

Государственно-частное партнерство

УДК 336.645.1

ВОЗМОЖНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*Е. М. ПЕТРИКОВА,**кандидат экономических наук,**доцент кафедры финансов и цен**E-mail: petrikova@mail.ru**Российский экономический университет**им. Г. В. Плеханова**Е. А. КОРЗИНА,**аспирант кафедры управления проектами**E-mail: kate_asdf@mail.ru**Государственный университет —**Высшая школа экономики*

Мировой финансово-экономический кризис 2008 г. и дефицит бюджетов разных уровней лишний раз доказали, что попытка решить инфраструктурную проблему только за счет государственных средств закончится либо слишком медленным строительством объектов инфраструктуры, что будет тормозить экономический рост, либо раздуванием государственных расходов, что чревато подрывом макроэкономической стабильности в стране. Кризис потребовал поиска новых форм взаимодействия государственного и частного секторов экономики для эффективной реализации совместных инвестиционных проектов, при которых государство в условиях бюджетного дефицита могло бы снизить свои расходы или перенести их в будущее, а частник – защитить себя от рисков. Проанализированы возможности бюджетов всех уровней по реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) и повышению заинтересованности каждой из сторон в их реализации. Сделаны предложения по внедрению метода государственного компаратора в российской системе отбора инвестиционных заявок.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктура, концессии, контракты жизненного цикла, сервисные проекты, бюджетная классификация, частная финансовая инициатива, компаратор государственного сектора.

Государство призвано делать не то, что уже делают отдельные его граждане, или делать это немного лучше или хуже, а делать то, чего в настоящий момент не делает никто вообще.

Джон Мейнард Кейнс

Снижение под воздействием мирового финансового кризиса 2008 г. доходов федерального бюджета, необходимость соблюдения объективно обусловленных ограничений дефицита бюджета, а также поиск источников финансирования для обеспечения сбалансированности бюджетной системы страны — все это привело к сокращению

капитальных расходов бюджетов всех уровней, предназначенных для финансирования инвестиционных проектов. В то же самое время имеющийся инфраструктурный дефицит не позволяет государственному сектору самостоятельно решать проблемы, связанные с ремонтом мостов, пробками на дорогах, изношенностью коммунальных систем, отслужившими срок эксплуатации больницами, школами и другими объектами социальной инфраструктуры и т. д.

Необходимость привлечения частного сектора и передачи в его руки финансирования, проектирования, строительства и управления элементами инфраструктуры стало важнейшей моделью для преодоления инфраструктурного разрыва, возникающего между потребностями инфраструктуры и имеющимися у Правительства нашей страны ресурсами. Наиболее подходящей формой взаимодействия, согласно мировому опыту, является государственно-частное партнерство (public-private partnership).

Как известно, международными документами, определяющим сущность ГЧП, являются:

- рекомендательные документы ЕС, среди которых Руководство по успешным государственно-частным партнерствам¹ и Зеленая книга о государственно-частных партнерствах и местном законодательстве о государственных контрактах и концессиях²;

- рекомендательный документ Экономической комиссии ООН по Европе под названием «Руководство о частно-государственном партнерстве для целей развития инфраструктуры»³, разработанный в рамках форума по ГЧП в целях развития инфраструктуры;

- доклад «Правовые барьеры в неавтономном финансировании развития инфраструктуры в РФ»⁴.

Таким образом, идея ГЧП находится в настоящее время в эпицентре внимания как международного, так и отечественного научно-экспертного и бизнес-сообщества. Однако, к сожалению, до сих пор отсутствует общепризнанное определение этого явления. Усугубляет ситуацию и отсутствие российского федерального и регионального зако-

нодательства, которое смогло бы пролить свет на решение имеющихся проблем в данной сфере. В настоящее время лишь в нескольких субъектах РФ приняты законы о ГЧП. При этом даже принятые законы зачастую носят декларативный характер, не предусматривают многих инструментов, действительно интересных частным инвесторам, имеют в целом невысокий уровень проработки, что создает правовую неопределенность в толковании некоторых положений и приводит к противоречиям с федеральным законодательством.

Далее будут рассмотрены схемы и инструменты финансирования проектов государственно-частного партнерства в разрезе по отраслям и масштабу их реализации, уделено внимание вопросам финансового моделирования проектов ГЧП, оценке эффективности инфраструктурного проекта с учетом применения метода компаратора государственного сектора. Ценность данного показателя определяется исходя из объема участия и уровня заинтересованности государства и бизнеса в реализации ГЧП-проекта. В условиях ограниченности инвестиционных ресурсов управление инвестициями в инфраструктурной сфере требует изучения особенностей финансирования проектов на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном). Основное внимание, по мнению авторов, необходимо сосредоточить на механизмах организационного взаимодействия бизнеса и власти. Необходимо отметить, что указанное направление исследования опирается на работы российских исследователей, таких как М. Азанов (член Совета Федерации Федерального Собрания РФ), В. Варнавский (ГУ-ВШЭ), А. Баженов (Центр ГЧП Внешэкономбанка), В. Кабашкин (Центр ГЧП Внешэкономбанка), А. Клименко (ГУ-ВШЭ), В. Лихачев (руководитель Экспертной группы при члене Совета Федерации Федерального Собрания РФ), Р. А. Мартусевич (Фонд «Институт экономики города»), С. Б. Сиваев (Фонд «Институт экономики города»), Д. Ю. Хомченко (Фонд «Институт экономики города») и др. По мнению авторов, необходимо также акцентировать внимание на изучении моделей реализации ГЧП-проектов с финансовой точки зрения в отраслевом, региональном разрезах.

Государственно-частное партнерство, по мнению авторов, — это взаимовыгодное стратегическое средне- и долгосрочное сотрудничество государственного и частного секторов экономики в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, представляющее собой механизм реализации инвестиционного проекта (любого

¹ Guidelines for Successful Public-Private Partnerships // European Commission Directorate-General Regional Policy. March 2003.

² Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Commission of the European Communities. Brussels, 30.04.2004.

³ Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development // UN, Economic Commission for Europe. Dec. 2000.

⁴ Legal Impediments to Non-Sovereign Financing of Infrastructure in Russia. Report. Valid as at November 2005. Prepared for the European Bank for Reconstruction and Development.

уровня и масштаба) на паритетных началах в целях выполнения государственных и иных общественно полезных задач и функций для достижения общего блага. Центральным моментом в проектах ГЧП является вопрос разграничения рисков и сферы финансовой ответственности государства и частного бизнеса. К контракту ГЧП прибегают в тех случаях, когда есть возможность передать частному бизнесу по результатам конкурсной процедуры часть рисков (по финансированию, проектированию, строительству, эксплуатации или по предоставлению услуг потребителям). Сложность состоит в том, что в проектах ГЧП государство может финансировать только те инфраструктурные объекты, которые в соответствии с законодательством не могут принадлежать на праве собственности час-

тному бизнесу или существует равенство в выборе формы собственности для государства и бизнеса. В соответствии с российским законодательством предусматриваются следующие формы собственности на инфраструктурные объекты (табл. 1).

Можно сделать вывод, что четкого разграничения форм собственности по объектам инфраструктуры не существует, не выработан единый подход к определению сущности «инфраструктуры», не проработаны нормативно-правовые документы всех уровней власти, регламентирующие данные вопросы и, как результат, отсутствует единый (федеральный) закон, формирующий перечень инфраструктурных объектов и форм собственности на них на государственном и муниципальном уровнях. Очевидно, что объекты транспортной инфраструктуры функциони-

