

УДК 338.23

**Г.Т. ГАФУРОВА,**

*кандидат экономических наук, доцент*

*Институт экономики, управления и права (г. Казань), Россия*

## **ОПЫТ ИНДИИ В ПОДДЕРЖКЕ И РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

**Цель:** определение особенностей организации проектов государственно-частного партнерства в Индии.

**Методы:** абстрактно-логический и исторический.

**Результаты:** выявлены существенные механизмы государственной поддержки государственно-частного партнерства в Индии. Определены преимущества и недостатки действующей в стране модели ГЧП.

**Научная новизна:** проведена комплексная оценка институтов государственно-частного партнерства в Индии, определены возможности использования положительного опыта для России.

**Практическая значимость:** в возможности использования ключевых механизмов поддержки ГЧП в российской практике.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство; ГЧП; Индия; инфраструктура; зарубежный опыт.

### **Введение**

Азиатский рынок является одним из наиболее динамично развивающихся рынков государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Страны Азии имеют меньшие финансовые возможности по реализации проектов в социальной сфере и в модернизации инфраструктуры, однако количество проектов, реализуемых здесь, растет с каждым годом. Лидерами по количеству проектов, заключаемых в последние годы, являются страны, характеризующиеся значительным ростом ВВП: Китай, Тайланд, Индия, Япония. Индия обладает одним из наиболее положительных примеров организации государственно-частных партнерств с использованием богатого ассортимента механизмов их поддержки. Поэтому в статье будет изучен опыт Индии по поддержке проектов, реализуемых через механизм ГЧП.

### **Результаты исследования**

Всплеск интереса правительства Индии к государственно-частным партнерствам начался примерно 10 лет назад. По оценкам Министерства финансов, стране необходимо тратить примерно 8% годового ВВП на вложения в инфраструктуру, чтобы обеспечить стране качественное экономическое развитие. Поэтому в долгосрочных планах ГЧП рассматривается как один из наиболее перспективных механизмов инвестиций в инфраструктуру.

В связи с этим практически все проекты ГЧП в настоящее время реализуются в этой сфере (рис. 1).

Количество проектов в инфраструктурной сфере за последние двадцать лет в Индии перевалило за 600, с общим объемом капиталовложений в 273 млрд долл. Лидирующие позиции в структуре проектов занимают электроэнергетика и дорожное строительство.

Всего на 1 января 2012 г. в базе данных ГЧП Индии числится 758 проектов, суммарная стоимость которых составляет 3,38 трлн рупий. Основной объем инвестиций связан со строительством дорог, портов и энергетикой (рис. 2).

Доля проектов, связанных с социальной политикой, в Индии минимальна, хотя перспективы этой сферы и признаются на правительственном уровне. За время существования института ГЧП в Индии реализовано 17 проектов в области образования и 8 – в сфере здравоохранения. Вместе с тем Департаментом по экономическим вопросам Минфина Индии в 2012–2013 гг. совместно с Азиатским банком развития запущены пилотные проекты в стратегически важных социальных отраслях.

Правительство Индии рассчитывает, что в случае успеха этих проектов они выступят катализатором подобных проектов в дальнейшем. По данным Министерства финансов Индии, 27 пилотных проектов охватывают такие вопросы, как обеспечение начального и второго образования в сельской местности, развитие сельской инфраструктуры, строительство новых больниц и диагностических центров, а также обеспечение населения доступным жильем [1, с. 23].



