

## Государственно-частное партнерство как механизм устойчивого развития Москвы в период социально-экономической нестабильности

© 2015 Безденежных Владимир Игоревич  
Московский городской университет управления правительства Москвы  
107045, г. Москва, ул. Сретенка, д. 28  
E-mail: bezden@yandex.ru

Рассматриваются проблемы устойчивого развития г. Москвы в кризисный период 2014-2015 гг. Кратко проанализирован план городских властей по обеспечению экономической и социальной стабильности в этот период. Выявлены возможности, проблемы и перспективы использования механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) для достижения устойчивого развития городской экономики.

*Ключевые слова:* г. Москва, государственно-частное партнерство, ГЧП, кризис, городская экономика, инвестиционная деятельность, концессия.

В 2014-2015 гг. экономика России столкнулась с сильнейшим со времен 2008 г. кризисом, основной причиной которого стала крупная девальвация национальной валюты на фоне общемировых тенденций по снижению цен на энергоносители, в первую очередь на нефть, а также введение в отношении России ряда секторальных санкций со стороны иностранных государств по политическим мотивам.

Указанные явления привели к общему ухудшению экономической конъюнктуры, росту инфляции и безработицы, падению ВВП и инвестиционной активности. Спад затронул практически все отрасли экономики РФ в подавляющем большинстве регионов.

Москва традиционно считается одним из самых финансово успешных и динамично развивающихся субъектов РФ. По итогам докризисного периода Москва возглавляла список наиболее успешных и благополучных регионов России<sup>1</sup>.

В условиях сложившейся в стране социально-экономической нестабильности к городским властям предъявляются повышенные требования по минимизации возможных негативных последствий для городской экономики и обеспечению устойчивого развития городской территории.

Одной из важнейших составляющих устойчивого развития городской экономики является сохранение или увеличение уровня инвестиционной активности и инвестиционной привлекательности города в глазах инвесторов, недопущение ухода инвесторов с рынка.

В настоящее время одним из самых действенных инструментов повышения инвестиционной привлекательности как государств, так и регио-

нов становится развитие институтов государственно-частного партнерства (ГЧП).

Государственно-частное партнерство (в зарубежной литературе Public-Private Partnership, или PPP) предполагает такую форму взаимодействия государственной или муниципальной власти и бизнеса, при которой на первый план выходит взаимовыгодное сотрудничество и разделение рисков между участниками партнерства с целью реализации общественно значимых проектов.

Внедрение в повседневное использование всего множества механизмов и инструментов ГЧП особенно актуально для столицы. Москва имеет высокий потенциал использования ГЧП в наиболее востребованных секторах городского хозяйства: ЖКХ и дорожного строительства. В сфере общественного транспорта существуют широкие возможности применения такой формы ГЧП, как контракт жизненного цикла и т.д.

Основной целью ГЧП в данном случае выступает реализация общественно важных проектов в различных областях публичного сектора городской экономики путем разделения издержек и рисков между городскими властями и частным сектором.

Выгоду в таком сотрудничестве получают оба партнера: город форсирует решение острых социальных, инфраструктурных, жилищно-коммунальных и других проблем, а частный сектор в большинстве случаев получает возможность коммерчески выгодной эксплуатации создаваемых объектов или иную выгоду.

Основными сферами применения ГЧП в хозяйстве традиционно считаются:

- строительство и обновление дорожно-транспортной инфраструктуры;

- возведение инженерной и производственной инфраструктуры;
- здравоохранение и образование;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- финансирование НИОКР;
- иные социальные услуги; и др.<sup>2</sup>

В настоящее время выделяют различные формы государственно-частного партнерства, основными из которых являются: концессия, инвестиционные контракты и контракты жизненного цикла, соглашения о разделе продукции, лизинг и аренда и т.д.<sup>3</sup>

Одной из самых актуальных форм ГЧП является концессия. Это наиболее широко вошедшая в обиход форма государственно-частного партнерства во всем мире, получившая особенное признание в области строительства дорожно-транспортной инфраструктуры.

Концессионное соглашение предполагает передачу государством (концедентом) исключительных правомочий частному партнеру (концессионеру) по выполнению определенных таким соглашением функций на ограниченный (как правило, средне- и долгосрочный) период времени.

Внедрение концессий в практику современного городского управления в Москве проходит медленно. На начало 2015 г. в городе подписано только одно концессионное соглашение на строительство дорожного объекта.

Первым таким проектом в городской практике стало концессионное соглашение на строительство северного дублера Кутузовского проспекта длиной 11 км. Предполагается, что инвестор ОАО “Новая концессионная компания” вложит в строительство порядка 40 млрд руб.<sup>4</sup>

Концессионные соглашения имеют ряд преимуществ перед классическими государственными контрактами, заключенными, согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”, являющимися основной формой строительства и реконструкции дорожно-транспортной инфраструктуры Москвы (см. рисунок).

