

ФИНАНСЫ РЕГИОНА

УДК 338.124.4

ключевые слова: государственно-частное партнерство, антикризисные меры, инвестиционные проекты, Инвестиционный фонд, институциональные и экономические риски

Е. Н. Сидорова, Д. А. Татаркин

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА: ПРОБЛЕМЫ, РИСКИ, ВОЗМОЖНОСТИ¹

В статье рассматривается негативное влияние кризисных процессов на взаимодействие государства и бизнеса в реализации общественно значимых инвестиционных проектов. Показано, что основные угрозы кризиса развитию партнерских отношений государства и бизнеса исходят из общей экономической ситуации в стране, оказывающей непосредственное влияние на финансовое состояние общественного и частного секторов. Выявлено, что Инвестиционный фонд Российской Федерации пока не стал финансовой основой для модернизации страны и эффективного развития регионов. Определены институциональные и экономические факторы распределения рисков в партнерстве государства и бизнеса.

Всесторонняя модернизация российской экономики является важнейшей задачей современного этапа развития страны. Особое значение имеет преодоление огромного инфраструктурного отставания России от большинства развитых стран мира. Поиск и внедрение новых механизмов и форм привлечения частного капитала для осуществления крупных инфраструктурных проектов стало приоритетной задачей для органов государственной власти. Одним из перспективных направлений является активизация использования института государственно-частного партнерства (ГЧП), позволяющего объединять инвестиционные ресурсы частного и государственного секторов.

Партнерство власти и бизнеса делает возможной реализацию проектов, которые не могли бы быть осуществлены каждой из сторон в отдельности. Появляется возможность более эффективно действовать и достигать лучших

результатов именно в тех сферах, где особенно заметны недостатки рынка или неэффективность государственного управления. Механизм ГЧП позволяет ослабить нагрузку на бюджеты всех уровней и при сохранении объемов финансирования осуществлять реализацию более значительного числа инвестиционных проектов.

ГЧП является альтернативой как государственному предпринимательству (в форме казенных предприятий, унитарных предприятий, акционерных обществ со 100%-ным государственным капиталом), так и полной передаче соответствующей хозяйственной деятельности в частный сектор, в том числе через приватизацию активов. При использовании института ГЧП возможно преодоление таких узких мест, как недостаточное качество управления государственной собственностью, недостаток инвестиционных ресурсов, отсутствие инновационных технологий, низкая экономическая эффективность и налоговая дисциплина. ГЧП выступает источником долгосрочных инвестиций и механизмом реализации средне- и долгосрочных стратегий экономического развития отраслевых и территориально-отраслевых комплексов. С помощью ГЧП государство получает возможность привлекать на долгосрочной основе ресурсы частного сектора для строительства стратегически важных инфраструктурных объектов, их развития и управления.

В международной практике институт ГЧП существует больше ста лет, накоплен достаточный опыт эффективного взаимодействия частного сектора и государства, разработан большой арсенал механизмов и инструментов. В Канаде и Великобритании на этих принципах реализуется до 20% инвестиционных проектов [5]. По объему и количеству подписанных контрактов рынок Великобритании превышает все прочие рынки Европы. В течение 2001–2008 гг.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 08-02-00153а).

в Великобритании было подписано 536 проектов на сумму 61 млрд фунт. по сравнению с 215 проектами на сумму 37 млрд фунт. в остальных государствах Европы [2]. Наиболее развитыми европейскими рынками проектов ГЧП, кроме Великобритании, являются Испания, Франция, Италия, Ирландия, Греция и Германия. Большое распространение получила эта форма экономического взаимодействия в США, успешно развиваются проекты на принципах ГЧП в Китае, Индии и многих других странах. Зарубежный опыт становления и применения механизмов ГЧП довольно подробно рассмотрен в других работах авторов данной статьи [6, 7, 8].

В Российской Федерации внедрение механизмов ГЧП началось сравнительно недавно. Тем не менее России удалось достигнуть определенного прогресса в этой сфере деятельности. В течение последних лет российское правительство предприняло существенные усилия по созданию институциональной основы развития ГЧП. Так, на федеральном уровне был внедрен значительный арсенал современных инструментов. Приняты специальные федеральные законы: «О соглашениях о разделе продукции», «О концессионных соглашениях» и «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Это создало необходимую первичную нормативно-правовую базу для реализации проектов ГЧП. Одновременно появились государственные инвестиционные институты: Инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная компания, Российская корпорация нанотехнологий, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Были образованы особые экономические зоны разных типов [4].

