

## Применение методического обеспечения для оценки эффективности проектов ГЧП с иностранным участием

© 2016 Панибратов Юрий Павлович

доктор экономических наук,  
профессор кафедры экономики строительства,  
академик РААСН, заслуженный деятель науки РФ,  
лауреат Государственной премии РФ

© 2016 Офин Вениамин Петрович

кандидат экономических наук,  
доцент кафедры экономики строительства  
Санкт-Петербургский государственный  
архитектурно-строительный университет  
190005, г. Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4  
E-mail: ofinv@mail.ru

Рассмотрены проекты государственно-частного партнерства с иностранным участием с целью возможного привлечения на их основе прямых долгосрочных инвестиций. Выявлены различия в восприятии проектов ГЧП отечественными и зарубежными инвесторами. Сделан вывод о том, что для привлечения зарубежных инвесторов необходима работа по двум направлениям: создание общих благоприятных условий для ведения бизнеса и концентрация усилий на отдельных иностранных компаниях, которые могут оказать наиболее существенное воздействие.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство (ГЧП), проект, иностранное участие, концессия.

Привлечение иностранных инвестиций в экономику России всегда оставалось одним из приоритетных направлений государственной политики на протяжении последних нескольких десятилетий. Однако большая часть средств, поступающих в Россию, идет в финансовый сектор, не стимулируя развития реальных секторов экономики. Иностранные вложения зачастую являются спекулятивными, нацеленными на получение краткосрочной прибыли за счет покупки долей в российских компаниях, и изымаются в кратчайшие сроки в случае ухудшения рыночной конъюнктуры. Такое положение дел может изменить реализация проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) с иностранным участием. Эти проекты в состоянии выполнять важную функцию - привлечение прямых долгосрочных инвестиций, которые не могут быть быстро изъяты из проекта.

Привлечение иностранных инвестиций в экономику России в проекты ГЧП в переходный период 90-х гг. XX в. не характеризовалось активным развитием этого организационно-экономического механизма. Более того, в период неокрепшей экономики рыночного типа и высокой ее турбулентности зарубежный капитал мог при-

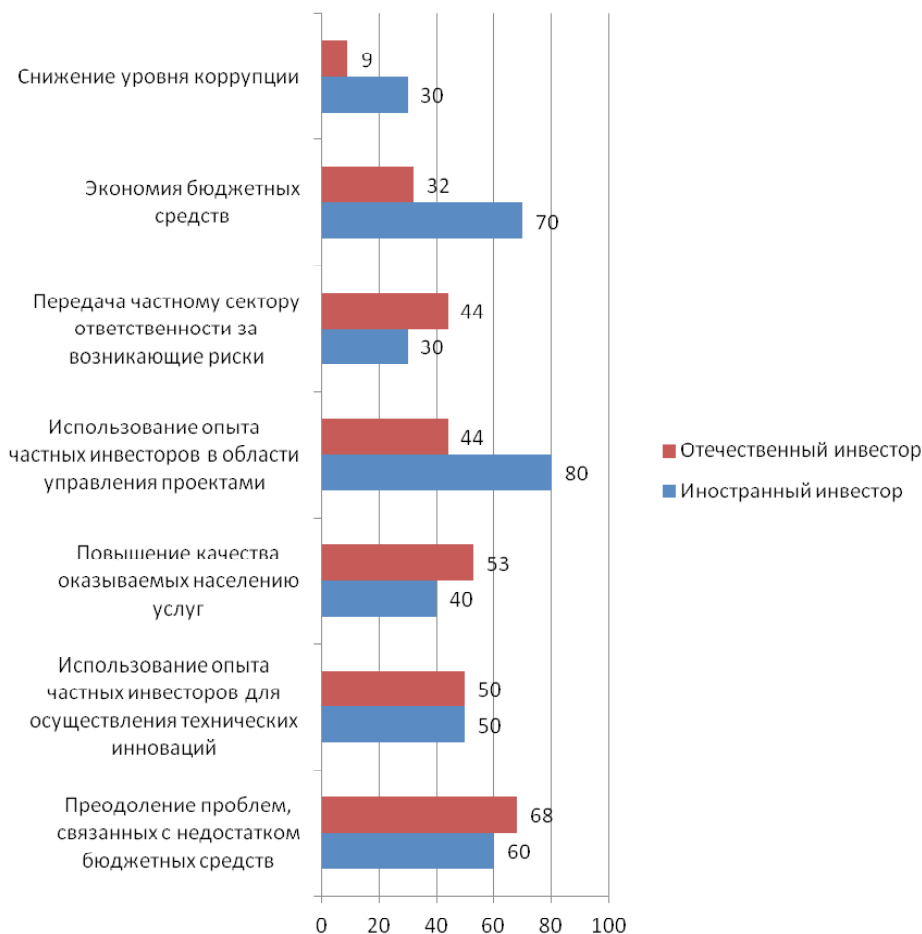
вести к потере важных предприятий и системообразующих отраслей на территории России. Поэтому использование иностранных инвестиций было минимальным. В основном они вкладывались в государственные казначейские облигации (ГКО). Этот период развития России существенно отличается от инвестиционной политики Китая, стран Юго-Восточной Азии и ряда латиноамериканских стран. Начало XXI в. ознаменовалось изменением государственной политики в отношении зарубежного капитала, который в настоящее время рассматривается как важный источник экономического роста. К тому же принятие Федерального закона "О концессионных соглашениях"<sup>1</sup> дало толчок привлечению иностранных инвесторов в инфраструктурные проекты на основе государственно-частного партнерства, однако по разным причинам поставить "на поток" подобные проекты не удалось<sup>2</sup>. Часть таких проектов после наступления кризиса 2008 г. была реализована за счет внутренних государственных ресурсов. Последующие годы характеризовались попыткой активного привлечения зарубежных инвестиций в проекты ГЧП, но из-за геополитических осложнений, начавшихся в 2015 г., реализация такой политики до сих пор

