

Реализация проектов с привлечением механизма государственно-частного партнерства. Теория и практика.

В теории реализация проектов на принципах ГЧП открывает возможности как государственному, так и частному партнеру. Хотя речь о ГЧП в России идет уже давно, но когда дело доходит до практики становится ясно: до успешной реализации проектов ГЧП еще далеко.

Исторически государственно-частное партнерство (ГЧП) как форма взаимодействия государственной власти и бизнеса (частных инвесторов) возникла в связи с необходимостью решения острых социальных задач, требующих от государства больших капитальных вложений.

Возможности финансирования крупных инвестиционных проектов бюджетными средствами часто ограничены, поэтому государственная власть ищет возможности получить необходимый результат, распределяя направляемые на развитие инфраструктуры бюджетные средства во времени.

В рамках проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства вместо государства, владеющего государственными активами и предоставляющего публичные услуги, приходит частный бизнес, который приобретает активы, оказывает услуги государственным предприятиям или конечным потребителям за плату, зависящую от качества оказания услуг.

Основное преимущество проектов ГЧП состоит в том, что часть рисков реализации проекта от государства переходит к частному партнеру, в отличие от бюджетного финансирования, когда все риски реализации несет государство.

ГЧП позволяет привлечь частные инвестиции, уменьшить объем необходимых бюджетных средств, и соответственно направить высвободившиеся бюджетные средства на другие нужды. При этом каждый партнер при реализации проектов концентрируется на той деятельности, в которой он обладает компетенциями, как следствие повышается эффективность использования ресурсов и выполнения задач.

Основные преимущества использования механизмов ГЧП для государственного партнера состоят в том, что он получает:

- возможность привлекать частные инвестиции, распределяя риски и обязательства между партнерами;
- возможность привлекать компетенции частного бизнеса для решения государственных и муниципальных задач, оказания государственных и муниципальных услуг;

- возможность выбирать частного партнера, планировать и контролировать результаты его деятельности;
- возможность передать права на оказание публичных услуг частному партнеру, при этом частный партнер создает и использует имущество, которое по окончании срока реализации проекта ГЧП перейдет государству;
- возможность получить дополнительные налоговые поступления в бюджеты всех уровней государственной и муниципальной власти;
- возможность увеличить объем валового регионального продукта.

Преимущества использования механизмов ГЧП для частного партнера:

- возможность получения частным бизнесом долгосрочных проектов со стабильным рынком и гарантиями государства по обеспечению минимального уровня рентабельности;
- возможность минимизации рисков давления государства на бизнес частного инвестора, так как правила игры между партнерами оговариваются до начала реализации проекта;
- возможность увеличения рентабельности проектов за счет повышения производительности труда и внедрения инновационных решений во время срока действия соглашения о государственно-частном партнерстве.

В первую очередь ГЧП применяется в отраслях, в которых оказываются публичные услуги: образование, здравоохранение, коммунальная энергетика, переработка отходов, транспортная инфраструктура, социальное жилищное строительство. К примеру, в конце прошлого столетия и начале нового в пик развития проектов ГЧП в Великобритании реализовано более 500 проектов с использованием механизма ГЧП, более половины реализованных проектов ГЧП приходится на образование и здравоохранение, а остальные проекты относятся к таким сферам как транспорт, жилищное строительство, коммунальная инфраструктура.

В отличие от Великобритании в России ГЧП продвигается больше в сфере развития инженерной и транспортной инфраструктуры, а также в сфере туризма и гостеприимства. Что касается энергетики, проекты ГЧП будут появляться в области коммунальной энергетики. Это обусловлено высоким износом основных средств и дефицитами бюджетов, данные аспекты вынуждают государственную власть привлекать частных инвесторов. Проблемы большой энергетики в РФ решаются на федеральном уровне, а альтернативная энергетика на сегодняшний день не является инвестиционно привлекательной.

Хотя речь о ГЧП в России идет уже давно, но все проекты ГЧП по сути это соинвестирование проектов средствами Инвестиционного фонда или реализация проектов в рамках Особых Экономических Зон, в лучшем случае применяется концессия. Такие применяющиеся в мировой практике схемы как «ВООТ», «ВТО», «ВОО», «ВОТ», «ВОМТ», контракты жизненного цикла, адаптировать под требования Российского законодательства до сих пор не удалось.

Практика реализации проектов с использованием механизма ГЧП показывает, что на начальной стадии структурирования проекта ГЧП необходимо оценить соответствие предполагаемого проекта интересам участников проекта, так как в настоящее время интерес к проектам ГЧП со стороны государства часто носит декларативный характер.