Таблица 1

Инфраструктурные объекты и формы собственности на них

Объект	Форма собственности на объект	Нормативно-правовой акт
<i>Транспортная инфраструктура</i>		
Земли транспорта	Землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным Земельным кодексом, федеральными законами и законами субъектов РФ	Статья 90 Земельного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ
Портовые гидротехнические сооружения, навигационное и гидрографическое оборудование, перегрузочные комплексы, причалы, служебные здания и иное находящееся на территории порта имущество	1. Портовые гидротехнические сооружения, навигационное и гидрографическое оборудование, перегрузочные комплексы, причалы, служебные здания и иное находящееся на территории порта имущество могут находиться в любой форме собственности. Отнесение находящегося на территории порта государственного имущества к федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ (Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»).	Статья 53 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации: Федеральный закон от 07.03.2001 № 24-ФЗ. Приложение 1 к постановлению ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1
	Объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства РФ в целом и развитие других отраслей народного хозяйства: 1) предприятия добывающей промышленности, за исключением добычи местного сырья (определяемого в соответствии с законодательством РФ); 2) предприятия топливно-энергетического комплекса; 3) предприятия и объекты электроэнергетики, за исключением объектов, вошедших в список объектов муниципальной собственности; 4) предприятия и объекты отраслей железнодорожного, воздушного и трубопроводного транспорта, речного и морского флота, предприятия газификации (кроме объектов, вошедших в список объектов муниципальной собственности); 5) федеральные автомобильные дороги общего пользования и обслуживающие их организации; 6) предприятия связи, телевизионные и радиопередающие центры; 7) государственные племенные и конные заводы и совхозы, селекционно-гибридные центры, государственные семенные инспекции и лаборатории по сортоиспытанию сельскохозяйственных культур, сортоиспытательные станции и участки, предприятия и хозяйства по производству ценных и анадомных видов рыб, серпентарии	

Продолжение табл. 1

Объект	Форма собственности на объект	Нормативно-правовой акт
Автомобильная дорога	1. Автомобильные дороги могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, а также в собственности физических или юридических лиц. 2. К федеральной собственности относятся автомобильные дороги, которые включены в перечень (утв. Постановлением Правительства РСФСР от 24.12.1991 № 62 «Об утверждении перечней федеральных дорог в РСФСР») автомобильных дорог общего пользования федерального значения или перечень автомобильных дорог необщего пользования федерального значения (перечни утверждаются Правительством РФ и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти). 3. К собственности субъекта РФ относятся автомобильные дороги, которые включены в перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения либо в перечень автомобильных дорог необщего пользования регионального или межмуниципального значения, утверждаемые высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. 4. К собственности поселения относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог. 5. К собственности городского округа относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог. 6. К собственности муниципального района относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, автомобильных дорог местного значения поселений, частных автомобильных дорог. 7. К собственности физических или юридических лиц относятся автомобильные дороги, построенные физическими или юридическими лицами за счет собственных средств на предоставленных таким лицам в установленном земельном законодательством порядке земельных участках, или автомобильные дороги, переданные в собственность таких лиц в соответствии с законодательством РФ	Статья 6 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Железнодорожные пути общего и необщего пользования	Железнодорожный транспорт в РФ состоит из железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного транспорта необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций. Имущество железнодорожного транспорта может находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности в соответствии с законодательством РФ. Инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования — это технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование. Владельцем инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования может быть юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие инфраструктуру на праве собственности или на ином праве и оказывающие услуги по ее использованию на основании соответствующего договора. Железнодорожные пути общего пользования — это железнодорожные пути на территориях железнодорожных станций, открытых для выполнения операций по приему и отправлению поездов, приему и выдаче грузов, багажа, грузобагажа, по обслуживанию пассажиров и выполнению сортировочных и маневровых работ, а также железнодорожные пути, соединяющие станции.	Статья 1 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». Статья 2 Устава железнодорожного транспорта РФ

Продолжение табл. 1

Объект	Форма собственности на объект	Нормативно-правовой акт
	Железнодорожные пути необщего пользования — это железнодорожные подъездные пути, примыкающие непосредственно или через другие железнодорожные подъездные пути к железнодорожным путям общего пользования и предназначенные для обслуживания определенных пользователей услугами железнодорожного транспорта на условиях договоров или выполнения работ для собственных нужд. Владельцем железнодорожного пути необщего пользования может быть юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие на праве собственности или на ином праве железнодорожный путь необщего пользования, а также здания, строения и сооружения, другие объекты, связанные с выполнением транспортных работ и оказанием услуг железнодорожного транспорта	
Аэропорты, аэродромы, аэровокзалы, взлетно-посадочные полосы, другие наземные объекты	Объектами единой системы организации воздушного движения являются комплексы зданий, сооружений, коммуникаций, а также наземные объекты средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенные для организации воздушного движения. Перечень объектов единой системы организации воздушного движения определяется Федеральными авиационными правилами (приказ Минтранса РФ от 18.04.2005 № 31 «Об утверждении Федеральных авиационных правил»). По имущественному показателю объекты единой системы организации воздушного движения состоят из: — специальных средств объектов единой системы организации воздушного движения (средства специального технического обеспечения деятельности оперативных органов Единой системы организации воздушного движения РФ); — объектообразующих элементов объектов единой системы организации воздушного движения (здания, сооружения, машины, оборудование, коммуникации, системы электроснабжения, линейно-кабельные сооружения, инвентарь и иное имущество, предназначенные для размещения специальных средств и персонала, жизнеобеспечения объектов, проведения профилактических, ремонтно-восстановительных и иных видов работ, предусмотренных федеральными авиационными правилами, руководствами и иными документами, регламентирующими вопросы организации и обеспечения технической эксплуатации этих объектов). Приватизация государственного и муниципального имущества, включая организации, обеспечивающие разработку, производство, испытания, эксплуатацию, ремонт и утилизацию авиационной техники, соответствующего имущества и объектов авиационной инфраструктуры, осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством РФ о приватизации (Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»). Государство в целях обеспечения своих интересов в области развития авиации вправе на основании федерального закона национализировать (обратить в государственную собственность) имущество, находящееся в собственности физических и юридических лиц. Передача аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации из федеральной собственности (перечень утвержден распоряжением Правительства РФ от 20.03.2008 № 340-р) в собственность субъекта РФ осуществляется на основании направляемого в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации перечня аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации, расположенных на территории субъекта РФ	Статья 42 Воздушного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 19.03.1997 № 60-ФЗ. Статья 4 приказа Минтранса РФ от 18.04.2005 № 31 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Объекты единой системы организации воздушного движения». Статьи 11, 12, 13.1 Федерального закона от 08.01.1998 № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»
Энергетическая инфраструктура		
Линии электропередач (ЛЭП), подстанции и т. п.	На базе электростанций РАО «ЕЭС России» будут созданы крупные генерирующие компании (в качестве дочерних обществ со 100 %-ным участием в их уставных капиталах РАО «ЕЭС России»), являющиеся самостоятельными участниками оптового рынка электроэнергии. В целях увеличения доли государства в уставных капиталах федеральной сетевой компании и системного оператора, а также для привлечения частных инвесторов в сферу производства электроэнергии наряду с другими формами могут использоваться варианты обмена или продажи принадлежащих государству пакетов акций в уставных капиталах генерирующих компаний.	Статья 2 постановления Правительства РФ от 11.07.2001 № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации»

Продолжение табл. 1

Объект	Форма собственности на объект	Нормативно-правовой акт
	Реформирование акционерных обществ энергетики и электрификации будет направлено на повышение прозрачности и эффективности их деятельности, условием чего является разделенный финансовый учет деятельности по производству и сбыту электрической энергии и по создаваемым дочерним сетевым компаниям, в собственность которых передаются сетевые активы (линии электропередачи, подстанции и т. п.)	
Трубопровод, газопровод, нефтепровод, продуктопровод	К сферам деятельности субъектов естественных монополий, цены (тарифы) на которые регулируются государством, относятся: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировка газа по трубопроводам, услуги по передаче электрической энергии, услуги по передаче тепловой энергии, услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах, услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, железнодорожные перевозки	Статьи 4, 6 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»
Производство, передача и распределение электрической и тепловой энергии		
Объекты нефтепереработки и нефтехимии	В целях повышения эффективности работы нефтяного комплекса РФ, обеспечения надежного снабжения потребителей нефтью и нефтепродуктами и в соответствии с Указом Президента РФ от 14.08.1992 № 922 «Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества» преобразовать государственные предприятия, производственные и научно-производственные объединения по добыче, переработке и транспорту нефти и нефтепродуктообеспечению в акционерные общества	Пункт 1 Указа Президента РФ от 17.11.1992 № 1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения»
Жилищно-коммунальная инфраструктура		
Система водоснабжения (водоотведение, очистка сточных вод) и переработка, утилизация бытовых отходов	Организация коммунального комплекса — юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, осуществляющее эксплуатацию системы (систем) коммунальной инфраструктуры, используемой (используемых) для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющее эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов. Объекты государственной собственности, расположенные на территориях, находящихся в ведении соответствующего городского (за исключением городов районного подчинения), районного (за исключением районов в городах) советов народных депутатов: — жилищный и нежилой фонд, находящийся в управлении исполнительных органов местных советов народных депутатов (местной администрации), в том числе здания и строения, ранее переданные ими в ведение (на баланс) другим юридическим лицам, а также встроенно-пристроенные нежилые помещения, построенные за счет 5 и 7 %-ных отчислений на строительство объектов социально-культурного и бытового назначения; — жилищно-эксплуатационные предприятия и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие объекты, перечисленные в данном приложении; — объекты инженерной инфраструктуры городов (за исключением входящих в состав имущества предприятий), городского пассажирского транспорта (включая метрополитен), внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт указанных объектов; — другие объекты, находящиеся в оперативном управлении исполнительных органов городских и районных (в городах) советов народных депутатов (местной администрации)	Статья 2 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов». Приложение 3 к постановлению ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность

Окончание табл. 1

Объект	Форма собственности на объект	Нормативно-правовой акт
Освещение территорий, благоустройство территорий	Системы коммунальной инфраструктуры — совокупность производственных, имущественных объектов, в том числе трубопроводов и иных объектов, используемых в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, технологически связанных между собой, расположенных (полностью или частично) в границах территорий муниципальных образований и предназначенных для нужд потребителей этих муниципальных образований	Статья 2 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов»
Водо-, тепло-, газо-, электро-снабжение		
Социальная инфраструктура		
Объекты здравоохранения, культуры и спорта	Объекты социально-культурного назначения (здравоохранения, культуры и спорта) и коммунально-бытового назначения могут быть приватизированы в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, за исключением используемых по назначению: — объектов, обеспечивающих нужды органов социальной защиты населения, в том числе детских домов, домов ребенка, домов для престарелых, интернатов, госпиталей и санаториев для инвалидов, детей и престарелых; — объектов здравоохранения, образования, культуры, предназначенных для обслуживания жителей соответствующего поселения; — детских оздоровительных комплексов (дач, лагерей); — жилищного фонда и объектов его инфраструктуры; — объектов транспорта и энергетики, предназначенных для обслуживания жителей соответствующего поселения. Объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не включенные в подлежащий приватизации имущественный комплекс унитарного предприятия, подлежат передаче в муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством	Статья 30 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»
Туристическая инфраструктура	Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы. На момент создания туристско-рекреационной особой экономической зоны земельные участки, образующие эту зону (в том числе земельные участки, которые предоставлены для размещения и использования объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур этой зоны, объектов жилищного фонда и на которых размещены такие объекты), могут находиться во владении и (или) в пользовании граждан или юридических лиц. Земельные участки для создания туристско-рекреационной особой экономической зоны могут относиться к землям лесного фонда, землям особо охраняемых территорий и объектов, в том числе землям национальных парков	Статьи 3 и 5 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»

Примечание. Перечень портов с указанием портов общего пользования, видов осуществляемых в портах операций и расстояний между такими портами публикуется для общего сведения в сборнике правил и тарифов внутреннего водного транспорта.

руют во взаимосвязи со сферой деятельности субъектов естественных монополий, поэтому находятся преимущественно в государственной собственности. Объекты энергетической инфраструктуры после реформы РАО «ЕЭС» могут находиться как в частной, так и в государственной собственности. Объекты социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального комплекса могут находиться как в частной, так и в муниципальной собственности. Таким образом, все это затрудняет реализацию инфраструктурных инвестиционных проектов не только на этапе структурирования и проектирования инфраструктурных объектов, но и на этапе реализации.

Трудности реализации инфраструктурных инвестиционных проектов связаны не только с

законодательством, но и с бюджетной сферой. Необходимо отметить, что начиная с середины 2000-х гг. органы государственной власти при расходовании бюджетных средств основной акцент инвестиционной политики стали переносить с федеральных и региональных целевых программ на новые инвестиционные проекты федерального масштаба. В этот момент получили свое развитие проекты общегосударственного⁵ и регионального масштабов. Данные инвестиционные проекты реализуются на основе механизма ГЧП, подразу-

⁵ Более подробно о проектах Инвестиционного фонда России см. Петрикова Е. М., Тернавский А. А. Инвестиционный фонд Российской Федерации: теория, методология, практика // Финансы и кредит. 2007. № 33 (273).

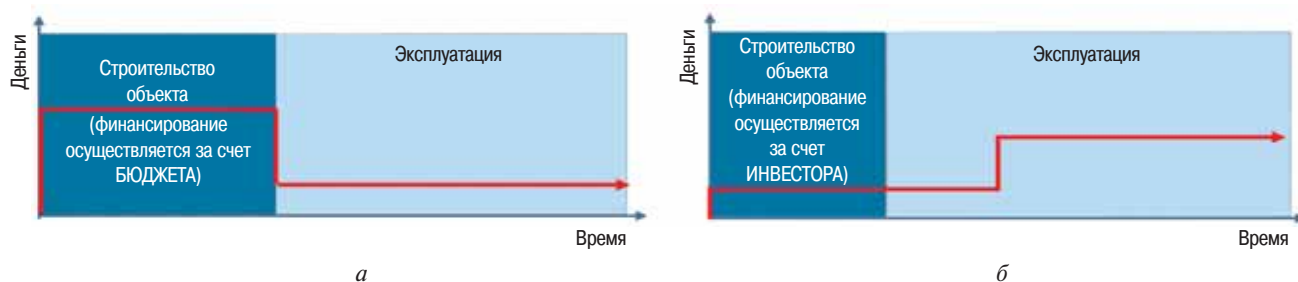


Рис. 1. Сравнение подходов в реализации инвестиционных проектов, финансируемых из бюджета:
а – «традиционный» бюджетный подход; б – использование схемы ГЧП

мевающего государственные контракты, арендные отношения, лизинг, государственно-частное предприятие, соглашения о разделе продукции (СРП), совместные венчурные компании, концессионные соглашения и т. д. Основными институтами, осуществляющими финансирование крупных инвестиционных проектов, являются как государственные институты развития⁶, так и крупные частные инвесторы и фонды.

Необходимо отметить, что до кризиса у государства основной задачей было эффективно потратить деньги из бюджета на строительство инфраструктуры. Чем бюджетная эффективность от строительства завода была выше, тем у частного инвестора было больше шансов, что инфраструктуру построят. Традиционная схема освоения бюджетных средств в этот период при реализации инвестиционных проектов на условиях государственного и частного софинансирования строилась на завышении стоимости этапа строительства и занижении расходов бюджета на этапе эксплуатации проекта (рис. 1).

Так как масштабных (как федеральных, так и региональных) хорошо структурированных проектов с высокой степенью проработки до кризиса было мало (большая часть реализуемых проектов была разработана еще в советскую эпоху), то львиную долю обязательств и рисков в проектах ГЧП приходилось брать на себя и выполнять государству.

Предполагалось, что бюджетный эффект от повышения эффективности и развития производства товаров и услуг за счет реализации общегосударственных инфраструктурных и промышленных проектов должен будет окупить затраты бюджета на его реализацию. Подразумевалась косвенная отдача от вложенных средств (крупные инвестиционные

проекты должны создать в будущем новые рабочие места, стимулировать рост налоговых платежей в бюджет всех уровней бюджетной системы и увеличить темпы экономического роста в стране).

Однако мировой финансово-экономический кризис 2008 г. и дефицит бюджетов разных уровней лишний раз доказали, что попытка решить инфраструктурную проблему только за счет государственных средств закончится либо слишком медленным строительством объектов инфраструктуры, что будет тормозить экономический рост, либо «раздуванием» государственных расходов, которое чревато подрывом макроэкономической стабильности. Кризис потребовал поиска новых форм взаимодействия государственного и частного секторов экономики для эффективной реализации совместных инвестиционных проектов, при которых государство в условиях бюджетного дефицита могло бы снизить свои расходы в настоящий момент или перенести их на будущее (см. рис. 1).

Таким образом, родилась новая модель ГЧП, которая заключалась в том, что для строительства инфраструктуры в настоящее время можно привлечь деньги с рынка (внебюджетные средства), а затем, за счет будущей бюджетной эффективности объекта строительства, расплатиться с инвестором. Другими словами, необходимо сформировать долгосрочные обязательства государства, чтобы расчитаться за те инвестиции, которые привлекаются для исполнения его обязанностей. В Бюджетном кодексе РФ, в кодах бюджетной классификации определено, на что государство может тратить бюджетные деньги (рис. 2).