серьезно осложнена. Улучшение условий привлечения иностранных инвесторов должно сопровождаться, по нашему мнению, не только повышением макроэкономической устойчивости, но и разработкой научно-практических рекомендаций, учитывающих особенности участия зарубежных компаний в проектах партнерства в современных условиях.

В России осуществлено множество исследований восприятия бизнесом проектов государственно-частного партнерства, оценки сформированной для этого социально-экономической конструкции, массива накопившихся проблем и путей их решения. В большинстве случаев такие работы не принимают во внимание оценки интересов иностранных инвесторов, концентрируясь на конечных результатах только отечественного бизнес-сообщества.

На рисунке представлены результаты исследования компанией Ernst&Young восприятия отечественными и иностранными партнерами преимуществ механизма ГЧП. Приведенные показатели свидетельствуют о существенном расхождении большей части этих оценок<sup>3</sup>.

Иностранные компании в подавляющем большинстве (80 %) рассматривают проекты ГЧП в качестве возможности привлечения опыта частных организаций в области управления проектами. Такой подход во многом объясняется разницей восприятия эффективности государственных инвестиций в России и за рубежом. В развитых странах зачастую господствует доктрина о большей эффективности деятельности бизнеса в проектах ГЧП, хотя в отечественных научных и политических кругах это положение относится к ряду дискуссионных. Зарубежные компании в большей степени рассматривают проекты ГЧП с точки зрения экономии бюджетных средств (70 %), тогда как только треть российских предпринимателей видят в этом преимущества. Более чем в 3 раза разнится оценка необходимости снижения коррупции в проектах государственно-частного партнерства. Приведенные результаты исследования подтверждают тезис о том, что восприятие внедрения проектов ГЧП в российскую экономику у отечественных и зарубежных инвесторов существенно различается. Это свидетельствует о необходимости разработки со-



**Рис. Оценка основных преимуществ применения механизмов ГЧП в России, %**

вокупности мероприятий, позволяющих повысить привлекательность проектов для потенциальных иностранных партнеров.

Зарубежные организации в большей степени отмечают недостатки используемых механизмов защиты своих прав, чем отечественные. Объяснений здесь может быть несколько: отставание российских правовых и методических механизмов от аналогов в развитых странах, недостаточная информация о фактическом опыте защиты прав инвесторов, общее восприятие высоких страховых рисков. Любая из указанных причин приводит к выводам о необходимости разработки научно обоснованных методов преодоления этих барьеров.

