

Перспективы создания единого правового пространства для реализации проектов государственного-частного партнерства в рамках ЕАЭС

Еремин В. В.¹, Ихонкина Ю. В.², Цанава Б. З.³

¹Еремин Виктор Валерьевич / Eremin Viktor Valeryevich – студент,
юридический факультет,

Северо-Западный институт управления,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

²Ихонкина Юлия Владимировна / Ikhonkina Iuliya Vladimirovna – студент магистратуры;

³Цанава Бачуки Зурабиевич / Tsanova Bachuki Zurabievich – студент магистратуры,

Санкт-Петербургский государственный университет, Высшая школа менеджмента, г. Санкт-Петербург

Аннотация: авторы рассматривают перспективы создания единого рынка инфраструктурных проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства, на основе интеграции стран ЕАЭС. В статье анализируются законодательные различия реализации проектов ГЧП с учетом особенностей национального законодательства стран ЕАЭС: наличие общего закона о ГЧП, возможных моделей реализации проектов и сферы применения механизма ГЧП. Также анализируется конкретная роль Евразийского Банка Развития в процессе финансирования проектов в странах ЕАЭС. Авторы также дают характеристики самых знаменитых проектов ГЧП в странах ЕАЭС.

Abstract: authors analyze perspectives of common space creation for infrastructure investment projects based on Public-private partnership principles (PPP) in the framework of EAEU integration. In the article all legal differences including national features are analyzed: especially the availability of a legal PPP regulation act, possible models of project realization and spheres where PPP could be legally used. Also is analyzed a specific role of Eurasian Development Bank in the process of financing in EAEU. Authors also analyze the characteristics of the most famous PPP projects in EAEU.

Ключевые слова: ЕАЭС, Государственно-частные партнерства, Евразийская интеграция, инвестиции в инфраструктуру, Евразийский Банк Развития.

Keywords: EAEU, Public-private partnership, Eurasian integration, infrastructure investment, Eurasian Development Bank.

Последнее время все больше исследователей продвигают идею о том, что СНГ в существующей форме является нежизнеспособной структурой и перспектив ее развития на данный момент крайне мало. При этом существует отдельная структура, перспективы которой более радужны – это Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС). ЕАЭС был создан в 2015 году на базе Таможенного союза и Единого экономического пространства. Таким образом, в ЕАЭС на данный момент входят следующие страны: Россия, Казахстан, Армения, Беларусь и Кыргызстан. При этом крайне высока поддержка населения данного союза, по данным Центра интеграционных исследований Евразийского Банка Развития, уровень поддержки участия в ЕАЭС в России – 78% опрошенных, в Казахстане – 80% опрошенных, в Армении и Беларуси – порядка 60% опрошенных, а в Кыргызстане – 86% [3, с. 18].

На сегодняшний день в странах ЕАЭС проблема изношенности инфраструктуры стоит как никогда остро, что диктует необходимость реализации социально значимых инфраструктурных проектов, в том числе и в рамках механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). Евразийский банк развития (ЕАБР) уже имеет успешный опыт реализации ГЧП проектов в России, а именно: реконструкции единственной воздушной гавани Северной Столицы — аэропорта Пулково, а также строительстве автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр», и определяет направление своего стратегического развития в сторону наращивания доли присутствия на рынке ГЧП в странах ЕАЭС. Вернее, в данных проектах ЕАБР выступал как кредитующая организация. В мае 2016 года был подписан меморандум о сотрудничестве по вопросам развития ГЧП в государствах-членах ЕАЭС.

Евразийский Банк Развития в преимуществе своем видит в качестве цели создания ЕАЭС развитие и создание совместных проектов в сфере инфраструктуры. Но создание инфраструктуры – это капиталоемкий и крайне длительный процесс. Привлечение частного инвестора – это уже фактически неотъемлемая часть данного процесса. Для успешной реализации совместных проектов в сфере инфраструктуры с участием публичного и частного партнеров используется механизм государственно-частного партнерства. Создание совместных проектов для стран-участниц ЕАЭС затрудняется отсутствием единой нормативно-правовой базы и особенностями национального законодательства.

