

Государственно – частное партнерство в современной России

Растущее понимание необходимости вливания огромных средств в инфраструктуру городов и регионов России и осознание недостаточности объемов бюджетных инвестиций заставляет государство искать альтернативные механизмы финансирования инфраструктурных расходов. Одним из таких механизмов является финансирование общественно востребованных инвестиционных проектов на принципах государственно–частного партнерства (ГЧП).

Врезка №1

Идеология государственно–частного партнерства в настоящее время получила в мире достаточно широкое распространение. В 2003 г. мировой объем финансирования проектов с использованием модели ГЧП составлял 108,2 млрд. долл. США, при 79,3 млрд. долларов США в 2002 г. Безусловным лидером в данной области является страна - родоначальник ГЧП - Великобритания. В рамках британской модели ГЧП, называемой Частной Финансовой Инициативой, за период с 1992 г. по настоящее время реализовано более 700 проектов с общим объемом капитальных вложений, превышающим 50 млрд. фунтов стерлингов. Кроме того, широкое распространение практика сотрудничества государства и частного сектора получила в Канаде и Австралии. В настоящее время отмечен рост интереса к данному типу реализации инвестиционных проектов в других европейских странах. Так, шведское правительство создало рабочую группу для изучения вариантов финансирования капитальных вложений в строительство автомагистралей и железных дорог, альтернативных традиционному бюджетному финансированию. Опубликованный весной 2007 г. доклад этой группы содержит вывод, что наибольшим потенциалом с точки зрения финансовой эффективности обладает механизм ГЧП. В результате в Швеции отобрано четыре «пилотных» проекта по модернизации транспортной инфраструктуры, которые будут реализовываться в рамках государственно-частного партнерства. Концепция государственно-частного партнерства в последние годы стала весьма популярна и в России, где она приобрела необходимую политическую поддержку.

Вперед в прошлое....

В исторической ретроспективе частные инвестиции в глобальные инфраструктурные проекты не являются чем-то исключительным. До Первой мировой войны железные дороги, автострады, мосты, электростанции и другие объекты строились за счет средств частных предпринимателей, готовых принять на себя значительный риск в обмен на ожидаемую высокую доходность своих инвестиций. Такие амбициозные проекты, как Суэцкий канал и Транссибирская магистраль, были профинансированы и реализованы частными компаниями. Однако, после Первой мировой войны основным способом финансирования крупных проектов стали государственные заимствования. Восстановление разрушенной в результате Второй мировой войны европейской инфраструктуры потребовало колоссальных капиталовложений, ресурсы для которых не могли быть обеспечены частным сектором. В результате основными финансовыми инструментами стали государственные облигационные займы и кредиты.

Однако 80-е г. XX столетия ознаменовались возрождением интереса к взаимовыгодному сотрудничеству, как со стороны государственных органов, так и частного сектора. Экономический рост и рост населения требовали от государств соответствующего развития дорожной сети, увеличения энергетических мощностей, строительства новых объектов водоснабжения и переработки отходов и т.п. В то же время, разразившийся долговой кризис ощутимо снизил возможности государств по привлечению новых займов. Одновременно, крупнейшие международные частные компании столкнулись, вследствие мирового экономического спада, с недозагрузкой созданных ими мощностей и искали новые области применения имевшихся ресурсов и накопленного опыта. В результате, многие страны начали поощрять прямое участие частного сектора в развитии общественной инфраструктуры и привлечении финансовых ресурсов на принципах проектного финансирования, широко применявшихся в 70-е г. в нефтяной отрасли.

Государственно-частное партнерство на современном этапе

Международная ассоциация проектного финансирования (International Project Finance Association) выделяет три разновидности государственно-частного партнерства.

1) привлечение частного партнера в предприятия, контролируемые государством, допускающее продажу как миноритарного, так и контрольного пакета акций,

2) соглашения, по которым государство обязуется закупать у частного партнера предоставляемые им высококачественные услуги на долгосрочной основе. Движущей силой таких соглашений является признание за частным сектором преимуществ в области финансового менеджмента и управления производством. Такие соглашения заключаются на основе концессионных или франчайзинговых механизмов и, как правило, включают обязательство частного партнера не только по оказанию определенных услуг, но и его ответственность за поддержание и реновацию передаваемых ему активов, а также создание новых активов, необходимых для поддержания качества предоставляемых услуг,

3) партнерские соглашения, в которых опыт частного партнера и его финансовые возможности являются жизненно важными для проекта, предполагающего использование коммерческого потенциала государственных активов.

