
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО ВО ФРАНЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В.Е. Сазонов

Коллегия адвокатов «Сазонов, Маркин и партнеры»
пр. Завода Серп и Молот, 3 А, стр. 2, Москва, Россия, 112250

Статья посвящена истории становления института государственно-частного партнерства во Франции, вопросам современного состояния правового обеспечения государственно-частного партнерства во Франции и связанными с ним проблемами.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиции, Франция.

Понятие «государственно-частного партнерства» (далее — ГЧП), зародившегося в Великобритании [8. С. 3], нормативно не определено на уровне Европейского Союза. Этот термин обычно относится к форме сотрудничества между органами государственной власти и бизнес-структурами, призванной обеспечить финансирование, строительство, реконструкцию, управление и поддержание инфраструктуры и предоставление услуг [6].

В самом широком определении термин «государственно-частное партнерство» охватывает все формы объединения государственного и частного сектора для полной или частичной реализации проектов в рамках исполнения государственных функций. Эти отношения являются частью долгосрочных контрактов: они отличаются от приватизации и аутсорсинга. Инвестиционное обеспечение (инфраструктура, оборудование, здания, программное обеспечение, необходимые для реализации таких проектов) предоставляется полностью или частично частными инвесторами. Оплата, предоставленная пользователями или государственным органом, в последующем может покрыть затраты и обеспечить прибыль [8. С. 3].

В настоящее время уровень государственного долга в некоторых западных государствах подталкивает их ко все более активному задействованию механизмов и схем государственно-частного партнерства [11]. Активно развивается эта форма и во Франции [8].

Более того, Франция сегодня является одним из примеров государств, где очень активно и при этом успешно реализуются проекты государственно-частного партнерства (*partenariat public-privé* — PPP).

Правовые основы государственно-частного партнерства, в строгом смысле данного понятия, были созданы Ордонансом от 17.06.2004 [10], хотя очевидно, что и до указанной даты государство осуществляло сотрудничество с частными лицами по реализации социально значимых проектов (например, модернизация городской инфраструктуры в Париже в рамках Второй империи под руководством барона Османа).

Возможность создать новый тип договора инвестирования, расположенный между государственными закупками и аутсорсингом государственных услуг, обсуждалась во Франции с середины 1990-х гг. [8. С. 64].

Согласно ч. 1 ст. 1 указанного Ордонанса соглашение о партнерстве (*contrat de partenariat*) является административным контрактом, в соответствии с которым государство или государственное учреждение государства поручает третьей стороне в течение периода, определяемого исходя из амортизации инвестиций или условий финансирования, реализовать крупную задачу по строительству или трансформации, содержанию, обслуживанию, эксплуатации и управлению работами, оборудованием или нематериальными активами, необходимыми для выполнения государственных функций, полностью или частично за счет средств этой третьей стороны, за исключением любого участия в акционерном капитале. Соглашение о партнерстве также может своим предметом предусматривать полностью или частично реконструкцию этих сооружений, оборудования или нематериальных благ и услуг, способствующих осуществлению публичными органами власти возложенных на них государственных задач.

Следующие элементы обычно характеризуют ГЧП:

– относительная длительность партнерских отношений, включая сотрудничество, между государственным и частным партнером по различным аспектам запланированного проекта;

– метод финансирования проекта, в частности, со стороны частного сектора, иногда через комплекс договоренностей между различными субъектами. Государственное финансирование иногда выступает важнейшим элементом партнерства, иногда финансовое участие государства сведено к минимуму;

– важную роль играет трейдер, который принимает участие на разных этапах реализации проекта (проектирование, строительство, реализация, финансирование). Государственный партнер концентрируется прежде всего на определении целей с точки зрения реализации, охраны и защиты публичных интересов, качества предоставляемых услуг, ценовой политики и осуществляет контроль за соблюдением этих целей;

– распределение рисков между государственным и частным партнерами. При этом ГЧП не обязательно подразумевает, что именно частный партнер берет на себя все риски или даже самую большую долю рисков, связанных с операцией. Точное распределение рисков определяется в каждом конкретном случае в зависимости от возможностей заинтересованных сторон для оценки, мониторинга и управления ими [6].

Во Франции действует также ряд законов, создающих правовые основания для реализации схем государственно-частного партнерства в отдельных сферах. Например, Закон Франции № 2002-1094 от 29.08.2002 (с послед. изм.) [7] создает такие возможности применительно к строительству, реконструкции или модернизации объектов полиции, жандармерии и национальной обороны.

С 2004 г. по январь 2012 г. объемы контрактов в области ГЧП составили во Франции 18 млрд евро. По данным французских экспертов, объемы ГЧП могут достичь 60 млрд евро к 2020 г. «2011 год является рекордным годом», — заявил

Франсуа Бержер, глава Миссии поддержки государственно-частного партнерства (*Mission d'appui aux partenariats public-privé*), созданной правительством Франции, чтобы оказать необходимую поддержку этому типу договора [11].

К сегодняшнему дню ГЧП реализуется во Франции в сферах строительства и реконструкции медицинских учреждений [11; 12], образовательных учреждений, спортивных сооружений для массовых зрелищных мероприятий [1].