Однако и здесь возникают некоторые сложности. Как известно, то, на что государство может тратить бюджетные деньги в соответствии с БК РФ, это и может быть предметом ГЧП. С 01.01.2011 меняется бюджетная классификация в части целевых статей и видов расходов (4-й и 5-й уровни). Целевые статьи и виды расходов бюджетов форми-

⁶ Более подробно об институтах развития см. Петрикова Е. М. Институты развития как факторы экономического роста // Финансы и кредит. 2008. № 36 (324).

1-й уровень	2-й уровень	3-й уровень	4-й уровень	5-й уровень	6-й уровень
ГРБС	Раздел*	Подраздел**	Целевая статья***	Вид расходов	Подстатья
XXX					
Код администратора средств (главного распорядителя бюджетных средств)	XX Код раздела (группы расходов)	XX Код подраздела (группы расходов)	XXX Код целевой статьи	XX Код программы целевой статьи	XX Код подпрограммы целевой статьи
					XXX Код вида расходов
					XXX Код вида статьи (подстатья) классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов

Примечание. ГРБС (главный распорядитель бюджетных средств) устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов.

* Единичными для бюджетов бюджетной системы РФ разделами и подразделами классификации расходов бюджетов являются: 1) общегосударственные вопросы; 2) национальная оборона; 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность; 4) национальная экономика; 5) жилищно-коммунальное хозяйство; 6) охрана окружающей среды; 7) образование; 8) культура, кинематография; 9) здравоохранение; 10) социальная политика; 11) физическая культура и спорт; 12) средства массовой информации; 13) обслуживание государственного и муниципального долга; 14) межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований.

** Подробная расшифровка представлена в ст. 21 Бюджетного кодекса РФ.

*** Утверждается в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо в сводной бюджетной росписи соответствующего бюджета.

Рис. 2. Расшифровка кодов бюджетной классификации

руются в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов. Финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований самостоятельно устанавливают перечень и коды целевых статей и видов расходов, а также устанавливают порядок их применения (исключение составляют межбюджетные трансферты). Несмотря на то, что изменения бюджетной классификации с января 2011 г. направлены в первую очередь на повышение самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований в вопросах бюджетного планирования и исполнения своих обязательств, эти меры все еще не позволяют регионам и муниципалитетам в полной мере развивать финансовый рынок и соответствующие контрактные юридические формы для того, чтобы можно было поддерживать исполнение этих обязательств с участием частного

бизнеса. Одной из сложностей является, например, то, что сроки окупаемости многих инвестиционных проектов превышают существующие горизонты бюджетного планирования в три года. Отсюда очевидна необходимость законодательного совершенствования и формирования новых подходов не только к финансированию, но и к разработке инфраструктурных инвестиционных проектов и механизмов их реализации.

Сложности, связанные с реализацией проектов ГЧП, существуют не только в бюджетной сфере, частный бизнес также испытывает затруднения. После мирового финансово-экономического кризиса бизнес начинает отказываться от реализации новых инвестиционных проектов на основе ГЧП из-за проблем с финансированием уже запущенных проектов и сокращения бюджетных возможностей федерального и регионального уровней. В результа-

те кризиса интересы частного и государственного секторов экономики при реализации инвестиционных проектов начинают резко расходиться. Разрыв интересов между секторами обостряется в связи с тем, что первым привлекательным активом в посткризисный период, особенно для частного бизнеса, стал долг (рис. 3), в то время как государство все еще ориентировано на проекты с чистого листа (green field projects) или проекты с заброшенными промышленными объектами (brown-field project), разработанными в предыдущий период времени.

Таким образом, после мирового финансово-экономического кризиса исполнительные органы государственной власти впервые стали задумываться о том, не как освоить бюджетные деньги на реализацию проектов ГЧП для устранения инфраструктурных ограничений, а как оптимизировать расходы бюджета, повысив эффективность бюджетных затрат, привлечь внебюджетные ресурсы с рынка. Частный же бизнес стал все более обеспокоен необходимостью защиты своего бизнеса от рисков, так как именно на него произошло смещение акцента по финансированию инвестиционных проектов. Государственный сектор предполагает, что оказание платных услуг и бюджетный эффект от повышения эффективности и развития производства товаров и услуг за счет реализации инфраструктурного проекта должны будут окупиться за

счет затрат инвестора в будущем (см. рис. 1). Это может дать значительный эффект по экономии бюджетных средств за счет конкуренции среди частных инвесторов, а также за счет оптимального распределения финансирования и рисков на этапе строительства и эксплуатации проекта.

При анализе практики ГЧП зачастую не уделяется должного внимания финансовому сектору. Разделение рисков между частным бизнесом и государством, как правило, создает эффект рычага, который, в свою очередь, позволяет привлекать долговое финансирование с финансовых рынков. С точки зрения привлечения финансовых институтов типичная схема организации ГЧП, сложившаяся в мировой практике, выглядит следующим образом (рис. 4). В том случае, если проект структурирован без учета требований финансовых рынков, то возможности частного бизнеса в проектах ГЧП ограничиваются только управлением эксплуатацией. Между тем к преимуществам ГЧП с привлечение финансовых институтов относится именно эффективный контроль со стороны финансового сектора за реализацией проектов, который помогает избежать раздувания затрат и затягивания сроков строительства.

Как правило, исполнительные органы от лица государства подписывают контракт с консорциумом частного сектора, для чего создается специ-



Рис. 3. Инструменты инвестиционной политики государства и частного бизнеса после кризиса (PPP – Public-Private Partnership (государственно-частное партнерство, ГЧП))



Рис. 4. Организационная схема ГЧП в мире

ные проекты (согласно данным Мирового банка, рынок ГЧП в 2009 г. продемонстрировал активный рост⁷).

Стоит отметить, что мировой финансово-экономический кризис 2008 г. сильно и противоречиво повлиял на основные движущие факторы развития рынка проектов ГЧП. Сократились возмож-

аяльная проектная (управляющая) компания (special purpose vehicle, SPV). Контракт делает компанию ответственной за предоставление общественных услуг, включая проектирование, строительство, ремонт и обслуживание активов. Эта специальная компания, в свою очередь, помимо контракта с органами власти, заключает два дополнительных контракта: контракт о строительстве и контракт по ремонту и поддержке. Группа компаний частного сектора формируется обычно из нескольких частных инвесторов (как правило, это строительная компания, компании, отвечающие за эксплуатацию и предоставление услуг, а также, довольно часто, банк, который предоставляет кредит на осуществление проекта). Каждый из участников группы может выступать в качестве инвестора в уставный капитал. Наряду с тем, что банк может иметь долю акций SPV, он также может участвовать в предоставлении кредита компании. Как правило, контракты, субконтракты и соглашение о предоставлении кредита подписываются в одно время. Банк также может заключать прямые соглашения с властями и с субконтракторами, дающие ему право вмешиваться в ведение проекта в случае дефолта.

При таком подходе финансирование осуществляется частично за счет акций, а частично — за счет долгового финансирования в виде облигационных займов и банковских кредитов. Типичное соотношение между двумя источниками финансирования до кризиса было следующим: 10 % акций и 90 % займов. В последние годы картина несколько изменилась, финансирование через акции становится более привлекательным инструментом в условиях кризиса: доля акций возросла до 40 %, а в отдельных случаях она может достигать до 60 %. Этому способствовала обострившаяся после 2008 г. проблема получения финансирования, которая, тем не менее, задела ГЧП не так сильно, как другие инвестицион-

ности финансовых институтов участвовать в ГЧП-проектах и возможности самих рынков по привлечению и размещению финансовых средств. Вследствие обострения бюджетных проблем увеличились риски неисполнения публичных обязательств по контрактам ГЧП. Оказались слишком оптимистичными предположения бизнес-планов, ориентированных на доходы от роста промышленности, вследствие обострения социальных проблем возникли ограничения платежеспособного спроса и т.д. Специализированные страховые компании оказываются неспособными предложить покрытие изменившихся рисков ГЧП.