Процесс формирования законодательства по вопросам ГЧП распространился также на региональный уровень. В 11 субъектах Федерации, например, в г. Санкт-Петербурге, Томской области, были приняты законы, регулирующие использование различных форм ГЧП. По данным Института региональной политики, уже к началу 2007 года свыше 90% субъектов Федерации были оснащены инвестиционным законодательством, 73 региона применяли налоговые льготы, 61 регион предоставлял государственные гарантии по займам, 60 регионов практиковали соинвестирование коммерческих проектов, 43 региона субсидировали процентные ставки по кредитам компаний и т. д. [3, с. 7]. В 2008 году были приняты законодательные

поправки по Инвестиционному фонду РФ, которые обусловили создание региональных инвестиционных фондов. По такой же схеме работает и Российская венчурная компания, на которую возложена функция финансирования региональных венчурных фондов.

Несмотря на принимаемые меры, государственно-частное партнерство в России как инструмент финансирования, в отличие от рынка зарубежных проектов, пока не получило широкого распространения. Использование механизмов ГЧП сдерживается рядом институциональных и экономических факторов. В частности, законы субъектов Федерации, регулирующие правоотношения в сфере ГЧП, неоднородны по структуре, в них существенно различаются условия вступления региона в ГЧП, во многих не прописаны гарантии партнеров, что не способствует укреплению имиджа ГЧП. Отсутствие в законе «О концессионных соглашениях» положений, регулирующих порядок финансирования проектов ГЧП и возврата инвесторам вложенных средств, в том числе при досрочном расторжении соглашения, а также чрезмерная защита законом государства, перекладывание рисков на инвестора делают применение закона на практике затруднительным. Отношения, возникающие между государством и частным бизнесом в рамках концессионных соглашений, не являются прозрачными.

Затянувшийся глобальный финансовый кризис, охвативший мировую и национальную экономику, еще более усугубил ситуацию, отрицательно сказываясь на возможности привлечения финансовых ресурсов государственного и частного секторов для реализации общественно значимых проектов на основе ГЧП. Результаты исследования [7] показывают, что значительно снизилась доля инвестиций в структуре капитала в большей части отраслей отечественной экономики, в силу чего их реальный объем зачастую не отвечает даже потребностям простого обновления основных фондов. Об этом же свидетельствуют достаточно низкие показатели технического перевооружения многих предприятий российской промышленности.

Много говорится и пишется в настоящее время о том, что в условиях кризиса в качестве вынужденной меры необходимо свернуть инвестиционные программы. Но кризис не может повернуть вспять общественный прогресс и отменить потребность в создании инновационной экономики, развитии инфраструктуры, решении вопросов эффективности территориального развития, социальной сферы, жилищно-

коммунального хозяйства и многих других. Поэтому основное внимание должно уделяться изысканию способов привлечения средств с целью решения названных и других важных задач. Вполне оправданно, что в качестве одного из самых перспективных методов решения этих вопросов рассматривается институт ГЧП.

Для определения основных методов и путей преодоления негативного влияния кризисных процессов на возможности привлечения финансовых ресурсов для реализации проектов на основе ГЧП необходимо уяснить формы и механизмы их проявления. Результаты исследования [7] показывают, что основные угрозы кризиса развитию партнерских отношений государства и бизнеса исходят из общей экономической ситуации в стране, оказывающей непосредственное влияние на финансовое состояние общественного и частного секторов. К ним, прежде всего, относятся:

1. Значительное сокращение финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении государства. Это предопределяется снижением налоговых поступлений и других государственных доходов, нарастанием потребностей в социальной поддержке населения, в первую очередь социально незащищенных групп, обострением финансовых проблем во многих регионах и необходимостью увеличения межбюджетных трансфертов. Налоговые поступления сократились на федеральном, региональном и местном уровнях, выросла безработица, превысив порог 10%. Дефицит федерального бюджета в 2010 г. может достичь 8% ВВП, региональные бюджеты скорее всего будут такими же дефицитными.