С первого января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» (далее – ФЗ о ГЧП РФ). Данный Федеральный закон вызвал массу споров в научном сообществе, но и также открыл новую страницу в истории государственно-частного партнерства в РФ. При этом эксперты в рамках обсуждения ФЗ о ГЧП

РФ часто говорят о том, что проекты в его рамках реализовывать не решится. Также в РФ успешно функционирует Федеральный закон от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – ФЗ о концессиях) в рамках которого реализована не одна сотня проектов, но концессия является лишь одной из форм государственно-частного партнерства и нормы данного закона хоть и предполагают консолидацию усилий иностранных инвесторов (в отличие от ФЗ о ГЧП РФ, где частный партнер только российское юридическое лицо) не позволят странам ЕАЭС пользоваться им, тем более что идея о выступлении от лица публичного партнера сразу нескольких публичных партнеров из разных государств никак не обговаривается ни в ФЗ о ГЧП РФ, ни в ФЗ о концессиях.

Законодательство Республики Казахстан примечательно в первую очередь Законом Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V «О государственно-частном партнерстве», который вступил в силу позже ФЗ О ГЧП РФ и оказался гораздо прогрессивнее, не отворачиваясь от всех видов частных партнеров, предусмотрев при этом еще и открытый перечень объектов для реализации проектов государственно-частного партнерства.

На данный момент Республика Беларусь явно отстает по проведению так называемой «реформы законодательства» в сфере государственно-частного партнерства. В настоящее время в Белоруссии отсутствует специальное законодательство о государственно-частном партнерстве, где были бы даны основные и необходимые определения для реализации подобных проектов. Некоторые нормы, которые касаются отдельных форм государственно-частного партнерства все-таки присутствуют в законодательстве Республики Беларусь. Так, инвестиционный кодекс Республики Беларусь закрепляет положения о концессионных соглашениях. Правда, на практике применение механизма концессий фактически отсутствует.

Законодательство Армении также не регулирует отдельно государственно-частное партнерство. Основными видами партнерства в сфере ГЧП в Армении являются доверительное управление, аренда (лизинг), концессия, приватизация объектов и передача активов, софинансирование проектов по развитию инфраструктуры. И вообще рассматривать подобные виды партнерства как ГЧП не совсем корректно и некоторые исследователи вообще не склонны подобное партнерство классифицировать как форму государственно-частного партнерства.

В Кыргызской Республике действует специальный закон - Закон Кыргызской Республики от 22.02.2012 N 7 «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике». Данный Закон является примером не самого удачного законотворческого процесса – он не структурирован по главам и в него входят 35 статей, которые предусматривают ряд крайне общих положений. Таким образом, Кыргызская Республика также не может похвастаться качественным законодательством в сфере государственно-частного партнерства [1].

Как видно, из данного краткого обзора законодательства о государственно-частном партнерстве в странах ЕАЭС, страны - участники ЕАЭС осуществляют свою законотворческую деятельность, следуя своим собственным принципам и представлениям о государственно-частном партнерстве. При таком развитии событий, речи о совместных проектах ГЧП идти не может, при этом существует очень качественный и грамотный Модельный Закон СНГ «О публично-частном партнерстве», написанный группой правоведов из СПбГУ. В концепции Модельного закона «О публично-частном партнерстве» подчеркивается, что вопрос о необходимости принятия общего закона о ПЧП (публично-частном партнерстве) и фиксации в нем понятия, содержания, принципов, субъектов, объектов и форм ПЧП является дискуссионным: «Дело в том, что такой закон может быть только рамочным. Он не может охватывать с достаточной степенью детальности правового регулирования (прямого действия) все формы ПЧП. Ведь речь идет о самых разных формах сотрудничества государства и бизнеса: концессионных соглашениях и контрактах жизненного цикла, соглашениях о разделе продукции, договорах аренды с инвестиционными условиями, сложных формах контрактов о выполнении работ и оказании услуг для публичных нужд, договорах доверительного управления, создании хозяйственных обществ со смешанным государственно-частным участием, особых экономических зонах, венчурных фондах и других формах. Предложения о закреплении в Законе о ПЧП не только основ регулирования ПЧП, но и детальных нормативных правовых требований к разнообразным объектам и субъектам ПЧП, определении допустимых правовых форм его осуществления (перечень форм предполагается открытым), средств государственного регулирования ПЧП и конкурсных процедур отбора частного партнера, вряд ли осуществимы. Тем более этого не следует делать в Модельном законе «О публично-частном партнерстве» для государств - участников СНГ» [4, с. 234].

