

УДК 334.021

СОВРЕМЕННЫЙ РЫНОК ГЧП В СТРАНАХ БРИКС: АНАЛИЗ И СПЕЦИФИКА

Ковригина С.В.

*Федеральный исследовательский центр угля и углехимии Сибирского отделения
Российской академии наук, Кемерово, e-mail: svkovrigina@gmail.com*

В статье предпринята попытка выявления специфических особенностей рынка государственно-частного партнерства и их причин в странах БРИКС – объединения близкого России по уровню социально-экономического развития и сложившимся специфическим формам взаимоотношений между государством и бизнесом. Основой исследования послужил статистический анализ количества, объема и структуры проектов, целью которого стало определение перспектив применения в российских условиях успешных зарубежных практик. Отдельно проанализирован рынок частных партнеров в проектах ГЧП в каждой отдельной стране, объем инвестиций в проекты квази-ГЧП, а также профильное законодательство о ГЧП, определяющее в том числе задачи, вменяемые ГЧП как инструменту социально-экономического развития страны и регионов. В заключение выявлены специфические особенности рынка ГЧП в России, перспективы применения опыта стран, входящих в БРИКС.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, рынок ГЧП, квази-ГЧП-проекты, страны БРИКС

MODERN PPP MARKET IN THE BRICS: THE ANALYSIS AND SPECIFICITY

Kovrigina S.V.

*The Federal Research Centre of Coal and Coalchemistry of the Siberian Branch of the Russian
Academy of Sciences, Kemerovo, e-mail: svkovrigina@gmail.com*

The paper attempts to identify the specific characteristics of the market of public-private partnerships and their causes in the BRICS countries – Russia close association in terms of socio-economic development and the developed specific forms of relationship between government and business. The basis of the study served as a statistical analysis of the number, volume and structure of the project, the aim of which was to determine the prospects of application of successful foreign practices in the Russian conditions. Separately analyzed the market of private partners in PPP projects in each country, the volume of investment in the quasi-PPP projects, and the profile of the PPP legislation, including defining the tasks attributed PPP as an instrument of socio-economic development of the country and its regions. In conclusion, revealed specific features of the PPP market in Russia, the prospects for the use of the experiences of countries belonging to the BRICS.

Keywords: public-private partnership, PPP-market, quasi-PPP projects, BRICS

Современная мировая экономическая ситуация способствует международному экономическому и политическому сотрудничеству государств. Одним из мощных объединений, консолидирующим в масштабах мировой экономики ресурсы на базе сельскохозяйственного потенциала (Бразилия), минеральных ресурсов (Россия и Южно-Африканская Республика), недорогих интеллектуальных ресурсов (Индия) и мощной производственной базы (Китай), является БРИКС – пятерка крупных быстро развивающихся стран, наращивающая свой потенциал в мировом сообществе [4]. Поскольку в современных мировых условиях бюджетных ограничений растущими темпами традиционно государственные функции передаются бизнес-структурам, а одной из эффективных форм взаимоотношений «государство – бизнес» в целях поставки госуслуг является ГЧП, в странах БРИКС оно так же активно развивается. Для целей данной статьи под государственно-частным партнерством понимаем институциональный и организационный альянс между

государством и бизнесом в целях решения общественно-значимых задач в широком спектре сфер деятельности [2].

Задачи исследования рынка ГЧП в странах БРИКС предопределены не только тем, что данные страны близки по уровню социально-экономического развития, а также по времени возникновения и, соответственно, опыту ГЧП, но и по схожести сложившихся в них специфических форм взаимоотношений между государством и бизнесом, во многом определяющих специфику системы ГЧП в стране. Целью данного исследования является выявление специфики рынка ГЧП в странах БРИКС и перспектив применения в российских условиях успешных зарубежных практик.

Анализ современного рынка проектов ГЧП в странах БРИКС (за 1990–2015 гг.) представлен на рис. 1–4. При этом проекты в сфере энергетики включают проекты по недропользованию и электрификации, а ЖКХ-проекты – это проекты водоснабжения и канализации [6].