2. Институциональные инвесторы испытывают серьезные трудности в привлечении новых средств. Процесс привлечения новых фондов в качестве источников финансирования существенно замедлился.

3. Радикально снизилась и продолжает сокращаться прибыль (доходы) хозяйствующих субъектов в связи со спадом производства, что отрицательно сказывается на возможностях их участия в инвестиционных проектах. Частные инвесторы все больше предпочитают краткосрочные инструменты инвестирования. Финансирование больших проектов затруднилось.

4. Ликвидность российского долгового рынка существенно сократилась, возможности долгосрочного финансирования проектов ГЧП в России коммерческими банками по-прежнему очень ограничены.

5. Стоимость долгового финансирования сопоставима со стоимостью акционерного капитала. Хозяйствующим субъектам доступны преимущественно краткосрочные денежные ресурсы, на длительные сроки их размер существенно ограничен, что привело к значительному снижению сроков долгового финансирования.

6. Из-за общего кризиса и значительной волатильности рубля иностранные инвесторы теряют интерес к финансированию российских проектов ГЧП. Возросло количество российских инвесторов, которые из-за макроэкономической неопределенности, падения индексов фондового рынка и снижения кредитоспособности финансовых институтов ищут альтернативные возможности инвестиций.

В целом, давая оценку негативного влияния кризиса на развитие партнерских отношений государства и бизнеса в реализации общественно значимых проектов, следует отметить, что снижение объемов производства, реализации продукции, банкротство финансовых институтов привели к резкому сокращению финансовых ресурсов, прежде всего «длинных денег» для инвестирования, что сужает возможности и количество проектов ГЧП. Это в полной мере относится как к государственному сектору, так и к бизнесу. Акцент смещается с крупных проектов на менее масштабные и затратные. Совершенно очевидно, что важнейшим фактором развития ГЧП является преодоление кризиса, наращивание финансового потенциала в государственном и частном секторах.

Однако, как это ни парадоксально, но именно экономический спад вызывает внедрение новых финансовых инструментов реализации проектов ГЧП на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, необходимых для создания предпосылок экономического роста в секторах, имеющих стратегическое значение для России, для обеспечения готовности инфраструктуры к новому перспективному периоду, а именно к экономическому росту после завершения кризиса. Таким образом, даже в кризисных условиях, а может быть, особенно в кризисных условиях, необходимо активно развигивать механизмы ГЧП.

В этой связи принципиально важно наряду с проектами, обеспечивающими быстрый выход на конкретный результат, ориентированными на удовлетворение первостепенных потребностей, обеспечивать реализацию проектов, которые позволят перейти от защиты нуждающихся субъектов хозяйственной деятельности к поддержке новых локомотивов, способных

к активному наращиванию экономического и финансового потенциала. Это необходимо для положительной динамики российской экономики на этапе посткризисного восстановления.

ГЧП, безусловно, предполагает законодательно регламентированный источник финансирования совместных проектов государства и бизнеса. В настоящее время это Инвестиционный фонд Российской Федерации. По поводу его перспектив строится много прогнозов. Все активнее обсуждаются предложения по ликвидации или существенному ограничению масштабов использования Инвестиционного фонда РФ в условиях надвигающегося роста бюджетного дефицита. Действительно, этот источник финансирования реализации ГЧП-проектов был создан в период нефтяного благополучия. Средства в Инвестиционный фонд перечислялись за счет сверхдоходов от экспорта российских энергоносителей и были предназначены для реализации масштабных инфраструктурных проектов ГЧП.

Растут сомнения в способности выполнения частными компаниями, участвующими в проектах Инвестиционного фонда, своей части обязательств в кризисной ситуации на финансовых рынках. Аргументы достаточно основательны и, как минимум, должны быть изучены.

При решении этого вопроса очень важно иметь в виду, что в соответствии с действующим законодательством, именно Инвестиционный фонд является основным государственным инструментом финансирования инфраструктурных проектов. Сокращение источника или его ликвидация без соответствующей замены приведут к отказу государства от участия в финансировании проектов. В связи с тем, что основная направленность проектов ГЧП, финансируемых из Инвестиционного фонда, заключается в развитии инфраструктуры, вполне понятен ущерб, который может быть нанесен экономике страны. Практически общепризнанно, что в период экономического спада именно инфраструктурные вложения могут играть ключевую стабилизирующую роль и закладывать фундамент для будущего роста.

