

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И ЧАСТНЫЙ СЕКТОР

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Н.Н. Манько

Международный славянский институт
ул. Годовикова, 9, стр. 25, Москва, Россия, 129085

Государственно-частное партнерство (ГЧП) является основой теории смешанной экономики. Переход к модели экономики с развитой институциональной формой партнерства является наиболее реальным вариантом выхода России из кризиса. Модификация различных моделей партнерства, связанная с региональными, отраслевыми особенностями, менталитетом, конъюнктурой, обеспечивает не только воспроизводственный процесс, но и оказывает мультипликативный экономический эффект, укрепляет социальную стабильность. Научная новизна выполненного исследования заключается в создании концепции развития института ГЧП в условиях нарастания глобальных и внутрироссийских трансформационных процессов и обосновании методов государственной поддержки.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиции, инвестиционная деятельность, публичное имущество, концессии, Внешэкономбанк, публичный партнер, частный партнер.

Государственно-частное партнерство в системе воспроизводственного процесса является одним из краеугольных камней теории смешанной экономики, формирование и проявление которой определяется институциональной средой и распространяется на широкий спектр отраслей и видов производств. Из всего многообразия регулирующих функций государства одна из главных состоит в создании экономико-правовых и иных условий для субъектов предпринимательской деятельности при реализации ими конкретных проектов, что представляет собой сегодня относительно новую форму развития теории государственного регулирования экономики.

Переход к модели экономики с развитой институциональной формой партнерства в современных российских условиях является одним из наиболее реальных вариантов выхода страны из кризиса. Модификация различных моделей партнерства, связанная с региональными, отраслевыми особенностями, менталитетом, конъюнктурой, обеспечивает не только воспроизводственный процесс, но и оказывает мультипликативный экономический эффект, укрепляет социальную стабильность в обществе.

Соединение государственных интересов с интересами частных собственников должно строиться таким образом, чтобы не нарушался стержневой вектор развития экономики — гармоничное развитие и целостность устройства экономической структуры общества, что, в свою очередь, зависит от степени зрелости общества, силы государства, развитости институтов контроля и прозрачности самой партнерской деятельности.

Степень научной разработанности проблемы характеризуется достаточно большим числом публикаций по становлению и совершенствованию институтов развития, структурированию экономики государственного и корпоративного типа, развитию ГЧП в различных формах, в том числе в виде государственных заказов, концессионных соглашений, сервисных и инвестиционных контрактов, долевом участии государства в капитале предприятий. Существенный вклад в рассмотрение поднимаемых проблем внесли отечественные экономисты Л.И. Абалкин, Р.С. Гринберг, С.В. Грицай, С.Ю. Глазьев и др. Среди зарубежных экономистов, чьи работы представляют наибольший интерес для институтов развития и формирования ГЧП, необходимо отметить таких ученых, как Г. Александер, Г. Менкью, М. Фридмен, С. Хантингтон, У. Шарп и др.

Вместе с тем проблема разработки инструментов и механизмов совершенствования ГЧП, несмотря на значительный интерес государства и бизнеса, в научной литературе пока не нашла должного признания. При этом существенный интерес представляет проблема взаимодействия государства и частного бизнеса в период полномасштабного экономического кризиса, свойственного современной российской экономике. На этих и других вопросах и сконцентрировано данное исследование.

Научная новизна выполненного исследования заключается в создании концепции развития института ГЧП в условиях нарастания глобальных и внутрироссийских трансформационных процессов и обосновании методов государственной поддержки.

Развитие института государственно-частного партнерства в России

Государственно-частное партнерство — это юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее объединение ресурсов и распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение.

С 2004 г. в нашей стране происходило поступательное развитие государственно-частного партнерства. Ключевыми событиями последних четырех лет стало принятие ряда нормативных актов, регулирующих правоотношения в этой сфере, — Федерального закона «О концессионных соглашениях» [1], постановления Правительства РФ об Инвестиционном фонде РФ [2] и поправок к постановлению

№ 134, принятие Федеральных законов «О банке развития» [3] и «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [4].