Сегодня рынок ГЧП в России насчитывает порядка 1500 проектов на стадии коммерческого закрытия совокупной стоимостью более 2 триллионов рублей. Проекты Федерального уровня — 12 проектов — составляют 133,7 млрд. руб., регионального уровня — 104 проекта — и насчитывают 408 млрд. руб. На муниципальном уровне реализуется наибольшая доля всех проектов — 757 — стоимостью 98,5 млрд. руб. в отраслевом разрезе лидирующие позиции занимает коммунальная сфера (концессионные соглашения), количество проектов которой превосходит 600 и реализуется на муниципальном уровне, за

ней следует социальная сфера — около 100 проектов на муниципальном уровне. Проекты в сфере транспорта не отличаются большим количеством и реализуются преимущественно на региональном и федеральном уровне в силу их высокой стоимости. Однако в последнее время прослеживается тенденция муниципальных властей перенимать федеральный и региональный опыт строительства автодорог. Более того, железнодорожная сфера и сфера общественного транспорта становятся все более привлекательными для инвестиций в проекты с применением механизма ГЧП [2].

Практика реализации проектов с применением механизма ГЧП в России имеет не долгую историю, однако содержит ряд успешных примеров. Одним из наиболее показательных является строительство первой в России скоростной внутригородской сквозной платной магистрали «Западного скоростного диаметра» в рамках Закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнёрствах». Целью данного проекта являлось повышение пропускной способности улично-дорожной сети, перераспределение транзитного трафика с КАД, внутригородских дорог и исторического центра Санкт-Петербурга, внесенного в список охраняемых объектов ЮНЕСКО. Соглашение по данному проекту заключено на 30 лет, до 2042 года, с консорциумом ООО «Магистраль Северной Столицы». Инвестиции в проект составили 212 млрд. руб., 2 млрд. из которых были предоставлены ЕАБР сроком на 3 года.

Однако первым российским ГЧП проектом, в котором принял участие ЕАБР, является реконструкция аэропорта Пулково, реализованная согласно Федеральному закону от 21 июля 2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Целью данного проекта являлось создание международного транспортно-пересадочного узла с пропускной способностью 35 млн. человек в год, что стало результатом развития туристической отрасли, а также укрепления экономики города в целом. Инвестиции в проект составили 35 млрд. руб., 2,7 млрд. руб. из которых были инвестированы Евразийским банком развития в сотрудничестве с такими крупными инвесторами, как ВТБ-Капитал, а также французским FraportAG и греческой CorrelouzosGroup.

Таким образом, данные российские ГЧП проекты могут стать элементами бенчмаркинга для реализации инфраструктурных проектов ГЧП в странах ЕАЭС при поддержке Евразийского банка развития, принимающего активное участие в реализации данных проектов. Более того, совершенствование нормативно-правовой базы стран ЕАЭС в сфере ГЧП может стать одним из факторов усиления интеграционных процессов на евразийском пространстве, содействуя устойчивому экономическому росту стран-участников ЕАБР и их инфраструктурному возобновлению.

Детально рассмотрим ситуацию с ГЧП в Армении. ГЧП в Армении имеет относительно недолгую историю. На данный момент не существует единого законодательного документа, регулирующего взаимоотношения в данной сфере. Однако создание ГЧП возможно согласно положениям целого ряда отраслевых законов. К таким законам относятся:

- 1) Закон о Концессиях в целях разведки полезных ископаемых и их добычи (от 01.04.2003)
- 2) Водный кодекс (от 10.10.2002), концессии в сфере водоснабжения (особенно ст. 49 и 53)
- 3) Закон о железнодорожном транспорте (от 17.01.2008), концессии в сфере ЖД-транспорта
- 4) Нормативные документы, регулирующие государственные закупки и иностранные инвестиции.