С целью сохранения Фонда как эффективного инструмента ГЧП, повышения гибкости механизмов и доступности его ресурсов для нужд территориального развития был внесен ряд изменений в правила финансирования проектов за счет его средств. В частности, с марта 2008 года снижен минимальный объем финансируемых проектов с 5 млрд до 500 млн рублей, принята новая форма предоставления государственной

поддержки в виде межбюджетных субсидий, что позволит финансировать за счет средств Фонда объекты региональной и муниципальной собственности. Кроме того, Министерством регионального развития России были разработаны дополнения, предусматривающие порядок предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ для реализации проектов, имеющих региональное или межрегиональное значение. Цель их — развитие экономики субъектов РФ не за счет федеральных дотаций, а за счет стимулирования бизнес-инициативы на местах. При этом реализация регионального инвестиционного проекта должна осуществляться при условии софинансирования со стороны бюджета субъекта Федерации (местного бюджета), в пропорции, определенной исходя из бюджетной обеспеченности региона. Следует отметить, что принятые меры положительно сказались на реализации проектов по стратегическому развитию регионов, реализуемых на принципах ГЧП, которые сейчас разрабатываются практически в каждом субъекте Федерации.

В 2008–2009 гг. в Министерство регионального развития России поступило более 100 заявок от субъектов Российской Федерации на предоставление государственной поддержки за счет средств Фонда для реализации региональных инвестиционных проектов. Общая сумма заявленных проектов составила около 390 млрд рублей, в том числе: запрашиваемые средства Фонда — более 54 млрд рублей, объем инвестиций из региональных и местных бюджетов — 26 млрд рублей, частных инвесторов — около 280 млрд рублей. Из поданных заявок правительственной комиссией поддержано 28 региональных инвестиционных проектов на сумму 120 млрд рублей, из которых средства Фонда составят около 13 млрд рублей [1].

Реализация ГЧП-проектов разного уровня позволяет обеспечить мультипликативный эффект, возникающий в результате координации общегосударственных и региональных инвестиционных проектов.

В частности, целью инвестиционного проекта, имеющего общегосударственное значение, «Строительство железнодорожной линии Кызыл — Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республика Тыва» является строительство опорной железнодорожной инфраструктуры, что позволит создать условия для реализации ключевого экономического фактора развития Республики Тыва — разработки богатых месторождений полезных ископаемых. В результате реализации проекта

ежегодные налоговые поступления в республиканский бюджет увеличатся в 2 раза, доходы федерального бюджета возрастут на 4 млрд рублей. Согласно прогнозу на 2015 год, осуществление проекта обеспечит рост ВРП Республики Тыва более чем в 3 раза по сравнению с ВРП, рассчитанным без учета проекта [1].

В качестве других примеров реализации региональных инвестиционных проектов общегосударственного значения с прогнозируемым высоким мультипликативным эффектом являются «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Урал промышленный — Урал Полярный», «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области», «Комплексное развитие Южной Якутии» и др.

Все большее количество регионов проявляют заинтересованность в привлечении средств Инвестиционного фонда РФ в реализации региональных ГЧП-проектов. К началу 2010 года в субъектах Федерации идет проработка свыше 400 заявок на реализацию региональных инвестиционных проектов общей стоимостью более 2 трлн рублей (в том числе за счет средств Фонда около 224 млрд рублей) [1].

Несмотря на проводимую работу и большое количество заявляемых ГЧП-проектов, до настоящего времени влияние Инвестиционного фонда РФ на социально-экономическое развитие страны и отдельных регионов остается минимальным. Реализация большинства инвестиционных проектов только начата. Задержка в реализации объясняется тем, что инициаторы проектов должны пройти достаточно длительную стадию конкурсного отбора (до 1 года). Кроме того, затягиваются сроки подготовки проектной документации. Все это приводит к тому, что выделенные бюджетные инвестиционные ресурсы не используются в полном объеме. Так, в 2007 году кассовое исполнение составило 10,7% от запланированных сумм в федеральном бюджете, в 2008 году — 24,6%, в 2009 году — 32,8%. В том числе по проектам в 2009 году сложилась следующая ситуация [8]:

— «Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске» финансирование составило 8,1% от запланированного годового объема;

— «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» — 0%;

— «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва — Минск» — 12,7%;

— «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург на участке 15–58 км» — 1,7%;

— «Строительство железнодорожной линии Кызыл — Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республика Тыва» — 22,6%;

— разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Урал промышленный — Урал Полярный» — 46,2%;

— разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» — 0%;

— разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области» — 38,2%.