Следует отметить, что интерес городских властей к концессиям и ГЧП в целом постепенно растет. Например, программа развития путепроводов, сформированная в соответствии с актуализированной программой развития транспортного комплекса Московского региона на период до 2020 г., предполагает строительство 92 путепроводов общей стоимостью 222 млрд 724 млн руб.

Учитывая ограниченность бюджетных средств, правительство Москвы и правительство Московской области прорабатывают вопрос реализации проектов строительства путепроводов на условиях государственно-частного партнерства.

При этом правительство Москвы уже объявило открытые конкурсы на право заключения концессионных соглашений для строительства двух автодорожных путепроводов. Подведение итогов конкурсов запланировано на август 2015 г.<sup>5</sup>

Для решения задач по минимизации негативного влияния кризисных явлений на столичное социально-экономическое развитие городскими властями было выпущено Постановление правительства Москвы от 10 февраля 2015 г. № 40-ПП “Об утверждении Плана обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности города Москвы в 2015 году”, утверждающее план мероприятий поддержки городской экономики, состоящий более чем из 70 пунктов.

Указанный документ состоит из двух основных разделов: первоочередных и системных мероприятий. В общих чертах указанный план предусматривает меры финансовой поддержки экономической активности, поддержки импортозамещения, социальной стабильности.

Кроме того, документом предусмотрен комплекс мер по снижению административных барьеров, укреплению продовольственной безопасности, повышению эффективности бюджетных расходов и др.

В контексте данной статьи целесообразно рассмотреть меры финансовой поддержки экономической активности, планируемые городскими властями в 2015 г.

Традиционный государственный контракт
- Подрядчик заинтересован пройти государственную приемку созданного объекта, качество выполненных работ отходит на второй план
- Высокий уровень расходования бюджетных средств
- Длительные сроки проектирования и строительства

Концессия
- Высокое качество строительства, так как застройщик привлекается к долгосрочной эксплуатации объекта и заинтересован в его качестве
- Низкий уровень расходования бюджетных средств
- Быстрые сроки проектирования и строительства

**Рис. Преимущества концессионных соглашений перед традиционным госконтрактом**

Основным лейтмотивом тут выступает регулирование и послабление арендных и налоговых отношений, а именно: введение моратория на увеличение действующих ставок арендной платы за городское имущество и отмена действующих в отношении него льгот, предоставление льгот и отсрочек по уплате арендной платы за землю, снижение налоговой нагрузки предприятий реального сектора экономики, введение “налоговых каникул” для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, выбравших упрощенную или патентную систему налогообложения и осуществляющих деятельность в научной, производственной и социальной сферах и т.д.

Меры по градостроительному развитию и развитию рынка недвижимости включают такое общее понятие, как “разработка мер по стимулированию развития жилищного строительства”<sup>6</sup>.

Подобная формулировка видится довольно широкой в понимании и не отражает сущности конкретных мер по такому стимулированию; меры, разработанные согласно этому пункту, могут как включать в себя ГЧП, так и нет.

В любом случае сферы применения ГЧП не ограничиваются жилищным строительством, этот механизм актуален и для строительства дорожно-транспортной и инженерной инфраструктуры, развития производственной инфраструктуры, ЖКХ и пр.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что ни меры поддержки экономической активности, ни меры по градостроительному развитию и развитию рынка недвижимости в 2015 г. не предусматривают проработку и внедрение всего многообразия механизмов государственно-частного партнерства, которое реально способно привлечь инвестиции в городскую экономику и снизить нагрузку на столичный бюджет.

Указанная ситуация видится крайне ошибочной. ГЧП является общепризнанным механизмом решения общественных задач во всем мире.

Например, в Великобритании ежегодно заключается до 80 новых соглашений о ГЧП, на принципах ГЧП реализуется до 15 % контрактов между бизнесом и государством, число реализованных и реализуемых проектов ГЧП превысило 1000.

По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17 % экономии для бюджета страны. По схеме концессии реализован самый крупный в мире транспортно-инфраструктурный проект - строительство и эксплуатация тоннеля через пролив Ла-Манш, потребовавший 15 млн долл. инвестиций<sup>7</sup>.

Безусловно, концессия не может стать единственным способом решения всех дорожно-транспортных проблем столицы, хотя бы потому, что возврат вложенных инвестором средств в таких проектах чаще всего лежит на плечах конечного потребителя, т.е. граждан, осуществляющих плату за проезд.

Злоупотребление использованием концессионного механизма приведет к непропорциональному увеличению числа платных дорог и, как следствие, к социальной напряженности.

Опыт европейских стран в данной сфере показывает, что из всей протяженности автомобильных дорог во всей Европе под концессии отдано около 33 %, т.е. 1/3 всех магистралей, причем основная масса платных дорог приходится на три страны: Францию, Италию и Испанию<sup>8</sup>.

Тем не менее обеспечение стабильного развития Москвы в кризисный период трудно вообразить без концессионного механизма и ГЧП в целом. В условиях бюджетных ограничений представляется целесообразным включение в утвержденный городскими властями план обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности г. Москвы таких пунктов, как: развитие и внедрение механизмов государственно-частного партнерства; создание московского межведомственного регионального центра ГЧП, осуществляющего разработку и подготовку ГЧП проектов, а также координацию участников партнерства.