Все эти проблемы заставляют серьезно задуматься относительно эффективности применения в различных секторах экономики той или иной модели ГЧП. Общеизвестно, что модели ГЧП получили наибольшее развитие в сфере транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, социальной сфере (образовательные и медицинские центры, больницы, уличное освещение, утилизация мусора, социальное жилье и т.д.), в которых доминируют формы ГЧП, основанные на концессионных моделях и контрактах на управление (рис. 5). Разнообразие форм распространения ГЧП в тех или иных секторах зависит в первую очередь от развитости нормативно-правовой базы и системы регулирования ГЧП в стране, наличия инвестиционных проектов, культуры и опыта их структурирования, возможностей финансовых рынков в стране по обеспечению финансирования этих проектов. Новые эффективные формы управления ГЧП в России не могут быть созданы без комплексного решения данных вопросов. Каждая страна проходит ряд этапов в построении системы управления ГЧП: чем лучше проработаны и решены данные вопросы, тем большее распространение получают

⁷ World PPIAF PPI Database.

Транспортный сектор	Социальный сектор	Жилищно-коммунальный сектор
• Модель концессионного соглашения. • Долгосрочные контракты или контракты жизненного цикла (life cycle contracts, LCC). Срок LCC-контрактов равен нормативному сроку эксплуатации инфраструктурного объекта в соответствии с техническими требованиями. Объекты могут находиться в государственной или муниципальной собственности либо в собственности юридических лиц для осуществления полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Оплата производится после подписания акта приемки объекта в эксплуатацию соответствующей комиссией в течение всего нормативного срока эксплуатации объекта. • Долгосрочные инвестиционные соглашения (ДИС). Под ними понимаются любые соглашения, заключаемые между РФ, субъектом РФ (муниципалитетом) и частным инвестором, в соответствии с которыми последний обязуется осуществить капитальные вложения в объект, принадлежащий на праве собственности РФ, субъекту РФ или муниципальному образованию. • Инвестиционный фонд РФ	• Традиционная модель предполагает заключение между публичной властью (региональной или муниципальной) и девелопером-застройщиком инвестиционного договора. В соответствии с договором девелопер в качестве «нагрузки» от бюджета за предоставленную возможность строить жилую (коммерческую) недвижимость, которая будет находиться в его собственности, обязуется построить (реконструировать) определенные объекты здравоохранения (образования), а затем передать их в собственность субъекта РФ или муниципалитета. • Модель концессионного соглашения. • Бюджетные ассигнования за счет средств Инвестиционного фонда РФ. • Финансирование различных институтов развития (ЕБРР, МБРР и др.). • Проектное финансирование за счет средств консервативных инвесторов	• «Немецкая» модель, когда коммунальные предприятия трансформируются в акционерные общества (контрольный пакет акций или все 100 % акций принадлежат муниципальным образованиям). При этом учредитель передает сетевую инфраструктуру в качестве вклада в уставный капитал. • «Французская» модель (сохраняется муниципальная собственность на коммунальные объекты, а управление ими осуществляется субъектом на договорной основе). • «Английская» модель (или полная приватизация, когда коммунальные объекты переходят в полную собственность частных компаний)

Рис. 5. Модели ГЧП, применяемые в различных секторах экономики

проекты ГЧП и, соответственно, уровень удовлетворенности населения услугами ГЧП выше. Данная зависимость носит название «кривая зрелости» рынка ГЧП⁸.

Применение различных форм ГЧП также серьезно варьируется в зависимости от уровня бюджетной системы. Как известно, спектр договорных (контрактных) моделей ГЧП разнообразен в различных отраслях экономики (от аренды общественной инфраструктуры и концессий до контрактов жизненного цикла. Институциональные формы ГЧП позволяют структурировать взаимоотношения частного бизнеса и государства на уровне участия в капитале той компании, которая создается для решения какой-то задачи.

Государством определяются специальные условия регулирования деятельности компании, которые оно обеспечивает. Новыми формами активизации ГЧП как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, способствующими, по мнению авторов, повышению эффективности бюджетных затрат при финансировании инвестиционных проектов, могут быть формы, представ-

ленные в табл. 2. Как известно, в мировой практике именно на региональном и местном уровнях с помощью ГЧП решается большая часть проблем, связанных с финансированием. После кризиса консолидированный бюджет регионов и муниципалитетов сопоставим с федеральным бюджетом. Рассмотрим каждый из них в отдельности.

На федеральном уровне, к примеру, для строительства инфраструктурных объектов могут привлекаться средства Инвестиционного фонда РФ. Строительство части инфраструктуры проекта возможно также за счет средств федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). Необходимо также отметить активное развитие практики концессионных соглашений. На региональном уровне можно добиться, например, получения льгот по налогам на прибыль и имущество, а также субсидирования части процентной ставки по кредиту. Средства регионального бюджета также могут быть привлечены для развития или строительства социальной и коммунальной инфраструктуры проекта. Большая часть проектов по комплексному развитию регионов реализуется через схему ОАО «Корпорация развития региона» (рис. 6), которая в свою очередь формируется на паритетных началах региональной

⁸ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 6.

Таблица 2

Применение форм и инструментов ГЧП на федеральном, региональном и местном уровнях

Уровень бюджетной системы	Модели ГЧП		Инструменты ГЧП
	Договорная модель	Институциональная модель	
Федеральный	Концессионные соглашения. Соглашения о разделе продукции. Инвестиционные договоры с определением прав на создаваемые объекты и их разновидности. Арендные договоры с инвестиционными обязательствами. Договоры о совместной деятельности. Различные смешанные договоры. Сервисные контракты (контракты на обслуживание, эксплуатацию, управление). Контракты жизненного цикла	Универсальные банки развития. Отраслевые банки развития. Специализированные фонды и агентства (лизинговые, кредитные, инвестиционные). Государственные и квазигосударственные инновационные фонды	Инфраструктурные облигации. Госгарантии. Проектное финансирование. Выпуск корпоративных ценных бумаг. Инвестиционные площадки. Долгосрочные кредиты и займы. Краткосрочные кредиты и займы. Синдицированные кредиты. Операции с акциями и квази-акционерными инструментами (конвертируемыми облигациями, субординированными займами). Производные инструменты и хеджирование. Экспортно-кредитное финансирование
Региональный	То же	Региональные фонды прямых инвестиций. Фонды социального и регионального развития	То же
Местный	—	Фонды фондов. Посевные фонды. Сети «центров превосходства»	



Рис. 6. Типовая схема реализации проекта через ОАО «Корпорация развития региона»

властью и представителями бизнеса. Назначение корпорации — инициирование крупных проектов и организация канала поступления денежных средств из федерального Инвестиционного фонда РФ.

Еще одна распространенная схема ГЧП — это так называемая модель ГЧП с финансовым лидерством (Financier-led mode, FLM), в рамках которой ведущую роль в управлении SPV играют инвестиционные банки. Банк отвечает за процесс участия в тендере, может предоставлять кредит SPV, а также отвечает за мониторинг исполнения условий контракта. Банк является связующим звеном (он заключает контракты со сторонами, ответственными за строительство, ремонт и обслуживание, а также для

создания консорциума). Банку принадлежат почти все акции SPV, он принимает решение об условиях, на которых будут работать другие участники, отвечает за андеррайтинг выпусков ценных бумаг и за другие элементы контракта.

Поэтому более активное использование модели ГЧП с финансовым лидерством в России могло бы способствовать как активизации самого процесса создания ГЧП, так и более значительному снижению государственных издержек по сравнению с моделями, которые существуют в настоящее время.

Схема контрактов жизненного цикла (рис. 7) становится особенно актуальной в условиях бюджетного дефицита.

Необходимо напомнить, что контракты жизненного цикла (life cycle contracts, LCC) подразумевают, что одна сторона (исполнитель инфраструктурного проекта) за свой счет и с использованием собственных материалов возводит инфраструктурный объект и эксплуатирует его в течение всего расчетного срока эксплуатации (жизненного цикла), осуществляя ремонт, уход и обслуживание, а другая сторона (государство или муниципальное образование) оплачивает за счет бюджета соответствующего уровня услуги по предоставлению объекта в пользование (например, предоставление в общее пользование бесплатных автодорог, предоставление административного здания для размещения государственных органов власти или органов местного самоуправления, их учреждений) либо публичные услуги, оказываемые с помощью такого объекта (обучение в школе, вузе, лечение в медицинском учреждении).