Большинством отечественных и зарубежных организаций отмечается низкий уровень разрабатываемых в России проектов ГЧП. Это зачастую является препятствием для их успешной реализации. Недостаточный профессионализм разработки затягивает процесс согласования, утверждения и реализации проектов ввиду необходимости перманентного их уточнения. В качестве причин невысокого качества документации разрабатываемых проектов следует назвать:

- 1) отсутствие открытых данных по реализованным ранее проектам;
- 2) недостаточное согласование технических и экономических параметров проекта;
- 3) слабое распространение передовой практики в области ГЧП;
- 4) редкое применение практики привлечения сторонних экспертов для оценки уровня разрабатываемого проекта.

субъектами: институтами развития, кредитными организациями и государством. Средняя оценка оказалась ниже 1 балла, что определяет очень низкое качество подготовки отечественных проектов ГЧП. Самая низкая оценка была дана кредитным организациям, что свидетельствует о неудовлетворительном восприятии банками и другими организациями целесообразности в современных условиях своего участия в подобных проектах. Вопросы финансирования становятся важнейшими, так как отсутствие “длинных” кредитных средств не позволяет создать необходимого обеспечения реализации долгосрочных проектов.

В настоящее время у зарубежных компаний возникает вопрос о том, созданы ли в России политические и финансовые условия для реализации проектов государственно-частного партнерства. Сигналы, подаваемые со стороны отечественных властей по этому поводу в последние годы, неоднозначны. Ограничительные и регулирующие меры в области прямых иностранных инвестиций, применяемые в России в ответ на введение санкций, привели к ряду случаев к отказу от реализации проектов со стороны зарубежных инвесторов.

Исследования показывают<sup>5</sup>, что зарубежные инвесторы не потеряли интереса к вложениям в экономику России. Этот рынок остается очень привлекательным, однако большинство из инвесторов взяло своеобразную паузу в ожидании экономической и политической стабилизации. Помимо создания условий для выхода из сложившихся кризисных явлений, необходимо раз-

#### Оценка качества разработки проектов ГЧП в России, баллов\*

Категория участников оценки проекта	Оценка (максимум 3 балла)
Институт развития	1,2
Кредитная организация	0,5
Государственный орган	0,9
Частный инвестор	0,9
Средняя оценка	0,9

\* Как обеспечить успех ГЧП в России. Обзор за 2012 год. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/\\$File/Russian-PPP-Survey-2012.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/$File/Russian-PPP-Survey-2012.pdf).

В таблице представлены результаты исследования компанией Ernst&Young восприятия участниками проектов ГЧП качества разрабатываемых в России проектов ГЧП. Приведенные показатели свидетельствуют об острой необходимости научных исследований в этой сфере с целью разработки научно обоснованного организационно-экономического механизма управления такими проектами<sup>4</sup>.

Низкое качество проектов отмечено не только потенциальными инвесторами, но и другими

работывать механизмы, стимулирующие более активные вложения из-за рубежа.

По мнению авторов, методы привлечения зарубежных партнеров в проекты ГЧП должны основываться на следующих принципах.

Принцип публичности подразумевает открытость процедур объявления, проведения и подведения итогов конкурсов; предоставление равных условий доступа к информации, относящейся к проекту. Участие в конкурсе зарубежных ин-

весторов предполагает создание необходимых условий для проведения международных конкурсов. Реализуемые в России крупные инвестиционные проекты на основе ГЧП зачастую не сопровождаются открытым обсуждением, наличием информации в свободном доступе. Такое положение дел один из российских научных деятелей по направлению государственно-частного партнерства<sup>6</sup> относит к существенному ограничению развития института ГЧП в России. Большая часть из уже реализованных проектов закрыта для широкого круга заинтересованных лиц из бизнеса и науки. Это лишает возможности изучения имеющейся практики, оценки целесообразности участия на базе осуществленных проектов. Для иностранных компаний такая закрытость служит объективным сигналом наличия бюрократии и возможности принятия необоснованных, необъективных, коррумпированных решений.

Принцип гармонизации предполагает в ходе разработки проектной документации и реализации проекта учет необходимости «синхронизировать» цели зарубежных участников, государства и конечных пользователей. В проектах ГЧП возможно оппортунистическое поведение, нацеленное исключительно на коммерческие цели. Для нивелирования подобных недостатков следует уже на стадии разработки проектной документации в большей степени принимать во внимание социальную и общественную составляющую.