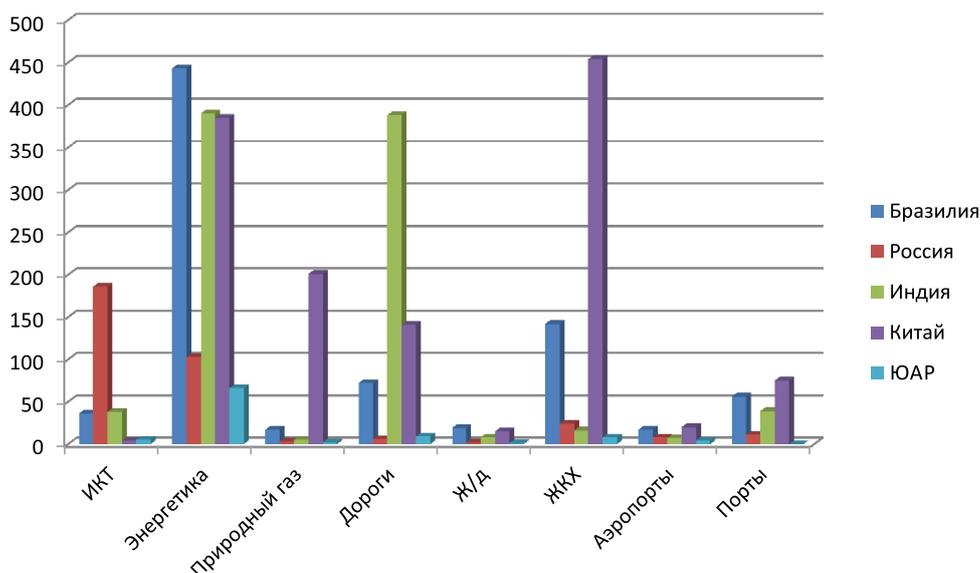


Рис. 1. Количественная структура проектов ГЧП в странах БРИКС, шт.

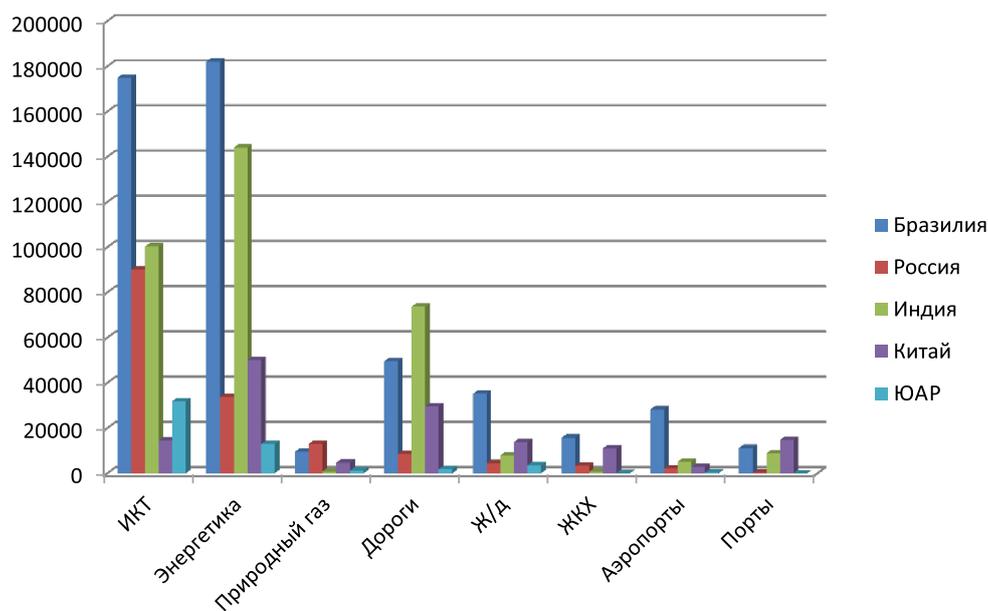


Рис. 2. Стоимостная структура проектов ГЧП в странах БРИКС, млн долл.

Из представленных рисунков видно, что в Бразилии активно развиваются ГЧП-проекты в сфере ИКТ, энергетики и строительства инфраструктуры. Инвесторами в проектах ИКТ активно представлены мексиканские компании, энергетике – крупные французские (например, «GDF Suez» – одна из крупнейших в Европе коммунальная, газовая и энергетическая компания), испанские, чилийские компании-холдинги.