Сегодня арсенал российских инструментов ГЧП включает Инвестиционный фонд РФ, особые экономические зоны, концессии, Российскую венчурную компанию, ФЦП/ФАИП, региональные фонды развития, государственные корпорации (Внешэкономбанк). Каждый из этих инструментов и институтов предоставляет бизнесу определенные возможности для укрупнения, а российской экономике — возможности для развития приоритетных отраслей.

Разработка нормативно-правовой базы была ответом на давно сформировавшуюся потребность создания устойчивой базы для сотрудничества государства и бизнеса, а потому ГЧП-проекты получили активное развитие. Среди них были такие известные проекты, как «Строительство Западного скоростного диаметра» и «Строительство Орловского тоннеля в Санкт-Петербурге», «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Комплексное развитие Южной Якутии», «Белкомур», разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Урал Промышленный — Урал Полярный» и т.д.

Существование в России большинства известных мировой практике ГЧП-механизмов говорит о наличии в нашей стране платформы для успешного взаимодействия бизнеса с государством. Однако несистематизированность правовых норм, противоречия и пробелы в правовом регулировании не позволяют утверждать, что в России все ГЧП-инструменты и институты одинаково эффективны. Каждый из названных выше инструментов и институтов обладает собственными преимуществами и недостатками и может быть применен с разной долей эффективности в различных экономических условиях и инвестиционных проектах.

Особенности государственно-частного партнерства в России в условиях кризиса

Экономический кризис поставил под угрозу реализацию многих масштабных проектов в сфере ГЧП. С учетом развития кризиса стала невозможной реализация прежней схемы, при которой российские банки привлекали сравнительно дешевые деньги и с прибылью раздавали их российским заемщикам. В условиях, когда многие российские компании сокращают свои инвестиционные планы, а инвестпроекты замораживаются, вопрос об активном развитии институтов и инструментов ГЧП остается открытым.

С одной стороны, в условиях кризиса ни государство, ни частный сектор не заинтересованы в крупных вложениях финансовых средств. С другой стороны, вложение средств в инфраструктуру в ситуации экономического кризиса куда более надежно, нежели, к примеру, их инвестирование в ПИФ, акции или хранение на банковских счетах. С этой позиции государственно-частное партнерство может развиваться даже в условиях кризиса. При этом очевидно, что часть инвесторов будет вынуждена встать на путь реформирования инвестиционных проектов, задействуя сочетания различных форм ГЧП (Инвестиционный фонд РФ и Внешэкономбанк), или на путь полного реформирования проектной заявки (реализовывать проекты в сфере ГЧП в антикризисном режиме).

Учитывая текущую экономическую ситуацию в России, эксперты прогнозируют, что в ближайшее время предприятия будут в первую очередь заинтересованы в эффективной реструктуризации своих финансовых схем, структуры управления, а также отношений по уже стартовавшим инвестиционным проектам и в их успешном завершении, но не в инициировании новых проектов.

Более оптимистичных взглядов придерживаются представители ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (ВЭБ): в условиях кризиса государственно-частное партнерство должно иметь еще большую привлекательность и еще больший потенциал, потому что если раньше ГЧП-проекты можно было развивать внутри частных корпораций, частных холдингов с использованием инструментов финансового рынка, когда кредит был доступен и когда было доверие на рынке, то на сегодняшний день государство может поддерживать определенное доверие, может гарантировать или поддерживать определенную платежеспособность [5].

Кризис предоставляет государству возможность более активно заявить о своей роли в реализации ГЧП-проектов и предоставить большие гарантии инвестору. Вместе с тем любой кризис — это определенная точка бифуркации, после которой ситуация может развиваться по различным сценариям. По мнению большинства финансистов и экономистов, рассчитывать на высокие темпы привлечения частных средств в ближайшие два года не следует.

Возможно ли развитие ГЧП-проектов в ситуации экономического кризиса, когда у частных инвесторов нет денег? Да, так как деньги есть и у государства, и у так называемых институциональных инвесторов (негосударственных пенсионных фондов, у ВЭБ, который управляет деньгами «молчунов»).

