



УДК 347.266:341.9(470)

**А.В. БАЖЕНОВ,**  
*директор Центра государственно-частного  
партнерства государственной корпорации  
«Банк развития и внешнеэкономической  
деятельности (Внешэкономбанк)»,  
первый заместитель заведующего кафедрой  
«Государственно-частное партнёрство» Финансового  
университета при Правительстве Российской Федерации*

## **РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В РОССИИ**

Развитие общественной инфраструктуры является одним из главных приоритетов Российской Федерации для решения накопившихся проблем страны, регионов и городов в сфере общественных услуг, которые сдерживают темпы модернизации, экономического роста и улучшения качества жизни населения.

Следствием мирового финансового кризиса для РФ явилось снижение расходов бюджетов на развитие инфраструктуры, что, в ситуации необходимости огромных инвестиций в эту сферу<sup>1</sup>, требует повышения эффективности их использования, внебюджетных источников финансирования и применения альтернативных традиционным государственным закупкам инструментов для продолжения развития.

Несмотря на то, что большинство стран мира успешно развиваются в условиях постоянного бюджетного дефицита, привлекая частных инвесторов и заемные средства для реализации инфраструктурных проектов, возможности российских регионов и муниципалитетов по участию на рынке заимствований имеют значительные законодательные ограничения<sup>2</sup>, которые в обозримом будущем не будут сняты. Поэтому деятельность

---

<sup>1</sup> Согласно экспертным оценкам, потребность инвестиций для развития общественной инфраструктуры составляет 1 трлн. долл. США.

<sup>2</sup> Размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15% общего годового объема доходов бюджета (без учета финансовой помощи из федерального бюджета), муниципального образования – 10% (без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации); предельный объем обязательств по государственным гарантиям не должен превышать общий годовой объем доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений (п.2 ст.107 БК РФ); в годовой объем расходов на обслуживание государственного долга включаются ассигнования на возможное исполнение государственных гарантий в соответствующем году (п.4 ст.115.2 БК РФ), он не может превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций (ст.111 БК РФ).

финансирующих организаций<sup>3</sup> в сфере инфраструктуры сосредоточена на долгосрочном финансировании проектов, инициированных органами власти и реализуемых частными инвесторами (отобранными в рамках конкурсных процедур), в соответствии с положениями соглашения о государственно-частном партнерстве, где между сторонами эффективно распределены риски.

Таким образом, в РФ формируется смешанная модель развития инфраструктуры, которая заключается в сохранении контроля публичного сектора и активизации участия частного сектора. В ее рамках сохраняются бюджетные ассигнования на капитальные инвестиции, продолжается программа приватизации, а также увеличивается число проектов и расширяется сфера применения государственно-частного партнерства (ГЧП).

Хотя в РФ, впрочем, как и в мире, нет ни общепринятого, ни законодательного определения ГЧП, в своей деятельности Внешэкономбанк руководствуется следующей дефиницией: ГЧП – это привлечение органами государственной власти и местного самоуправления компаний частного сектора для выполнения ими работ по новому строительству, реконструкции, модернизации, техническому обслуживанию, эксплуатации объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания.

В РФ сформировалась достаточно развитая и вместе с тем еще не совершенная законодательная основа ГЧП, позволяющая, тем не менее, осуществлять проекты в рамках таких моделей ГЧП, как ВТО (Build-Transfer-Operate), ВОТ (Build-Operate-Transfer), ВООТ (Build-Own-Operate-Transfer), БОЛТ (Build-Own-Lease-Transfer), долгосрочная аренда с внесением неотделимых улучшений, инвестиционное соглашение, сервисный контракт и др.

Особенностью рынка проектов ГЧП в России является то, что инициатором таких проектов прежде всего выступают регионы, которые, согласно законодательству, с одной стороны, несут основные обязательства по состоянию общественной инфраструктуры, с другой – могут принимать на себя долгосрочные обязательства по обеспечению возврата инвестиций частному инвестору. Вместе с тем не существует процедуры, в рамках которой частный инвестор может стать инициатором проекта ГЧП.