Сокращение объема бюджетных ассигнований обуславливает снижение темпов средств частных инвесторов: в 2007 году профинансировано 50% от запланированного годового объема; 2008 году — 60%; 2009 году — около 40%. В результате по состоянию на 1 октября 2009 года вместо планируемых 2,5 рублей частных инвестиций на 1 рубль средств Инвестиционного фонда фактически было привлечено 1,77 рубля [1].

Как уже отмечалось, именно в условиях кризиса возрастает необходимость расширять и эффективно использовать институт ГЧП. Должны измениться приоритеты решаемых проблем. На первый план выходят проекты по реконструкции и модернизации уже существующих инфраструктурных объектов, поскольку их эксплуатация создает устойчивые денежные потоки, позволяющие поддерживать возвратность привлекаемых инвестиций. Развитие инфраструктуры обеспечивает спрос на товары и услуги реального сектора экономики. В свою очередь, интересы поддержки реального сектора требуют сохранения стабильного спроса государства на развитие инфраструктуры. Однако только за счет государственного бюджета спрос на инфраструктуру обеспечить нельзя. В условиях кризиса стабильность спроса со стороны государства является важнейшим инструментом снижения рисков инвестиций и укрепления доверия кредитных организаций. Таким образом, проекты ГЧП оказываются конкурентоспособными для привлечения частных инвесторов.

Основными направлениями формирования антикризисных экономических мер, обеспечивающих условия для реализации проектов ГЧП, являются создание и развитие:

— финансовых инструментов для привлечения средств международных инфраструктурных фондов, национальных пенсионных фондов, национальных страховых компаний, физических лиц с целью инвестирования в инфраструктурные проекты;

— механизмов повышения гарантий инвестиционной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что создаст достаточное обеспечение для потенциальных инвесторов и укрепит предсказуемость рыночных условий;

— правового поля для реализации проектов ГЧП с учетом специфики международного регулирования институциональных проектов ГЧП для минимизации потенциального конфликта интересов и сокращения процесса подготовки и реализации инвестиционных проектов.

Следует отметить, что эффективность механизма ГЧП зависит от наличия и развитости институциональной среды, позволяющей обеспечить благоприятные экономически безопасные условия для реализации проектов на основе взаимодействия государства и бизнеса. Практика показывает, что реализация крупных инвестиционных проектов всегда сопряжена со значительным количеством рисков. Теоретически ГЧП призвано снизить риски как для государства, так и для частного сектора и повысить шансы на успех реализации совместных проектов. Однако на практике партнерство сталкивается с целым рядом проблем, подвергая риску участников совместных проектов, что сопряжено с особо тяжелыми последствиями для них в условиях продолжающегося финансового кризиса. Поэтому принципиально важное значение имеет изучение способов снижения и механизмов распределения рисков в партнерстве государства и бизнеса.

Уровень рисков и их распределение зависят от различных факторов, которые можно условно объединить в две группы: институциональные и экономические. Институциональные факторы налагают жесткие ограничения на структуру и формы разграничения ответственности между государством и бизнесом, а также определяют уровень затрат, связанных с подготовкой и исполнением заключенных соглашений. В данную группу входят: нормативно-правовое обеспечение ГЧП (на федеральном, региональном, местном уровнях), его согласованность с гражданским, бюджетным, налоговым, инвестиционным, градостроительным и другими отраслями права; эффективность судебной системы; обычаи делового оборота; наличие специали-

зированных агентств, профессиональных экспертов и консультантов в сфере ГЧП; уровень взаимного доверия между государством, бизнесом, обществом; развитость общественных институтов и наличие общественного контроля за деятельностью власти; лоббирование интересов различными политическими силами.

