

УДК 338.012

Д.К. Максимов

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК ИНСТРУМЕНТ ПРЕОДОЛЕНИЯ ВХОДНЫХ БАРЬЕРОВ ДЛЯ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТОРОВ НА РЫНОК ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

Аннотация. В статье приводится понятие государственно-частного партнерства, рассмотрены основные барьеры, с которыми сталкиваются частные инвесторы при входе на инфраструктурный рынок, анализируется влияние развития механизма государственно-частного партнерства на их снижение.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктурный проект, инвестиции.

DzhangarMaximov

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP AS MEANS OF OVERCOMING ENTRY BARRIERS FOR PRIVATE INVESTORS TO A MARKET OF INFRASTRUCTURE PROJECTS

Annotation. The definition of Public Private Partnership is given in the article. The major entry barriers for private investors are concerned. Influence of Public Private Partnership development process is analyzed.

Keywords: public private partnership, infrastructure project, investment.

Во всем мире потребности инфраструктуры в инвестициях значительно превосходят возможности бюджета государств. Исторически государство являлось основным источником инвестиций в инфраструктуру, но частный сектор начинает играть все более важную роль в развитии инфраструктуры в условиях сложившейся экономической ситуации.

Мировая потребность в инвестициях в инфраструктуру в 2013 г. равнялась около 3,7 трлн долл. США, но были покрыты лишь 2,7 трлн долл., при том, что у институциональных инвесторов по всему миру к 2013 г. было накоплено около 60 трлн [8].

В Российской Федерации до 2020 г. планируется ежегодно инвестировать примерно по 2,2 трлн руб. в транспортную и энергетическую инфраструктуру, что составит около 3–3,5 % от размера валового внутреннего продукта (ВВП) страны при минимальных потребностях, равных в 4 % ВВП [1]. При этом к началу 2015 г. было сформировано пенсионных накоплений на сумму 2,9 трлн руб. [4] при ежегодном поступлении 300 млрд руб. [1], а Фонд национального благосостояния составлял 1,7 трлн руб. [2]. Согласно расчетам Газпромбанка, для завершения намеченных инфраструктурных проектов в сфере транспорта в Российской Федерации к 2020 г. необходимо привлечь 1,4 трлн руб. частных инвестиций [1]. Поэтому в последние годы все большее распространение и развитие получает механизм государственно-частного партнерства (ГЧП).

В мире нет единого определения ГЧП. Всемирный Банк придерживается следующего определения: «Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это долгосрочный контракт между государственными и частными структурами на обеспечение государственных активов или услуг, при котором частный сектор берет на себя существенные риски, несет ответственность и получает вознаграждение, зависящее от эффективности и производительности» [10].

Российское законодательство определяет ГЧП как «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, заключенных в соответствии с законом в

целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [5].

Целью создания и развития ГЧП является привлечение средств частных инвесторов в экономику для устранения недостатка в инвестициях. Объектами соглашений ГЧП являются объекты инфраструктуры (транспортная, энергетическая, жилищно-коммунальная, телекоммуникационная и прочие инфраструктуры) [5].

Тесное сотрудничество государственного и частного секторов позволяет сконцентрировать доступные ресурсы на самых важных проектах, выполнение которых согласуется с общей стратегией развития государства.

Сотрудничество может быть заключено в разных формах: условия заключения соглашения о ГЧП между частным и государственным партнером индивидуальны для каждого случая, но в общих чертах ГЧП в мировой практике строится на следующих моделях [1]:

- BOT (*англ.* Build, Operate, Transfer; строй, управляй, передай): частный партнер строит объект инфраструктуры, управляет им в течение установленного договором срока, после окончания которого передает право управление объектом государству.

- BOOT (*англ.* Build, Own, Operate, Transfer; строй, владей, управляй, передай): практически аналогична модели BOT за исключением получения частным партнером права владения объектом после его строительства.

- BTO (*англ.* Build, Transfer, Operate; строй, передай, управляй): практически аналогична модели BOT за исключением получения права управлять объектом инфраструктуры только после передачи объекта в собственность государству по завершению его строительства.

- BOO (*англ.* Build, Own, Operate; строй, владей, управляй): частный партнер получает на неограниченный срок право собственности на объект и право управлять по завершению его строительства.

- BBO (*англ.* Buy, Build, Operate; покупай, строй, управляй): частный партнер покупает у государственного партнера объект инфраструктуры, после чего производит его ремонт и (или) модернизацию для дальнейшего управления в течение неограниченного срока.

