

Модернизация инфраструктурных объектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства

© 2010 А.Ю. Муковенков
зам. генерального директора
ООО “Вармус-сувенир”
E-mail: amukoven@mail.ru

В статье рассматриваются и систематизируются различные виды инфраструктуры, а также возможности использования различных форм государственно-частного партнерства для инвестирования в модернизацию и развитие таких объектов.

Ключевые слова: модернизация, государственно-частное партнерство (ГЧП), инвестиции, инфраструктура, развитие социальных проектов, транспорт, дороги, финансирование.

Привлечение инвестиций в инфраструктурные отрасли экономики России в современных условиях становится стратегическим направлением государственной экономической политики.

В данной ситуации объективно возникает необходимость привлекать средства из частного сектора, объединяя их с государственными ресурсами. Такой симбиоз полезен для обеих сторон. Бизнесу удобно, что государство оплачивает вложения инвестора, в том числе и в рассрочку. В этом случае возврат инвестиций осуществляется за счет налоговых поступлений государства с учетом оговоренного ранее процента. Основной формой такого взаимодействия частного и государственного капиталов становится *государственно-частное партнерство (ГЧП)*.

В мире существует довольно большое количество различных видов ГЧП, и эти конструкции могут существенно различаться в зависимости от страны. На самом деле, концепция ГЧП развивается сама собой в каждой отдельно взятой стране по-своему. В некоторых странах есть государственные органы, занимающиеся деятельностью ГЧП (например, в Нидерландах), другие создают эти органы для определенных случаев (например, в Великобритании), третьи же передают этот пласт работы непосредственно государству в целом или региональным органам управления (например, в Австралии и США). Чили же налаживает отличную систему, ориентированную, в частности, на выставление на торги франшизы. Во Франции также имеется законодательная база относительно частных концессий ГЧП (*delegation de service*), которая заметно отличается от аналогичной конструкции в английском праве.

Очевидно, что ГЧП вовлекает две (или более) стороны, и, по крайней мере, одна из сторон должна представлять государство на тех или

иных уровнях. В то же время, каждая из сторон должна быть независима, способна проводить переговоры, а также заключать договоры от своего имени. Все стороны обязаны взять на себя организационные обязательства, будучи связанными узлами партнерства.

Партнерства должны быть прочными и реляционными. Важной чертой ГЧП является их *неиерархический характер*. В рамках партнерства власти и бизнеса неиерархичность выражается в том, что они являются отношениями, основанными на паритете, равенстве прав и ответственности участников друг перед другом и перед законом.

Развитие ГЧП в мире можно разделить на три стадии. Многие государства все еще находятся на первой стадии развития ГЧП, включая разработку стандартов и законодательной базы для ГЧП, создание прозрачных и привлекательных для части базовой системы государственных закупок и контрактов. Участники, находящиеся на этих этапах, стремятся пытаться создавать ГЧП без глубокого понимания, как их реализовывать, тем самым подвергая себя и своих партнеров риску повторения ошибок, которые проходили на ранней стадии развития ГЧП в других странах.

Во избежание подобных ошибок страны, находящиеся в начале развития ГЧП, могут использовать опыт, накопленный странами, уже прошедшими этот путь: Великобританией в области строительства школ, больниц и военной инфраструктуры; Австралией и Ирландией в области дорожного строительства, Нидерландами в области строительства муниципального жилья (см. рисунок, табл. 1).

Частный сектор имеет длительную историю сотрудничества с государством в плане предос-