Рис. 1. Инфраструктурные проекты ГЧП в Индии\*

\* Источник: База данных Всемирного Банка по проектам ГЧП в инфраструктуре. – URL: [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreCountry.aspx?countryId=152](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=152)

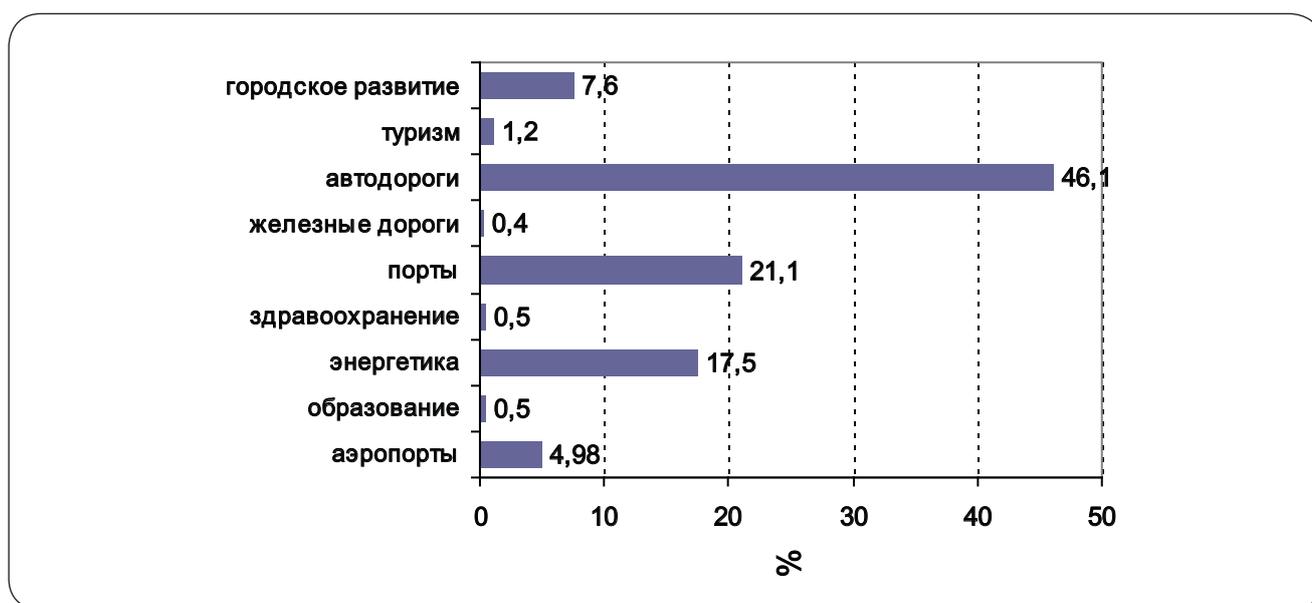


Рис. 2. Структура ГЧП проектов, реализуемых в Индии\*

\* Источник: URL: <http://www.pppinindia.com/database.php>

Профильное законодательство, регулирующее государственно-частное партнерство, в стране отсутствует. Однако в Индии формируется целая система институтов, отвечающих за развитие и обеспечение функционирования ГЧП, в результате чего было достаточно детально проработаны вопросы проектов ГЧП, начиная от момента формирования проекта и заканчивая контролем за его реализацией.

Вопросы ГЧП регулируются сразу несколькими ведомствами.

Ведущим регулятором на рынке ГЧП в Индии является Секретариат по ГЧП и инфраструктуре. Это основной регулятивный орган, осуществляющий разработку типовой проектной документации, а также мониторинг прогресса проектов ГЧП по достижению ключевых показателей. На сайте

Секретариата также размещается информация об объявленных тендерах на проведение работ, формы документов для подачи заявки, а также правила разработки, оценки и утверждения проектов ГЧП [2].

Важнейшие функции в поддержке партнерств отведены отделению ГЧП в Департаменте по экономическим вопросам Министерства финансов Индии. Совместно с Правительством Индии был сформирован информационный портал, позволяющий потенциальным инвесторам ознакомиться с возможностями и организационными вопросами функционирования ГЧП в Индии [3].

В 2005 г. Департаментом были разработаны правила утверждения проектов ГЧП, результатом чего стало создание специального Комитета одобрения проектов ГЧП (*Public Private Partnership Approval Committee (PPPAC)*). Деятельность комитета основана на рассмотрении и анализе заявок, поступающих от различных министерств и ведомств. На основании положительного решения комитета объявляется тендер на право реализации проекта.