Привлечение зарубежных инвесторов в проекты ГЧП на территории России требует учитывать принцип межстрановых отличий в бухгалтерском учете, налогообложении, оценке эффективности участия в проектах, особенностях проведения конкурсов, переговорных процедурах и различных согласованиях. Следует отметить, что если в плане синхронизации бухгалтерского и налогового учетов в последние годы в рамках внедрения системы международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) была проведена существенная работа по сближению российских и зарубежных учетных процедур, то в организации и проведении конкурсов эти отличия остаются существенными.

Одной из проблем, свойственных реализации проектов ГЧП в России, является недостаточный уровень компетентности государственных чиновников, реализующих проект. Как отмечается в исследовании<sup>7</sup>, проведенном множеством экспертов, только на федеральном уровне и в единичных случаях на региональном представители власти не обладают достаточными компетенциями для успешной реализации проектов. Преодоление этой проблемы должно основываться

на комплексе мер, связанных с подготовкой высококвалифицированных профессиональных специалистов, постоянным повышением их квалификации, созданием базы данных по уже реализованным проектам, широким их использованием.

Проекты государственно-частного партнерства имеют ярко выраженный долгосрочный характер. За время их подготовки и реализации могут произойти как кадровые перестановки в органах власти, отвечающих за реализацию, так и структурные и функциональные изменения, которые могут привести к перераспределению функций и сфер ответственности за разработку и реализацию проектов ГЧП. В результате инвестор попадает в ситуацию, когда ранее достигнутые договоренности и положения теряют свое значение с приходом новых управленцев. Во избежание такой ситуации должна быть обеспечена преемственность, позволяющая успешно реализовывать проекты, несмотря на все возможные кадровые и структурные изменения.

В случае реализации крупных проектов (иностранные инвестиции в большинстве случаев идут именно в такие проекты) со стороны государства выступают сразу несколько должностных лиц, а иногда и несколько ведомств. В таких условиях их цели и действия могут быть несогласованными, что затруднит реализацию проекта.

Одним из самых сложных вопросов в ходе разработки проектов ГЧП является обеспечение баланса различных видов эффективности. Зачастую в ходе обоснования проекта во главу угла ставятся вопросы коммерческой эффективности (путем расчета общепринятых показателей эффективности инвестиционных проектов<sup>8</sup>) в ущерб общественной, социальной и народнохозяйственной целесообразности.

Участие в проектах зарубежных партнеров увеличивает дополнительные эффекты:

- за счет привлечения дополнительных иностранных инвестиций, позволяющих осуществить расширенное воспроизводство, сохраняя потенциал внутренних инвестиций;
- получения доступа к современным зарубежным технологиям и оборудованию;
- ускорения развития отраслей экономики и инфраструктуры;
- использования в процессе строительства опыта зарубежных стран с более высокой производительностью труда и т.д.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что организационно-экономический механизм привлечения зарубежных инвесторов одновременно должен предусматривать два направления:

создание общих благоприятных условий для ведения бизнеса участниками проекта и концентрацию усилий на привлечении отдельных иностранных компаний, которые могут оказать наибольший вклад в развитие инвестиционно-строительной сферы.

<sup>1</sup> О концессионных соглашениях : федер. закон от 21 июля 2005 г. □ 115-ФЗ : [ред. от 30 дек. 2015 г.].

<sup>2</sup> См.: Управление инновационной деятельностью при создании платных автомобильных дорог на условиях концессии : монография / В.В. Гасилов и др. Воронеж, 2011.

<sup>3</sup> Как обеспечить успех ГЧП в России. Обзор за 2012 год. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/\\$File/Russian-PPP-Survey-2012.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/$File/Russian-PPP-Survey-2012.pdf).

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Варнавский В.Г. Использование механизмов доверительного управления и концессий для повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. □ 5. С. 19-29.

<sup>7</sup> Барьеры развития механизма ГЧП в России. Москва, 2010.

<sup>8</sup> См.: Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов. Москва, 2010; Реализация проектов государственно-частного партнерства в строительстве : монография / Дао Тунг Бать [и др.]. Воронеж, 2015.

*Поступила в редакцию 06.06.2016 г.*