Александр БАЖЕНОВ
– директор Центра государственно-частного партнерства Внешэкономбанка



Для того, чтобы антикризисный эффект имел место, должно быть одновременное совпадение масштаба применения инструментов государственно-частного партнерства, скорости их использования и достаточного обеспечения надежности участия государства или муниципалитетов в инвестиционных проектах.

Государственно-частное партнерство: ослабление рисков

Развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) или Public-Private Partnership (PPP) в России – одна из актуальных тем современной экономической жизни страны, поэтому ГЧП требует пристального внимания на различных уровнях его становления. В нынешних условиях роль государства в экономике возрастает, и для сохранения ее рыночной структуры применение государственно-частного партнерства неизбежно. Немаловажная роль в этом отведена институтам развития, к числу которых с мая 2007 года относится Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» [1].

Сегодня государственно-частное партнерство находится на пике активности обсуждения. Финансовый кризис 2008 года вновь породил дискуссию на тему роли государства в экономическом развитии. В этой связи можно вспомнить о том, что еще Дж. Кейнс в своих трудах отказывается от некоторых основных постулатов неоклассического учения, в частности от рассмотрения рынка как идеального саморегулирующегося механизма. Рынок, с его точки зрения, не может обеспечить «эффективный спрос», поэтому стимулировать его должно государство посредством кредитно-денежной и бюджетной политики [2]. Эта политика поощряет частные инвестиции и рост потребительских расходов таким образом, чтобы способствовать наиболее быстрому росту национального дохода.

В современных условиях развития России ГЧП

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 2. 2009 г. Стратегическим курсом ответственности и партнерства *(авторы Б. Злобин, И. Коляскин)*

№ 3. 2009 г. Партнерство – предпосылка успешного управления субфедеральным и муниципальным долгом *(автор В. Кабашкин)*

вполне может считаться одним из новых инструментов поддержки экономики во время кризиса. Средства бюджетов всех уровней, инвестиционного фонда и банков развития ограничены. Поэтому создание новых возможностей и условий финансирования на разных уровнях власти в сегодняшних условиях приобретает острую необходимость.

При реализации инвестиционных проектов на условиях ГЧП государство привлекает частный бизнес для осуществления своих собственных задач, которые оно не может решить в рамках бюджетных ограничений и рационально сформированных компетенций. В частности, в нашей системе государство отвечает за городскую и транспортную инфраструктуру, за здравоохранение, образование и социальное обеспечение, безопасность и правопорядок, оборону, геологоразведку. В перечисленных сферах у государства множество полномочий и инструментов управления. Одновременно велик и спрос на повышение качества услуг государства и эффективность их предоставления. Учитывая размеры указанных отраслей, их дальнейшее развитие крайне важно для преодоления кризиса. Государственно-частное партнерство, как представляется, может повлиять на возобновление развития в этих отраслях в условиях кризиса. Поэтому спрос на ГЧП возможен очень существенный.

Для этого достаточно вспомнить, что ГЧП является альтернативой прямому бюджетному финансированию капитальных вложений. Механизмы ГЧП реализуются через базовую конструкцию привлечения внебюджетных инвестиций в развитие различных видов общественной инфраструктуры и публичных услуг. Это означает, что государство, контролируя отрасли, связанные с инфраструктурой, государственными или муниципальными услугами, в силах сделать больше в рамках имеющихся источников, сформировать необходимый рычаг. ГЧП позволяет привлекать частные ресурсы в государственные задачи, потому что государство участвует в управлении рисками проекта. При этом оно использует свой весьма специфический и ценный ресурс – способность в рамках правовой системы и политической стабильности формировать некий «коридор будущего», определяющий сохранность и возвратность частных капиталовложений.

Такая структура ГЧП имеет принципиальное отличие от той модели, которая до сих пор пропагандировалась в России, – со складчиной государства и частного бизнеса (собственно, на практике действовал принцип: «я построю шахту, а вы постройте дорогу»). При такой конструкции ГЧП не возникает финансового рычага, так как никто из ее участников взаимными рисками не управляет. На самом же деле ГЧП должно быть ориентировано на разделение рисков. Именно эта его особенность выходит на первый план для частного бизнеса, особенно в условиях кризиса.