Фирма Vinci вложила в контракты ГЧП 8,9 млрд евро, из которых 7,8 млрд — в строительство высокоскоростной линии «Tours—Bordeaux». Фирма Eiffage вложила 3,7 млрд евро, Bouygues — 3,8 млрд евро. В контракты ГЧП вовлечены фирмы GDF-Suez, EDF и Veolia. Огромные контракты ГЧП ожидаются в 2012 г.: строительство железнодорожной линии Ним—Монпелье, нового здания суда в Париже (до 1 млрд евро), Кампус-плана, который включает в себя реновации и модернизации кампусов двенадцати университетов. Кроме того, запланировано создание 24 000 новых мест в тюрьмах к 2017 г. [12].

Вместе с тем схемы ГЧП во Франции воспринимаются далеко не однозначно [5]. В этой области есть множество пока не решенных проблем.

По мнению Себастьяна Рамну, «эта система по-видимому таит в себе подводные камни. Прежде всего, арендная плата, в конечном счете, выплачиваемая государством своему партнеру по некоторым схемам соглашений о партнерстве, может превышать в два-три раза первоначальную стоимость оборудования. Комплекс Balard, будущий французский Пентагон, оценивается в 745 000 000 евро, но это будет стоить Французскому государству более 3,5 млрд евро в качестве арендной платы в течение двадцати семи лет». «ГЧП — это просто скрытая форма долга, это перекладывание основной нагрузки по долгам на потом», — говорит исследователь Филипп Арлэн [11].

Как заявляет финансовый консультант муниципалитетов Мишель Клопфер: «Я видел, что некоторые предварительные оценки стоимости проектов в рамках ГЧП намеренно искажены, чтобы оправдать использование ГЧП. Я видел грубые ошибки в оценках финансовых затрат или в безосновательном изменении экономии на техническое обслуживание с 20 до 25% в пользу частного капитала. Все фирмы, адвокаты, финансовые консультанты напрямую заинтересованы в ГЧП, которые обеспечивают им работу в течение многих лет» [12].

Есть еще ряд связанных с ГЧП проблем, не нашедших пока своего решения.

Поэтому актуализируются задачи не только продвижения в России схем ГЧП и их правового обеспечения, что уже в позитивном плане заявлялось высшими лицами нашего государства [2; 3; 4], но и создания моделей оценки эффективности ГЧП, в частности оценки эффективности структуры капитала в государственно-частных партнерствах [9], выработки и внедрения механизмов предупреждения тех проблем, с которыми столкнулось государство при реализации схем ГЧП во Франции и в других зарубежных странах.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Понкин И.В. Создание эффективной спортивной инфраструктуры как одно из приоритетных направлений национальной модернизации // Вестник РУДН: Серия «Юридические науки». — 2011. — № 4. — С. 117–123.

- [2] Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин, прибывший с рабочей поездкой в Саратов, встретился с представителями музейного сообщества. URL: <http://www.premier.gov.ru/visits/ru/18643/events/18638>.
- [3] Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин принял участие в пленарном заседании Всероссийской конференции транспортников в Новосибирске. URL: <http://premier.gov.ru/events/news/17004>.
- [4] Путин В.В. Нам нужна новая экономика // Ведомости. — 2012. — 30 янв. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1488145/o_nashih_ekonomicheskikh_zadachah.
- [5] Les mauvaises affaires des partenariats public-privé // Le Monde. — 2012. — 9 January. URL: http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/01/09/les-mauvaises-affaires-des-partenariats-public-privé_1627238_3234.html.
- [6] Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics Et des concessions. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0327:FR:NOT>.
- [7] Loi № 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure // Journal officiel de la République Française. — 30 août 2002. — P. 14398–14410. URL: http://legifrance.com/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20020830&numTexte=1&pageDebut=14398&pageFin=14410.
- [8] Marty F., Voisin A., Trosa S. Les partenariats public-privé. — Paris: Éditions La Découverte, 2006. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/9/41768196.pdf>.
- [9] Moszoro M., Gasiorowski P. Optimal Capital Structure of Public-Private Partnerships // International Monetary Fund Working Paper. — 2008. — № 1. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1087179.
- [10] Ordonnance du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie № 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat // Journal officiel de la République Française. — 19 juin 2004. — Texte 2. URL: http://legifrance.com/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20040619&numTexte=2&pageDebut=10994&pageFin=11001.
- [11] Ramnoux S. Grands travaux: une bombe à retardement de 60 Mds Ъ // Le Parisien. — 2012. — 9 January. URL: <http://www.leparisien.fr/economie/grands-travaux-une-bombe-a-retardement-de-60-mdseur-09-01-2012-1803940.php>.
- [12] Rey-Lefebvre I., Clavreul L. Hôpital Sud Francilien: les collectivités ne peuvent plus se passer des PPP // Le Monde. — 2012. — 24 January.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN FRANCE: PROBLEMS AND PROSPECTS

V.E. Sazonov

The Head of the Bar «Sazonov, Markin and partners»
3 A, stroenie 2, Zavod Serp & Molot st., Moscow, Russia, 112250

The article describes the history of the institute of public-private partnerships in France, studied the current state of legal questions of the providing the public-private partnerships in France and of the related issues.

Key words: public-private partnerships, investment, France.