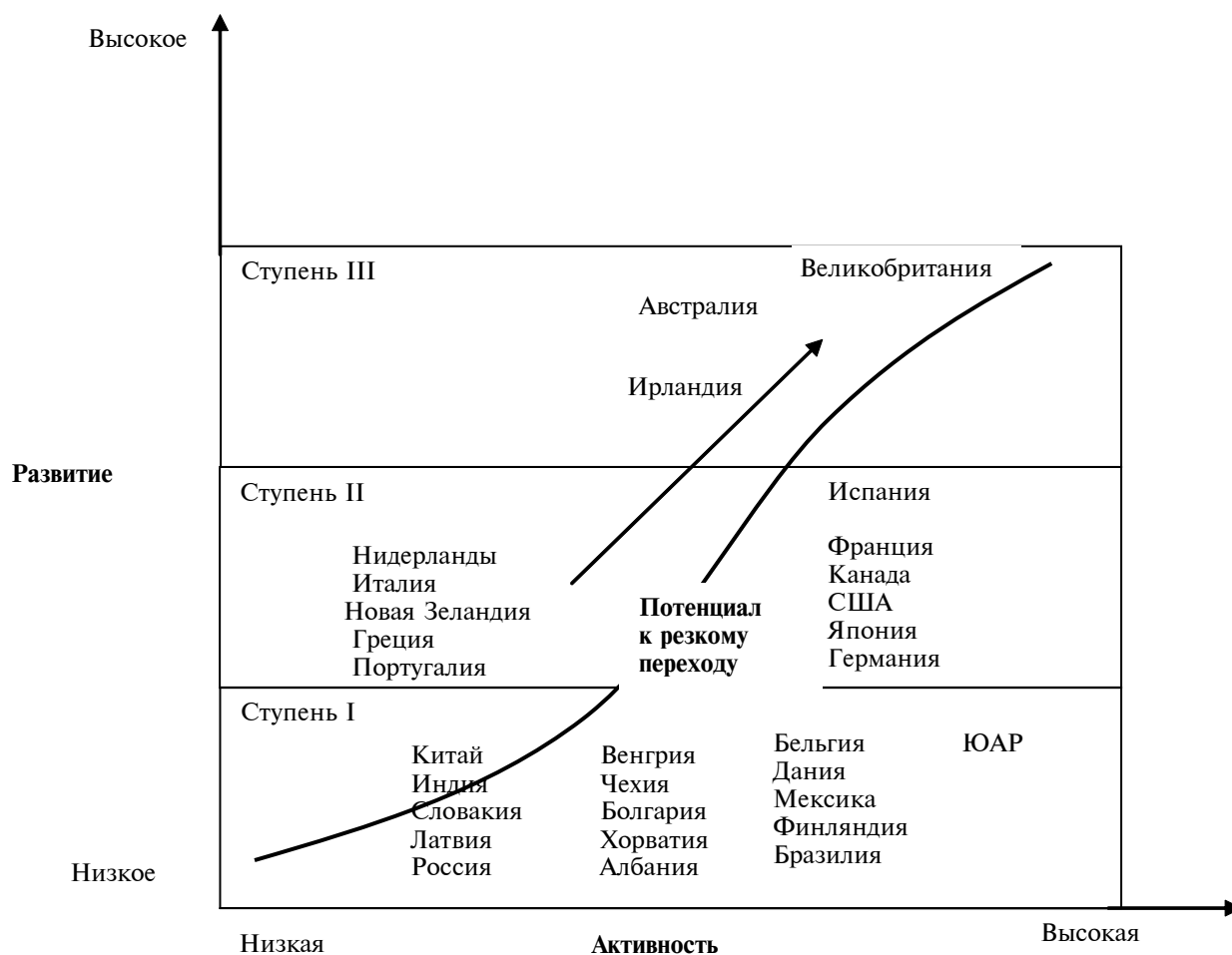


Рис. Кривая развития ГЧП:

Ступень I

- Разработка стандартов и законодательства в области ГЧП
- Создание государственного органа по реализации ГЧП
- Разработка структуры соглашений ГЧП
- Создание системы взаимодействия
- Построение открытого рынка для участников ГЧП
- Использование опыта других стран

Ступень II

- Создание департаментов ГЧП в министерствах
- Разработка новых концессионных моделей
- Расширение рынка ГЧП
- Стимулирование новых источников финансирования
- Использование ГЧП для развития сектора услуг
- Увеличение количества проектов ГЧП

