

Роман НИКОЛЬСКИЙ

Партнерство с башкирской спецификой

Форма сотрудничества, при которой частный бизнес финансирует строительство социально значимых объектов и затем компенсирует расходы за счет эксплуатации либо за счет бюджетных средств, успешно работает в развитых странах мира. Сегодня государственно-частные проекты в нашей стране — пока еще малоосвоенный, но очень емкий ресурс для роста экономики. ГЧП привлекательно тем, что позволяет его участникам честно и легально зарабатывать. В 2016 году наша страна вошла в новую реальность привлечения инвестиций в инфраструктуру.

Планируется развивать государственно-частное партнерство для альтернативного финансирования проектов общественной инфраструктуры и в нашем регионе. Глава Башкортостана Рустэм Хамитов не раз отмечал, что государственно-частное партнерство — эффективный механизм альтернативного финансирования проектов общественной инфраструктуры. С участием частного капитала, в условиях нехватки финансирования, мы можем построить объекты, которые нужны сегодня, а не завтра.

Действительно, на фоне усложнения экономической ситуации, при ограниченных средствах республиканского или муниципального бюджетов создание новых инструментов взаимодействия бизнеса и разных уровней власти остро необходимо. Государственно-частное партнерство — эффективная платформа для сотрудничества муниципалитетов и бизнеса. Общие цели, четко выраженный интерес обеих сторон и социальная направленность совместных действий — все это может помочь запустить в республике инвестиционные процессы, направить их на реализацию долгосрочной стратегии развития Башкортостана, создание новых производств, новых рабочих мест и повышение качества жизни жителей республики.

Надо сказать, что такие же процессы происходят и в других российских регионах. Все это закономерно привело к разработке и принятию Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Интересно, что до его принятия аналогичные законодательные акты уже существовали в более чем 60 субъектах федерации, в том числе и у нас.

Сейчас Башкортостан занимает 11-е место в рейтинге регионов России, подготовленном Министерством экономического развития РФ и Центром развития ГЧП при поддержке Торгово-промышленной палаты РФ, и относится к регионам с высоким уровнем развития государственно-частного партнерства. Год назад республика находилась на 16-ой позиции.

Законодательные коллизии

Упомянутый Федеральный закон, оговаривающий взаимодействие власти с бизнесом, вступил в силу с 1 января 2016 года. Соответственно до 1 июля российские регионы должны привести правовые нормы в соответствие с федеральными. Сейчас аналогичный республиканский закон, действующий с мая 2011 года, адаптируется под требования российского, а его разработчики пытаются в большей степени учесть местную специфику взаимодействия государства и инвесторов. Дело в том, что Федеральный закон устанавливает жесткий перечень объектов соглашения о ГЧП (МЧП) в сферах: строительство платных автодорог, общественный транспорт, речные порты, объекты дорожной инфраструктуры, железнодорожного транспорта, электроэнергетики, утилизации отходов. Также проекты ГЧП могут быть реализованы в области благоустройства, здравоохранения, образования, культуры, спорта, организации отдыха и других.

Заключение соглашения в отношении источников тепловой энергии, тепловых сетей, объектов водоснабжения и водоотведения относится к закрытому перечню. Такой подход отсекает целые блоки отраслевых проектов — сегодня наибольшее число проектов ГЧП реализуется именно в коммунальной сфере. К тому же указанный закон не конкретизирует, какого рода могут быть эти проекты, поэтому башкирские парламентарии изыскивают возможности расширения сферы создания ГЧП. Например, неясно, подпадают ли под действие закона такие проекты в сфере благоустройства, как строительство паркингов. Поэтому депутаты Государственного Собрания — Курултая РБ намерены обратиться в Государственную Думу с предложением расширить имеющийся перечень или конкретизировать его сразу после вступления закона в силу.

Базовым положением для нового закона является возникновение частной собственности на объект соглашения о государственно-частном партнерстве, и именно эта норма в первую очередь отличает закон о ГЧП от госзаказа или закона о концессиях. Ранее частные средства в российскую инфраструктуру с последующим возникновением частной собственности на стороне частного партнера не допускались. Это положение, во-первых, гарантирует и фиксирует имущественные права частной стороны на реконструируемый или строящийся объект в рамках соглашения о ГЧП, а во-вторых, позволяет использовать этот объект соглашения о государственно-частном партнерстве как залог для привлечения заемного финансирования.

Региональный компонент

Наша республика привлекательна как для российских, так и для зарубежных инвесторов по основным факторам: состоянию инфраструктуры, наличию квалифицированных трудовых ресурсов и соответствующей законодательной базы.

