

Партнерство государства и бизнеса в условиях глобального финансового кризиса

© 2009 Н.Е. Саванкова

Дипломатическая академия

Министерства иностранных дел Российской Федерации

Рассматриваются специфические черты партнерства государства и бизнеса в России по сравнению с западными формами, анализируются проблемы реализуемых в настоящее время проектов государственно-частного партнерства, подчеркиваются преимущества и дальнейшие перспективы для развития данного вида сотрудничества в условиях глобального финансового кризиса.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, глобальный финансовый кризис, Банк развития (Внешэкономбанк), модернизация инфраструктуры, Инвестиционный фонд России, особые экономические зоны, концессии, принципы реализации проектов государственно-частного партнерства.

В условиях глобального финансового кризиса и пересмотра роли государства в регулировании экономики вопрос развития государственно-частного партнерства (ГЧП) приобретает особую актуальность. Правительства большинства стран мира, в том числе и России, оказывают финансовую поддержку основным секторам экономики, стремясь уменьшить возможные экономические и социальные последствия кризиса и обеспечить необходимую устойчивость банковской системы и реального сектора экономики.

В современной сложной экономической ситуации именно государственно-частное партнерство способно стать продуктивной формой сотрудничества государства и бизнеса, так как в условиях кризиса стабильность спроса со стороны государства является важнейшим инструментом снижения рисков инвестиций и укрепления доверия кредитных организаций.

К тому же в сфере кризисных условий ближайших нескольких лет очевидно, что значительная потребность российской экономики в модернизации всех видов инфраструктуры (и федерального, и регионального, и муниципального уровней) будет только возрастать. Проблема государственного финансирования строительства и обслуживания социально значимых инфраструктурных проектов - жилищно-коммунального хозяйства, строительства дорог, метро, трубопроводов и др. - стоит в России довольно остро на сегодняшний момент. Потребность российской инфраструктуры в инвестиционных ресурсах на период до 2010 г. очень велика - примерно 240-300 млрд. долл., в том числе:

- 60-80 млрд. долл. для поддержания эксплуатационного состояния и расширения нефте- и газотранспортной систем, а также электрических систем;

- 100-120 млрд. долл. на развитие транспорта (автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты);

- 80-100 млрд. долл. на модернизацию тепло- и водоснабжения и других систем коммунального обслуживания.

Жилищно-коммунальное хозяйство во многих населенных пунктах страны находится в критическом состоянии и требует срочного обновления. Объем инвестиций в строительство новых и содержание существующих дорог в России составляет 1,1 % ВВП при среднем уровне этого показателя в развитых странах от 3 до 5%; за 1990 - 2007 гг. парк автомобилей в стране вырос в 3 раза, а протяженность автомобильных дорог лишь на 30%.

В условиях, когда государству необходимо решить проблемы финансирования, поддержания и модернизации инфраструктурной сети, именно государственно-частные партнерства (при сохранении за государством права собственности и одновременной передаче прав по владению и использованию частным компаниям) способны решить существующие проблемы.

В России партнерство государства и бизнеса по сравнению с западными формами имеет специфические черты. В России речь идет, скорее, о государственно-частном партнерстве, где государство выступает в качестве инвестора, особенно на начальной стадии, а бизнес-структуры осуществляют проект (в западных странах частная фирма выполняет заказ, используя в основном свои средства, а затем государство выкупает объект).

Развитие процесса реализации государственно-частного партнерства в России определяется множеством факторов, среди которых можно отметить следующие: необходимость модернизации

и расширения находящейся в собственности государства инфраструктуры, поиск конструктивных решений по разгрузке бюджета путем совместных усилий органов власти и предпринимательской инициативы, отрицательное влияние определенных видов рисков на развитие государственно-частной инициативы (отсутствие прозрачности, коррупция, недостаточно проработанное законодательство).