В сфере водоснабжения и канализации инвесторами чаще всего выступают бразильские крупные компании либо группа небольших компаний. В целом в Бразилии широко представлено международное участие в проектах, что связано в том числе с высокой необходимостью в частных инвестициях в преддверии проведения в стране спортивных мероприятий мирового масштаба (2014 и 2016 гг.).

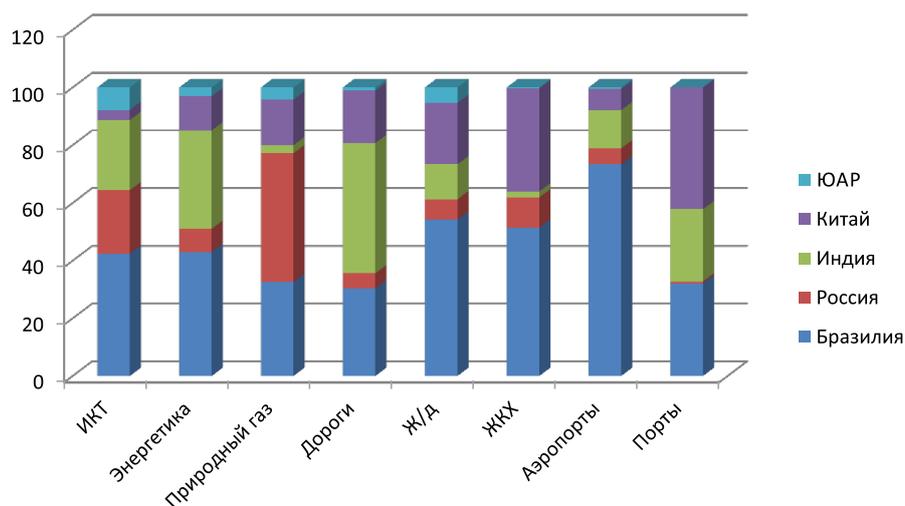


Рис. 3. Долевая структура проектов ГЧП в странах БРИКС по отраслям, %

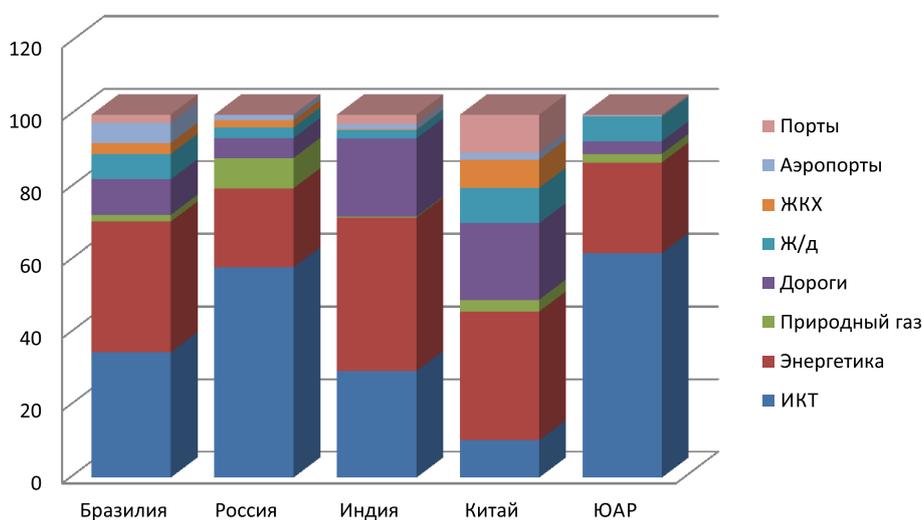


Рис. 4. Долевая структура проектов ГЧП в странах БРИКС, %

Правительство Индии видит в ГЧП один из важнейших механизмов социально-экономического развития страны, поэтому на рынке ГЧП широко представлены проекты в сфере энергетики, ИКТ и дорожного строительства [1]. Специфика индийских проектов заключается в том, что основная масса инвесторов в ГЧП-проектах – это индийские инвесторы, будь то сфера дорожного строительства (например, Ashoka Buildcon Ltd – крупнейший в стране разработчик шоссе с внушительным портфелем, насчитывающим более 28 ГЧП-проектов), энергетики, газа или ЖКХ. Это связано с наличием сти-

мулирующего инвесторов налогового законодательства. Для иностранных инвесторов также предполагаются налоговые преференции. Так, в сфере ИКТ встречаются проекты с совместным индийско-малазийским, индийско-китайским участием.