- DBOOT (*англ.* Design, Build, Own, Operate, Transfer; проектируй, строй, владей, управляй, передай): практически аналогична модели BOOT за исключением проектирования объекта частным партнером до начала его строительства.

- BOL (*англ.* Build, Own, Lease; строй, владей, сдавай): частный партнер после строительства объекта инфраструктуры получает право собственности на него, после чего сдает его в аренду в течение неограниченного срока.

- BOLT (*англ.* Build, Own, Lease, Transfer; строй, владей, сдавай, передай): практически аналогична модели BOL за исключением передачи объекта в собственность государства по истечению срока, указанного в договоре.

- DBOLT (*англ.* Design, Build, Own, Lease, Transfer; проектируй, строй, владей, сдавай, передай): практически аналогична модели DBOLT за исключением проектирования объекта частным партнером до начала его строительства.

- DBFO (*англ.* Design, Build, Finance, Operate; проектируй, строй, финансируй, управляй): частный партнер по завершению проектирования и последующего строительства инфраструктурного объекта берет на себя дополнительное обязательство по его финансированию во время управления, срок которого не ограничен.

Преимущество ГЧП в том, что оно позволяет снизить входные барьеры на инфраструктурный рынок, повысить привлекательность для частных инвесторов и, как результат, привлечь частный ка-

питал для участия в инфраструктурных проектах, сократив тем самым инфраструктурный разрыв, разницу между существующими инфраструктурными потребностями и действительным финансированием.

Первым входным барьером на инфраструктурный рынок является высокая капиталоемкость инфраструктурных проектов. Будь то строительство с «нуля» или содержание и ремонт уже построенных и введенных в эксплуатацию объектов из-за масштабов инфраструктуры растет капиталоемкость. Для примера можно привести строительство высокоскоростной железной дороги Москва–Казань протяженностью в 700 км, оценочная стоимость которой составляет более 1 трлн руб. [1].

Из-за высоких капитальных вложений инфраструктурные проекты без участия государства могут быть осуществлены либо институциональными инвесторами (пенсионные и частные инвестиционные фонды, страховые компании), либо несколькими не столь крупными частными инвесторами.

Высокая капиталоемкость инфраструктуры объясняется и необходимостью проведения тщательного планирования во время подготовительного процесса, так как будучи размещенным, объект инфраструктуры очень сложно перенести на новое место или изменить для выполнения иных функций, в результате растет стоимость и риски реализации инфраструктурных проектов.

Механизм ГЧП позволяет распределить между партнерами инвестиции и риски, связанные с подготовкой и реализацией инфраструктурного проекта, и способствует тесному сотрудничеству между государственным и частным партнерами. В результате государственный и частный капиталы взаимно дополняют друг друга: частный сектор приносит коммерческий опыт, инновации, управление, ориентированное на результат, от которого по условиям соглашения зависит размер прибыли частного партнера, государственный сектор позволяет упростить бюрократические процедуры, снижая влияние коррупционных процессов, и процесс подготовки и согласования проектов (из-за своих масштабов инфраструктура затрагивает земли, принадлежащие разным собственникам или находящиеся в компетенции разных ведомств). Более того участие государства позволяет распределить финансовые ресурсы в соответствии со стратегическими приоритетами в области развития инфраструктуры максимальными экономическими, социальными и экологическими выгодами, повышая эффективность инвестиций.

Также барьерами являются государственные ограничения и несовершенство законодательства и надзора. Так как инфраструктура лежит в основе функционирования экономики и общества, она имеет высокую значимость и находится под надзором со стороны государства – образуются барьеры для входа частных инвестиций на инфраструктурный рынок, особенно в те проекты, в процессе реализации которых государство не может допустить невыполнение обязательств.

Часто объекты инфраструктуры не испытывают сильной конкуренции или являются естественными монополиями (например, система метрополитена), и под управлением частного сектора без должного контроля со стороны государства может привести к завышению тарифов и несоответствующему качеству предоставляемых инфраструктурных услуг и тем самым негативно сказаться на экономике и уровне жизни населения. Государство может задать определенный уровень эффективности, закрепив в соглашении о ГЧП критерии и условия реализации проекта, на основе которых будут строиться действия партнеров.

Следующим барьером является недостаточный уровень окупаемости инвестиций в инфраструктуру. Без участия государства инфраструктурные объекты приносят доход только через взимание платы с пользователей за предоставленные услуги. Но не для всех инфраструктурных объектов это осуществимо из-за некоммерческого характера или крайней сложности осуществления процесса взимания платы с пользователей. С учетом продолжительного жизненного цикла инфраструктурных объектов, который может составлять несколько десятков, а порой больше сотни лет, и невозможности установления высоких тарифов окупаемость инвестиций в инфраструктуру растягивается во вре-

мени и может устроить лишь институциональных инвесторов, например, пенсионные фонды, которые в мировой практике вместе с банками являются основными источниками «длинных» денег.