Общеизвестно, что во время кризиса бизнесмены в первую очередь обращают внимание на риски [3]. Ими эффективно может управлять государство. Как представляется автору, именно этот факт должен стать катализатором развития ГЧП в России. Рассмотрим, к примеру, проекты по развитию инфраструктуры для освоения природных ресурсов. Цена на большинство этих ресурсов сейчас резко упала. В этих условиях запускать проекты по добыче природных ресурсов нерационально, потому что не существует финансовых предпосылок к тому, что частные инвестиции окупятся. А вот государство при оценке подобных проектов имеет возможность поддерживать их с точки зрения своего понимания рисков, учитывая перспективы экономической политики, ориентированной на долгосрочный рост. В ее рамках проект создает будущие доходы бюджета, и они могут использоваться, в том числе, для расчетов по привлекаемому частному финансированию. В этом, как видится, и заключается отличие. В рамках концепции Инвестиционного фонда Российской Федерации государство выступает в роли инвестора. Именно оно вкладывает средства в свою инфраструктуру из расчета окупаемости осуществляемых бюджетных затрат за счет будущих доходов от частных проектов. В рамках же концепции ГЧП государство является уже заказчиком. Оно поддерживает риски частных инвестиций в инфраструктуру, для чего готово потратить возникшие за счет этих инвестиций будущие доходы бюджета на обеспечение приемлемой рентабельности таких инвестиций.

В условиях кризиса, как представляется автору, государство является лучшим заемщиком. Через механизм ГЧП оно может использовать эту силу, то есть как бы за балансом бюджета создать сопоставимое по надежности суверенному менеджменту управление рисками проекта. Это предполагает использование уже не только силовых качеств вертикали власти, но и других механизмов и процедур управления. Так, возвратность денег пенсионного фонда, вложенных в какой-то инфраструктурный проект, в большей степени будет определяться механизмами тарифного регулирования, например изменением платы за проезд. А это уже инструмент управления в руках государства, который оно может использовать на протяжении последующих 15-20 лет. Иными словами, возникает спрос на высокое качество государственного управления. Собственно, если есть такое управление, то есть и «тихая гавань» для инвесторов. Как видится, в этой ситуации государство должно научиться давать «обещания» по проектам в форме, которая позволяет через арбитражный суд получать компенсацию потерь, возникших из-за невыполнения властями своих обязательств. Чтобы таких случаев не было, государство должно обеспечивать риски регулирования исходя не из абстрактного таргетирования инфляции за счет тарифов, а из понимания конкретной экономики инфраструктурного проекта, обеспечивающего экономический рост.

В свою очередь, частный инвестор возьмет на себя риски соблюдения сметы, времени и качества строительства. Например, опыт Великобритании говорит о том, что если обычно менее 50% проектов, финансируемых государством, реализовывалось в точности согласно установленному времени и бюджету, то при использовании государственно-частного партнерства этот показатель составляет 80-90%. Таким образом, благодаря ГЧП уйдет долгострой и перманентный ремонт, начнется экономический рост, увеличится предложение и улучшится качество товаров и услуг, повысится эффективность использования ресурсов, снизится и инфляция.

Управляя рисками, государство может создать большие новые рынки, ориентированные на российских производителей, строителей и сервисные компании. Применительно к роли инфраструктурного стимулирования экономики в кризисной ситуации обычно говорят, что так государству предлагается заместить исчезающий частный спрос на инвестиции. В наших же условиях это будет даже не кризисным развитием. Просто, как представляется, государство продолжит приводить в норму то, за что отвечает.

При этом у него имеются конкретные инструменты, чтобы удовлетворить этот спрос. По мнению автора, не стоит ожидать, что стимулирование развития инфраструктуры в нашей стране может быть сопоставимо с эффектом от аналогичной деятельности в Китае. Там уже имеется отработанная модель ГЧП, есть задел проектов, сформированная база инвесторов, развитая крупная строительная отрасль.