Вся процедура формирования партнерства соответствует принятой международной практике и проходит в 4 этапа:

1 этап – идентификация проекта. Он предполагает стратегическое планирование, предварительный технико-экономический анализ, оценка необходимости и целесообразности реализации проекта. Также проводится оценка соотношения цены и качества проекта, а также сопоставление проекта со стандартными государственными закупками.

2 этап – развитие проекта. На этой стадии происходит структурирование проекта, подготовка технической и договорной документации, финансово-экономическая оценка проекта.

3 этап – внедрения проекта. На данном этапе осуществляются закупки, выдаются подряды на строительство.

4 этап – мониторинг проекта. Контроль за реализацией проекта будет осуществляться на протяжении всего жизненного цикла контракта для обеспечения своевременности его исполнения и оказания помощи в случае необходимости.

Правительство Индии, рассматривая ГЧП как одно из основных направлений развития, создало ряд механизмов его поддержки:

1. Индийский Фонд развития инфраструктурных проектов (*India Infrastructure Project Development Fund, IIPDF*). Этот фонд формируется в размере 1 млрд рупий и предназначен для компенсации части расходов по подготовке проекта – подготовке проектно-сметной документации, оплаты консультационных услуг и других необходимых работ. Помощь предоставляется на бесплатной основе в объеме до 75% затрат, однако в условиях договора с частным партнером будет прописано, что подрядчик должен компенсировать понесенные Фондом затраты в виде 40% от вознаграждения за успех (в том случае, если частный партнер инвестирует деньги в проект). Если проект предполагает передачу объекта в управление, т.е. партнер не несет никаких инвестиционных расходов или они минимальны, то сумма, уплачиваемая Фонду с вознаграждения, составит 25%. Для выполнения этого требования претендентами на получение помощи из Фонда могут стать только компании, ожидаемая прибыльность которых по итогам реализации проекта составит не менее 20% (если речь идет о концессиях), или сэкономленные средства должны компенсировать затраты государства в течение 6–8 лет (если речь идет о контрактах на управление) [4]. По данным портала PPP in India, за время существования проекта были предоставлены субсидии по 40 проектам общей суммой 45,6 трлн рупий [5].

2. Система субсидирования дефицита жизнеспособности (*Viability Gap Funding, VGF*). Данная система предполагает финансовую поддержку проектов, реализация которых признана целесообразной по экономическим или иным причинам, но которые не отвечают критерию возвратности средств, т.е. являются малоприбыльными. Решение о выделении субсидий принимает Министерство финансов в том случае, если объем дефицита проекта не превышает 2 трлн рупий (примерно 12 млрд долл.), либо Исполнительный комитет при Кабинете министров (если объем дефицита превышает величину в 2 трлн рупий). Рассчитывать на помощь со стороны государства могут проекты, реализуемые в таких сферах, как строительство дорог, мостов, железных дорог, электроэнергетика, городская инфраструктура (транспортное обслуживание, канализация, переработка отходов), добыча нефти и газа, а также строительство нефтепроводов и др. Максимальный объем субсидии составляет 20% от объема

капиталовложений [6]. По данным годового отчета Министерства финансов Индии, с момента старта программы помощь в рамках такой схемы поддержки была предоставлена по 146 проектам на общую сумму 154,48 млрд рупий [1].