Ступень III

- Совершенствование моделей ГЧП
- Совершенствование системы расчетов рисков
- Увеличение жизненного цикла проектов ГЧП
- Привлечение пенсионных и паевых фондов для участия в ГЧП
- Совершенствование системы государственного участия в ГЧП
- Совершенствование системы подготовки кадров для работы в системе ГЧП

тавления населению услуг инфраструктуры (включая платные дороги). Учитывая современный сдвиг тренда в сторону вовлечения частного сектора в развитие инфраструктуры, следует отметить, что собственность не может являться

ключевым фактором оценки объекта государственной инфраструктуры. Очевидно, что к материальным активам инфраструктуры относятся мосты, улицы, тоннели, но автор также считает, что этот список должен быть расширен. Часто

Таблица 1. Сферы применения государственно-частных партнерств

Сектор	Наиболее активные страны	Основные схемы	Ограничения развития
Транспорт	Австралия, Канада, Франция, Греция, Ирландия, Италия, Новая Зеландия, Испания, Великобритания, США	DBOM, BOOT, Смешанные	Неопределенный спрос в будущем. Высокая себестоимость строительства Недовольство транспортными сборами
Водоснабжение Водоочистка Переработка мусора	Австралия, Франция, Ирландия, Великобритания, США, Канада	DB, DBO, BOOT, Смешанные	Стоимость и сроки модернизации Технологическая неразвитость. Высокая себестоимость малых проектов
Образование	Австралия, Нидерланды, Великобритания, Ирландия	DB, DBO, DBOM, BOOT, DBFO/M	Высокая себестоимость из-за неопределенности альтернативных доходов проектов Высокая себестоимость малых проектов Демографическая неопределенность
Строительство муниципального и социального жилья	Нидерланды, Великобритания, Ирландия	DBFM, Совместные предприятия	Стоимость и сроки реконструкции Неопределенность будущего спроса и доходов
Здравоохранение	Австралия, Канада, Португалия, ЮАР, Великобритания	BOO, BOOT	Неопределенность уровня будущего спроса Высокая транзакционная стоимость малых проектов
Оборона	Австралия, Германия, Великобритания, США	DBOM, BOO, BOOT, Совместные предприятия	Неопределенность уровня будущего спроса. Высокая первоначальная стоимость малых проектов Неопределенность доходов из-за непрозрачности некоторых проектов
Тюрьмы	Австралия, Франция, Германия, Великобритания, США	DB, DBO, BOO, Контракт на управление	Политическая чувствительность Неоднозначность общественного восприятия

делается большое различие между “экономической” и “социальной” инфраструктурами, внутри каждой из которых существует градация на материальную и нематериальную составляющие. Исходя из этого, можно выделить четыре категории инфраструктуры (см. табл. 2):

- 1) материальная экономическая инфраструктура;
- 2) нематериальная экономическая инфраструктура;
- 3) материальная социальная инфраструктура;
- 4) нематериальная социальная инфраструктура.

Эта классификация приведена в табл. 2.

Экономическая инфраструктура должна предоставлять основные посреднические услуги для бизнеса и реального сектора экономики, перво-степенной задачей которой является развитие эффективности инновационных инициатив. Материальные экономические объекты включают в себя дороги, магистрали, мосты, порты, желез-

ные дороги, общественный транспорт, телекоммуникации, электроэнергию, газоснабжение. Нематериальная экономическая инфраструктура объединяет профессиональную подготовку, финансовые услуги для бизнеса (платежи, кредиты, деривативы, венчурное инвестирование и т.д.), развитие исследований, трансферт технологий. Также в нее входят организации, занимающиеся поддержкой экспортоориентированных предпринимателей и фирм. К слову сказать, многие из них находятся в частных руках и управляются независимыми частными структурами. Другие же представляют собой частные организации (такие как рейтинговые агентства) или объединение таковых, формирующих единую сеть (например, платежные системы).

