

БРИТАНСКИЙ ТИП ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Н.П. Гришина

В статье представлен сравнительный анализ британского типа развития отношений частно-государственного партнерства и российского опыта их реализации. На примере Великобритании выделены основные виды таких проектов и рассмотрены ключевые проблемы российского механизма в каждом из видов. Разработаны и представлены рекомендации по оптимизации экономического результата проектов частно-государственного партнерства, снижению и распределению рисков между участниками и повышению прозрачности проектов для общественности.

В мировой практике в последние годы остро встают проблемы, вызванные ростом стоимости и сроков реализации бюджетных проектов, в России эта проблема стала доминантной в связи с реализацией национального проекта «Доступное жилье». Использование смешанных вариантов реализации и управления проектами является одним из возможных вариантов снижения государственных расходов и сокращения сроков реализации подобных проектов. Актуальность подобных схем финансирования в настоящее время также обусловлена принятием программы использования средств стабилизационного фонда для финансирования инвестиционных проектов. Однако здесь возникает проблема выбора форм государственного контроля хода реализации указанных проектов, которые бы не тормозили сами проекты, но при этом давали государству эффективные инструменты вмешательства в ход проекта при нарушении условий их реализации. Одним из возможных вариантов взаимодействия государства и частного сектора для осуществления эффективного контроля использования государственных ресурсов в частных инвестиционных проектах является частно-государственное партнерство.

В связи с приходом в российскую экономику зарубежных производителей и их желанием строить в России заводы по производству высокотехнологичной продукции у государства возникает проблема стимулирования роста подобных производств и их быстрее вывода на проектную мощность. Одним из направлений решения указанной задачи, по мнению экспертов, является снижение уровня изъятия фискальных доходов с подобных производств. В этой ситуации одним из возможных вариантов решения данной проблемы при условии сохранения ставки бюджетной эффективности является инвестиционное налоговое кредитование в рамках частно-государственных партнерств.

В последнее время доля государства в промышленности растет, это происходит и за счет укрупнения существующих предприятий, и за счет дробления крупных государственных производственных комплексов. Однако осуществление программы перехода прав собственности к частному сектору в некоторых отраслях невозможно по соображениям безопасности. В этих отраслях государство вынуждено искать замену приватизационным процедурам. Одной из таких замен является частно-государственное партнерство.

Сейчас в России идея частно-государственного партнерства достаточно популярна, при этом экономическая система в целом выстраивается по британскому типу. Насколько опыт Британии в области частно-государственного партнерства применим в России и какова специфика его внедрения?

Если говорить о принципах, абсолютно понятно, что они универсальны, однако детали возникают в зависимости от конкретных практических условий. Каждая сделка частно-государственного партнерства уникальна даже в одной и той же стране, в одной и той же юрисдикции, они все же индивидуальны в своих деталях, и это естественно.

Частно-государственное партнерство в настоящее время получило наиболее широкое распространение в Британии, немного меньше – в Канаде и в Австралии, также на данный момент существует некоторый опыт частно-государственного партнерства в

Европе. Ожидается, что он будет развиваться гораздо быстрее по мере унификации общеевропейского законодательства и снижения бюрократических барьеров. Расширение Европейского союза за счет стран Восточной Европы со слабой, устаревшей инфраструктурой повышает актуальность более эффективного привлечения финансирования для подобных проектов.

В зарубежной практике в настоящий момент частно-государственное партнерство рассматривается в большей степени как инструмент повышения эффективности реализации проектов, чем как способ привлечения внебюджетных средств. Так, по данным Счетной палаты Великобритании, при реализации проектов с использованием механизма частно-государственного партнерства, во-первых, расходы не превышают запланированный уровень в 70% случаев (в 30% случаев плановые показатели не соблюдаются в основном из-за действий государства), во-вторых, проекты завершаются точно в установленный срок или даже ранее [1].

Согласно исследованиям консалтинговой компании Deloitte, можно выделить три стадии зрелости механизма частно-государственного партнерства. На первой стадии происходит формирование рамочных условий использования частно-государственного партнерства (разработка приоритетов политики и нормативно-правовой базы), инициатором реализации проектов выступает государственный сектор, создаются органы управления проектами. Кроме того, формируются механизмы конкурсного отбора и рынок проектов.