3. Индийская инфраструктурная финансовая компания (*India Infrastructure Finance Company Ltd., IIFCL*), созданная в январе 2006 г. Компания была создана для поддержки значимых инфраструктурных проектов различными методами. К таким методам относятся: 1) долгосрочные кредиты; 2) рефинансирование долгов перед другими банками; 3) субсидирование обязательств; 4) субординированные кредиты; 5) повышение кредитного рейтинга (на экспериментальной основе). В любом случае, объем кредитов, выдаваемых IIFCL не должен превышать 20% от общего объема финансирования, а сумма предоставленных субсидий – 10%. Доля субординированного кредита (кредита, по которому до окончания строительства объекта капитальная сумма долга не уплачивается) не должна превышать 10% от суммы финансирования по проекту. Сама программа получила название SIFTI. Финансирование деятельности компании осуществляется за счет сформированного уставного капитала, а также за счет долгосрочных кредитов, привлекаемых на внутреннем рынке и кредитов, полученных от международных финансовых организаций, таких как Всемирный банк и Азиатский банк развития, под гарантии правительства Индии. В соответствии с отчетами IIFCL за время существования компании уже было профинансировано 177 проектов на общую сумму в 225 трлн рупий [7].

4. В сфере ГЧП активно применяется механизм налоговых стимулов. Так, участие частных инвесторов в ГЧП предполагает освобождение их от налогов (для отдельных проектов период налоговых каникул может достигать 10 лет) и отмену импортных пошлин на ввоз оборудования и техники для дорожного строительства [8].

В финансировании проектов ГЧП Индия активно привлекает иностранный капитал. Недостаток собственных финансовых ресурсов, а также стремление Индии интегрироваться в мировую экономику приводят к тому, что привлечение иностранных партнеров в проектах достаточно серьезно поощряется. Так, для прямых иностранных инвестиций открыт прямой доступ для развития дорожной сети с возможностью

100% участия иностранного капитала, инвестор полностью освобождается от налога на доходы на 10 лет, а также возможность получения субсидий по программе VGF.

В настоящее время 35% всех реализуемых проектов финансируется за счет объявления международных конкурсных торгов. Больше всего иностранный капитал представлен в таких сферах, как строительство аэропортов, морских портов и автомобильных дорог [9]. Например, в строительстве портов задействованы такие крупные иностранные компании, как Maersk, P&O, Dubai Ports International, Port of Singapore Authority и др.

Одним из самых амбициозных для Индии проектов за все время существования ГЧП стало строительство сети дорог так называемого «золотого четырехугольника» – магистрали, соединяющей Дели, Мумбаи, Ченнаи и Калькутту общей протяженностью около 18 тыс. км. Программа предусматривает дальнейшее строительство четырехполосных скоростных дорог протяженностью еще порядка 35 тыс. км. Общий бюджет проекта по строительству магистралей составляет 2,2 трлн рупий.

Кроме того, среди показательных можно выделить такие проекты, как:

1) строительство первого частного в стране водопровода в Тирупуре (шт. Тамилнаду). Суммарные затраты правительства штата составили всего около 12,5 млн долл., 217,5 млн долл. внес частный инвестор. Реализация проекта осуществлялась путем создания проектной компании, уставный капитал которой был сформирован правительством штата Тамилнаду и компанией IL&FS;

2) реконструкция и расширение дороги восточного побережья, в котором затраты частной компании в 12 раз превысили вложения правительства штата Тамилнаду;

3) строительство двухпричального морского контейнерного терминала Nhava Sheva. Проект реализован совместно компанией P&O Australia и Jawaharlal Nehru Port 'Crust [8].

В целом опыт Индии показывает, что для динамично развивающейся страны применение механизмов ГЧП может стать мощным толчком к росту капиталовложений, модернизации инфраструктуры и решению наиболее важных задач обеспечения качества государственных услуг. Это не означает, что весь опыт Индии характеризуется успешными примерами реализации проектов ГЧП. Например, в последние годы отмечается

дефицит финансирования со стороны частного сектора, отсутствие крупных игроков на рынке и административные ограничения для участия в проектах ГЧП для мелких инвесторов. Например, в сфере дорожного строительства – ведущей отрасли ГЧП в Индии, в последние годы можно наблюдать невыполнение плана по некоторым проектам – из запланированных в 2011–2012 гг. 8 тыс. км дорог реально было отстроено только 4 тыс. км. Причиной такого результата является оптимистичный взгляд Комиссии по планированию – плановый объем реализации проекта рассчитан, исходя из строительства 20 км дорог в день, что представляется крайне трудно реализуемой задачей.