Для того, чтобы антикризисный эффект имел место, должно быть одновременное совпадение масштаба применения инструментов ГЧП, скорости их использования и достаточного обеспечения надежности участия государства или муниципалитетов в инвестиционных проектах. По сути, в регионах страны на практике должна быть реализована Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, которая предусматривает организацию «...на региональном уровне системы взаимодействия по реализации приоритетных инвестиционных проектов, которая должна включать как организацию взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций, так и интеграцию финансовых ресурсов бюджетов всех уровней, средств государственных корпораций, средств частных инвесторов, привлечения заемных средств».

Масштаб потенциальных рынков для ГЧП понятен. По этой причине, например, в стратегии Внешэкономбанка ставится задача добиться доли проектов на условиях ГЧП в портфеле банка к 2012 году на уровне не менее трети. С учетом других источников софинансирования проектов это предполагает создание рынка проектов ГЧП на уровне 3-5 млрд долларов в год. При сопоставимых размерах нашей экономики с экономикой Великобритании мы бы достигли уровня в одну треть от английского рынка таких проектов. Как видим, скорость организации проектов ГЧП, к сожалению, низкая. Например, конкурсы на транспортные концессионные проекты длились более двух лет, и надо было дождаться кризиса, чтобы комунибудь данные проекты отдать.

Наряду с этим, как показывает практика, имеется масса осложнений в процедурах торгов. На самом деле ГЧП во многих странах дано право обслуживать территорию, например, предоставлять услугу водоснабжения на территории муниципального образования (а не класть металлическую трубу, предположим, на улице Чапаева по заказу муниципалитета). Тогда частник имеет возможность конкурировать не только по качеству строительства и дешевизне привлекаемых ресурсов, но и по техническим решениям (например, проложить стеклопластиковую трубу на улице имени кого-то дешевле в долгосрочной перспективе и более эффективно для качества водоснабжения). Выигрывает конкурс на реализацию проекта тот, кто предложит лучшее решение, сделает его более эффективным, более дешевым. В странах Европейского союза для таких сложных проектов существует понятие конкурентного диалога. При этом государству производить процесс закупки такого рода проще, потому что есть уже четко определенные функция и требования к качеству услуг и эффективности эксплуатации. Остается только понять, в какие сроки участником конкурса достигаются нужные параметры качества и эффективности и на каких условиях государственной поддержки рисков частников можно реализовать проект. Это отменяет для государства необходимость заниматься разработкой проектной документации до проведения тендера, а для частного инвестора – после того как он выиграл тендер – корректировать имеющуюся проектную документацию, чтобы привести ее к реальности. Когда в рамках ГЧП передается право реализации проекта, инвестор ищет собственные, более эффективные решения, что способствует его скорейшему осуществлению.

Однако надежность обеспечения государством своих обязательств по проекту является наиболее сложным вопросом. Самый простой и эффективный способ ГЧП – это организация строительства нового объекта под ключ с оплатой в рассрочку. Например, Внешэкономбанк сейчас работает совместно с Минрегионразвития над предложением, как можно одну из их целевых программ попытаться сделать на условиях такой формы ГЧП. К сожалению, эта схема пока не работает, так как финансирующие организации не понимают, как государство будет исполнять свои обязательства на всем протяжении выполнения федеральной целевой программы (ФЦП) после того, как объект построен (общеизвестно, что в нашей правовой системе бюджетное право превалирует над контрактным правом).

В связи с этим следует обратиться к зарубежному

опыту. Например, в законе о концессиях Казахстана прописано порядка шести различных форм поддержки проектов государством – поручительство, гарантия, гарантия закупок продукции или услуг, залог имущества, иные формы. В наших нормативных актах этот вопрос оставлен на обсуждение сторон при формировании соглашения. Очевидно, что вышеозначенное будет происходить в рамках бюджетного законодательства, законодательства о государственных закупках, ограничений на залог публичного имущества или поручительств унитарных организаций и т.д. Однако следует учесть: все, что не работало до сих пор на реализацию долгосрочных проектов, от слов «концессия» или «ГЧП» автоматически не включится. При этом в российском списке крупнейших компаний строительные даже в момент своего пика не поднимались выше пятой-шестой десятки в рейтинге. Должна произойти консолидация строительного комплекса, чтобы он смог справляться с массой инфраструктурных проектов.