По данным Всемирного банка, более 50% проектов ГЧП при своем воплощении в жизнь сталкиваются с системными проблемами. Естественно, для каждой страны набор таких проблем специфичен. В России они связаны: с низкой степенью доверия со стороны иностранных инвесторов, слабостью национальных рынков капитала, сложностью урегулирования прав на объекты интеллектуальной собственности, созданные с использованием бюджетных средств, медленным увеличением доходов, применением традиционных методов управления в государственных учреждениях.

В России ГЧП чаще всего осуществляется в следующих формах: заключение договоров о реализации проектов сотрудничества (концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции, арендные, инвестиционные и иные формы договоров); использование средств Инвестиционного фонда РФ для поддержки реализуемых частным бизнесом крупных проектов в стратегических направлениях; особые экономические зоны (ОЭЗ); создание корпораций со смешанным государственным и частным капиталом для развития приоритетных отраслей экономики; взаимодействие государственного и частного капитала в целях развития науки, технологий и техники, адаптации научно-технического комплекса к условиям рыночной экономики.

Отличительной особенностью России является то обстоятельство, что ни одна из форм ГЧП (за исключением разве что самых простых) не прописана в действующем законодательстве с надлежащей степенью полноты, которая открывала бы возможность ее широкого применения в практике хозяйственных отношений с участием как государства, так и частного бизнеса. В результате в России до сих пор каждый отдельный проект формата ГЧП пробивает себе дорогу с огромным трудом, требует многочисленных и обременительных согласований на каждом этапе и, при всем при этом, к сожалению, никогда не является безупречным с правовой точки зрения.

Именно отсутствие тщательно прорисованных правовых рамок существенно увеличивает риски проектов в России как для частного бизнеса, так и для государства (в лице его ведомств

и должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями), что является одним из главных тормозов развития этой эффективной формы реализации крупных проектов в России.

Основными системными преимуществами государственно-частного партнерства для экономики являются:

- снижение бюджетной нагрузки на государство (на федеральном, региональном, местном уровнях - в зависимости от специфики проектов);
- привлечение частных компаний к строительству, финансированию и эксплуатации инфраструктурных объектов с длительным сроком окупаемости (под гарантии государства);
- возможность привлечения иностранных инвесторов;
- поощрение внутренних капиталовложений;
- распределение ответственности между государством и частным бизнесом;
- применение надежных схем и механизмов взаимодействия государства и бизнеса, гарантирующих достижение эффективного результата;
- сокращение сроков разработки и реализации проектных заданий;
- повышение макроэкономической эффективности проектных затрат.

Для компаний частного бизнеса участие в партнерстве также может быть очень положительным взаимодействием, так как они получают доступ к ранее закрытым сферам экономики (транспортная инфраструктура, ЖКХ и т.д.), у них расширяются возможности для получения кредитов под проект от российских и зарубежных финансовых организаций за счет получения государственных гарантий, облегчается получение лицензий, разрешительной документации, создается положительный образ компании в глазах акционеров.

Инструменты ГЧП в настоящее время используются недостаточно широко. Реальное финансирование из Инвестфонда было открыто только в 2007 г. лишь по 6 проектам, на которые выделено 7,7 млрд. руб. Масштаб затрат Инвестиционного фонда РФ несопоставим со стоимостью реализуемых государством антикризисных мер. До сих пор финансирование из средств фонда не превышало 100 млрд. руб. в год, причем прогнозы на 2009 г. также не сильно превосходят этот уровень. Такие суммы несущественны по сравнению с денежными объемами, выделяемыми государством в целях финансовой стабилизации. В 2008 г. в рамках Инвестиционного фонда планировалось освоить 96 млрд. руб. на инфраструктурные проекты федерального масштаба, однако на сегодняшний момент инвестиро-

вано не более 70% этой суммы. То же касается концессий, объем которых невелик, и портовых особых экономических зон. В 2008 г. принято решение о создании трех портовых особых экономических зон, при этом бюджет одного проекта составляет от 4 до 15 млрд. руб.

Несколько лучше финансирование проектов при участии Внешэкономбанка, который был создан согласно Федеральному закону "О банке развития" от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ. В соответствии с законом установлено, что "государственная корпорация "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной предусмотренной настоящим Федеральным законом деятельности по реализации проектов в России и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала".