Законодательство Армении дает право на существования многим моделям ГЧП, тем не менее, стоит отметить тот факт, что в стране не существует единого уполномоченного органа, отвечающего за данные проекты. Таким образом, разработка проектов, проведение тендеров и прочие проектные процедуры практически реализовываются узкоспециализированными государственными органами в конкретных секторах регулирования экономики, что, по сути, лимитирует роль правительства как центрального стратегического регулятора ГЧП проектов по всей стране. Тем не менее, в рамках Центра поддержки государственных закупок при Министерстве Финансов осуществляются экспертизы возможных проектов ГЧП. Кроме того, стоит отметить, что отсутствие общего закона фактически делает безграничным список моделей, которые возможно реализовать в Армении, включая модели ВОО и ВООТ, что, например, в России является невозможным.

На данный момент на территории Армении существует 8 действующих проектов ГЧП, 9 проектов уже встретили нормативные сроки своего финансового закрытия, а общий объем инвестиций в ГЧП проекты с 1990 года составил 1,329 млрд. \$ [7]. Несмотря на сравнительно низкий размер капиталовложений в проекты, Армения показывает большой инвестиционный потенциал в сфере развития инфраструктуры. Армения является страной со средним низким доходом, а индекс инфраструктурного развития показывает далеко не лучший показатель в 3.72/7, что практически соответствует среднему значению по странам СНГ. Тем не менее, социально-экономические условия в Армении позволяют сказать, что с точки зрения рынка ГЧП проектов страна имеет большие перспективы. Об этом говорят также и экспертные оценки многих аспектов управления ГЧП проектами в странах с развивающейся экономикой [6].

Одним из ключевых секторов, в котором правительство Армении активно использует механизм ГЧП, является сектор водоснабжения. Именно данный сектор уже показал большой потенциал для

наращивания эффективности при использовании ГЧП. ГЧП проекты в сфере водоснабжения на данный момент помогают обеспечивать эффективное управление, государственной системой водоснабжения Армении, позволяя обеспечить питьевой водой около одного миллиона человек. Почти все эти проекты ГЧП функционируют по модели, которую в научных кругах стали называть французской. Эта модель предполагает передачу в оперативное управление или аренду объекта, находящегося в государственной собственности с целью повышения качества и эффективности его управления. Частный инвестор в этой модели не участвует в непосредственном инвестировании капитала для строительства или реконструкции объекта, а его деятельность оплачивается путем оценки результатов его оперативного управления государственным объектом.

Эффективность данных проектов отражена в финансовых показателях, согласно которым планировалось снижение потребления электроэнергии на 20%, в то время как частный инвестор смог снизить потребление до 48%, не снижая качества предоставляемых услуг. Кроме того, эффективность оперативного управления отражено в количестве установленных счетчиков, которые на момент финансового завершения проекта увеличился на 79% [5]. По результатам первого проектного цикла по нескольким проектам ГЧП в сфере водоснабжения был заключен контракт о долгосрочной аренде объектов водоснабжения в виду крайней результативности применения механизма ГЧП в данной сфере.

Резюмируя, стоит сказать, что ГЧП проекты стоит осуществлять на пространстве ЕАЭС при финансовой и экспертной поддержке Евразийского Банка Развития, который выступит хорошим «плацдармом» для развития ГЧП в странах ЕАЭС.

Литература

1. Агентство по продвижению инвестиций Министерства экономики Республики Кыргызстан. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ppp.gov.kg/ru/news/full/13>.
2. Единая информационная система государственно-частного партнерства в России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pppi.ru/> / (Дата обращения: 02.04.2016).
3. Интеграционный барометр ЕАБР – 2015 (четвертая волна измерений). Аналитическое резюме. СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2015. 44 с.
4. Еремин В. В., Медников А. А., Цанова Б. З. Элементы соглашения о государственно-частном партнерстве в рамках Федерального закона № 224-ФЗ от 13.07.2015 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации». Отечественная юриспруденция. № 6 (8), 2016. С. 48-50.
5. Попондуполо В. Ф. (ред.) Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты С. А. Белов, Е. В. Гриценко, Д. А. Жмулина и др. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 528 с.
6. Alipalo M. Yerevan Water Supply. Going Private Gradually. Asian Development Bank, 2008. 32 pp.
7. Asia-Pacific 2014 Infrascope evaluating the environment for public private partnerships. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/158409/2014-infrascope.pdf>.
8. PPP KnowledgeLab. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://pppknowledgeLab.org/countries/kyrgyz-republic>.