На второй стадии появляются «гибридные» формы частно-государственного партнерства (финансирование со стороны госсектора осуществляется несколькими бюджетными уровнями), происходит развитие рынка таких проектов, создаются специализированные подразделения в отраслевых органах власти, к реализации проектов привлекаются институты финансового рынка. Также на этой стадии расширяется сфера применения частно-государственного партнерства и увеличивается количество проектов, использование этого механизма в сфере услуг обуславливает появление инноваций и повышение качества предоставляемых услуг.

На третьей стадии происходит усовершенствование используемых форм частно-государственного партнерства и появляются комплексные программы (например, в Великобритании с 1992 г. реализуется государственная программа PFI (Private Financial Initiative), где ведущим партнером и инициатором проектов выступает частный сектор), взаимодействие государственного и частного секторов характеризуется креативностью и гибкостью, усложняются схемы распределения рисков при реализации проектов. Частно-государственное партнерство начинает использоваться применительно ко всему жизненному циклу, а не для отдельных стадий проекта, расширяется круг игроков рынка частно-государственного партнерства (пенсионные фонды, фонды прямых инвестиций). Кроме того, наблюдается передача управленческого опыта частного сектора государственному, что способствует повышению эффективности и конкурентоспособности органов власти. Также для этой стадии характерно использование частным сектором для финансирования проектов в большей степени собственных средств, чем заемных, а опыт реализации проектов и структурно-организационные изменения в органах власти обеспечивают приоритет использования принципа частно-государственного партнерства.

Таким образом, Россия находится на первом этапе развития, тогда как Великобритания еще в начале 1990-х гг. была флагманом зарождения сотрудничества государства и частного бизнеса. По сегодняшний день эта страна является лидером по количеству проектов частно-государственного партнерства и уровню их реализации.

Британский опыт, британская форма частно-государственного партнерства – это так называемая «частная финансовая инициатива», провозглашенная в 1992 г. с целью усиления частного бизнеса в процессе оказания общественных услуг. В ней объединены идея государственных программ снабжения, когда государственный сектор покупает у

частного сектора основные средства производства (основной капитал), и идея увеличения срока выдаваемых контрактов, в которых государственный сектор связан с частным. Данная форма партнерства отличается от таких видов взаимоотношений с государством, как приватизация, где государственный сектор аккумулирует важнейшую роль в договорных отношениях или как основной покупатель услуг, или как главный инициатор проекта; и системы выдачи контрактов государством в частный сектор, в которой бизнес обеспечивает капитальные активы так же, как услуги. Частная финансовая инициатива – тоже не частно-государственное партнерство в чистом виде, где основным организатором финансирования проектов выступает все же частный бизнес.

В основных формах частной финансовой инициативы бизнес проектирует, строит, финансирует и управляет основными средствами производства различных видов общественного продукта, которые необходимы, по мнению государственных департаментов.

В Великобритании существуют разные виды подобных проектов, принципиально различающиеся источниками финансирования, распределением ответственности и сферами применения. В России подобная классификация еще не сложилась по причине отсутствия унифицированного законодательства, регулирующего данные экономические отношения, и достаточной практики реализации проектов частно-государственного партнерства. Однако если предположить, что в нашем государстве развитие этой сферы и дальше пойдет по пути Великобритании, то уже сейчас достаточно четко видно сходство основных типов реализуемых проектов с частным и государственным участием. Согласно официальным данным, в Великобритании сложились три основных вида проектов PFI.

Автономные проекты. Частный сектор берет на себя ответственность за проект, основываясь на том, что его стоимость будет полностью покрываться платой за пользование конечным потребителем (например, Мост королевы Елизаветы II). Правительство может вложиться в проект либо определить маршрут проектируемой дороги и т.д. Когда частный сектор полностью ответственен за проект, требующий государственного утверждения, и может возместить стоимость посредством платы за использование, нет необходимости сравнивать его с подобным государственным проектом. При обычном планировании и наличии разрешений такая схема может продолжать работать и в будущем.

Сфера применения подобных схем может быть любой в зависимости от местного законодательства. Российская практика показывает, что чаще всего частно-государственное партнерство применяют в дорожном либо капитальном (в большинстве случаев социальном) строительстве, потому что объекты инфраструктуры в чистом виде прибыли не приносят. Государство обязано тратить деньги, собранные в виде налогов, на обеспечение определенной стороны общественной жизни. К примеру, больницы, школы, дороги.