Очевидны преимущества данной формы финансирования:

- исполнитель заинтересован в быстром строительстве: чем раньше он закончит строительство объекта, тем быстрее начнет получать деньги;
- исполнитель стремится оптимизировать соотношение «цена/качество»: если он будет строить плохо, ему придется больше тратить на ремонт;
- сняв с исполнителя «давление» строительных норм и правил, государственный заказчик стимулирует внедрение им новых технологий, снижающих стоимость строительства и/или увеличивающих долговечность объекта;
- правильное формулирование условий контракта жизненного цикла позволяет проводить плановые мероприятия по содержанию объекта максимально безболезненно для пользователей (например, ремонтировать школы летом, а дороги – по ночам; для этого надо просто штрафовать исполнителей за отсутствие доступа к объекту в установленное время).

Инфраструктурные облигации – следующий наиболее оптимальный способ финансирования инвестиционных проектов в условиях дефицита бюджета. В рамках данной формы финансирования именно кредиторы в первую очередь оценивают



Рис. 7. Схема реализации контрактов жизненного цикла (ОГМУ – органы государственного или муниципального управления)

риски, связанные с определенным инфраструктурным проектом, так как выплаты по облигациям осуществляются за счет поступлений от эксплуатации объекта инфраструктуры (см. рис. 7). Потенциал применения инфраструктурных облигаций основан на расширении возможных финансово-экономических и организационно-правовых моделей структурирования инфраструктурных проектов как на федеральном, так и на региональном (а в перспективе и на муниципальном) уровнях. Целью размещения инфраструктурных облигаций является привлечение финансирования для реализации проектов инфраструктурного развития. Эмиссионный доход, полученный при размещении облигаций, должен быть направлен на финансирование реализации указанных проектов.

При этом следует четко различать особенности обращения инфраструктурных облигаций по сравнению с традиционными корпоративными облигациями:

- целевое использование средств, полученных от размещения инфраструктурных облигаций, для реализации долгосрочных инвестиционных инфраструктурных проектов (автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, линии электропередач, трубо- и нефтегазопроводы);
- осуществление выпуска инфраструктурных облигаций преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений между государством или местными органами власти и компанией-концессионером, которая выступает эмитентом облигаций;
- основными инвесторами, осуществляющими вложения в инфраструктурные облигации, являются институциональные (пенсионные фонды, страховые компании) и другие консервативные инвесторы;
- долгосрочный период обращения инфраструктурных облигаций, привязанный к сроку



Рис. 8. Схема реализации инфраструктурных облигаций

строительства (реконструкции) инфраструктурного объекта и к периоду его эксплуатации, в среднем должен составлять 15–25 лет;

— обеспечение облигационного выпуска государственными гарантиями, страхованием рисков, банковскими гарантиями и поручительствами, а также иными обеспечительными гарантиями.

Корпоративные облигации — это вид финансирования, которое осуществляется «против» общего финансового положения заемщика (эмитента), т. е. выплаты по облигациям осуществляются за счет операционной выручки эмитента, а не из определенного источника. Инфраструктурные облигации — вид финансирования, при котором кредиторы оценивают риски, связанные с определенным инфраструктурным проектом, так как выплаты по облигациям осуществляются за счет поступлений от эксплуатации объекта инфраструктуры.

Потенциал применения инфраструктурных облигаций основан на расширении возможных финансово-экономических и организационно-правовых моделей структурирования инфраструктурных проектов как на федеральном, так и на региональном (а в перспективе и на муниципальном) уровнях. Под организационно-правовой схемой понимается концессия, контракт жизненного цикла, сервисный контракт, инвестиционная аренда и другие существующие схемы реализации инфраструктурных проектов в рамках государственно-частного партнерства⁹.

Наиболее перспективные схемы выпуска инфраструктурных облигаций (рис. 8):

⁹ Более подробно об инфраструктурных облигациях см. Корзин Е. А. Инфраструктурные облигации как инструмент финансирования проектов государственно-частного партнерства: сборник докладов участников интернет-конференции «Взаимоотношения государства и бизнеса в рыночной экономике». 19.04.2010. М.: Изд-во РЭА им. Г. В. Плеханова. 2010 г. URL: http://eco.rea.ru/Main.aspx?page=FDO_INCON2010_doc.

1) облигации выпускаются правообладателем на инфраструктурные объекты — концессионером или собственником такого объекта (например, корпорацией развития территории). Их выкупают банки или пенсионные фонды. Второй стадией (после ввода объекта в эксплуатацию) является продажа облигаций банком инвестору и их вывод на свободный рынок. Инвестор при этом получает доход от погашения инфраструктурных облигаций;

2) существует также вариант выпуска инфраструктурных облигаций в целях секьюритизации инфраструктурных кредитов. Эмитентом инфраструктурных облигаций в таком случае выступает кредитная организация, предоставляющая концессионеру кредит на строительство инфраструктурного объекта.

Для того чтобы инфраструктурные облигации стали универсальным инструментом, применяемым при реализации проектов в различных отраслях, различного объема финансирования и при различном распределении прав собственности на создаваемый инфраструктурный объект, нормативно-правовая база, регулирующая инфраструктурные облигации, должна будет предусматривать возможность выпуска облигаций с максимально гибкими условиями выпуска и обращения облигаций с тем, чтобы в зону возможного применения данных облигаций попадали не только мегапроекты федерального уровня, но и проекты субъектов РФ и муниципалитетов, проекты (ОГМУ), предусматривающие не только строительство объектов инфраструктуры непосредственно после постройки передаваемых государству, но и проекты, реализуемые многочисленными квазиконцессионными способами (LCC-контракты, сервисные контракты и т. п.).

Разделение рисков между частным бизнесом и государством, как правило, создает эффект рычага, который, в свою очередь, позволяет привлекать долговое финансирование с финансовых рынков. Все действующие соглашения о концессиях в зна-



Рис. 9. Стандартная схема заключения инвестиционного соглашения

чительной степени были профинансированы из средств Инвестиционного фонда РФ, которые на текущий момент практически исчерпаны. Оптимальным вариантом в данном случае становится стимулирование привлечения частных инвесторов к участию в проектах. В начале 2010 г. были сделаны первые шаги в этом направлении (постановление Правительства РФ от 05.03.2010 № 128 «О предоставлении в 2010 году государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации по облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами на осуществление инвестиционных проектов») по предоставлению госгарантий по корпоративным облигациям, выпускаемым для привлечения средств на финансирование ряда концессионных проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства (строительство нового выхода на московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва — Минск, строительство в Санкт-Петербурге автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр», строительство скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург на участке 15-й км — 58-й км). По мнению авторов, данный федеральный опыт следует распространить на бюджеты регионального и местного значения.

Механизм совместного управления проектом составляет основу организации единого информационного пространства проекта. Таким механизмом является инвестиционное соглашение (рис. 9), заключаемое между частными инвесторами и субъектами РФ при совместной реализации инвестиционных проектов, финансирование которых осуществляется в рамках региональных целевых программ. Как известно, система государственных закупок допускает факты необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур.

Именно поэтому, по мнению авторов, использование стандартных конкурсных процедур не обеспечивает совместной реализации инвестиционных проектов. Так, Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусматривает только процедуру освоения бюджетных средств, где частный сектор оказывается лишь в роли подрядчика, а не полноценного партнера по инвестиционному соглашению. Инвестиционное соглашение может стать одним из эффективных механизмов совместного управления инвестициями, если будут разработаны и внедрены: порядок привлечения частных инвестиций, включающих систему конкурсного отбора проектов, а также повышение юридического статуса (в качестве составного элемента региональной целевой программы) инвестиционного соглашения.

При формировании региональных фондов прямых инвестиций (РФПИ) могут быть привлечены соинвесторы как на региональном, так и на федеральном уровнях (рис. 10).

Гибкая и масштабируемая структура позволит оперативно реагировать на деятельность предприятий в стратегически важных для страны регионах. Существует возможность масштабирования структуры не только за счет увеличения размеров действующих фондов, но и за счет организации дополнительных фондов прямых инвестиций в других регионах РФ и за ее пределами. При этом данная структура обеспечивает значительные масштабы деятельности при сохранении мобильности и гибкости управления активами. После запуска РФПИ в условиях ограниченной ликвидности и при взвешенном подходе к существующим политическим рискам, фондирование РФПИ может осуществляться через долги. В России работа региональных долговых фондов осуществляется при поддержке Внешэкономбанка (рис. 11).