В перспективе достаточно мощным катализатором роста могут стать деньги институциональных инвесторов, которые могут быть вложены в инфраструктурные облигации (ИО). Как показывает опыт зарубежных стран, ИО чаще всего выпускаются концессионером в рамках реализации концессионного проекта (после его ввода в эксплуатацию). При этом важно, чтобы такие облигации имели статус субсуверенных облигаций — были гарантированы ВЭБ или Правительством РФ. Поскольку бюджетное законодательство РФ расценивает предоставление государственных гарантий как расходы бюджета, законодательно планирование таких расходов дольше, чем на три года, не предусмотрено. Соответственно применение государственных гарантий в ГЧП-проектах, срок которых может превышать 20 лет, связано с потребностью изменения бюджетного законодательства. Из этого следует, что получение гарантий ВЭБ представляется более реалистичным сценарием.

При выборе своего инструмента сотрудничества с государством инвестору необходимо провести анализ существующих возможностей, а также выбрать оптимальный механизм реализации инвестиционного проекта в рамках ГЧП в условиях экономического кризиса.

Рассмотрим, какие ГЧП-инструменты могут быть с успехом использованы в условиях экономического кризиса.

Рекомендации по использованию инструментов ГЧП в условиях кризиса

Внешэкономбанк. ВЭБ — это институт ГЧП, предоставляющий широкие возможности по принятию антикризисных мер. Одним из подтверждений того, что ВЭБ в условиях кризиса сохраняет возможность финансового участия в ГЧП-проектах, является тот факт, что Правительство РФ приняло решение о предоставлении ВЭБ 450 млрд руб. на субординированные кредиты банкам. Благодаря использованию инструментов ВЭБ может быть гарантировано не только исполнение обязательств государства по ГЧП-проектам, но и защита государственных интересов при распределении бюджетных ассигнований.

В инфраструктурных проектах ВЭБ может выступать кредитором или предоставлять гарантии для получения кредитов в коммерческих банках. Кроме того, ВЭБ может сыграть ключевую роль в процессе ввода такого финансового инструмента, как инфраструктурные облигации. После завершения строительства инфраструктурного объекта под те же гарантии ВЭБ концессионер, иной инвестор или проектная компания, реализовавшие проект, могут эмитировать ИО. Выручка от эмиссии ИО может направляться на погашение кредита.

Одной из инициатив относительно участия ВЭБ в ГЧП-проектах является идея о передаче ему полномочий координатора по проектам, финансируемым за счет привлечения средств Инвестиционного фонда РФ. Еще один возможный вариант — возложение на ВЭБ функций инвестиционного консультанта по ГЧП-проектам, финансируемым из Инвестфонда.

На наш взгляд, наметившийся уклон в сторону реализации ГЧП-проектов посредством активного использования финансовых инструментов ВЭБ происходит по следующим причинам: с одной стороны, ВЭБ имеет большие ресурсы для реального структурирования, администрирования и оценки ГЧП-проектов, с другой — является субъектом, приближенным к государству. Тот факт, что Наблюдательный совет ВЭБа возглавляет Председатель Правительства РФ, говорит о том, что этот институт может оперативно разрешать вопросы, возникающие в процессе реализации конкретных ГЧП-проектов, влиять на формирование повестки дня законодательных органов и т.д. Таким образом, взаимодействие с ВЭБ в условиях экономического кризиса имеет перспективы.

Инвестиционный фонд РФ. В связи с кризисом появилось мнение о том, что эпоха глобальных проектов, финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда РФ, уходит, а новым трендом этого Фонда будет финансирование региональных и межрегиональных инвестпроектов. В этом случае перспективу будут иметь региональные инвестиционные проекты в регионах, где уже приняты программные стратегические документы.

Кроме того, в ближайшее время можно ожидать реформатирования некоторых крупных проектов, которые прошли уже некоторые стадии отбора для получения бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда. Часть таких проектов может быть заморожена на этапе оценки проекта Инвестиционной или Правительственной комиссией. Другие проекты могут быть реализованы частично либо

на них будут запрашиваться дополнительные средства в других ГЧП-институтах (например, в ВЭБ).

