

Предпринимательские риски в механизме партнерства государства и бизнеса

© 2010 В.Н. Мочальников
кандидат экономических наук
E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье обосновано, что в современной кризисной ситуации государственно-корпоративные организации превращаются в ключевое звено в системе антикризисных мероприятий по выходу на путь активного подъема и современного обновления экономики, финансов и производства в России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), предпринимательские риски, государственно-корпоративные организации.

Непременными атрибутами рыночной экономики являются неопределенность и изменчивость экономической среды, провоцирующие неясность и неуверенность в получении конечного результата, что влечет рост риска, или, иными словами, опасности неудачи, непредвиденных потерь. Вероятность свершения рискованного события при этом следует расценивать не как следствие профессиональной несостоятельности, а как неотъемлемый элемент предпринимательской деятельности. Одной из форм предпринимательства, характеризующейся высокой степенью риска, является государственно-частное партнерство (ГЧП) - совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

Сегодня государственно-частное партнерство находится на пике активности обсуждения. Мировой финансовый кризис, актуализирующий рост предпринимательских рисков, породил дискуссию на тему взаимосвязи устойчивого экономического развития и роли государства как в развитии национальной экономики в целом, так и в его возможностях способствовать качественному развитию региональной экономики. При этом механизм ГЧП становится базовой конструкцией привлечения внебюджетных инвестиций в развитие различных видов инфраструктуры и освоения различных территорий.

Спрос на многолетние капиталоемкие проекты территориального, городского или промышленного развития во многом порождается за счет деятельности органов государственного и муниципального управления. В условиях рыночной экономики государство и муниципалитеты пытаются перейти от прямого бюджетного финансирования инвестиционных проектов в рамках бюджетных ограничений к модели привлечения дополнительных ресурсов на условиях разделения рисков и в целях повышения эффективнос-

ти своей деятельности по развитию территорий, городов или отраслей. Поэтому ГЧП, позволяющее выводить финансирование инфраструктуры за баланс и ограничивать участие органов государственного и муниципального управления в проектных рисках, является необходимым инструментом в решении данных проблем.

Годом начала негласной инвестиционной реформы, когда на федеральном уровне было принято решение построить целостную политику по привлечению дополнительных инвестиций в экономику, можно считать 2005 г. В свою очередь, 2006 г. стал годом формирования системы федеральных инвестиционных инструментов. На сегодняшний день в России созданы практически все инвестиционные инструменты ГЧП, применяемые в развитых странах. В то же время примерно 50% всех инвестиций до сих пор приходится на 10 регионов - ведущих игроков инвестиционного рынка. При этом состав "десятки" меняется: если раньше первые строчки в ней занимали Красноярск и Самара, то теперь - это Сочи и Санкт-Петербург.

Важным фактором экономического роста регионов выступает наличие агломерации, порта или сырьевой базы. При этом инвестиционные инструментарию регионального уровня практически не являются показателями развития региона. Например, налоговые льготы имеются в 71 субъекте РФ и более чем в половине из них есть вменяемое инвестиционное законодательство. Но развитие происходит далеко не во всех из "продвинутых" в плане инвестиционного законодательства регионах. Наш собственный опыт объясняет это негативной практикой применения инвестиционного законодательства на местах.

С момента продвижения первых схем ГЧП в России прошло более 15 лет. Однако уже сейчас можно констатировать, что широкого распространения столь известный на Западе инструмент в нашей стране так и не получил. За

истекший период с заключения первого в истории России соглашения о разделе продукции¹ и до настоящего времени на базе ГЧП осуществляются только крупномасштабные проекты, требующие серьезной государственной поддержки. Среди них - освоение ресурсов Нижнего Приангарья, строительство Западного скоростного диаметра (ЗСД) в Санкт-Петербурге, платных автомобильных дорог в разных регионах России и др. Только в 2009 г. в России были заключены два концессионных соглашения на финансирование, прокладку и эксплуатацию платных автострад (участки трасс и выходы из Москвы по направлениям Москва - Санкт-Петербург и Москва - Минск)². Совокупный бюджет двух проектов составил более 90 млрд. руб. Однако Россия еще далека от западных стран, где уровень проникновения схем ГЧП значительно выше, а средняя стоимость проектов ниже. Так, в Великобритании услуги общественного транспорта, образования, медицины и жилищно-коммунального хозяйства, включая переработку твердых бытовых отходов, предоставляются с использованием механизма ГЧП.