Рейтинговое агентство Standard&Poor's определяет ГЧП как любые средне- или долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным сектором, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний и совместном финансировании и служащие достижению определенных политических результатов.

Наиболее известной формой кооперации является организация государственно–частного партнерства, в котором частный консорциум на основе контракта с государством берет обязательства по разработке, финансированию, созданию, и управлению активом с целью производства определенных общественно необходимых благ. Государство, в свою очередь, гарантирует на протяжении определенного периода времени поддержание условий для реализации соответствующих услуг (продуктов) и выплачивает вознаграждение, величина которого определяется контрактом.

Очевидным достоинством такого «разделения труда» для государства является отсутствие необходимости отвлечения из бюджета значительных средств на протяжении всего срока создания актива. Кроме того, в идеале, частный инвестор берет на себя обязательства по долгосрочному управлению созданным активом, избавляя государство от затрат и хлопот по его содержанию.

Правовая среда ГЧП в России

Отражением государственной поддержки идеи ГЧП в России является принятие в июле 2005 г. пролежавшего несколько лет на «полке» Закона о концессионных соглашениях и утверждение правительством норм, связанных с использованием Инвестиционного фонда. В результате сформирована среда, в которой законодательно

обусловлена возможность для государственного органа разделить риски проекта с частным инвестором, вступающим с государством в партнерские отношения. Кроме того, предусмотрены меры по компенсации потерь инвестора от возможных неблагоприятных регулятивных изменений, в отдельных случаях имеется встроенный механизм финансовой поддержки проектов со стороны государства в дополнение к уже имеющейся поддержке политической.

В то же самое время, имеется целый ряд факторов, негативно влияющих на перспективы широкого внедрения механизма ГЧП в повседневную инвестиционную деятельность в России. Ни в коей мере не претендуя на полноту описания проблемы, отметим некоторые, наиболее существенные, с нашей точки зрения факторы. Так общепризнанным фактом является недостаточная адаптированность российской правовой системы в области финансовых рынков к стандартам, в которых инвесторы, прежде всего, зарубежные, привыкли работать. Принятые инвестиционным сообществом механизмы защиты проекта и интересов инвесторов (создание компаний специального назначения – SPV, защита проектной компании от требований финансирующих сторон и т.п.) в России законодательно не утверждены. Определенную настороженность у инвесторов вызывает существующая правовая система, в которой Бюджетным Кодексом устанавливается приоритет бюджетного законодательства над нормами Гражданского Кодекса и замена обычных механизмов понуждения сторон к выполнению обязательств их более слабыми эквивалентами для бюджетного сектора. Сомнительной, с точки зрения имеющейся судебной практики, представляется перспектива принуждения государственного органа – партнера к выполнению его обязательств в рамках контракта ГЧП в случае отказа исполнять этот контракт добровольно. Кроме того, потенциальные зарубежные партнеры оценивают политический риск, связанный с проектами ГЧП, как довольно высокий, вследствие значительной временной протяженности таких проектов (15-30 лет) и возможного снижения уровня их правительственной поддержки на протяжении этого срока. Указывается также на предусмотренный действующим законодательством относительно простой механизм выхода государства из партнерства и недостаточно проработанный механизм компенсации затрат частного инвестора в этом случае. Многие существенные с точки зрения экономической эффективности проекта параметры (например, ставки арендной платы за землю) определяются вне рамок существующего законодательства о ГЧП и могут быть оперативно изменены в неблагоприятную для проекта сторону.

Практика и перспективы государственно-частного партнерства

Несмотря на отмеченные проблемы и озабоченности, существуют примеры успешной реализации проектов, основанных на принципах ГЧП. Одним из таких примеров является проект строительства в Москве станции по очистке сточных вод. Зарубежный инвестор по контракту с Правительством Москвы за свой счет через специально созданную в России компанию, принадлежащую ему на 100%, обеспечил финансирование, осуществил строительство, а также поставку и монтаж необходимого оборудования (модель ВООТ от английского Build, Own, Operate, Transfer – Строить, Владеть, Управлять, Передать). Указанная компания является собственником созданного актива и оператором проекта, а Москва выступает покупателем услуги по очистке воды. Установленные контрактом периодические платежи города постепенно возмещают инвестиционные и эксплуатационные затраты частного партнера. При этом, эквивалентные по стоимости пакеты акций компании – оператора переходят в собственность города. По окончании проекта станция по очистке воды - объект инфраструктуры города, созданный частным партнером за собственный счет, - переходит в собственность города. При этом, не исключается возможность пролонгации партнерских отношений с действующим оператором в части дальнейшего управления станцией.