В 2008 г. органы управления Внешэкономбанка приняли решение о финансировании 70 инвестиционных проектов общей стоимостью 720 млрд. руб. и с долей участия банка более 400 млрд. руб. По оценке руководителя Внешэкономбанка Владимира Дмитриева, в будущем на каждый рубль от государства можно привлечь 3-5 руб. от частных инвесторов. Около половины из реализуемых в настоящее время проектов, а точнее 42%, - это проекты в инфраструктуре транспорта, энергетики, коммунального хозяйства. Помимо инфраструктуры, Внешэкономбанк включился в проекты по развитию и восстановлению таких отраслей промышленности, как авиация и судостроение, лесоперерабатывающая промышленность¹.

Стратегией развития деятельности Внешэкономбанка до 2012 г. ставится цель подготовки и запуска в 2009 - 2012 гг. 15-20 инвестиционных программ проектов государственно-частного партнерства. Кроме того, уже был создан Центр ГЧП при Внешэкономбанке. Он выступает в качестве агента органов государственного и муниципального управления по организации проектов ГЧП. При поддержке Центра администрации на местах формируют региональные полномочные органы управления. Они призваны на регулярной основе заниматься организацией проектов ГЧП. Также Внешэкономбанк сотрудничает с высшими учебными заведениями по пе-

реподготовке управленческих кадров по вопросам ГЧП.

В настоящее время ведется активная работа по дальнейшему привлечению в особые экономические зоны иностранных и российских инвесторов, исходя из профильной направленности и специализации каждой зоны. ОЭЗ - это один из механизмов создания государственно-частного партнерства, который заключается в совместном вложении средств бюджета и частных инвестиций в развитие той или иной территории. Международная практика показала, что особые экономические зоны способствуют: выводу страны из сферы преимущественно экспортно-сырьевого развития; улучшению национального инвестиционного климата; развитию отраслей с высокой степенью переработки и созданию благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности в сфере разработки и производства конкурентоспособной наукоемкой продукции; обеспечению конкурентоспособности страны на мировом рынке и ее равноправной интеграции в мировое хозяйство².

Однако данный инструмент развития государственно-частного партнерства имеет одну негативную особенность в России. На первом этапе по всем типам зон наблюдается серьезный конкурс среди регионов на право размещения ОЭЗ на своей территории, на следующем этапе - довольно вялый интерес бизнеса становится резидентом данной зоны. Это, скорее всего, объясняется недостаточно существенными льготами для инвесторов, участвующих в ОЭЗ, ведь большую часть предусмотренных в зонах льгот инвестор может получить через индивидуальные договоренности с региональной властью.

К тому же особые экономические зоны в условиях глобального финансового кризиса не могут выступать, как раньше, инструментами привлечения значительных иностранных инвестиций. Крупные иностранные инвесторы в столь нестабильной экономической ситуации, напротив, стремятся вывести свои капиталы из развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

Руководство Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) в одном из интервью подчеркнуло, что "глобальный финансовый кризис заставляет РосОЭЗ более подробно анализировать бизнес-планы компаний, которые стремятся стать резидентами". В частности, необходимо выяснять, располагают ли компании собственными ресур-

¹ *Набиуллина Э.* Приоритеты деятельности на 2008 год и среднесрочную перспективу // *Экономист.* 2008. № 4. С. 3-18.

² *Кунаков Д.А.* Особые экономические зоны как инструмент внешнеэкономической специализации России // *Рос. внешнеэкон. вестн.* 2008. № 11 (ноябрь). С. 45-57.

сами для осуществления заявленного проекта, а если они рассчитывают на заемные средства, насколько серьезны гарантии, что они эти средства получат. Поскольку с кредитами сейчас проблемы, существуют опасения, что в 2009 г. замедлится динамика по тем особым экономическим зонам, где финансирование объектов идет в большей степени за счет заемных средств³.