Для России вопрос обеспеченности дорогами – это очень актуальная проблема, потому что, с одной стороны, площадь государства огромная по сравнению с европейскими и необходимо транспортное сообщение с удаленными районами, с другой стороны, качество дорожного покрытия на порядок ниже, чем в Европе, что свидетельствует о потенциальных возможностях улучшения ситуации. Частно-государственный проект включает в себя строительство, эксплуатацию этого объекта в последующем в течение достаточно длительного срока и передачу этого объекта государству в определенном состоянии. Исходя из этой схемы, частный партнер рассчитывает сумму вложения государства для того, чтобы проект был экономически выгодным, с одной стороны, и общественно полезным, с другой. Как известно, размер закладываемой потенциальной прибыли пропорционален уровню риска.

Учитывая вышесказанное, а также современные российские условия, возникает дилемма. Государству выгодно привлекать частного партнера, потому что, как показывает статистика, если строительство ведет государство, то имеют место превышение сметы и

затягивание сроков. Когда строительство ведет частный сектор при частно-государственном партнерстве, сроки очень строго определены, и естественно, строитель, определяя эти сроки, закладывает различные возможные форс-мажорные обстоятельства, другими словами, создает себе временной лаг. В случае если этот срок не выдерживается, строитель платит неустойки, сохраняя тем самым экономический смысл проекта. Смета фиксирована, и, если подрядчик не укладывается в эту смету, это полностью его ответственность. Естественно, что в такие контракты приходят только очень крупные и высоконадежные фирмы. То же самое имеет место и при эксплуатации объекта. Статистика показывает, что частный сектор примерно на 15% эффективнее государственного.

В то же время, несмотря на все преимущества, предприниматели опасаются инвестировать средства в такие проекты в России. В первую очередь их пугают риски, которые возникают при работе с государственными органами. Кроме того, они не доверяют государству как партнеру. И только в последнюю очередь предпринимателей волнуют бизнес-риски.

Плохая координация действий между ведомствами, длительные согласования и отсутствие реальной ответственности в госструктурах воспринимаются как более серьезные риски, чем неисполнение государством своих обязательств по контракту. Таково мнение частного партнера. Поэтому многие эксперты считают разумным создание координирующего госоргана по проектам с государственным участием, что также может послужить дополнительным бюрократическим барьером. Представители вновь созданной структуры будут согласовывать свои действия с отраслевыми ведомствами, что еще больше повлияет на сроки реализации проектов. Скорее всего в сложившихся условиях необходимо изменять саму систему управления проектами создания общественных благ России, например создавать управляющие советы, куда входили бы и несли персональную ответственность представители как власти, так и бизнеса.

Кроме того, предприниматели объективно критикуют несовершенство законодательства в этой сфере. Закон не способствует привлечению частных кредиторов для финансирования проектов, поэтому необходимо развитие источников и механизмов обеспечения. Дело в том, что в большинстве реализуемых проектов частно-государственного партнерства используется кредитная схема финансирования. Однако закон запрещает концессионерам передачу в залог объекта концессионного соглашения. Таким образом, активы в рамках концессии не могут быть обременены никакими обязательствами, что существенно увеличивает риски банков-кредиторов. И, как следствие, возрастает стоимость кредита. Решить эту проблему возможно за счет уступки будущего права кредитующей организации, например уступки права на взимание платы за проезд по автомагистрали. Однако такой механизм опять же пока недостаточно проработан в российском законодательстве.

Объединенные венчурные проекты. В таких проектах инвесторами являются как государственный, так и частный сектор, но полный контроль у последнего. Во многих случаях государственное участие создает значительные социальные блага, например уменьшение плотности движения на дорогах за счет многоуровневых дорожных развязок. В других случаях интерес правительства может заключаться в оказании социальных услуг, которые недоступны в рамках требуемых временных масштабов. Проект в целом должен иметь экономический смысл, и должны быть рассмотрены конкурирующие направления использования ресурсов. Главные требования объединенных венчурных проектов следующие:

1. Партнеры из частного сектора должны быть выбраны на принципах конкуренции. Довольно часто это тендерный процесс, в котором государство инициирует тендер, получает предложения от нескольких фирм или консорциумов фирм (например, одна фирма строит, другая эксплуатирует) и выбирает лучшего. Причем лучшее предложение – не обязательно самое дешевое, потому, что тендерное предложение – это

комплексное, многостороннее предложение, и оно включает в себя очень много аспектов. Государство может выбрать не самый дешевый, однако самый интересный проект с точки зрения тех целей, которые оно преследует.