Китайский опыт ГЧП широко представлен проектами в сфере энергетики и дорожного строительства. Специфика китайских проектов такова, что при огромном количестве проектов в сферах ЖКХ (максимальное значение в пятерке БРИКС), энергетики, газовой сфере их стоимость относительно невелика, т.е. рынок представлен большим

количеством мелких проектов. Это связано с тем, что в Китае региональные и муниципальные правительства в силу дефицита бюджетных ресурсов много больше национально заинтересованы в партнерстве. Это способствует развитию регионального и местного законодательства в сфере ГЧП. Соответственно, и рынок инвесторов представлен весьма разнообразно. В основном это группы небольших компаний, как китайских, так и совместных с другими странами. Так, в сфере ЖКХ встречаются совместные с Францией, США, Малайзией, Израилем проекты, энергетике – с Тайландом, Сингапуром, Канадой. Газовые проекты, разумеется, финансируются исключительно китайскими компаниями.

В ЮАР законодательство в сфере ГЧП считается одним из самых проработанных и эффективных в мире [3]. Активнее всего в стране развиваются проекты в сфере ИКТ и энергетики. В основном частный партнер в проекте – две и более компании (ЮАР совместно с Австралией, Испанией, Италией, Индией, Китаем – в энергетических проектах, с Соединенным Королевством, Саудовской Аравией – в ИКТ-проектах). Специфична для ЮАР небольшая доля финансирования в совместных проектах (в основном 25–50%). Это связано с эффективным стимулированием на законодательном уровне зарубежных инвестиций в развитие страны.

В России широко представлены проекты в сфере ИКТ и энергетики, а также дорожного строительства, водоснабжения и канализации, газовые проекты. При этом для газовых проектов, как и энергетических, характерны большие масштабы: высокая стоимость инвестиций, крупные компании-инвесторы (международная компания «Enel», «ENI» (Италия), СУЭК, Мечел и др.), а для проектов в сфере ЖКХ – большое количество проектов с небольшой стоимостью и мелкими и средними компаниями-инвесторами. Проекты с международным участием не широко представлены в России: в сфере ИКТ немного проектов с участием Швеции, США и Нидерландов, в энергетике и газе – несколько проектов с Германией и Италией. Иными словами, как и в других странах БРИКС, проекты в сфере недропользования инвестируются в основном отечественными партнерами. В то же время в отличие от пятерки в России на законодательном уровне недостаточно стимулируются иностранные инвестиции.

В целом, для России специфично частое отсутствие в базе частных инвесторов ГЧП-проектов информации о компаниях. Возможно, это объясняется тем, что они слишком мелкие. Исследование характеристик част-

ных партнеров в ГЧП-проектах некоторых субъектов РФ, проведенное автором, свидетельствует о большом количестве региональных мелких проектов в сфере ЖКХ, в которых инвесторами в абсолютном большинстве выступают местные микро- и малые предприятия. Данная тенденция в настоящее время характерна и для Китая, и для Бразилии, в связи с чем в российских реалиях данный опыт может стать перспективным.

Что касается общероссийских тенденций, то активно развивается сфера ИКТ: по стоимости проектов впереди только Бразилия и Индия, однако это проекты небольшие, тогда как в пятерке преобладает небольшое количество крупных проектов. На общем фоне выделяется низкое финансирование российской энергетики (в которую включена и угольная отрасль, и электростанции): по количеству проектов и по инвестициям в них Россия не уступает только ЮАР.

Отдельного внимания заслуживает профильное законодательство о ГЧП в странах БРИКС, в особенности время его принятия, определяющее уровень проработанности и параметры проектов, а также факт наличия конституционных изменений в стране, потребовавшихся для закрепления ГЧП в качестве одного из важнейших инструментов социально-экономического развития (таблица), [3, 4, 5].