Как уже отмечалось, в России наметился определенный прогресс в создании институциональной основы ГЧП, тем не менее, законодательство Российской Федерации до сих пор не подготовлено к масштабной инфраструктурной модернизации российской экономики. Все основополагающие законодательные акты — Гражданский кодекс, Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Градостроительный кодекс, Земельный кодекс — создавались в период 1995–2002 годов и были рассчитаны на другие экономические условия. Эти федеральные законы сегодня не в состоянии регламентировать проекты со сложной архитектурой финансирования, где участвует значительное количество компаний, банки, страховые организации, органы власти различного уровня, где одновременно нужно использовать два десятка различных отраслей законодательства, на стыке которых всегда образуются проблемы, существенно увеличивающие риски участников проектов.

Особую важность в сфере институционального обеспечения ГЧП в России сегодня занимают вопросы законодательного разграничения объектов, которые должны оставаться исключительно в государственной собственности и объектов для передачи бизнесу в управление, владение и пользование. Отсутствие правовой определенности в этих вопросах существенно повышает риски ГЧП. Это усложняет привлечение российских и зарубежных частных инвестиций в инфраструктурные объекты, поскольку существует опасность принятия федеральным правительством и регионами ряда мер по ограничению прав частных инвесторов, а в итоге и возможного лишения прав собственности и национализации.

До настоящего времени не урегулирован вопрос о строительстве объектов инфраструктуры, которые находятся в зонах особо охраняемых природных территорий и объектов: заповедников, мест традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и т. п.

Проблема заключается в том, что в соответствии с Земельным кодексом РФ «на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются строи-

тельство федеральных автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий» (ст. 95, п. 7 Земельного кодекса РФ).

Многие объекты инфраструктуры следует рассматривать как имеющие стратегическое значение для страны, независимо от того, в чьем управлении и в чьей собственности они находятся. Возникает вопрос, на каких условиях (аренда, лизинг, концессия и т. п.) частный капитал будет привлекаться для работы с такими объектами. Кому будут принадлежать трубопровод, автомобильная дорога или причальная стенка, построенные на земле, находящейся в собственности государства и имеющие стратегическое значение? Ведь только по той причине, что частные компании вложили свои средства в строительство, права собственности на эти объекты не могут перейти частному сектору. Более того, в ряде случаев это может быть просто неприемлемо. Отсюда вытекает необходимость четкого законодательного разграничения прав собственности и права использования и управления такими объектами.

Недостаток специалистов в сфере государственного управления, способных разрабатывать и оценивать долгосрочные инвестиционные проекты, также представляет одну из серьезных проблем развития ГЧП. Российские образовательные учреждения практически не готовят таких профессионалов. Не разработаны методики по составлению государственными органами власти инвестиционных договоров с длительными сроками окупаемости финансовых вложений. Поэтому чиновники всех уровней не спешат брать на себя ответственность и заключать договоры, по которым государственная и муниципальная собственность переходит в частное владение и пользование на 20–50 лет.

Системной институциональной проблемой, тормозящей развитие ГЧП, в настоящее время является отсутствие у государства единой структуры для выработки общей позиции государственных и муниципальных органов по условиям работы с частными партнерами и координации их действий при выполнении принятых решений. В стране существуют постоянно действующие экспертные советы по проектам ГЧП, в законотворческую деятельность в сфере ГЧП вовлечено множество организаций: комитеты законодательной власти федерального и регионального уровней, государственные службы,

научно-исследовательские учреждения, фонды, частные лица. Все они, разрабатывая нормативно-правовые акты, исходят из собственных представлений о ГЧП, которые не имеют единой концептуальной основы.

Сегодня в России назрела необходимость внедрения институционального механизма реализации государственной стратегии развития ГЧП. Представляется целесообразным для обеспечения координации работ создание Совета ГЧП при Правительстве Российской Федерации. Заслуживает пристального внимания инициатива Банка развития и внешнеэкономической деятельности (ВЭБ) по созданию на своей базе Национального центра ГЧП для совершенствования законодательства в сфере ГЧП.

Среди экономических факторов, оказывающих наибольшее влияние на распределение рисков и ответственности в проектах ГЧП, следует выделить:

- макроэкономическую политику (в том числе инвестиционную, налоговую, валютную, бюджетную и др.);
- отсутствие или неразвитость финансовых рынков (федерального, региональных, местных);
- систему налогово-бюджетного федерализма, обуславливающую финансовый потенциал регионов и муниципалитетов;
- государственную территориально-отраслевую политику;
- политику регулирования деятельности естественных монополий;
- приемлемость тарифов для потенциальных пользователей инфраструктуры и потребителей услуг (фактор покупательной способности) и др.