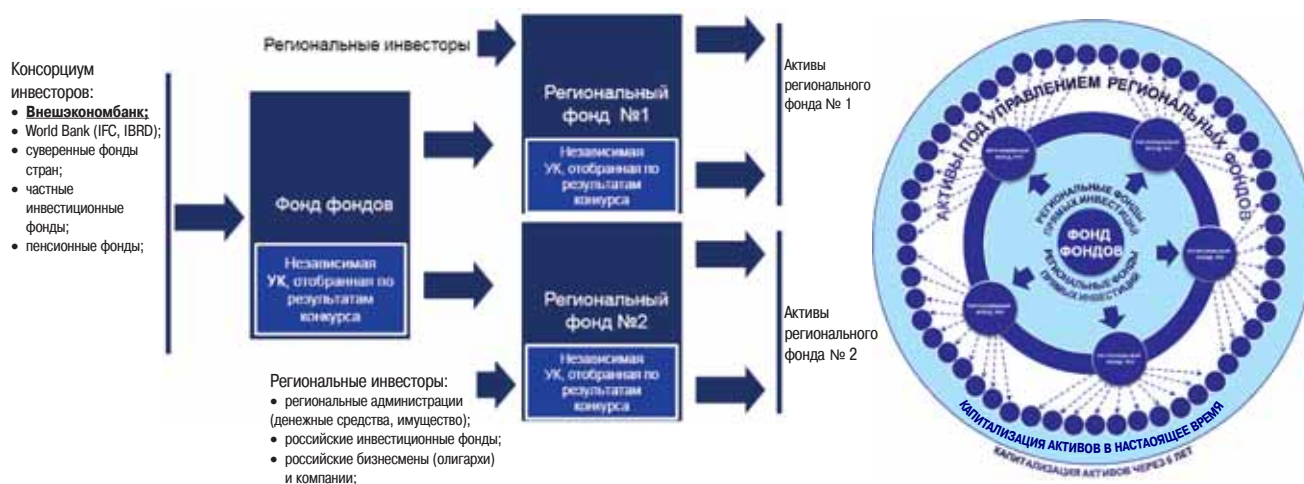


Рис. 10. Механизм работы фондов прямых инвестиций

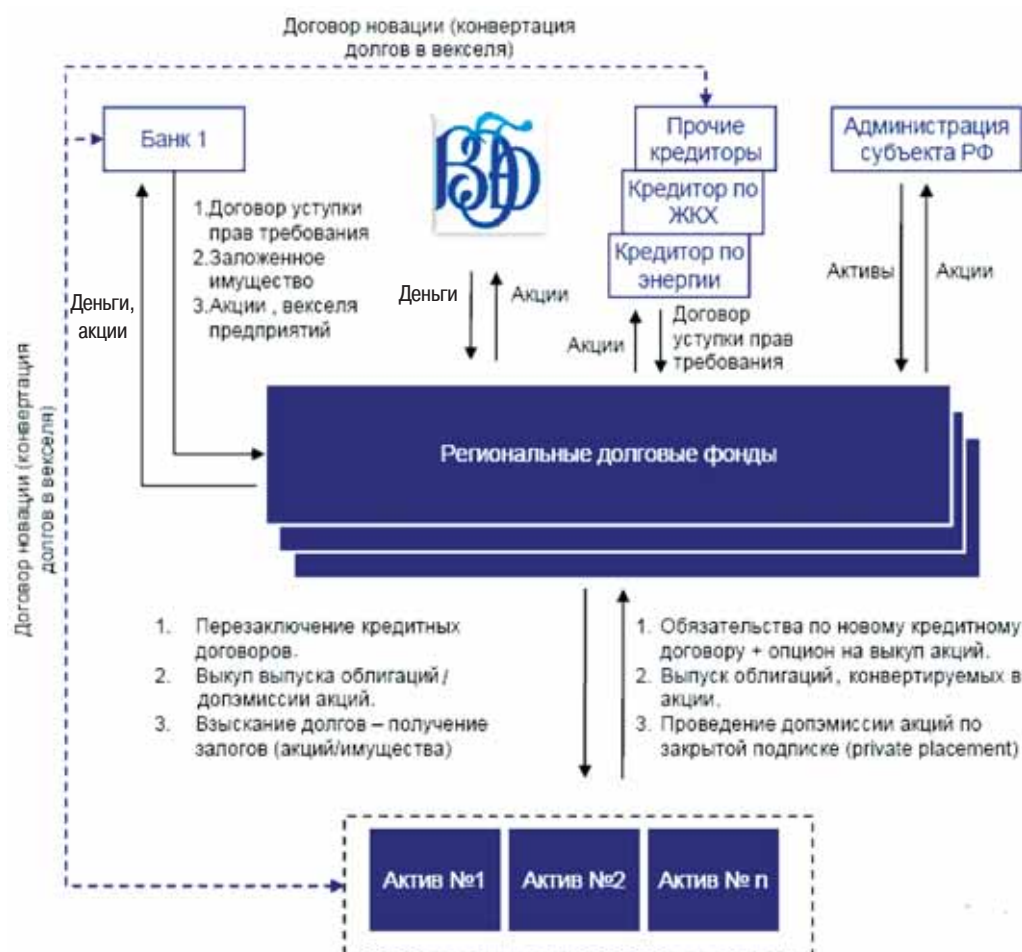


Рис. 11. Механизм работы региональных долговых фондов

На местном уровне возможны следующие формы реализации проектов ГЧП:

BOLT (build, own, lease, transfer – строй, владей, передай в аренду и передай права собственности по завершению сроков аренды);

их действующему оператору. Расходы на эту аренду включаются в необходимую тарифную выручку в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Стоит отметить, что в силу неотработанности множества проблем, существующих в рамках федерального законодательства о размещении госзаказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в России еще очень низок уровень соотношения цены и качества (value for money) по предоставлению государственных и муниципальных услуг, что характерно для традиционной «государственной» системы. Хотя зарубежный опыт (Великобритания, Ирландия, Испания, Португалия и др.) доказывает работоспособность системы ГЧП, существующей в рамках все той же тендерной процедуры отбора проектов (табл. 3).

Российская модель тендерного отбора ГЧП-проектов близка к англо-саксонской модели, но пока в России отсутствует метод компаратора го-

сударственного сектора (Public Sector Comparator, PSC), который позволяет определить соотношение участия государства и частного бизнеса в проекте в денежном выражении и учитывает рискованные составляющие проекта для сторон. Следует отметить, что метод компаратора государственного сектора применяется на этапе разработки инвестиционного предложения. Методология расчета компаратора содержит оценку и расчет следующих показателей:

- капитальная стоимость земли, строительства и основного оборудования;
- годовые финансовые затраты;
- операционные и другие затраты реализации проекта;
- социальные издержки и преимущества;

Таблица 3

Модели проведения тендерной процедуры отбора ГЧП-проекта

Критерий сравнения	Испанская модель	Португальская модель	Англо-саксонская модель (АСМ)
Характеристика	Короткая, эффективная прозрачная тендерная процедура для всех участников проекта	Модель похожа на АСМ, но с некоторыми существенными поправками	Долгий тендерный процесс отбора инвестиционных проектов
Процедура отбора инвестиционных проектов	Критериями отбора являются специфические технические требования к проекту (содержание и техническое обслуживание, уход; текущий ремонт, уровень сервиса, электронные индикаторные панели) и коммерческие критерии (тарифное регулирование, период концессии и государственные субсидии). Дополнительно могут выдвигаться и другие условия, например, порты с платным проездом должны разрешать проблему «пробок». Другим условием может являться качество дорог. Таким образом, когда решение принято и подписан контракт, у концессионера есть один месяц, в течение которого следует провести оплату правительству. Финансовое оформление сделки совершается после проведения процедуры торгов. Для сравнения, процедура торгов в Великобритании, Ирландии, Португалии занимает до 2 лет. Правительства этих стран запрашивают подтверждения сведений о всех финансовых партнерах; внешние эксперты занимаются финансовым оформлением сделки	Тендерный процесс включает две фазы: — на первом этапе проводится анализ финансового и экономического состояния инвесторов, а также их опыта участия в инвестиционном проекте ГЧП; — на втором этапе отбираются два основных претендента для заключения контракта. Тендерная процедура занимает 5 мес. для подготовки концессионерами основного предложения. Далее их предложения направляются в соответствующий департамент Института инфраструктуры Португалии. Предложения оцениваются, исходя из следующих критериев: — издержки (примерно 40 % от сделки); — распределение рисков (оптимистичный и пессимистичный сценарии); — срок реализации концессии; — финансовые и правовые составляющие предложения; — технические характеристики строительства	Тендерный процесс включает следующие фазы: — выявление качеств и количества предполагаемых услуг и ожидаемых стандартов эффективности; — стратегическое решение (реализация проекта на основе ГЧП, финансовая осуществимость, социальные выгоды); — бизнес-план (основные и предполагаемые результаты; компаратор государственного сектора; одобрение со стороны административных органов); — реклама в Официальном журнале Евросоюза; — проведение тщательного финансового аудита (отбор максимум четырех кандидатов); — приглашение на тендер (детализированное предложение, структурированное концессионное соглашение); — оценка полученных предложений, основанных на условиях тендерного отбора; — приглашение для заключения контракта; — окончательное предложение; — объявление о победителях тендера; — закрытие тендера