В целом, учитывая ситуацию экономического кризиса, трудно предсказать, по какому именно пути пойдет практика предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ.

Концессионные соглашения. Перспективы активного развития и внедрения концессионных проектов в ГЧП в ближайшее время неоднозначны.

С одной стороны, на данный момент рынок концессионных проектов еще не заработал в полную силу, иллюстрацией чему может служить первый концессионный конкурс по строительству дорог (конкурс по обходу Одинцово). Результаты этого конкурса в настоящее время обжалуются Федеральной антимонопольной службой. ФАС России считает, что требования к квалификации участников (согласно которым концессионер должен иметь опыт реализации концессионных проектов не менее 10 лет) являются дискриминационными по отношению к российским инвесторам, не имеющим соответствующего опыта. И это не единственное подтверждение того факта, что Закон № 115-ФЗ работает плохо [1]. Большую перспективу имеют региональные концессии.

С другой стороны, концессии — инструмент, наиболее совместимый с использованием инфраструктурных облигаций. Напомним, что в зарубежных странах ИО эмитируются концессионером после ввода объекта в эксплуатацию. Соответственно, если будет разработана техническая платформа для ввода в обращение ИО и эти ценные бумаги вызовут интерес у целевой аудитории, механизм концессии будет выглядеть более привлекательно.

Контракты жизненного цикла. Интересную альтернативу концессиям представляют контракты жизненного цикла (КЖЦ). На Западе они считаются одной из разновидностей концессий, однако, в отличие от традиционных концессий, плательщиком по КЖЦ выступает государство. Частный партнер получает ежегодную прибыль лишь в том случае, если он поддерживает инфраструктурный объект на должном уровне. Если инвестор отвечает за строительство дороги, то она должна соответствовать всем эксплуатационным характеристикам: быть ровной, с четкой разметкой, и все пользователи должны быть удовлетворены ее качеством. Для государства выгода от КЖЦ очевидна: инфраструктура строится в более сжатые сроки, а бюджетные средства выплачиваются в рассрочку. Для частного же инвестора мотивация заключена в том, что все сэкономленные на разных этапах реализации проекта средства и все новейшие технологии, примененные в строительстве, принадлежат ему.

Сервисные контракты. Еще одну альтернативу концессии представляют сервисные контракты. Эта модель соединяет в себе признаки концессии и правоотношений по договору подряда. Под сервисным контрактом понимается заключение договора на текущий и капитальный ремонт, текущее обслуживание объекта на срок, равный периоду между капитальными ремонтами (обычно 5—10 лет). Отличие от концессии заключается в том, что за работу платит государство перио-

дическими платежами. Оплата начинает производиться не раньше, чем работа выполнена и объект предоставлен в пользование либо допущен к эксплуатации.

Инфраструктурные облигации. В России инфраструктурные облигации до сих пор не получили распространения. Как уже было отмечено, в международной практике выпуск ИО чаще всего осуществляется концессионером в ходе реализации концессионного проекта. Эмитентом ИО также может быть специально созданная в рамках концессионного или иного ГЧП-контракта проектная компания (SPV). Средства, полученные от размещения ИО, используются для реализации инфраструктурных проектов. Во всем мире большую часть вложений в ИО осуществляют институциональные инвесторы (пенсионные фонды, страховые компании). Период обращения ИО привязан к сроку строительства инфраструктурного объекта и периоду его эксплуатации (15—25 лет). В европейских странах выпуск ИО обеспечивается путем предоставления государственных и банковских гарантий и страхования рисков. В России перспективным вариантом в условиях экономического кризиса представляется выпуск ИО под гарантии ВЭБ.

Анализ меняющихся тенденций функционирования ГЧП-инструментов в условиях экономического кризиса позволяет сделать следующие выводы.

1. В условиях кризиса главной задачей государства в сфере ГЧП-проектов является выполнение своих обязательств (в том числе денежных) по уже одобренным инвестиционным проектам.