В современной России, возможно, именно применение ГЧП неизбежно при развитии инфраструктуры. В текущих реалиях, как отмечалось, ГЧП поможет сохранить в стране рыночную структуру. Не секрет, что распределение государственных ресурсов через механизмы бюджетного финансирования капитальных вложений приводит к огосударствлению всего бизнеса. Этому может противостоять использование механизмов ГЧП при вложении государственных ресурсов в проекты на условиях срочности, возвратности, платности. Пусть сроки будут длинные, ставки низкие, но возвратность должна присутствовать, чтобы частный бизнес отвечал за риски. Когда ситуация нормализуется, в России будет и рынок проектов, и сильные игроки.

Важно определить, какое будущее ждет ГЧП в ближайшей перспективе. И, как представляется, проблема не в деньгах. При решении вопроса обеспечения по исполнению обязательств публичного заказчика достаточно оптимистично можно оценивать возможности привлечения инвесторов в проекты ГЧП, прежде всего негосударственных пенсионных фондов и страховых резервов. Сейчас есть альтернатива – выпускать ли проектные облигации под каждый такой проект или, может быть, инфраструктурными облигациями могут стать бумаги Внешэкономбанка, выпускаемые для финансирования его кредитов частному бизнесу в инфраструктурные проекты. Если выбрать последнее, то такие бумаги привлекут внимание консервативных инвесторов, которые смогут использовать их, в том числе, для обеспечения своих операций.

Уже сейчас можно констатировать, что на уровне субъектов страны и муниципалитетов, где уже возникли бюджетные ограничения для инвестиционного развития, существует наибольший спрос на развитие инструментов ГЧП. Практика показывает, что муниципалитеты и регионы на сегодняшний день активно сотрудничают с Центром государственно-частного партнерства Внешэкономбанка (региональные специалисты консультируются, как им организовать специальные подразделения и сам процесс решения регулярных задач развития с использованием инструментов ГЧП, что нужно делать с местным законодательством, как организовать подготовку проектов ГЧП). Несомненно, быстро растет квалифицированный спрос на использование инструментов ГЧП. Что касается федеральных целевых программ, то (по объективным причинам) существует лишь несколько секторов экономики, где реально необходимо формирование внебюджетных целевых программ. Например, в отрасли управления отходами государство отвечает за качество услуг, но не финансирует напрямую предприятия. Поэтому требуется сформировать централизованную политику развития отрасли, которую можно было бы реализовать на муниципальном уровне с помощью локальных проектов ГЧП. Аналогичное положение складывается с энергоэффективностью. В итоге основной сектор для развития ГЧП – это городская и региональная инфраструктура, в первую очередь коммунальная, социальная и транспортная.

В тех отраслях, где государство напрямую отвечает за финансирование капитальных вложений, прогресс по внедрению ГЧП наименьший. Там все будет зависеть только от одного фактора – когда государство поймет, что финансирование капитальных вложений лучше делать в большинстве своем на платной и возвратной основе, то есть платить за готовый объект.

В этой связи уместно напомнить, что, в частности, К.Р. Макконнелл и С.Л. Брю считают, что среди известных пяти экономических функций правительства на первом месте должна быть функция по обеспечению правовой основы и социального климата, способствующих эффективному функционированию рыночной экономики. По этой причине развитие глобальных проектов на условиях ГЧП, как представляется, окажется возможным по мере совершенствования законодательства, в том числе о концессиях, развития инфраструктурных облигаций, изменения соотношения между бюджетным и контрактным правом, развития схем строительства «под ключ» с оплатой в рассрочку.

Литература

1. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития».
2. *Кейнс Дж.* Общая теория занятости, процента и денег. Антология экономической классики / Пер. с англ. Т.2. М.: Экономов, 1992.
3. *Кабашкин В.А., Левченко А.А., Сидоров В.А.* Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. Белгород: ПОЛИТЕРРА, 2008.
4. *Макконнелл Кэмбелл Р., Брю Стенли Л.* Экономикс: Принципы, проблемы и политика / Пер. с англ. Т. 2. М.: Республика, 1992. С.200.