Из таблицы можно сделать вывод о высоком уровне проработанности ГЧП-законодательства в ЮАР, а также в Индии, несмотря на отсутствие в ней профильного закона. Китай в настоящее время более всего среди стран БРИКС нуждается в совершенствовании ГЧП-законодательства [5]. В то же время в Китае зарегистрировано минимальное в пятерке БРИКС количество проектов квази-ГЧП, что говорит об отсутствии прямой связи между профильным ГЧП-законодательством и количеством проектов квази-ГЧП.

Дело в том, что среди общей базы проектов ГЧП Всемирный банк выделяет проекты, отвечающие и не отвечающие всем признакам ГЧП (с англ. «non PPP» – не ГЧП). В российской практике такие проекты получили название «квази-ГЧП», т.е. проекты, выполняющие часть функций партнерства, например, создание условий развития рыночной и институциональной среды, внедрение инструментов государственного регулирования, соответствующих современным мировым тенденциям развития и т.д. [2]. Доли квази-ГЧП-проектов по странам БРИКС распределились следующим образом: Китай – 25,63%, Индия – 32,90%, Бразилия – 36,12%, ЮАР – 62,33%, Россия – 81,70%.

Профильное законодательство о ГЧП в странах БРИКС

	Закон о ГЧП	Конституционные изменения для ГЧП
Бразилия	Закон о ГЧП № 11079 – 2004 г.	Нет
Россия	ФЗ о ГЧП, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ N 224-ФЗ – 2015 г.	Нет
Индия	Индийский закон о контрактах (1872 г.). Нет единого законодательства о ГЧП	Введено положение об обязательной регистрации каждым штатом муниципальной корпорации для отдельной сферы
Китай	Закон о совместных предприятиях – 1997 г. Закон о договорах – 1999 г. Нет единого законодательства о ГЧП	Нет
ЮАР	Закон «Об управлении государственным бюджетом» (с последующими изменениями) – 1999 г. Закон «Об управлении бюджетами муниципальных образований» – 2003 г.	Введена статья 217

Среди причин, обуславливающих наличие большого количества квази-ГЧП-проектов в БРИКС относительно развитых зарубежных стран, имеют место и небольшой опыт применения ГЧП как альтернативы традиционным госпоставкам, и большое количество региональных и местных проектов ГЧП, поскольку именно они чаще всего не имеют возможности в силу своей социальной направленности в полной мере соответствовать всем признакам ГЧП, а также исторически сложившиеся специфические взаимоотношения между государством и бизнесом в каждой отдельной стране. Особенности взаимодействия в тандеме «государство – бизнес» в России, а также достаточно позднее появление национального закона о ГЧП (при наличии ГЧП-обеспечения на региональном уровне в полном объеме) предопределило максимальное в пятерке количество проектов квази-ГЧП.

Таким образом, можно заключить, что относительно стран БРИКС для России характерны следующие специфические особенности рынка проектов ГЧП:

- недавнее появление профильного закона о ГЧП;
- преобладающее количество проектов квази-ГЧП в структуре инвестиций;
- развитие финансирования сферы ИКТ на основе ГЧП;
- преобладание в качестве частных партнеров небольших компаний в ИКТ-и ЖКХ-сферах;
- слабое международное участие в проектах;
- относительно малый опыт использования ГЧП в энергетической и газовой сферах, за исключением немногих крупных проектов с объемными инвестициями от крупнейших российских инвесторов.

В России существуют примеры успешных проектов в энергетической и газовой сферах, реализуемых в следующих направлениях: создание профильных производств минерально-сырьевой ориентации на основе концессионных соглашений и соглашений о разделе продукции, создание объектов производственной и социальной инфраструктуры в ресурсодобывающих регионах, формирующих условия рационального природопользования, глубокой переработки и обогащения добываемых ресурсов, а также комплексное освоение недр [2]. Автор убежден, что ГЧП-проекты, ориентированные на комплексное освоение недр, в наибольшей степени способствуют устойчивому социально-экономическому развитию территорий, как в пределах отдельно взятой страны, так и в рамках объединения БРИКС. Поэтому именно рынок проектов ГЧП в сфере недропользования в настоящий момент нуждается в первоочередном внимании.