Роль такого партнерства при осуществлении Стратегии социально-экономического развития региона до 2030 года, положения которой сейчас корректируются, существенно возрастает. Например, в рамках реализации Республиканской адресной инвестиционной программы в 2015 году освоено 10 млрд рублей. В городах и районах республики введено 24 детских сада, три общеобразовательных учреждения, четыре физкультурно-оздоровительных комплекса, три объекта здравоохранения, а также объекты культуры, социальной политики, сельского и водного хозяйства. Но в условиях экономического кризиса финансирование РАИП на 2016 год предусмотрено в объеме лишь 7,8 млрд рублей. С большой долей уверенности можно предположить, что с учетом негативных тенденций в экономике объем финансирования РАИП будет снижаться и в дальнейшем. Тем не менее, потребность в возведении новых социальных объектов (дороги, объекты ЖКХ, больницы, школы, детские сады и т.д.) по-прежнему велика. Дефицит средств можно возместить либо привлечением внебюджетных средств (частного капитала), либо рассчитывать только на средства федерального бюджета, как это делают некоторые другие регионы.

Принятие закона о государственно-частном партнерстве — важный этап в развитии рынка инфраструктурных проектов в нашей республике. До этого в России не существовало единых норм и правил игры. ГЧП как инструмент достаточно сложен и для бизнеса, и для власти. И предприниматели, и чиновники должны понять, как пользоваться его механизмами на практике, как провести конкурс, заключить эффективный контракт, защищающий интересы обеих сторон.

Неслучайно 12 ноября 2015 года между Ассоциацией «Центр развития ГЧП» и Правительством Республики Башкортостан подписано соглашение о сотрудничестве и взаимодействии. В соответствии с ним предусматривается взаимодействие Центра развития ГЧП и Правительства РБ по таким направлениям, как привлечение инвестиций в экономику региона; подготовка проектов программных документов в части, касающейся привлечения внебюджетных средств для развития общественной инфраструктуры, в том числе на принципах государственно-частного партнерства (МЧП).

По сути, соглашение будет способствовать реализации в Башкортостане мероприятий регионального ГЧП-Стандарта, повышению компетентности сотруд-

ников органов власти в сфере государственно-частного партнерства. Ясно, что в ближайшей перспективе произойдет наделение полномочиями по реализации политики в сфере ГЧП муниципальных органов исполнительной власти. Такая работа органами власти республики сейчас ведется, но с учетом новых реалий она, безусловно, потребует значительно большего внимания.

Уже третий год подряд в Москве проводится инфраструктурный конгресс «Российская неделя ГЧП». Организатором мероприятия выступает Центр развития ГЧП при участии профильных федеральных министерств, Торгово-промышленной палаты, Деловой России и Агентства стратегических инициатив. На сегодняшний день «Российская неделя ГЧП» является крупнейшим в Российской Федерации и странах СНГ мероприятием, посвященным вопросам привлечения инвестиций в развитие федеральной и региональной инфраструктуры. На площадках конгресса собираются представители органов государственной власти, ведущие российские и зарубежные эксперты в сфере привлечения инвестиций, инфраструктуры и государственно-частного партнерства, руководители частного бизнеса, а также представители финансово-банковского сообщества. Мероприятие охватывает все основные инфраструктурные отрасли — транспорт, ЖКХ, энергетику и социальную сферу. В этом году среди ключевых тем: вступление в силу федерального закона о ГЧП (224-ФЗ), стимулирование применения механизмов государственно-частного партнерства в субъектах РФ, возможные механизмы финансирования, обеспечение качества подготовки проектов, оценка бюджетной эффективности и сравнительного преимущества проектов ГЧП, меры поддержки частных инвесторов.

Контроль и эффективность

Механизмы реализации проектов государственно-частного партнерства предусматривают, что инициатива создания ГЧП может исходить от республики или от инвестора — частной компании, не имеющей долгов перед государством. Контракт с правительством или профильным министерством, ведомством может быть заключен только на гласной конкурсной основе.

Контракты предлагается проверить на финансовую эффективность и социально-экономический эффект по сравнению с обычным государственным контрактом. При этом соглашение с инвестором может быть расторгнуто принудительно — по решению суда. В этом случае в проекте закона предлагается компенсировать инвестору затраты на исполнение работ за вычетом убытков, понесенных республикой.

По сути ГЧП — это объединение государственного и частного капитала для достижения каких-либо общих целей и имеющих социальную направленность. В условиях применения рыночных механизмов нужно четко понимать, сколько средств необходимо вложить инвестору и каким образом, в какие сроки он сможет вернуть вложенные средства и еще получить прибыль. В качестве публичного партнёра выступают государство, субъект РФ или муниципалитет. Частным партнёром может выступать любое российское юридическое лицо без преобладающего участия государства.

Проекты

Что касается практического воплощения проектов в жизнь, то Распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 3 ноября 2015 года утверждена

«дорожная карта» по развитию институциональной среды в сфере ГЧП. Агентству по привлечению инвестиций РБ и Министерству экономического развития РБ в срок до 1 января 2016 года поручено разработать план мероприятий по подготовке проектов ГЧП в 2015—2017 гг. Но предсказать, сколько времени будет формироваться реальный рынок проектов ГЧП, сегодня сложно. По-видимому, основным инструментом привлечения инвестиций для достижения целей социально-экономического развития пока останутся концессионные соглашения.