Предназначение социальной инфраструктуры - это обслуживание домашних хозяйств. Основная ее цель - это улучшение качества жизни и благосостояния той или иной административной территории. В первую очередь это относит-

Таблица 2. Классификация инфраструктуры

	Материальная	Нематериальная
Экономическая	Дороги Магистраль Мосты Порты Железные дороги Аэропорты Телекоммуникации Энергетика	Профессиональная подготовка Финансовые учреждения Научные исследования Трансферт технологий Сопровождение экспортных сделок
Социальная	Больницы Школы Водоснабжение Жилищный фонд Канализация Уход за детьми Тюрьмы Дома престарелых	Социальная безопасность Коммунальные услуги Агентства по охране окружающей среды

ся к тем, у кого возможности крайне ограничены. Материальные социальные объекты - это больницы, образовательные учреждения, предприятия водоснабжения, жилищный фонд, канализация, учреждения по уходу за детьми и лицами пенсионного возраста, тюрьмы. Опять же, некоторые из вышеперечисленных услуг предоставляются частным сектором (например, услуги частных школ и частных больниц). Нематериальная социальная инфраструктура приобретает форму социального обеспечения в виде услуг по содействию населению, услуг по защите окружающей среды. Многие эти услуги воспринимаются как неотъемлемые в глазах общества, так как считаются вполне заслуженными.

Что же касается важности названных категорий, то ОЭСР еще в 1993 г. назвало материальную экономическую инфраструктуру (дороги и дорожные сети, сети водоснабжения, энергетику и телекоммуникации) ядром материальной инфраструктуры, сравнив ее с “прочей” нематериальной инфраструктурой, куда входит образование и здравоохранение.

Несмотря на все проведенные различия между “экономической” (материальное и нематериальное) и “социальной” (материальное и нематериальное) сторонами, эти категории имеют свойство накладываться одна на другую. Некоторые формы социальной инфраструктуры, которые оказывают непосредственное влияние на уровень квалификации, продуктивности, самочувствия, качества жизни и моральных ценностей коллектива, оказывают влияние на продуктивность компании, сопоставимое с экономическими факторами. Экономическая инфраструктура, подобная дорогам и транспортным сетям, отражается на уровне жизни населения, даже если такой цели не ставилось. Более того, оба вида инфраструктуры подразумевают довольно высо-

кие капитальные затраты на начальном этапе, должны быть долгосрочными и должны управляться и оплачиваться на долгосрочной основе.

Некоторые предпочитают же расширить рамки инфраструктуры еще шире, например, “те физические и социальные структуры, которые поддерживают жизнь и взаимодействие в обществе”. Среди сторонников такого подхода выделяется Йохимсен (1966), цитата которого присутствует в труде Фон Хиршхаузена (2002) о том, что инфраструктура это “сумма материальных, институциональных и личностных возможностей в распоряжении субъектов экономики”. Он, таким образом, выделяет три ее категории:

1. Материальная инфраструктура - это часть фонда материального капитала экономики, используемого как фундаментальные исходные данные для производственной деятельности. Этот вид инфраструктуры соответствует термину *social overhead capital* в развитии экономики. Примеры таковой - оборудование, а также сооружения в телекоммуникациях, транспорте, энергетике, водоснабжении и канализации.

2. Личностная инфраструктура - это предпринимательские, умственные и прочие навыки, используемые в производственной деятельности. Коммерческие навыки включают в себя знание бухгалтерского учета, банковского дела и финансов, процесса закупок, менеджмента и маркетинга.

3. Институциональная инфраструктура - это то, что институциональная экономика называет “институциональной средой”. Она включает в себя внутренние и внешние нормы, которые определяют экономическое поведение и которые влияют на принятие решений. Эти нормы управляются сводом правил, который управляет экономическим и социальным взаимодействием. Примером здесь может служить законодательная база, этические правила ведения бизнеса, банковские и

финансовые инструкции/директивы/постановления, бюрократическая система. Сюда также можно отнести такие понятия, как доверие, культура, деловые связи, принятие общественных норм.

Инфраструктурный проект может открыть новый рынок либо изменить его структуру, усилить конкуренцию в других сегментах, а также поспособствовать проведению реформ со стороны государства, которые бы изменили инвестиционный климат в стране. В теории, возможно, смоделировать и заложить в анализ наличие положительного эффекта при разработке проекта, однако в реальности никакое моделирование не может учесть все изменения, которые могут гипотетически произойти в ходе проекта.