2. Оптимальной схемой реализации инвестпроектов в кризис представляется следующая: инвестор под гарантии ВЭБ берет кредит в коммерческом банке и дальше за свои деньги по схеме концессии или КЖЦ начинает строить инфраструктурный объект. После завершения строительства объекта и его ввода в эксплуатацию, а также стабилизации финансовых потоков инвестор может выпускать инфраструктурные облигации под гарантии ВЭБ (после того, как для их выпуска будет создана «техническая платформа»).

3. По оценкам экспертов, в условиях экономического кризиса концессионные механизмы имеют перспективу развития при условии параллельного ввода в обращение инфраструктурных облигаций.

4. В условиях масштабного экономического кризиса ГЧП должно стать одной из немногих альтернатив прямому бюджетному финансированию капитальных вложений за счет средств дефицитного федерального бюджета, резервных фондов и внешних займов. Руководство Инвестфонда действует неэффективно, а часть функций объективно невыполнимы, в связи с чем функции Инвестфонда по ведению крупнейших проектов ГЧП должны быть переданы Внешэкономбанку.

5. Нами разработаны предложения по внедрению института ГЧП в процесс модернизации российской экономики в условиях кризиса.

Во-первых, это снижение энергоемкости ВВП России, которые в настоящее время в 2,1 раза выше, чем в США, в 2,8 раза выше, чем во Франции, в 3,3 раза

выше, чем в Италии, и в 3,6 раза выше, чем в Великобритании. Для этого возможно использовать механизм инвестиционного контракта в формате ГЧП по изготовлению энергосберегающих ламп на российских электроламповых заводах с использованием иностранных технологий. Государственное финансирование при исполнении данных контрактов не требуется.

Во-вторых, одним из направлений модернизации социальной сферы, в том числе здравоохранения, путем сервисных контрактов является внедрение механизмов конкуренции, особенно когда оказываемые медицинские услуги являются массовыми, входящими в государственную и территориальные Программы гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Другой формой сервисных контрактов в рамках ГЧП мог бы стать аутсорсинг затратных, но непрофильных для медицинских учреждений функций. Кроме того, представляется обоснованным применение ГЧП при завершении строительства и введении в эксплуатацию федеральных медицинских центров в Красноярске, Хабаровске, Калининграде, Челябинске.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
- [2] Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».
- [3] Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития».
- [4] Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».
- [5] Расшифровка стенограммы Круглого стола на тему: «Государственно-частное партнерство: первоочередные меры совершенствования нормативно-правовой базы» от 7 октября 2008 г., организованного Государственной Думой РФ и юридической фирмой «Вегас-Лекс».
- [6] Федеральный закон от 08.11.2008 № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов“».
- [7] *Белицкая А.В.* Правовое определение государственно-частного партнерства // Законодательство. — 2009. — № 8. — С. 6—8.
- [8] *Мочальников В.Н.* Повышение стратегического потенциала экономики России на основе активизации системы государственно-частного партнерства: Автореф. дисс. ... докт. экон. наук. — М., 2010.
- [9] *Варнавский В.Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. — М., 2005. — С. 34—37.
- [10] *Манько Н.Н.* Инновационные проекты: использование моделей государственно-частного партнерства // Проблемы теории и практики управления. — 2012. — № 6.
- [12] *Манько Н.Н.* Совершенствование нормативной базы государственно-частного партнерства на современном этапе развития // Бизнес, менеджмент и право. — 2012. — № 1 (25).
- [13] *Попов А.И.* Объекты концессионных соглашений // Адвокатская практика. — 2007. — № 6. — С. 4—5.

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN THE CONDITIONS OF CRISIS

N.N. Manko

International Slavic Institute
Godovikova str., 9/25, Moscow, Russia, 129085

The public private partnership is a basis of the theory of mixed economy. Transition to economy model with the developed institutional form of partnership is the most real option of an exit of Russia from crisis. Updating of various models of the partnership, connected with regional, branch features, mentality, an environment provides not only production, but also renders multiply economic effect, strengthens social stability. Scientific novelty of the executed research consists in creation of the concept of development of PPP institute in the conditions of increase of global and in-Russian transformation processes and justification of methods of the state support.

Key words: public private partnership, investments, investment activity, public property, concessions, Vnesheconombank, public partner, private partner.