Государственная макроэкономическая политика определяет в целом возможности государства и бизнеса в реализации долгосрочных инвестиционных проектов, создает экономические условия для привлечения отечественных и зарубежных инвестиций, стимулирует развитие инфраструктуры и инноваций. Одним из важнейших макроэкономических факторов, влияющих на успех реализации проектов ГЧП, является государственная монетарная политика. Уровень ликвидности в экономике определяет потенциал финансовой системы в финансировании и в последующем рефинансировании крупных инвестиционных проектов, рассчитанных на 30–50 лет. Причем данный фактор тесно взаимосвязан с проводимой валютной политикой, в значительной степени

обуславливающей риски иностранных инвесторов. Стабильная и сильная валюта стимулирует приток портфельных и прямых иностранных инвестиций в инфраструктурные проекты.

Отказавшись развивать экономику за счет внутреннего кредита в благополучные времена, российское правительство теперь вынуждено наверстывать упущенное во время кризиса, только накопленные ресурсы могут «растаять» весьма быстро. Предпринимаемые антикризисные меры финансовых властей по «накачке ликвидности» банковской системы, сегодня до определенной степени оправданны, однако, как показала практика, малоэффективны с точки зрения решения стратегических экономических задач. Выделяемые денежные средства из-за их краткосрочного характера так и не трансформируются в долгосрочные инфраструктурные и инновационные проекты. Сегодня требуется принятие более кардинальных мер со стороны государства, направленных не просто на преодоление кризиса ликвидности, а на решение более глобальной проблемы — кризиса доверия в российской экономике.

Похожая ситуация сложилась и в системе налогово-бюджетного федерализма, особенностью которой стала концентрация финансовых ресурсов в руках федерального центра. По данным Министерства финансов РФ, за период 1998–2008 гг. доля регионов в налоговых доходах консолидированного бюджета страны сократилась с 37,4 в 2001 до 33,2% в 2008 гг. при снижении их доли в расходах с 54,2 до 49,2%. Начиная с 2000 г. федеральный бюджет исполнялся с профицитом, увеличившимся за последние годы с 2,4% ВВП до 4,1% ВВП. Вместе с тем региональные власти постоянно испытывали острый недостаток финансовых ресурсов. Так, в период 1998–2008 гг. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального фонда поддержки регионов получали в разные годы от 65 до 75 субъектов Федерации. При этом количество регионов, у которых доля текущих расходов (т. е. исключая расходы на капитальные вложения) в совокупных доходах превышала 80%, выросла с 18 до 75. Таким образом, усиление федерального бюджета, достигнутое в том числе за счет перетекания дефицита в бюджеты субъектов Федерации, искусственно создало проблему дотационности территориальных образований, лишая тем самым региональные бюджеты средств для саморазвития [8].

Все это негативно сказывалось на развитии ГЧП в регионах и муниципалитетах.

Большинство региональных и местных властей не имели средств для реализации совместных государственно-частных проектов, либо существовал серьезный риск нестабильного их финансирования. Кроме того, дефицит бюджетных ресурсов существенно снижал возможности территориальных властей в привлечении финансовых средств в инвестиционные проекты через размещение региональных и муниципальных облигационных займов.

Справедливости ради стоит отметить, что в условиях кризиса федеральные власти предприняли ряд действий по наращиванию доходной базы территориальных бюджетов. Так, в декабре 2008 года Государственная Дума РФ приняла законопроект, которым было предусмотрено увеличение с 60 до 100% доли акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин и т. д., зачисляемых в бюджеты субъектов РФ. Также регионам было передано 0,5% ставки налога на прибыль организаций. Увеличилось финансирование дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий.