Кроме того всегда существует риск, что спрос на услуги инфраструктуры может быть недостаточен для покрытия издержек. Это может быть вызвано и влияниями факторов внешней среды, и неверной оценкой уровня спроса во время подготовки инфраструктурного проекта, вызванной недостаточным уровнем компетенции исполнителя или оптимистичными ожиданиями, искажающими восприятие реальной ситуации.

В результате для частного инвестора значительно сужается круг приемлемых инфраструктурных проектов, а для инфраструктуры сокращаются источники финансирования.

Использование ГЧП может компенсировать недостаточный для частных инвесторов уровень окупаемости и способствует повышению инвестиционной привлекательности инфраструктурных проектов для частных инвесторов. При ГЧП доход может быть получен за счет:

- 1) платы пользователей инфраструктуры – для тех проектов, где может быть достигнута необходимая рентабельность за счет взимания платы с пользователей;
- 2) государственных выплат – для проектов, в которых нет возможности взимать плату с пользователей;
- 3) комбинация государственных выплат с платой, взимаемой с пользователей инфраструктуры – для проектов, в которых спрос недостаточен для покрытия издержек нет возможности установления достаточно высоких тарифов.

Система выплаты указывается в соглашении ГЧП, заключаемым между частным и публичным партнерами. Так же в контракте может быть указан срок, на который частный инвестор вкладывает средства, и распределение рисков, которые могут возникнуть в ходе реализации проекта.

Государством предусмотрена возможность обеспечить гарантии по выполнению условий договора для повышения заинтересованности частного партнера [5].

Подобная система выплат, государственные субсидии, гарантии, льготы и система разделения рисков повышают инвестиционную привлекательность инфраструктурных проектов.

Барьером для частного капитала являются коррупционные процессы и личная заинтересованность лиц, принимающих решения в органах исполнительной власти.

Эффективность принятых экономических мер, в частности в области развития инфраструктуры, снижается коррупционными процессами в обществе. На процесс выбора проекта также влияет политическая или личная выгода, что может отвлечь инвестиции в пользу менее выгодных проектов и тем самым снизить эффективность инвестиций.

Например, строительство новой электростанции принесет относительно большую политическую выгоду по сравнению с выделением средств на ремонт и содержание уже существующих инфраструктурных объектов.

Это сказывается и на самих проектах. Во-первых, исполнитель может уменьшить свои затраты на реализацию проекта на сумму, эквивалентную сумме, отданной должностному лицу. Во-вторых, может присутствовать договоренность о последующем увеличении стоимости, чтобы отразить изменения в первоначальном проекте. В-третьих, предприниматель может включить сумму для покупки конкурсного решения в свою пользу в свою заявку. В-четвертых, если контракт предусматривает изменение цен, то предприниматель может отражать завышенные цены для покрытия суммы, выплаченной должностному лицу.

Анализ коррупции, проведенный Международным валютным фондом, в области государственных инвестиций в инфраструктуру показал, что коррупционные процессы создают предвзятое отношение к стоимости проекта, увеличивает их стоимость и сложность реализации, снижая эффективность этих инвестиций [7], что приводит к снижению темпов роста экономики.

Согласно Global Competitiveness Report 2015–2016 коррупционные процессы в нашей стране стоят на первом месте в списке факторов, мешающих развитию и ведению бизнеса, а Российская Федерация в области коррумпированности занимает 98 место из 140 по возрастанию в списке исследуемых стран [9].

Для борьбы с коррупционными процессами в Российской Федерации принимаются меры по увеличению прозрачности, обеспечивается свободный доступ к информации, размещенной на официальных сайтах уполномоченных органов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», за исключением информации, составляющей государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну.

Согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для инфраструктурных проектов, реализованных с использованием ГЧП, доступ предоставляется к следующей информации [5]:

- 1) информация о проекте;
- 2) решение о реализации проекта;
- 3) реестр соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве;
- 4) результаты мониторинга реализации соглашения;
- 5) отчеты о результатах проверок исполнения частным партнером обязательств по соглашению;
- 6) конкурсная документация и информация о порядке проведения конкурсных процедур;
- 7) иная информация, подлежащая размещению в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Контроль исполнения условий соглашения частным партнером подлежит проверке публичным партнером, по завершению которого составляется и размещается в свободный доступ акт о результатах проведенной проверки.