Но не только в этом проблема. Сама скорость строительства постоянно сокращается. Если в 2009 г. скорость строительства дорог составляла 85% от планового значения (20 км в день), то в 2012 г. – только 33%. В результате наблюдается задержка реализации проекта от 4 до 37 месяцев. Разумеется, это касается не всех проектов, а только тех, которые характеризуются неэффективным управлением, ведь исторически в Индии большинство проектов реализуются в срок. Предположительно, задержки в строительстве могут быть связаны с решением земельных проблем, когда строительство осуществляется на участках, находящихся в частной собственности. Для решения этих проблем правительством Индии подготовлен законопроект, который устанавливает ускоренную процедуру согласования вопросов переселения населения, определения размеров компенсаций в надежде, что это значительно ускорит реализацию проектов.

Другим спорным моментом в реализации проектов ГЧП является система налогообложения. С одной стороны, проектными компаниям предоставляются «налоговые каникулы», но при этом на них ложится обязанность уплачивать минимальный альтернативный налог в том случае, если в каком-то периоде балансовая прибыль оказывается выше налогооблагаемой. По данным индийского отделения международной компании PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), с 2005 г. величина налога выросла с 7,5 до 18,5% [10, с. 22]. Это значительно влияет на жизнеспособность проектов ГЧП.

Несмотря на это, потенциал роста ГЧП в Индии огромен. Это динамично развивающаяся страна, испытывающая серьезную потребность в инвестициях, модернизации инфраструктуры и

социальной сферы. Пока основной упор делается на строительство дорог, аэропортов и морских портов, однако и проекты в области образования и здравоохранения рассматриваются как одни из наиболее перспективных в будущем.

### Выводы

Опыт Индии в части поддержки проектов является одним из наиболее показательных и может служить примером для развития механизмов государственно-частного партнерства в России.

Отечественная практика ГЧП пока далека от совершенства. В связи с этим изучение положительного зарубежного опыта может стать катализатором для развития российского ГЧП. В пользу использования опыта Индии говорит несколько фактов:

1) с 1990 г. в Индии было реализовано более 750 проектов, из которых менее только 6 закончились неудачей (менее 1%);

2) Индия имеет сопоставимые с Россией условия развития, что подтверждается вхождением этих стран в общую группу БРИКС;

3) в Индии выработано значительное число механизмов поддержки ГЧП, основная идея которых может быть использована в России.

По нашему мнению, наиболее положительным и ценным для России является опыт по предоставлению льгот иностранным инвесторам, доля которых в Индии составляет более 35%, а также финансовая поддержка жизнеспособности стратегически важных для страны проектов. Во многом положительный опыт Индии связан со стандартизированным подходом к формированию проектов, что может быть использовано в России при разработке стандартов ГЧП.

### Список литературы

1. Годовой отчет Министерства финансов Индии: Annual Report 2012–13. – URL: <http://www.finmin.nic.in/reports/AnnualReport2012-13.pdf>
2. Secretariat for PPP & Infrastructure. – URL: <http://www.infrastructure.gov.in>
3. Портал ГЧП в Индии. – URL: <http://www.pppinindia.com/index.php>
4. Uttarakhand Public-Private Partnership Cell. – URL: [http://cell.upppc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15:iipdf-goi&catid=22:policies-rules-schemes&Itemid=35](http://cell.upppc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15:iipdf-goi&catid=22:policies-rules-schemes&Itemid=35)
5. PPP in India. – URL: [http://www.pppinindia.com/projects\\_pppac.php](http://www.pppinindia.com/projects_pppac.php)
6. PPP in India. – URL: <http://www.pppinindia.com/approval-committees.php>

7. Официальный сайт IIFCL. – URL: [http://www.iifcl.org/Content/about\\_us.aspx](http://www.iifcl.org/Content/about_us.aspx)

8. О государственно-частном партнерстве в Индии. – URL: [http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP\\_in\\_India.pdf](http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_in_India.pdf)