В качестве вывода целесообразно сформулировать основные проблемы, препятствующие более широкому внедрению ГЧП в Москве, которые можно условно разделить на две группы: нормативно-правовые и организационные.

К нормативно-правовым проблемам в первую очередь относятся:

1. Отсутствие регионального закона о ГЧП в Москве.

Выражается в отсутствии единой понятийной базы ГЧП, четкого и единого определения, допустимых форм и механизмов реализации.

Отсутствуют единые “правила игры” для участников партнерства. Следует отметить, что в настоящее время в РФ действует более 65 типовых региональных законов об участии субъектов Федерации в проектах ГЧП, в то время как в Москве подобный правовой акт принят не был.

2. Отсутствие законодательно утвержденного плана развития ГЧП.

Выражается в отсутствии поэтапного плана развития механизмов ГЧП, в отсутствии обозначенных целевых, количественных ориентиров по привлечению инвесторов в общественный сектор городской экономики.

К организационным проблемам целесообразно отнести:

1. Отсутствие эффективного межведомственного взаимодействия органов городской власти.

2. Недостаточный уровень теоретической подготовки городских должностных лиц в области государственно-частного партнерства.

3. Недостаточный уровень проработки предлагаемых для ГЧП проектов.

Именно из-за организационных проблем проекты ГЧП в Москве, исключая инвестиционные контракты и аренду, носят единичный характер. Отсутствие единого органа или функционального подразделения, занимающегося проработкой таких проектов, недостаточный уровень понимания самого термина ГЧП и, как следствие, низкий уровень проработки таких проектов приводят к неспособности заинтересовать инвесторов. Примерами этого могут послужить конкурсы на право заключения концессионного соглашения на строительство и эксплуатацию детского сада на Варшавском шоссе, признанные несостоявшимися из-за отсутствия заявок, или аналогичный конкурс на реконструкцию объекта здравоохранения в г. Москве, проводившийся в 2013 г. и несостоявшийся по той же причине<sup>9</sup>.

Решение указанных проблем, в том числе путем предложения детально проработанных проектов ГЧП, выгодных как для города, так и для частных партнеров, будет способствовать привлечению внимания инвесторов к партнерскому взаимодействию и в должной мере обеспечению устойчивого развития московского мегаполиса в трудный период социально-экономической нестабильности, сложившейся в России.

Внедрение ГЧП поможет обеспечить приток инвестиций в городскую инфраструктуру и хо-

зяйство. Кроме того, ГЧП способно снизить бюджетные издержки без ущерба для количества и качества реализуемых общественно важных городских программ и проектов.

<sup>1</sup> РИА Рейтинг. Рейтинг социально-экономического положения регионов - 2013. URL: [http://giarating.ru/regions\\_study/20130610/610567066.html](http://giarating.ru/regions_study/20130610/610567066.html).

<sup>2</sup> Михеев О.Л. Финансовые и правовые проблемы частно-государственного партнерства : монография. Москва, 2008. С. 10.

<sup>3</sup> Барьеры развития механизма ГЧП в России. Москва, 2010. С. 14. URL: [http://www.exin.ru/ppp-Results\\_24\\_11\\_2010\\_Fin\\_1.pdf](http://www.exin.ru/ppp-Results_24_11_2010_Fin_1.pdf).

<sup>4</sup> Официальный сайт правительства Москвы. URL: [http://www.mos.ru/press-center/themes/news/index.php?id\\_4=31285](http://www.mos.ru/press-center/themes/news/index.php?id_4=31285).

<sup>5</sup> Официальный сайт правительства Москвы. URL: [http://www.mos.ru/press-center/themes/news/index.php?id\\_4=31822](http://www.mos.ru/press-center/themes/news/index.php?id_4=31822).

<sup>6</sup> Об утверждении Плана обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности города Москвы в 2015 году : постановление правительства Москвы от 10 февр. 2015 г. □ 40-ПП.

<sup>7</sup> Кунченко Н.Е., Точеная Т.И. Государственно-частное партнерство как современный фактор регионального развития // Проблемы региональной экономики : электронный научный журнал. 2013. □ 23. URL: [http://www.regec.ru/archive/index.php?infoblock\\_id=106](http://www.regec.ru/archive/index.php?infoblock_id=106).

<sup>8</sup> Ефимова Е.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: зарубежный опыт и российская практика // Вестн. Санкт-Петербургского университета. Серия 5, Экономика. 2007. □ 2. С. 115-124

<sup>9</sup> Официальный сайт Департамента городского имущества г. Москвы. URL: [http://dgi.mos.ru/torgi/koncessii/Rasporyazhenie%20DIGM\\_%2030.01.2013%20205-r.jpg](http://dgi.mos.ru/torgi/koncessii/Rasporyazhenie%20DIGM_%2030.01.2013%20205-r.jpg).

Поступила в редакцию 04.03.2015 г.