Заключительным барьером, рассмотренным в этой статье, является информационный барьер и проблеме при подготовке инфраструктурных проектов. Основная трудность проектов в инфраструктурном секторе заключается в подготовке и реализации проектов, которые были бы заведомо прибыльными и при этом устойчивыми. Инфраструктурные проекты отличаются крайне высокой степенью сложности не только с юридической, но и с финансовой и технической точек зрения. По причине низкого качества процесса подготовки многие инфраструктурные проекты терпят крах еще на начальных этапах реализации, что является одной из главных причин низкой привлекательности для частных инвесторов [3].

Актуальность этой проблемы не только для России, но и для всего мира подтверждает работа Международного экономического форума, результатом которой стала программа Strategic Infrastructure Initiative, в которой разработана методика по реализации инфраструктурных проектов.

Для преодоления этого барьера во всем мире и в России создаются специальные структуры. Одной из них является Центр развития государственно-частного партнерства [6].

Цель Центра – создание условий для ускоренного развития и модернизации общественной инфраструктуры на территории РФ с применением механизмов государственно-частного партнерства, посредством:

- оказания организационной, информационной, методологической и образовательной поддержки;
- продвижения и защиты интересов членов Ассоциации;
- развития нормативно-правовой и методологической базы в сфере ГЧП.

Основные задачи центра:

- повышение уровня компетенций участников рынка в сфере ГЧП;
- повышение качества подготовки проектов ГЧП, инициируемых как публичной, так и частной стороной;
- формирование необходимой институциональной среды и эффективной системы;
- управление проектами ГЧП в регионах;
- совершенствование нормативно-правовой и методологической базы в сфере государственно-частного партнерства в интересах ускоренного развития рынка;
- создание площадки для эффективного взаимодействия органов власти, инфраструктурных компаний и финансирующих организаций.

Инфраструктура жизненно необходима для экономики и общества, поэтому важным является ее развитие. Но по всему миру, в том числе и в нашей стране, наблюдаются недофинансирование инфраструктуры, инфраструктурный разрыв, который увеличивается из-за сокращения бюджетов. В свете сложившейся экономической ситуации все большее значение получает сотрудничество государства и частного сектора.

По сравнению с альтернативными вариантами инвестирования инфраструктурные проекты привлекают к себе мало внимания со стороны частных инвесторов. Но по причине ограниченности государственных ресурсов и критической важности инфраструктуры получило распространение и продолжает развиваться государственно-частное партнерство.

Сотрудничество государства и частного сектора имеет множество преимуществ, которые заключаются во взаимодополнении государства и частного сектора. Частный сектор, помимо недостающих инвестиций, обладает коммерческим опытом, использует инновационный подход, ориентирован на результат, от которого зависит прибыль. Государственный сектор упрощает бюрократические процедуры, снижает влияние коррупционных процессов, обеспечивает социальные и экологические выгоды для общества.

Государственно-частное партнерство не может полностью закрыть инфраструктурных разрыв, но оно может уменьшить его негативное влияние за счет снижения входных барьеров на инфраструктурный рынок для частного капитала.

ГЧП для нашей страны еще является новым, но продолжает развиваться и адаптироваться под современные реалии.

Библиографический список.

1. Аналитический обзор «Инфраструктура России 2014» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gazprombank.ru/upload/iblock/209/gpb_infrastructure_09072014.pdf (дата обращения : 22.12.2015).
2. Аналитический обзор «Инфраструктура России 2015» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gazprombank.ru/upload/iblock/482/GPB_Infrastructure_update_250615.pdf (дата обращения : 22.12.2015).
3. Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ey.com/RU/ru/Issues/Business-environment/EY-road-to-2030-infrastructure-development-in-russia> (дата обращения : 22.12.2015).
4. Объем средств пенсионных накоплений граждан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pfrf.ru/opendata~7706016118-accumulation> (дата обращения : 22.12.2015).
5. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 24.12.2015).
6. Цель и задачи [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pppcenter.ru/about/mission.html> (дата обращения : 22.12.2015).

7. Infrastructure Challenges [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://pppknowledgeab.org/ppp-cycle/infrastructure-challenges> (дата обращения : 22.12.2015).
8. Strategic Infrastructure: Steps to Prepare and Accelerate Public-Private Partnerships [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www3.weforum.org/docs/AF13/WEF_AF13_Strategic_Infrastructure_Initiative.pdf (дата обращения : 22.12.2015).
9. The Global Competitiveness Report 2015–2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf (дата обращения : 22.12.2015 г.).
10. What are Public Private Partnerships? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships> (дата обращения : 22.12.2015).