Сегодня становится очевидным, что распространение механизма ГЧП в России возможно только при условии устранения препятствий и минимизации рисков, с которыми сталкиваются проекты ГЧП.

К очевидным препятствиям только федеральных инструментариюв ГЧП можно отнести: консервативно долгую процедуру подготовки земель; высокий барьер входа даже для крупных игроков; новый вариант Гражданского кодекса Российской Федерации, который усложняет технологию разработки заявок. Среди основных рисков ГЧП в российской практике предпринимательства можно назвать следующие: необеспеченность качественной гражданской и государственной средой для эффективного планирования; высокий уровень коррупции; превосходство бизнеса над государством по качеству кадров; неподготовленность правовой среды; отсутствие независимой судебной системы; безответственность госаппарата; влияние политики на экономические решения в регионах; низкий уровень доверия общества в целом³.

Важно отметить, что основные риски государственно-частного партнерства исходят от государства, которое, во-первых, не обеспечило этот институт эффективной законодательной базой; во-вторых, не всегда выполняет свои обязательства. Всегда велика возможность коррупционного влияния (со стороны чиновников) на реализацию проектов совместного партнерства. К тому же инвесторы не всегда положительно реагиру-

ют на присутствие государства в составе собственников.

Одним из препятствий массового использования механизма государственно-частного партнерства является недостаточно эффективное управление со стороны государственного сектора рисками, возложенными на него в соответствии с принятой схемой ГЧП. Примером неадекватного управления рисками со стороны государства может служить изменение в судебном порядке в 2008 г. технических условий (сужение полосы землеотвода) строительства платной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург, 15-58 км, накануне заключения соответствующего концессионного соглашения⁴. Сужение полосы землеотвода в зоне, близкой к городу, существенно снижает привлекательность проекта для инвесторов, так как исключает возможность дополнительного заработка на придорожной инфраструктуре. Концедент пригласил концессионера на осуществление проекта по уже разработанным решениям и условиям, однако до подписания концессионного соглашения оговоренные проектные схемы были изменены. В открытом доступе нет информации о том, были ли предоставлены консорциуму компаний, заключивших концессионное соглашение с ФГУ "Дороги России", какие-либо льготы или преференции со стороны концедента в связи с неблагоприятными поправками в условиях реализации проекта. Данный факт негативно отразился как на имидже страны, так и на желании инвесторов принимать участие в проектах ГЧП в России. Таким образом, уверенность инвесторов в том, что государство будет придерживаться своих обязательств по проекту, падает. Причинами наступления риска стало отсутствие должной экспертизы проектной документации и недостаточная проработка проекта до привлечения частного инвестора. Одной из задач, которую необходимо решить на пути осуществления проекта ГЧП, является поиск и привлечение финансирования на длительный срок, что осложняется высокой капиталоемкостью инфраструктурных проектов, их длительной окупаемостью и получением доходов в национальной валюте.

Одной из важных причин, обуславливающих максимизацию рисков при осуществлении проектов ГЧП, является отсутствие необходимой правовой базы для их реализации. На сегодняшний день крупные проекты ГЧП осуществляются в рамках концессии или "софинансирования". Однако для структурирования "неконцессионных" схем общего механизма пока нет. В виде исключения из общей ситуации отдельные субъекты Российской Федерации принимают собственные

законы, регулирующие реализацию проектов ГЧП. На сегодняшний день законы, касающиеся ГЧП, приняты лишь в нескольких субъектах, среди них - Санкт-Петербург, Томская область, Дагестан, Горный Алтай. Однако даже те немногие принятые законы, как правило, не выполняют роли регулятора соответствующей сферы отношений, а носят весьма декларативный характер. Отсутствие общего инструмента тормозит развитие ГЧП, требующего альтернативных существующим на настоящий момент концессионных схем, "софинансирования" или государственного заказа на оказание услуг.