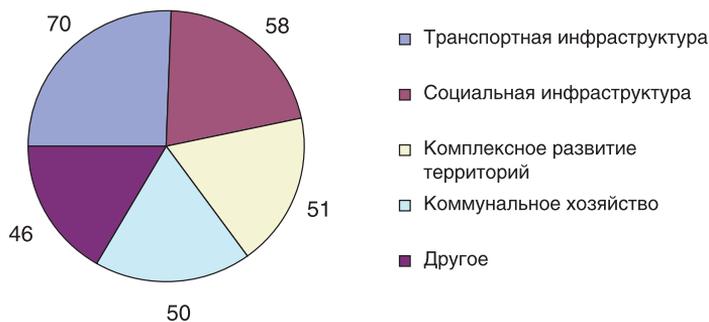
Состояние рынка проектов ГЧП в РФ характеризует пайплайн проектов<sup>4</sup>. Если в 2010 г. было инициировано более 250 проектов<sup>5</sup>, то в 2011 г. рост этого показателя составил 50%. В России на стадии высокой готовности проекта ГЧП (подготовка к конкурсу, его проведение, заключение соглашения о ГЧП или реализация) по состоянию на конец 2010 г. находилось около 100 проектов. Таким образом, можно утверждать, что пока в РФ лишь малое количество проектов ГЧП доходит до стадии проведения конкурса и только по единицам происходит финансовое закрытие.

---

<sup>3</sup> В РФ существует целый ряд источников внебюджетного долгосрочного финансирования: международные финансовые организации, негосударственные пенсионные фонды, коммерческие банки с государственным участием, инфраструктурные фонды, институты развития России, прежде всего, банк развития Внешэкономбанк.

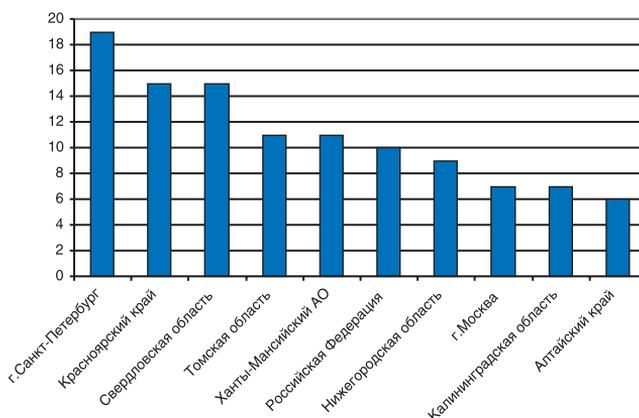
<sup>4</sup> Проекты ГЧП реализуются (предполагаются к реализации) в следующих сферах общественной инфраструктуры – транспорт, водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, комплексное развитие территорий, обращение с отходами, социальная инфраструктура, общественный транспорт, государственное и муниципальное управление.

<sup>5</sup> Здесь и далее информация подготовлена Центром ГЧП Внешэкономбанка.



Источники: данные Центра ГЧП Внешэкономбанка

**Рис. 1. Распределение инициированных проектов ГЧП в Российской Федерации по отраслям**



Источники: данные Центра ГЧП Внешэкономбанка

**Рис. 2. Ведущие субъекты Российской Федерации по числу инициированных проектов ГЧП**

Это связано с тем, что несмотря на высокую заинтересованность органов власти в этом инструменте развития, рынок проектов ГЧП в РФ только формируется и имеет ряд проблем, связанных, прежде всего, с ограниченными финансовыми возможностями и компетенциями органов власти по подготовке проектов и несовершенством законодательства о ГЧП, что приводит к недостаточному количеству представленных на рынке качественно структурированных для заемного финансирования инфраструктурных проектов.

Внешэкономбанк как банк развития<sup>6</sup> отдает предпочтение реализации проектов на условиях ГЧП, предоставляет долгосрочное финансирование для их реализации, а также в лице Центра ГЧП Внешэкономбанка, который является национальным центром компетенции по ГЧП в РФ, осуществляет финансовое и нефинансовое содействие их формированию.

<sup>6</sup> Федеральный закон «О банке развития» от 17 мая 2007 г. N 82-ФЗ, Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 1007-р).

**Деятельность Внешэкономбанка по развитию ГЧП в РФ**

Наименование проекта	Статус
Строительство скоростной автомобильной магистрали «Москва—Санкт-Петербург» на участке 15—58 км	Финансирование
Реконструкция международного аэропорта «Пулково» (I фаза), Санкт-Петербург	Финансирование
Строительство инженерной инфраструктуры промышленных парков Калужской области	Финансирование
Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростов-на-Дону и юго-запада Ростовской области	Финансирование
Строительство муниципальных комплексов очистных сооружений сточных вод в 23 муниципальных образованиях Республики Карелия	Инвестиционное консультирование
Строительство 77 объектов дошкольных и общеобразовательных учреждений, Ханты-Мансийский автономный округ	Инвестиционное консультирование
Строительство мостового перехода через р. Волга в районе п. Подновье, Нижегородская область	Инвестиционное консультирование
Строительство дошкольных учреждений, Астраханская область	Инвестиционное консультирование
Пайплайн проектов ГЧП для оказания услуг инвестиционного консультирования	Более 80
Региональные институты развития	Созданы в 22 субъектах РФ
Региональное законодательство о ГЧП	Законы приняты в 56 субъектах РФ
Образовательные программы по ГЧП	Обучаются ежегодно более 1000 человек, действует совместная кафедра Внешэкономбанка и Финансового университета при Правительстве РФ «Государственно-частное партнерство»
Информационно-методическое сопровождение развития рынка проектов ГЧП РФ	Сайт «ГЧП в России» ( <a href="http://www.pppinrussia.ru">www.pppinrussia.ru</a> )