Окончание табл. 3

Критерий сравнения	Испанская модель	Португальская модель	Англо-саксонская модель (АСМ)
Основные отличия моделей	В Испании тендерная процедура имеет четкие временные рамки. Подготовка к тендеру занимает 4 мес., принятие решения также может занимать до 4 мес. максимум. Расходы торгов (аукциона) оцениваются примерно в 0,5 млн евро. Технические и финансовые показатели консорциума включаются в предложение	По сравнению с АСМ основное отличие в том, что португальская модель предполагает: — вопросы, касающиеся финансовых, правовых, технических аспектов инвестиционного проекта обсуждаются в одно время; — соглашения с банками о сотрудничестве и их обязательствах в проекте заключаются на втором этапе. Англо-саксонская модель предполагает заключение основных соглашений с банками только после подписания основного контракта с инициатором проекта. Португальская модель стимулирует банки оценить риски и свои обязательства по финансированию проекта на первоначальном этапе тендерной процедуры	Тендерный процесс отличается в зависимости от отрасли реализации инвестиционного проекта
Критерии процедуры отбора инвестиционного проекта	Устанавливаются в рамках процедуры тендерного отбора	Важным критерием процедуры отбора инвестиционного проекта является проработанность финансовой структуры	Применение компаратора государственного сектора позволяет провести сравнительный анализ государственного финансирования с финансированием на основе концессионного подхода, а также определить достигаемый показатель «цена/качество» проекта. Критериями инструмента компаратора государственного сектора являются: — стоимость денег; — экономический эффект (сравнение издержек с точки зрения государственного и частного финансирования); — использование компаратора государственного сектора позволяет административным органам власти рассчитать общие издержки осуществления инвестиционного проекта на протяжении его реализации. Важно отметить, что результаты компаратора государственного сектора не видны частным инвесторам до окончательного определения целевой цены проекта

— риски;

— некупаемые капиталовложения, которые должны быть учтены при принятии решения об инвестировании проекта;

— инфляция.

Метод компаратора государственного сектора проводит оценку следующих (типичных) рисков проекта:

— риск строительства (большинство сделок

ГЧП относят данный риск на частный бизнес);

— операционный риск, который учитывает некорректные расчеты будущих затрат, инфляции и т.д.;

— риск упущенной выгоды, возникающий в случае ограничений пользования сопутствующими услугами проекта;

— риск объема предлагаемых услуг, относящийся к государственному сектору.

Рассмотрение рисков распределяется в матрице рисков на этапы (рис. 12).

Анализ существующих критериев отбора заявок по финансированию инвестиционных проектов за счет средств Инвестиционного фонда РФ (рис. 13) позволяет сделать следующие практические выводы относительно эффективности

использования данных критериев: объем финансирования региональных инвестиционных проектов составляет всего около 10% от объема финансирования общегосударственных проектов, хотя в региональных проектах доля частных инвестиций (80%) выше, чем в общегосударственных (70%); на 1 рубль вложенных в общегосударственный проект государственных денег привлекается 2,4 руб. частных денег, в то время как в региональ-

Название этапа		Методы		Инструменты
Идентификация рисков, которые возникают в процессе реализации проекта	→	Методы идентификации		Карта рисков проекта
Оценка влияния каждого риска на завершение и процесс реализации проекта	→	Методы оценки		Оценки, прогнозы
Оценка вероятностей возникновения каждого из рисков	→	Методы управления рисковой позицией		Лимиты, резервы, нормативы
Расчет финансовых моделей реализации проекта, учитывая различные варианты исхода его реализации	→	Метод рисковой стоимости		VaR-модели

Рис. 12. Матрица рисков

КАЧЕСТВЕННЫЕ КРИТЕРИИ	КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ КРИТЕРИИ
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОЕКТЫ*	
Наличие частного партнера.	Критерии финансовой эффективности:
Соответствие приоритетам программы на среднесрочную перспективу.	NPV>0;
Наличие положительных социальных эффектов.	IRR>WACC
Невозможность реализации инвестиционного проекта без государственной поддержки.	Критерий бюджетной эффективности (бюджетные средства не дисконтируются):
Превышение минимальной сметной стоимости инвестиционного проекта (5 млрд руб.).	PIB > 1
Наличие положительного заключения инвестиционного консультанта	Критерий экономической эффективности: ЭТ > 0,01 %
РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ**	
Необходимость создания и/или реконструкции в рамках реализации регионального инвестиционного проекта объектов, которые в соответствии с федеральными законами находятся в государственной собственности субъекта РФ или муниципальной собственности.	Критерии финансовой эффективности:
Невозможность привлечения заемных финансовых ресурсов ввиду длительного срока окупаемости регионального инвестиционного проекта.	NPV>0;
Повышение доступности и качества услуг населению в сфере транспорта, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, культуры, жилищно-коммунального хозяйства.	IRR>WACC
Повышение уровня обеспеченности населения благоустроенным жильем.	Критерий бюджетной эффективности (дисконтируются выделяемые бюджетные средства):
Повышение уровня занятости населения в трудоспособном возрасте.	PIB>1
Улучшение состояния окружающей среды	Критерий экономической эффективности носит справочный характер

* В соответствии с Методикой расчета показателей и применения критериев эффективности инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденной совместным приказом Минэкономразвития России и Минфина России от 23.05.2006 № 139/82н.

** В соответствии с Методикой расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 30.10.2009 № 493.

Рис. 13. Критерии отбора инвестиционных проектов

ных проектах это соотношение выше на 40 % и составляет 1 : 4,3. Таким образом критерии отбора проектов скорее строятся исходя из необходимости обосновать расходование бюджетных средств, но не необходимости учета рисков проекта для каждой из сторон. Именно это мешает оптимальным образом (с учетом соотношения выгод/затрат) структурировать инвестиционные проекты и повысить заинтересованность частных инвесторов в реализации проектов ГЧП.

По мнению авторов, применение метода государственного компаратора в российской системе отбора инвестиционных заявок позволит выстроить систему оценки выгод, понятную для частных инвесторов. Проблема заключается в недоработке со стороны государства методологии применения модели ГЧП для реализации инвестиционного проекта, что мешает и не дает возможности оценить частному бизнесу степень своей заинтересованности в реализации проекта, а также соотношение «выгоды/затраты» в процессе реализации проекта с учетом рисков. Внедрение в систему оценки инвестици-

онных проектов данного метода сделает тендерную процедуру совершеннее, прозрачнее и четче. Правительство РФ должно создавать привлекательные условия для участия частного бизнеса в проектах ГЧП, и метод компаратора государственного сектора является одной из возможностей по их созданию.

Список литературы

1. *Akintoye A. and Beck. M.* Policy, Finance, Management for Public-Private Partnerships. Cambridge: The Royal Institute of Chartered Surveyor and Wiley-Blackwell, 2009.
2. *Bult-Spiering M., Dewulf G.* Strategic Issues in Public-Private Partnerships. An international perspective. Blackwell Publishing, 2008.
3. *Cartlidge D.* Public Private Partnerships in construction. Taylor&Francis, London and New York, 2006.
4. *Flyvbjerg B., Bruzelius N. and Rothengatter W.* Megaprojects and risk. An anatomy of ambition». Cambridge University Press, 2009.

Предлагаем более
350 обучающих семинаров
по 25 направлениям



**Moscow
Business School**
Leadership Energy

119334
Ленинский пр-т, д. 38-а
тел. +7 (495) 646-15-05
seminar@mbschool.ru

www.mbs-seminar.ru
www.mbschool.ru