Сегодня правительства всех стран предпринимают активные действия для борьбы с глобальным экономическим кризисом и рецессией. Государственные способы борьбы с рецессией обычно включают в себя увеличение государственных трат и займов. Некоторые из таких комплексных мер включают инвестиции в инфраструктуру - автомобильные дороги, мосты, железнодорожный транспорт, школы, больницы и т.д. Обычно правительства берут кредиты для того, чтобы оплачивать строительство инфраструктуры, и в большинстве стран это остается основным источником финансирования. В последние несколько лет наблюдалась тенденция увеличения в этой сфере государственно-частных партнерств. Частные компании привлекала идея осуществлять такие инвестиции с тем, чтобы впоследствии длительное время управлять инфраструктурным сооружением, получая плату или от пользователей, или от государства. Одним из самых привлекательных факторов такого партнерства являлось то, что финансирование и инвестиции в подобные проекты увеличивали показатели задолженности частных компаний, а не проявлялись как дополнительные займы правительства. Для компании же возможность получать гарантированные платежи от государства в течение 20 лет и больше является выгодной перспективой.

Однако в период кризиса банки и инвестиционные компании неохотно ссужают средства частным компаниям и, как результат, частным компаниям практически невозможно найти средства для финансирования проектов ГЧП. Это объясняет снижение количества новых соглашений ГЧП, заключенных во второй половине 2008 г. - первой половине 2009 г., а также оказывает влияние на рефинансирование текущих долгов существующих проектов и снижение выручки из-за уменьшения спроса.

Всемирный обзор, произведенный компанией PriceWaterhouseCoopers, показывает, что кредитные ставки для инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства выросли от

1,5 до 2% и даже больше в развивающихся странах. Но даже по этим ставкам очень сложно получить финансирование на рынке.

Рецессия и кредитный кризис создали много проблем для уже завершенных инфраструктурных проектов ГЧП. Во-первых, рецессия снизила доходность концессионных проектов, таких как платные автодороги, так что выручка оказалась ниже, чем прогнозировалась, и это осложняет выплату кредитов и процентов по ним. Во-вторых, многие проекты, имеющие большую краткосрочную задолженность, сталкиваются со сложностями ее рефинансирования без увеличения долговой нагрузки и, как результат, еще больше ухудшают свое финансовое состояние или не могут обеспечить рефинансирование вовсе.

Проекты, которые были завершены, столкнулись с существенно разными финансовыми условиями относительно тех, которые были реализованы перед кризисом. Большинство проектов, которые увеличили собственное финансирование в первой половине 2009 г., обеспечило это за счет средств инвесторов, в отличие от синдицированных кредитов, которые были более распространены до первой половины 2007 г. Однако банки выражали готовность обеспечивать синдицированными кредитами некоторые из проектов, в зависимости от надежности их участников. Опрос, проведенный более чем в 30 банках, показал, что их кредитные условия для проектов в энергетической сфере и требования к соотношению долг/активы изменились с 80/20 и выше в предкризисный период до 70/30 в текущих условиях. Та же самая тенденция была заметна при исследовании самих проектов, которые были завершены в 2009-2010 гг.

В заключение хотелось бы отметить, что для России важной задачей 2010-2013 гг. будет распространение позитивного международного опыта ГЧП на развитие инфраструктуры в транспортной, коммунальной и других отраслях, являющихся, согласно международной практике, важными областями применения ГЧП. Речь идет о здравоохранении, образовании, культуре, национальной обороне, обеспечении доступного жилья, комплексном развитии территорий и т.д. Применение ГЧП в этих секторах, в частности, имело бы большое значение для модернизации и реализации национальных проектов.

1. Deloitte Research // Closing the Infrastructure Gap. 2006.

2. Grimsey D., Lewis M.K. Public Private Partnerships. 2004.

3. The World Bank Group "Private participation in infrastructure database".

4. Hall D. A crisis for public-private partnerships (PPPs)? 2009.