9. PPP in India. – URL: <http://www.pppinindia.com/database.php>

10. The road ahead: Highways PPP in India. – URL: [http://www.pwc.in/en\\_IN/in/assets/pdfs/publications-2012/the-road-ahead-highways-ppp.pdf](http://www.pwc.in/en_IN/in/assets/pdfs/publications-2012/the-road-ahead-highways-ppp.pdf)

В редакцию материал поступил 19.07.13

© Гафурова Г.Т., 2013

### Информация об авторе

**Гафурова Гульнара Талгатовна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит», Институт экономики, управления и права (г. Казань)

Адрес: 420111, г. Казань, ул. Московская, 42, тел.: (843) 231-92-90

E-mail: [gafurova@ieml.ru](mailto:gafurova@ieml.ru)

**Как цитировать статью:** Гафурова Г.Т. Опыт Индии в поддержке и развитии государственно-частного партнерства // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 3(27). – С. 52–57.

**G.T. GAFUROVA,**

*PhD (Economics), associate professor*

*Institute of Economics, Management and Law (Kazan), Russia*

### INDIA'S EXPERIENCE IN SUPPORTING AND DEVELOPING THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

**Objective:** to define the features of project organization of state-private partnership in India.

**Methods:** abstract-logical and historical.

**Results:** the sufficient mechanisms of state supporting of state-private partnership in India are revealed. The advantages and disadvantages of the existing of state-private partnership model are defined.

**Scientific novelty:** the complex evaluation of the institutions of state-private partnership in India is carried out, the possibilities to use positive experience in Russia are defined.

**Practical value:** possibility to use the key mechanisms of state-private partnership support in the Russian practice.

**Key words:** state-private partnership; India; infrastructure; foreign experience.

### References

1. *Godovoi otchet Ministerstva finansov Indii: Annual Report 2012–13* (Annual report of India Ministry of Finance: Annual Report 2012–13), available at: <http://www.finmin.nic.in/reports/AnnualReport2012-13.pdf>

2. *Secretariat for PPP & Infrastructure*, available at: <http://www.infrastructure.gov.in>

3. <http://www.pppinindia.com/index.php>

4. *Uttarakhand Public-Private Partnership Cell*, available at: [http://cell.upppc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15:iipdf-goi&catid=22:policies-rules-schemes&Itemid=35](http://cell.upppc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15:iipdf-goi&catid=22:policies-rules-schemes&Itemid=35)

5. *PPP in India*, available at: [http://www.pppinindia.com/projects\\_pppac.php](http://www.pppinindia.com/projects_pppac.php)

6. *PPP in India*, available at: <http://www.pppinindia.com/approval-committees.php>

7. [http://www.iifcl.org/Content/about\\_us.aspx](http://www.iifcl.org/Content/about_us.aspx)

8. *O gosudarstvenno-chastnom partnerstve v Indii* (On the state-private partnership in India), available at: [http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP\\_in\\_India.pdf](http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_in_India.pdf)

9. *PPP in India*, available at: <http://www.pppinindia.com/database.php>

10. *The road ahead: Highways PPP in India*, available at: [http://www.pwc.in/en\\_IN/in/assets/pdfs/publications-2012/the-road-ahead-highways-ppp.pdf](http://www.pwc.in/en_IN/in/assets/pdfs/publications-2012/the-road-ahead-highways-ppp.pdf)

### Information about the author

**Gafurova Gulnara Talgatovna**, PhD (Economics), associate professor of “Finance and Credit” chair, Institute of Economics, Management and Law (Kazan)

Address: 42 Moskovskaya Str., 420111, Kazan, tel.: (843) 231-92-90

E-mail: [gafurova@ieml.ru](mailto:gafurova@ieml.ru)

**How to cite the article:** Gafurova G.T. India's experience in supporting and developing the state-private partnership, *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2013, No. 3(27), pp. 52–57.

© Gafurova G.T., 2013