2. Контролировать проект должен партнер со стороны частного сектора.

3. Государственное финансирование должно быть четко установлено и ограничено. После учета этого финансирования его стоимость должна быть возмещена пользователями или потребителями.

4. Распределение риска и прибыли должно быть четко определено и согласовано заранее, должна назначаться реальная премия, величина которой связана с риском.

Государственное финансирование может принимать различные формы: льготный кредит, собственный капитал (государственные ценные бумаги), трансферты специально определенных фондов, вспомогательные и партнерские схемы, а также возможно некоторое сочетание различных видов. Государственное финансирование может быть также основано на изначальном плановом регулировании или строгом государственном проекте субсидирования.

Построить современную хорошую больницу требует значительного финансирования, особенно на первоначальном этапе, когда закладывается фундамент и возводится коробка здания. Необходимой суммы средств для единовременного трансферта, как правило, у российского государства нет. Изыскать финансирование в рамках бюджетного процесса также невозможно, так как имеются естественные политические ограничения. Обычная практика поиска инвестиций связана с привлечением государством денежных средств путем заимствований на муниципальном либо региональном уровне. Эти заимствования ложатся на баланс органов власти, вступающих в кредитные отношения. Данная сфера тоже регулируется законодательством, так как существуют ограничения на объем задолженности органов власти.

Услуги, проданные государственному сектору. Нередко услуги, которые оказывает частный сектор государству, требуют капитальных вложений, например частные фирмы, занимающиеся реализацией трансплантантов для больниц, обеспечивающие приют и ежедневную заботу о пожилых людях или строящие новые тюрьмы.

Государство как потребитель хочет быть уверенным, что вложение средств в услуги данным способом лучше, чем альтернативным. Контракт должен заключаться на коммерческой основе, и по его условиям государственный сектор не включает в андеррайтинг использование активов другими потребителями.

Учитывая все недостатки частно-государственного партнерства в России, обозначенные выше, количество и виды проектов, где его использование может быть выгодным, вероятно, должны быть ограничены. Необходимо более точно взвешивать риски в целях более рационального использования денежных средств, снижения обременения налогоплательщиков большими расходами и сохранения возможности выбора альтернативных финансовых планов.

Рассматривая реальные риски осуществления проектов частно-государственного партнерства, связанные с большой финансовой нагрузкой на государственный бюджет в последующие годы, следует установить допустимые пределы использования каждым государственным министерством или местными органами власти будущих средств налогоплательщиков для реализации данных проектов. Годовые объемы будущих выплат по таким контрактам должны быть зафиксированы в государственном бюджете. Также необходимо четко понимать, какие ресурсы являются источниками оплаты годовых затрат и какими будут наличные затраты для государства и общественности.

Скорее всего частно-государственные партнерства не должны использоваться в определенных секторах из-за трудности определения эксплуатационных качеств и риска снижения качества услуг. Эти услуги охватывают деятельность школ, тюремной системы, а также услуги по водоснабжению и железнодорожному сообщению.

Вопрос об осуществлении частно-государственного партнерства в той или иной сфере необходимо рассматривать в рамках единого рынка предложений наряду с другими возможными вариантами. Правительство не должно навязывать идею о том, что частно-государственный механизм является единственно возможным вариантом для определенных проектов. Если бы государственное финансирование проекта не было предметом выбора, маловероятно, что частно-государственное партнерство было бы возможным, поэтому необходимо отдавать предпочтение наиболее значимым проектам или снижению стоимости проектов.

Материально-техническое обеспечение должно быть предметом комплексного обсуждения, т.е. органам государственной власти следует создавать не центры экспертной оценки частно-государственного партнерства, а центры экспертной оценки закупок, чтобы избежать фокусирования на продвижении частно-государственного партнерства. Так как частно-государственная схема реализации проектов направлена на создание общественного блага, необходимо проводить оценку финансовой доступности каждого проекта, результаты должны быть известны общественности. Она должна давать комплексное определение рисков для потребителей, налогоплательщиков, рабочих и правительства.

Для того чтобы ограничить вероятность коррупции и обесценивания проектов, вся тендерная документация, заявки и контракты, включая финансовые детали, должна быть обнародована. До сих пор они считались коммерческой тайной, но, для того чтобы обеспечить хорошее соотношение цены и качества, от подобной практики следует отказаться.