Так, в ситуации ограниченности бюджетных ресурсов для подготовки качественно структурированных для заемного финансирования инфраструктурных проектов, Внешэкономбанк реализует программу «Финансирование содействия проектам развития»<sup>7</sup>, состоящую в оказании на возвратной основе технической помощи органам власти для подготовки проектов регионального и городского развития, выделяя на эти цели более 70 млн. долл. США ежегодно. Данного объема средств достаточно для формирования 30—40 проектов ГЧП в год<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Срок реализации программы Внешэкономбанка «Финансирование содействия проектам развития» — 2011—2015 гг. Оказание технической помощи органу власти для формирования проекта не означает обязательства Внешэкономбанка предоставить финансирование частному заемщику для его реализации.

<sup>8</sup> В зависимости от общей стоимости проекта и текущего уровня его готовности.

Финансовое содействие оказывается следующим категориям проектов:

- повышение экологической безопасности путем модернизации и строительства объектов инфраструктуры управления отходами и очистных сооружений канализации;
- повышение энергоэффективности муниципального фонда недвижимости, систем коммунального теплоснабжения, систем уличного освещения;
- обеспечение транспортной, инженерной и социальной инфраструктурой площадок под комплексную застройку доступным жильем или под технопарки;
- развитие региональных и муниципальных систем массового транзита (модернизация и строительство дорог, мостов, скоростных трамваев, аэропортов);
- информатизация территорий и повышение качества государственного и муниципального управления (модернизация и строительство многофункциональных административных центров, объектов инфраструктуры электронного правительства, объектов инфраструктуры широкополосного доступа в интернет);
- социальное развитие (модернизация и строительство объектов инфраструктуры здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта);
- комплексное развитие территорий.

Данный инструмент содействия развитию также планируется использовать для формирования проектов ГЧП на территории Украины.

Кроме того, у большинства органов власти отсутствует опыт, в том числе отраслевой, по разработке проектов ГЧП, что негативно влияет на их инвестиционную привлекательность и перспективы реализации. Для решения этой проблемы Внешэкономбанк оказывает органам власти услуги инвестиционного консультирования по формированию проектов ГЧП<sup>9</sup>, включая выработку рекомендаций по внебюджетным инструментам финансирования проекта, разработку конкурсной, проектной, контрактной документации, привлечение потенциальных инвесторов для дальнейшей организации органами власти конкурсных процедур по отбору частного инвестора. Если же у органов власти возникают сложности при реализации проекта ГЧП, Внешэкономбанк оказывает услуги по управлению контрактом ГЧП по вопросам изменения условий контракта, финансирования или регулирования для повышения финансовой, бюджетной и экономической эффективности его реализации.

Услуги инвестиционного консультирования включают:

- проведение экспертизы разработанной Администрацией документации по проекту ГЧП на предмет финансовой, экономической и технической эффективности;
- подготовка необходимой документации проекта ГЧП для проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП;
- поддержка Администрации в деятельности по проведению конкурсной процедуры на право заключения соглашения о ГЧП и по заключению соглашения о ГЧП;

---

<sup>9</sup> Оказание услуг инвестиционного консультирования органу власти для формирования проекта не означает обязательства Внешэкономбанка предоставить финансирование частному заемщику для его реализации.

- проведение экспертизы проекта, реализуемого на условиях ГЧП, с целью оценки текущих рисков его реализации и возможной реструктуризации для повышения финансовой, бюджетной и экономической эффективности.

Для решения проблем, связанных с недостаточностью нормативно-правовой базы, а также компетенций у представителей органов власти по разработке проектов ГЧП, неорганизованностью целенаправленной регулярной деятельности органов власти по разработке проектов ГЧП, Внешэкономбанк осуществляет нефинансовое содействие органам власти в форме:

- разработка моделей ГЧП, реализация которых возможна в РФ;
- оказание содействия развитию законодательства о ГЧП;
- создание и поддержка деятельности региональных институтов развития;
- информационное сопровождение рынка (сайт “ГЧП в России” [www.pppin-russia.ru](http://www.pppin-russia.ru));
- формирование образовательных программ по тематике ГЧП;
- разработка методологии реализации проектов ГЧП;
- развитие рынка квалифицированных частных спонсоров проектов развития, в первую очередь, инжиниринговых компаний;
- разработка новых инструментов содействия.