Опираясь на международный опыт реализации проектов партнерств, можно сделать вывод о том, что для успешной реализации государственно-частного партнерства оно должно базироваться, прежде всего, на следующих основных принципах:

- принцип открытости (прозрачная и благоприятная среда для реализации ГЧП, наличие обратной связи между участниками партнерства, публикации в СМИ);
- принцип сопоставимости российского и международного учета (как дополнительный фактор привлечения иностранных инвестиций в реализуемые проекты);
- принцип доверия (отсутствие бесконечных проверок частного бизнеса со стороны органов государственной власти);
- принцип непрерывности (непрерывность взаимодействия государства и бизнеса в реализуемых проектах);
- принцип окупаемости (получение прибыли частным сектором в случае участия в ГЧП).

Также необходимо дальнейшее исследование экономических и правовых аспектов ГЧП, их согласование между собой, разработка методических материалов и акцент на подготовке кадров, разработка единой концепции развития партнерства в России. Существенное значение в развитии партнерств в России имеют такие аспекты, как адаптация организационной структуры проекта к местным условиям (многие проблемы, стоящие перед ГЧП, возникают из-за того, что партнеры «скопировали» решения, составленные для другого ГЧП, и поэтому не приняли во внимание данную специфическую ситуацию) и развитие доверительных отношений между партнерами (государственный сектор должен быть надежным партнером частным третьим лицам, так как вступление в подобные долгосрочные отношения предполагает существенный риск для последних). Также необходимо обеспечить открытость проектов, осуществляемых в формате ГЧП, а также подотчетность их операторов (может быть, даже понятие коммерческой тайны должно применяться к ним с некоторыми ограничениями).

³ <http://www.gzt.ru/business/2008/11/17/223000.html> (электронная версия «Газеты»; материал был опубликован в: Газета. 2008. □ 219).

Процедура распределения прибыли, полученной при реализации проекта, должна быть регламентирована - еще на стартовой площадке законные интересы партнеров должны быть учтены.

В условиях кризиса, скорее всего, изменятся приоритеты реализации проектов ГЧП. На первый план выйдут проекты по реконструкции и модернизации уже существующих инфраструктурных объектов. Но только за счет государственного бюджета спрос на инфраструктуру обеспечить нельзя. Собственно говоря, как раз для привлечения внебюджетного финансирования создавались и совершенствуются инструменты ГЧП.

Наибольшими темпами, скорее всего, будут развиваться проекты регионального масштаба с прогнозируемыми сроками реализации (до трех лет), а число федеральных проектов будет сокращаться из-за ресурсоемкости и долгой отдачи. Относительно проектов, реализуемых на средства Инвестиционного фонда РФ, ожидается, что в 2009 г. фонд одобрит порядка 80 проектов регионального уровня от 60 субъектов Федерации, где планируемые расходы федерального бюджета составят 55 млрд. руб. (в 3 раза больше, чем планируется одобрить к концу 2008 г.), а коммерческих организаций - более 200 млрд. руб. Масштаб использования концессионных механизмов в 2009 г. может вырасти на 70%, по числу переданных в управление имущественных комплексов. Также ожидается, что в 2009 г. объем инвестиций (прежде всего, от российских инвесторов) в особые экономические зоны увеличится в 1,5 раза.

Таким образом, в условиях нынешнего глобального финансового кризиса у проектов государственно-частного партнерства есть ряд преимуществ, в том числе стимулирование спроса как дополнительная возможность для стабилизации ситуации в экономике, снятие остроты проблемы недоверия участников рынка, которое способно усугубить кризисную ситуацию, снижение остроты проблемы нехватки ликвидности у компаний-инвесторов за счет использования двух источников финансирования (частные и бюджетные средства), возможность привлекать в проект долгосрочные средства, что особенно важно в условиях уже начавшегося сокращения сроков заимствований на российском финансовом рынке. Еще одним немаловажным последствием реализации проектов ГЧП станет готовность российской инфраструктуры к новому перспективному вызову - экономическому росту после завершения кризиса.

Поступила в редакцию 09.12.2008 г.