Тендерные процедуры должны быть не только выполнены согласно правилам закупок товаров и услуг, установленным в стране, но, если претендент только один, процедура должна быть остановлена, поскольку в этом случае чрезвычайно низок шанс получить хорошее соотношение цены и качества. Если нет оснований предполагать, что новый тендер даст иные результаты, проект должен быть доработан, либо разбит на подпроекты.

Необходимо также установить предел максимально допустимых изменений стоимости проекта, что оговаривается на стадии определения победителя тендера, независимо от того, являются ли изменения результатом новых условий контракта или нет. В контракт не должны вноситься какие-либо существенные изменения, а существенные потребности должны быть четко выражены на федеральном уровне. Государственный сектор должен располагать рядом стратегий и механизмами для того, чтобы уйти от переговоров в случае, если частный сектор становится слишком требовательным в других вопросах, таких как передача рисков или система штрафов. Если в контракт внесены значительные изменения, расчет бюджета проекта должен быть выполнен снова, а тендерная процедура проведена повторно.

Органы государственной власти, предлагающие частно-государственное партнерство, должны продемонстрировать, что они располагают соответствующими возможностями и капиталом для соблюдения норм, предусмотренных договором. К условиям контракта и его расторжению следует относиться серьезно. Концедент и концессионер должны быть осведомлены о том, когда они будут уполномочены расторгнуть договор, и должны быть готовы использовать свои полномочия. В рамках порядка осуществления контроля и регулирования исполнения контракта государственный сектор должен разработать и утвердить план действий в случае неплатежей со стороны подрядчика.

Все вышеперечисленные рекомендации можно свести к четырем основным группам:

1. Регулирующие. Всем давно очевидно, что развитие отношений государства и частного бизнеса в рамках осуществления общественно полезных проектов должно начинаться с четкого распределения ролей всех участников, а также их прав и

обязанностей. Это значит, что необходима прозрачная и всесторонне проработанная законодательная база таких отношений.

2. Финансовые. Так или иначе, но проекты частно-государственного партнерства – это, по сути, коммерческие инвестиционные проекты, а значит, и цель их должна заключаться в получении экономической прибыли. Этот факт сам по себе говорит о том, что разработку бизнес-плана проекта и выбор партнера необходимо осуществлять в конкурентной среде, которая позволит оптимизировать предполагаемые расходы уже на начальном этапе.

3. Связанные с риском. Ответственность и премия за риск в каждом конкретном случае будут распределяться по-разному. Это зависит, прежде всего, от сферы, в которой реализуется проект, а также от возможностей частного партнера заранее просчитать и разработать меры по снижению рисков проекта.

4. Социальные. Специфику проектов частно-государственного партнерства определяет их общественный характер. Это говорит о том, что прозрачность – важный аспект их реализации.

Таким образом, использование механизма частно-государственного партнерства для развития территорий, снижения рисков государства и поиска альтернативных источников финансирования реального сектора экономики в России представляется перспективным не только с точки зрения оптимизации бюджетных расходов, но и повышения эффективности управления, что является актуальной задачей для органов власти всех уровней.

Отдельное внимание следует уделить реализации проектов частно-государственного партнерства в муниципалитетах. Активизации этого процесса может способствовать создание соответствующей правовой базы. Кроме того, муниципальным органам власти важно учитывать, что в условиях финансово-экономического кризиса повышается вероятность привлечения иностранных инвестиций к реализации инфраструктурных проектов и проектов по благоустройству городских территорий, на местном уровне приносящих прибыль. Также участие частного сектора как более эффективного менеджера в решении вопросов местного значения будет способствовать повышению качества предоставляемых услуг населению.

В России отношения власти и бизнеса складываются при реализации социальных проектов. Вышеперечисленные проблемы сами по себе характерны для настоящего этапа развития, однако не стоит пренебрегать имеющимся мировым опытом для их решения. Детальное изучение и анализ европейских систем частно-государственного партнерства поможет в дальнейшем ускорить развитие этого механизма в России.

1. PFI: Construction Performance: Report by the Controller and Auditor General. London: National Audit Office, 2003 // URL: http://www.infrastructureaustralia.gov.au/files/PFI_constn_perf_UK_NAO.pdf