Одним из передовых местных законов в области ГЧП стал закон г. Санкт-Петербурга "Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах" от 20 декабря 2006 г. Во многом принятие этого закона стимулировало реализацию проектов ГЧП на территории данного субъекта РФ, что позитивно сказалось на уровне инвестиционной привлекательности города. Однако при всех достоинствах данного закона его практическая реализация происходит в условиях активации все тех же рисков, которые были перечислены выше.

Очевидно, что осуществление проектов ГЧП невозможно без поддержки государства. Так как проекты ГЧП связаны с крупномасштабными инвестициями, имеющими длительный срок окупаемости, и с учетом того, что частный сектор не может самостоятельно и эффективно управлять всеми рисками, риски по проекту распределяются между сторонами пропорционально возможности наиболее эффективного варианта управления ими. Государство несет на себе макроэкономические, политические и законодательные риски, а частный партнер принимает на себя технологические риски, риски эксплуатации, финансовые и т.д.

Государственная поддержка механизма ГЧП, направленная на минимизацию рисков, может быть представлена следующими направлениями.

Прежде всего, следует назвать контроль в части обоснования поддержки со стороны государственных (региональных) органов власти, что включает в себя принятие государством решения о поддержке в реализации проекта на основании его экономической и социальной ценности; определение основных рисков: изменения в нормативно-правовой базе, неблагоприятные решения по государственному регулированию, неэффективность выполнения обязательств, принятых по проекту и т.д.; выбор наиболее подходящих способов оценки бюджетной стоимости мер по поддержке проекта, учитывающих текущую стоимость будущих затрат или потери в

доходах. Отметим, что организация финансовой поддержки со стороны государства может осуществляться посредством различных инструментов (долговые обязательства, налоговые льготы, гарантии и т.д.).

Вторым направлением государственной поддержки проектов ГЧП могут стать государственные (муниципальные) экономические гарантии. Гарантии результативности предоставляются государством на покрытие расходов при нарушении обязательств по контракту, принятых контрактором на себя, в соответствии с договором о реализации проекта. Общие гарантии предоставляются для защиты управляющей компании, реализующей проект (о невмешательстве государства в работу компании, реализующей проект; о неприменении механизма экспроприации и т.п.).

Одним из существенных препятствий на пути развития механизма ГЧП в нашей стране, провоцирующих рост риска государственно-частных проектов, является высокое налоговое бремя. Поэтому государственная поддержка механизма ГЧП должна включать внедрение специальных режимов налогообложения для государственно-частного бизнеса. В то же время использование специальных режимов налогообложения должно быть проанализировано самым серьезным образом и может применяться только в том случае, если способствует реализации проекта или необходимо для привлечения инвесторов. Примерами таких преимуществ являются:

- освобождение от налога на прибыль на период реализации проекта ГЧП, например, действия концессии (налоговые каникулы);
- освобождение или снижение ставки налога на имущество;
- налоговые кредиты и иные льготы по налогообложению.

Еще одним направлением защиты механизма ГЧП должна стать политика протекции от конкуренции, что может быть реализовано как минимум двумя способами: во-первых, предоставлением компании, реализующей проект ГЧП, возможности вкладывать свои инвестиции посредством дополнительных концессий на предоставление дополнительных сопутствующих услуг или права на осуществление другой деятельности; во-вторых, предоставлением права компании, реализующей проект, использовать собственность контрактора с целью взимания платы за использование объекта, возведенного контрактором.

Эффективная реализация проекта ГЧП предполагает государственное регулирование по вопросам создания, совершенствования и усиления инструментов защиты кредиторов. Для создания

надежной системы защиты необходимо точное определение кадастра обеспечений по ссудам либо залога или другое приложение, содержащее информацию обо всем движимом и недвижимом имуществе заемщика. Кроме того, для укрепления (усиления) системы защиты необходимо снятие трудностей при изъятии за неплатежи реализации залога и т.п.