Еще одним существенным экономическим фактором, предопределяющим распределение рисков и ответственности в проектах ГЧП, является степень развитости финансового рынка на федеральном, региональном и местном уровнях. Объем и сроки требуемых инвестиций зависят от масштаба реализации проекта. При этом инвесторы в случае недостатка собственных финансовых средств должны иметь возможность приобрести их на рынке. Крупные инфраструктурные проекты или проекты, связанные с комплексным развитием территорий, требуют значительных финансовых ресурсов, соответственно, к участию в них привлекаются ведущие инвестиционные институты страны. Однако недостаточная развитость финансового рынка может обусловить необходимость привлечения крупных иностранных финансовых игроков, что не всегда отвечает стратегическим интересам обеспечения экономической безопасности страны. Государство как партнер может посчитать этот вариант неприемлемым и взять на себя большую степень ответственности за финансирование. Практика показывает, что в развивающихся странах доля государственного финансирования в масштабных государственно-частных партнерствах значительно выше по сравнению с западными странами. Кроме того, отсутствие механизмов хеджирования для частных инвесторов снижает устойчивость и сбалансированность инвестиционных проектов.

Такая ситуация справедлива и для региональных и местных проектов. Слабое развитие региональных и местных финансовых рынков, неразработанность процедуры выпуска инфраструктурных облигаций территориальными органами власти существенно сдерживают процесс привлечения частных денег в региональные и муниципальные проекты.

Из-за того, что территориальные власти крайне ограничены в своих возможностях привлечения к участию в дорогостоящих и долгоокупаемых общественно значимых проектах крупных инвесторов, они вынуждены брать на себя часть частного финансирования, как правило, привлекая для этого федеральные субсидии. В России приемлемой для государства и частного инвестора является государственная поддержка на уровне 60-80% от стоимости проекта. При этом значительностью финансовых средств, выделяемых на государственную поддержку ГЧП-проектов, отличается, как правило, начальный этап экономического сотрудничества, что обусловлено значительной степенью неопределенности реализации проекта. Однако в дальнейшем по мере его продвижения необходимость в прямых финансовых вложениях со стороны государства может значительно уменьшиться или совсем отпасть.

Также немаловажным моментом, влияющим на разделение рисков, является возможность использования различных инструментов их страхования. В развитых странах такой инструментарий значительно шире и техничнее, соответственно, инвесторы в большей мере защищены от финансовых потерь и более охотно участвуют в таких проектах. В России рынок страхования проектного финансирования малоразвит, соответственно, государство в большей мере вынуждено брать на себя функции гаранта проекта.

Фактор платежеспособности потенциальных пользователей объектов инфраструктуры или потребителей общественных услуг, предоставляемых в рамках государственно-частных проектов, также влияет на разделение коммерческих рисков. При разработке инвестиционных программ участники должны предусмотреть источники доходов, из которых будут погашаться сделанные капитальные вложения.

В заключение можно отметить, что эффективная государственная инвестиционная политика является одним из ключевых факторов усиления инвестиционной привлекательности страны и заинтересованности инвесторов в сотрудничестве с федеральными, региональными и местными органами власти. В условиях мирового финансового кризиса развитие партнерства власти и бизнеса может стать тем ключевым направлением, которое позволит повысить эффективность общественного сектора, будет способствовать качественному изменению структуры национальной экономики и усилению конкурентоспособности как отдельных регионов, так и в целом Российской Федерации.

Список литературы

1. Аналитическая записка Счетной палаты Российской Федерации от 19 января 2010 года № 01-66/04-04 о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации крупномасштабных проектов и программ в субъектах Российской Федерации на условиях государственно-частного партнерства». [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/06-buletен_doc_files-fl-1892.pdf.
2. Внешэкономбанк и проекты государственно-частного партнерства в России. [Сайт]. URL: <http://www.anspa.ru/files/sem2009/gcp/gcp.rar> (дата обращения 10.03.2010 г.).
3. Доклад «Инвестиционные возможности в России: инструменты регионального и федерального уровней» (Москва, 21 ноября 2006 г.). М.: Институт экономической политики, 2006. 164 с.
4. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». М.: Ассоциация менеджеров, 2007. 116 с.
5. Святенко И. Ю., Иванченко А. Г. Государственно-частное против кризиса // Ассоциация индустрии безопасности. [Сайт]. URL: <http://www.rasi.ru/news.php?category=5&id=835> (дата обращения 08.06.2009 г.).
6. Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А. Государственно-частное партнерство в инновационно-инвестиционном развитии территорий. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2008. 51 с.
7. Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А., Наумов И. В. Государственно-частное партнерство как фактор территориального развития. Екатеринбург : Институт экономики УрО РАН, 2009. 75 с.
8. Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А., Трынов А. В. Теоретико-методологические основы распределения рисков в реализации государственно-частного партнерства. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2009. 63 с.