [↑](#footnote-ref-11)
12. От Екатеринбурга до Уфы: БРИКС – первый раунд 2009-2013. Экономические опоры, региональные вектора, приоритетные отрасли устойчивого промышленного развития // ЮНИДО в России. - <http://www.unido-russia.ru/archive/special_02/special_02> [↑](#footnote-ref-12)
13. Центры развития государственно-частного партнерства: сравнительный анализ / Центр развития государственно-частного партнерства. – М., 2010. - <http://pppcenter.ru/assets/files/> [↑](#footnote-ref-13)