Отметим также, что при подготовке контрактов по проектам ГЧП органы власти должны не только решать вопросы создания региональных структур ГЧП, формулировать процедуры проведения конкурса и определять критерии выбора победителя, они должны формировать обеспечение управления рисками проектов в части собственных обязательств по проекту и предусмотреть проведение последующего контроля, адекватного условиям ГЧП.

Дальнейшее развитие ГЧП в РФ невозможно представить без гармонизации российских стандартов с требованиями международных финансовых институтов. Особенно остро данная проблема стоит в части концессионных проектов, по которым существуют законодательные ограничения и запреты по передаче прав концессионера, использованию прав концессионера в качестве залога и др.

Серьезные коррективы в процесс развития ГЧП в России были внесены мировым финансовым кризисом, который усугубил рискованность ГЧП-проектов. Согласно мировому опыту, противостоять кризисным тенденциям экономика страны может только в условиях соединения усилий, интересов и ресурсов государства и бизнеса. При этом именно государству должна быть отведена решающая роль. Частный бизнес не может сконцентрировать необходимые активы и финансовые ресурсы для прорыва из “кризисного провала”. К тому же приоритет частных интересов над национальными, стремление спекулянтов к максимизации своих доходов в ущерб стабильности финансовых рынков привели к диспропорциям между ростом ВВП и финансовых инструментов (значительное увеличение деривативов); росту корпоративного долга (совокупный внешний долг корпораций и банков превысил 510 млрд. руб.); сжатию фондового рынка (в 4 раза) при падении капитализации на 73% с начала 2008 г.; бюджетный дефицит на 2009 г. определился на уровне 8%; и др.

Однако государственно-частное партнерство в современных условиях нуждается в выработке специальных антикризисных мер, специфика которых связана с необходимостью усиления государственного регулирования совместных действий власти и бизнеса в преодолении негатив-

ных тенденций (спад производства, безработица, нехватка оборотных средств, снижение объемов финансирования совместных проектов и др.). Следует отметить, что до настоящего времени государственная политика была сосредоточена на устранении текущих угроз финансовой стабильности (поддержание ликвидности, страхование депозитов и др.). Однако эти меры оказались неспособными устранить финансовую неопределенность в реализации проектов ГЧП и функционировании государственно-корпоративных организаций в долгосрочном плане.

В современной кризисной ситуации государственно-корпоративные организации превращаются в ключевое звено в системе антикризисных мероприятий по выходу на путь активного подъема и современного обновления экономики и финансов и производства в России. Анализ показывает, что накопление острых проблем в экономике страны опережает процессы их решения. При этом методы регулирования, как и темпы развития форм государственно-частного партнерства, отстают от потребностей решения антикризисных проблем.

¹ Практика современных российских предприятий (СРП) начала внедряться в России в 1996 г. на пике инвестиционной непривлекательности российской экономики. Основной задачей СРП было стимулировать приток иностранных инвесторов в российскую экономику, причем не только в нефтегазовую, но и в другие отрасли. В первоначальный список попали 28 месторождений (по законодательству РФ в рамках СРП не могут разрабатываться месторождения, в сумме превосходящие 30% суммарного объема всех месторождений России). Но многие из них не вызвали интереса у иностранных инвесторов. Цены на нефть в то время были существенно ниже тех, которые устанавливаются сегодня, и организация добычи на части месторождений была экономически невыгодной не только российским компаниям, но и иностранным. В числе первых проектов СРП оказались месторождения на Сахалине. Условия соглашения ввиду недостатка опыта реализации проектов СРП способствовали реализации различных маневров со стороны иностранных инвесторов, невыгодных отечественному предпринимательству. Сегодня с учетом нынешних цен на природные ресурсы, финансовых возможностей и инвестиционного климата СРП становятся для России рудиментарным инструментом, когда экономически целесообразнее разрабатывать месторождения собственными силами.

² Карнус Е. Основные препятствия при реализации проектов ГЧП // Рынок ценных бумаг. 2009. 28 окт.

³ Есть серьезный риск провала системы ГЧП // ИА “Альянс Медиа”. 2006. 22 нояб.

⁴ Карнус Е. Указ. соч.

Поступила в редакцию 05.09.2010 г.