Каковы же перспективы развития в России сотрудничества государства и частного инвестора в интересах решения общественно значимых проблем? Государственно-частное партнерство сейчас очень модно. Модно как термин, как новое слово, за которым произносящий его далеко не всегда видит как реальные перспективы, так и проблемы. Само партнерство и его различные аспекты очень широко обсуждаются. Иногда, по известной русской привычке видеть во всем новом едва ли не панацею от всех бед, возможности такого партнерства объявляются чуть ли не безграничными. Накопленный практический опыт государственно-частного партнерства в Москве, однако, весьма неоднозначен. Основными выводами из этого опыта являются следующие

Первое. Как правило, реализация проекта с использованием механизма государственно-частного партнерства, обходится государству дороже, чем проект, который осуществляется исключительно за счет государственных бюджетных средств.

Второе. Действующее законодательство, несмотря на все отмеченные выше «привилегии» для государства, оставляет немало возможностей частному партнеру покинуть проект в случае, если что-то идет не так, как прогнозировалось, либо переложить стоимость своих затрат на государственный бюджет:

Государственно-частное партнерство в России находится пока в зачаточном состоянии. Но уже установлено основополагающее правило: бюджетные средства должны быть в таких проектах не главным источником, а, прежде всего, катализатором для частных инвестиций. Вот что об этом сказал в своем Послании-2007 Президент России Владимир Путин: «Вкладывая бюджетные средства в экономику, государство должно лишь подставить плечо там, где риски для частных инвесторов пока еще слишком высоки».

Врезка №2

Достоинства ГЧП.

- Увеличение эффективности реализации проектов вследствие потенциально возможного снижения объема инвестиций и эксплуатационных издержек за счет использования управленческого опыта частного партнера.
- Разделение рисков проекта между государством и частным партнером, на принципах «лучшей управляемости» (т.е. каждая из сторон принимает на себя только те риски, которыми она может управлять более эффективно по сравнению с партнером).
- Возможность реализации приоритетных проектов «немедленно», а не в будущем.
- Отсутствие пика государственных бюджетных капиталовложений, замена их на поток платежей, распределенный во времени на весь период действия соглашения о партнерстве.
- Наличие долгосрочных обязательств перед государством со стороны частного партнера
- Выполнение работ по проекту строго в соответствии со сметой и временным графиком.
- Привнесение в проект более высоких управленческих стандартов частного сектора.
- Перенос на частного партнера ответственности за сохранение и поддержание актива на протяжении жизненного цикла проекта.
- Осуществление контроля со стороны государственного сектора за качеством оказываемых услуг.
- Исключение коррупции и незаконной практики на всех этапах реализации проекта.

Недостатки ГЧП.

- Потеря на длительный срок контроля со стороны государства за создаваемым или реконструируемым активом.
 - Невозможность коррекции условий соглашения при неблагоприятных для государства изменениях внешних условий (финансовых, экологических или иных) в процессе действия соглашения.
 - Сложность реализуемых проектов и, как следствие, вероятность возникновения высоких транзакционных издержек.
 - Более дорогое финансирование по сравнению с прямым государственным финансированием.
-

Врезка №3

Области использования ГЧП (зарубежный опыт)

- Водоснабжение, очистка сточных вод
 - Дороги и магистрали
 - Метро и легкое метро
 - Здравоохранение: частный партнер обеспечивает разработку, строительство и содержание лечебного учреждения, включая услуги прачечной, уборку, охрану, соблюдение общественного порядка и т.п. услуги. Услуги оплачиваются не пациентами, а государством в рамках контракта о ГЧП.
 - Образование: на тех же принципах, что и здравоохранение
 - Система отбывания наказаний (тюрьмы)
 - Национальная оборона: например, проект создания симулятора для Военной вертолетной школы Министерства обороны Великобритании
-