Так как ГЧП стало довольно модным трендом, государственные служащие часто используют декларацию о реализации проектов ГЧП для собственного пиара, при этом пытаются перестраховаться от ошибочных действий, минимизировать ответственность при принятии решений, как следствие это ведет к оттягиванию запуска проекта. В свою очередь бизнес интересуется конкретными действиями, оценка рисков и рентабельности проекта.

Еще одной организационной сложностью запуска проектов ГЧП является низкий уровень компетенции представителей государственного аппарата. Это выражается в том, что некоторые представители государственного партнера осознанно берут на себя обязательства продвигать проект ГЧП, при этом до конца не понимая принципов государственно-частного партнерства. Многие используют пиар проекта ГЧП как инструмент для выбивания бюджетного финансирования сверху.

Основной причиной сложности запуска проектов ГЧП в России является инструментарий, который сейчас находится в стадии развития. При попытке структурировать конкретный инвестиционный проект ГЧП возникает множество процедурных вопросов неурегулированных законодательно. В связи с чем при принятии управленческих решений существенные риски несет как государственный, так и частный партнер.

В настоящее время в привлечении инвестиций для развития инфраструктуры в первую очередь нуждаются поселки и небольшие города (муниципальные образования с числом жителей до 50 тыс. человек). Организации, эксплуатирующие инфраструктуру таких муниципальных образований, чаще всего имеют «нулевую» инвестиционную программу и крайне низкую привлекательность в качестве заемщика.

Для повышения привлекательности инвестиционных проектов рассматриваются возможности объединения нескольких муниципальных образований с одним и тем же набором технологических решений в единый

комплексный проект. Придание проекту межмуниципального или регионального значения позволяет вовлечь в решение локальных задач органы государственной власти субъекта РФ и привлечь более крупных инвесторов.

Для запуска проекта ГЧП межмуниципального или регионального значения необходимо разработать корректную юридическую схему реализации проекта с четким обоснованием «межмуниципальности» проекта или его регионального значения, также следует определить нормы правового регулирования и основания проведения совместных конкурсных процедур.

Поскольку инициатором проекта ГЧП является государство при выборе инвестора необходимо руководствоваться нормами действующего законодательства о государственных закупках, либо антимонопольного законодательства. Процедура проведения конкурса по выбору инвестора по проектам ГЧП не отработана и на практике результаты конкурсов часто оспариваются антимонопольными органами и прокуратурой.

Несмотря на принятие региональных законов о ГЧП, для их полноценной работы необходимо внесение корректировок в ряд федеральных нормативных актов в части имущественных прав, антимонопольного и налогового законодательства.

Государственный партнер может стимулировать привлечение частного бизнеса (инвесторов) в проекты ГЧП, предоставляя государственные гарантии по привлекаемым инвестором займам, направляемым на финансирование мероприятий на период строительства объектов. Также государственный партнер может предоставлять инвестору гарантии возврата вложенных средств и обеспечение на период эксплуатации построенного объекта, особенно при реализации проектов ГЧП в регулируемых видах деятельности.

Предоставление государственных гарантий подразумевает внесение в бюджет дополнительных расходных обязательств, в случае необходимости обеспечения гарантий. Проекты ГЧП это долгосрочные проекты с возможным сроком реализации до 20 лет, в свою очередь бюджет государственного партнера планируется на срок не более 3 лет, поэтому необходимы механизмы, которые предусматривают исполнение принятых обязательств государственного партнера на срок более трех лет.

В случае реализации проектов ГЧП в регулируемых видах деятельности Инвестору необходима уверенность в «корректном» тарифном регулировании. В настоящее время работа в этом направлении ведется и будет решена, когда утверждение долгосрочных тарифов при реализации проектов ГЧП станет обязательным. Также инвестору важно иметь гарантии того, что государство обеспечит достаточную загрузку созданного им инфраструктурного объекта.

Подводя итоги, следует отметить, что развитие проектов ГЧП в России активно обсуждается и идет постепенный переход от теории к практике реализации проектов ГЧП. Исходя из реального опыта, можно сказать, что для успешной реализации проектов ГЧП в первую очередь требуется доработать ряд федеральных нормативных актов, разработать механизмы, предусматривающие долгосрочное планирование и утверждение долгосрочных обязательств со стороны государственного партнера, повысить компетенции государственных служащих и уйти от пиара проектов ГЧП с целью выбивания финансирования сверху к конкретным действиям по созданию условий реализации проектов ГЧП.



Баулин Максим Сергеевич

Департамент стратегического и инвестиционного
консультирования ЗАО «МКД Партнер»

Тел: +7 (812) 600-91-00

30.03.2011