Полный перечень объектов — тех, в отношении которых могут быть заключены концессионные соглашения, либо тех, в отношении которых возможна реализация проектов ГЧП, появится на официальных сайтах Минземимущества и Минэкономразвития РБ до 1 июля 2016 года. На сайте единой информационной системы ГЧП в России сейчас содержится информация о 20 башкирских проектах. Из них: 6 — региональных; 1 — межмуниципальный; 13 — муниципальных. По форме проекта — 18 концессионных соглашений и два соглашения о государственно-частном партнерстве. По крайней мере, сейчас там содержится более полная информация, нежели в Реестре инициатив государственно-частного партнерства с участием Республики Башкортостан, размещенном на сайте Минэкономразвития РБ.

Несмотря на всю привлекательность рынка ГЧП в республике, определенным сдерживающим фактором его массового развития является то, что большинство из них — объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, заключение соглашений в отношении которых новым федеральным законом не предусматривается. Именно поэтому башкирские депутаты и хотят попробовать добиться расширения сферы создания ГЧП. Поэтому многие из указанных проектов пока замерли на этапах инициирования или прединвестиционном, а предполагаемый срок их реализации в основном не превышает 10 лет, т.е. в сложные проекты с длинным периодом окупаемости частный капитал пока практически не идет, как впрочем, и в целом по стране.

В ноябре 2015 года турецкая компания «Гюрсель» представила в Уфе инвестпроект строительства экологической общественной транспортной системы «Метробус». Его предполагалось реализовать с применением механизмов ГЧП. Проявляли турецкие партнеры интерес и к объектам здравоохранения. Но в осуществление этих замыслов вмешался внешнеполитический фактор, связанный с введением Правительством РФ антитурецких экономических санкций. Вообще, в республике осуществляли свою деятельность 91 компания с участием турецкого капитала. Руководство Башкортостана будет работать в русле внешнеполитических и внешнеэкономических приоритетов федерального правительства, но рассчитывает, что этот инцидент не повлияет на долгосрочные отношения и инвестиционный климат в республике.

Кроме указанных проектов, в начале 2016 года планируется ввести в эксплуатацию пансионат для пожилых и инвалидов на 25 койко-мест общей площадью 750 кв.м в деревне Ирсаево Мишкинского района. Это пилотный проект Министерства труда и социальной защиты населения РБ в рамках ГЧП.

В качестве успешных начинаний нашего региона в этой сфере можно отметить, что в 2014 году открылись центры гемодиализа в Янауле и Давлеканово.

Они созданы на арендуемых площадях на средства инвестора, а пациенты могут лечиться бесплатно по полису обязательного медицинского страхования. Также в республике реализуется проект по строительству теплосетей в Бирске. Его участниками являются ООО «Бирские тепловые сети» и местный муниципалитет. Есть несколько удачных проектов реализации муниципально-частного партнерства (МЧП) в Уфимском районе с привлечением концессионного механизма. В стадии проектирования — еще несколько объектов.

В нынешней сложной экономической ситуации новые проекты ГЧП оцениваются с особой осторожностью. Тем не менее, перспективным признан на российском уровне проект по созданию автодороги Стерлитамак — Магнитогорск. Реализация проекта нацелена на развитие транспортной инфраструктуры как части социально-экономического развития республики, сокращение транспортных потоков между этими городами. Кроме того, это будет способствовать формированию короткой автотранспортной связи металлургического кластера (Магнитогорск) с международным транспортным коридором «Европа — Западный Китай», обеспечению безопасного пропуска автотранспорта по данной автодороге с перспективной интенсивностью движения.

В декабре 2015 года инвестиционный проект Республики Башкортостан по строительству клинического госпиталя «Мать и Дитя» стал победителем I Всероссийского конкурса «Лучший проект государственно-частного взаимодействия в здравоохранении» в номинации «Лучший инфраструктурный проект на принципах государственно-частного партнерства в здравоохранении». Целью данного конкурса являлось «развитие и внедрение механизмов взаимодействия органов государственной власти и организаций частного сектора, привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры здравоохранения, а также повышение эффективности государственного управления в данной сфере».

Есть и временно «забуксовавшие» проекты. Так, в Стерлитамаке планировалось возвести школу на тысячу мест, однако проект начальной стоимостью в 739,18 млн рублей затормозился из-за определенных несоответствий аукционной документации. Возведение школы во втором по величине городе республики, который в этом году отмечает свое 250-летие, должно было стать одним из трех пилотных проектов Правительства Башкортостана по возведению социальных объектов в рамках ГЧП. Схема была одобрена правительством региона прошлой осенью. Строительство объекта было намечено по Республиканской адресной инвестиционной программе на 2016 год.

Экономическая ситуация в стране сегодня далеко не радужная. Бюджетных средств на все статьи расходов не хватает и, очевидно, выходом в данной ситуации может стать применение механизмов ГЧП. Остается надеяться, что раскрученный государственно-частным партнерством механизм инвестиций, в конечном счете, позволит избежать некачественных проектов, улучшить качество инфраструктуры, создать новые рабочие места, расширить направления регионального бизнеса, что крайне важно для выживания наших моногородов, увеличить благосостояние граждан и региона в целом. Насколько оправданными окажутся наши ожидания, покажет время.