В целом, с точки зрения использования опыта стран БРИКС в российских условиях достаточно перспективным является опыт ЮАР в части разработки эффективного ГЧП-законодательства, в т.ч. в целях привлечения иностранных инвестиций, Индии – в целях развития отечественного инвестирования, Бразилии – в развитии строительства инфраструктуры, Китая – в национальных проектах недропользования и региональных и местных проектах ЖКХ.

В заключение необходимо отметить, что в странах БРИКС на достаточно высоком уровне сформированы институциональные основы ГЧП: концессионное законодательство, национальное и региональное законодательство в сфере ГЧП, центры развития ГЧП и т.д. Наднациональная система ГЧП

в объединении БРИКС в настоящее время находится в стадии становления, обмен успешными практиками между странами-членами в полной мере соответствует целям ее развития.

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда (проект № 16-18-10182 «Формирование организационно-экономических механизмов комплексного освоения недр в регионах ресурсного типа на основе партнерства науки, власти и бизнеса»).

Список литературы

1. Гафурова Г.Т. Опыт Индии в поддержке и развитии государственно-частного партнерства // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 3. – С. 52–57. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/opyt-indii-v-podderzhke-i-razviti-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva>, свободный. – Загл. с экрана.
2. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / Р.М. Нижегородцев, С.М. Никитенко [и др.]; под науч. ред. Р.М. Нижегородцева, С.М. Никитенко, Е.В. Гоосен. – Кемерово: ООО «Сибирская издательская группа», 2012. – 482 с.
3. Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. – М., 2012. – 492 с.
4. Черемная Т.С. Государственно-частное партнерство в странах БРИКС: опыт и перспективы реализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/021_cheremnayats_0.pdf, свободный. – Загл. с экрана.
5. Шань Ч. предпосылки развития и направления совершенствования механизма государственно-частного партнерства в транспортной отрасли Китая // Transport business in Russia. – 2015. – № 2. – С. 107–109 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/predposylki-razvitiya-i-napravleniya-sovershenstvovaniya-mehanizma-gosudarstvenno-chastnogo-partnyorstva-v-transportnoy-otrasli>, свободный. – Загл. с экрана.

gosudarstvenno-chastnogo-partnyorstva-v-transportnoy-otrasli, свободный. – Загл. с экрана.

6. Private Participation in Infrastructure Database // The World Bank [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true>, свободный. – Загл. с экрана.

References

1. Gafurova G.T. Opyt Indii v podderzhke i razviti-gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Aktualnye problemy ekonomiki i prava. 2013. no. 3. pp. 52–57. [Elektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://cyberleninka.ru/article/n/opyt-indii-v-podderzhke-i-razviti-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva>, svobodnyj. Zagl. s jekrana.
2. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v innovacionnoj sfere: mirovoj opyt i perspektivy Rossii / R.M. Nizhegorodcev, S.M. Nikitenko [i dr.]; pod nauch. red. R.M. Nizhegorodceva, S.M. Nikitenko, E.V. Goosen. Kemerovo: OOO «Sibirskaja izdatelskaja gruppa», 2012. 482 p.
3. Sazonov V.E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: grazhdansko-pravovye, administrativno-pravovye i finansovo-pravovye aspekty / Kafedra administrativnogo i finansovogo prava Rossijskogo universiteta druzhby narodov / Predisl. d.ju.n., prof. A.B. Zelencova. M., 2012. 492 p.
4. Cheremnaja T.S. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v stranah BRIKS: opyt i perspektivy realizacii [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/021_cheremnayats_0.pdf, svobodnyj. Zagl. s jekrana.
5. Shan Ch. predposylki razvitiya i napravleniya sovershenstvovaniya mehanizma gosudarstvenno-chastnogo partnyorstva v transportnoj otrasli Kitaja // Transport business in Russia. 2015. no. 2. pp. 107–109 [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://cyberleninka.ru/article/n/predposylki-razvitiya-i-napravleniya-sovershenstvovaniya-mehanizma-gosudarstvenno-chastnogo-partnyorstva-v-transportnoy-otrasli>, svobodnyj. Zagl. s jekrana.
6. Private Participation in Infrastructure Database // The World Bank [Elektronnyj resurs] Rezhim dostupa: <http://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true>, svobodnyj. Zagl. s jekrana.