С целью активизации и увеличения результативности деятельности органов власти по подготовке проектов ГЧП, Внешэкономбанк и Программа Развития ООН (ПРООН) с января 2010 г. реализуют проект «Развитие ГЧП в России» (Совместный Проект), направленный на содействие органам власти для реализации ими проектов регионального и городского развития с применением механизмов ГЧП.

За время деятельности в рамках Совместного Проекта достигнуты ряд результатов: более 300 представителей частного сектора, общественных организаций, региональных органов власти и муниципалитетов прошли обучение по тематике ГЧП; оказывается методологическая и консультационная поддержка по ГЧП субъектам Российской Федерации, участвующим в Совместном Проекте, например, завершена работа по совершенствованию нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации в сфере ГЧП (на примере Ярославской области).

Для функционирования Совместного Проекта создан Донорский фонд с целью сбора безвозмездных средств от доноров (российских и иностранных компаний, международных и российских финансовых организаций, благотворительных фондов) для оказания технической помощи в организации проектов ГЧП на территории субъектов Российской Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью. В процессе реализации компонента Совместного Проекта «Развитие ГЧП на пространстве СНГ» было определено перспективное для Внешэкономбанка направление деятельности, а именно участие в российской программе содействия международному развитию. Для ряда стран СНГ развитие ГЧП является одним из приоритетов политики модернизации национальной инфраструктуры. Поэтому предполагается, что в дальнейшем средства Донорского фонда будут направлены на решение различных проблем развития ГЧП в странах СНГ.

Основными направлениями развития ГЧП в России на среднесрочную перспективу, которые определяют эффективность использования данного механизма для развития общественной инфраструктуры, с нашей точки зрения, является формирование государственной политики по данному вопросу, развитие федерального и регионального законодательства, регулирующего ГЧП, формирование моделей ГЧП, основанных на

принципе «Платит государство», уточнение специфики проведения конкурсных процедур на право заключения соглашения о ГЧП, синхронизация процедур по формированию необходимых условий для запуска строительной фазы проектов ГЧП, создание новых финансовых инструментов и инструментов содействия реализации проектов ГЧП, развитие федеральных и региональных институтов развития, повышение качества государственного и муниципального управления.

Несомненно, развитие общественной инфраструктуры России с привлечением внебюджетного финансирования и компетенций частного бизнеса позволит перейти экономике страны из стагнационного посткризисного состояния в фазу устойчивого экономического роста. Необходимые условия для этого в настоящее время формируются, их основой является развивающаяся национальная система ГЧП. Внешэкономбанк является ключевым элементом этой системы, оказывает влияние на все ее составляющие.

**Анотація.** Розвиток громадської інфраструктури є пріоритетним напрямом діяльності органів державної влади та місцевого самоуправління Російської Федерації. Державно-приватне партнерство – один з інструментів розвитку. У статті подано короткий опис стану розвитку ДПП у Росії.

**Аннотация.** Развитие общественной инфраструктуры является приоритетным направлением деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. Государственно-частное партнерство – один из инструментов развития. В статье представлено краткое описание состояния развития ГЧП в России.

**Summary.** Social infrastructure development is a priority direction of activity of public authorities and local governments of the Russian Federation. Capacity of the Russian regions and municipalities to enter capital markets is significantly limited by the state regulation. Public-private partnership is one of the instruments of development. The PPP market in Russia is being established at the moment. The legal framework for PPPs has quite developed in the past decade. It allows implementing projects within various PPP models, like ВТО, ВОТ, etc., but has substantial shortcomings relating to budget, land, tariff, antimonopoly legislation. Russia's PPP market characterizes by a large number of PPP projects' in pipeline (more than 400 projects were initiated in 2011), but only limited number of PPP projects are getting to the stage of tendering and even less projects are reaching financial closure. These problems are primarily related to scarce financial resources and weak competencies of authorities to develop PPP projects. As a development institution, Vnesheconombank gives preference to projects based on PPP principles. The bank offers long-term capital for implementation of such projects. Moreover, acting through its PPP Centre, which is Russia's national hub of PPP competences, Vnesheconombank provides financial and nonfinancial support for PPP projects' preparation. Development of the national PPP system is a core element of the process of modernization of Russia's public infrastructure, whereas Vnesheconombank is the driving force for the national PPP system. ( 20 строк)

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, банк розвитку, суспільна інфраструктура, інвестиції, проекти.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, банк развития, общественная инфраструктура, инвестиции, проекты.

**Key words:** public-private partnership, development bank, social infrastructure, investment, projects.

Стаття надійшла до редакції журналу 07.11.2012 р.