

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ЭКОНОМИКИ



ПРЕЗИДЕНТ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Николаевич Катырин

Государственно-частное партнерство (ГЧП) возникло как новый механизм установления экономических связей государства и бизнеса, позволяющих добиваться общественных целей за счет потенциала как государства, так и бизнеса.

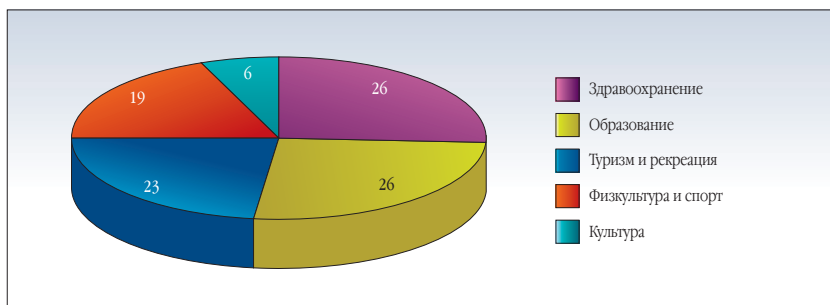
В России актуальность ГЧП в социальной сфере обусловлена низким уровнем привлечения частных инвестиций. Этот сектор, являясь преимущественно объектом прямого государственного управления и финансирования, испытывает значительные потребности в ресурсах, внедрении современных методов управления, передовых технологий оказания услуг и обслуживания. Бюджетные средства, ресурсы целевого финансирования не позволяют полностью решить эти задачи, поэтому становится необходимым прямое привлечение компетенций и инвестиций частного сектора.

В последние годы в общем объеме инвестиционных проектов ГЧП наблюдается устойчивый рост доли проектов, реализуемых в социальной сфере (рис. 1). Это обосновано, с одной стороны, особым вниманием к ней государства, так как услуги в этой сфере имеют большое значение для населения. С другой – стабильным интересом к ней предпринимательского сообщества, так как она представляет собой потенциальный рынок инфраструктурных проектов.

Социальная сфера в России всегда представляла интерес для российских и иностранных инвесторов. В 2000-е годы поток инвестиций в социальную сферу резко возрос. В этот период наращивать бюджетное финансирование государству позволяли нефтяные сверхдоходы. В текущем десятилетии бюджетный дефицит вынуждает власти принимать серьезные меры к повышению их эффективности.

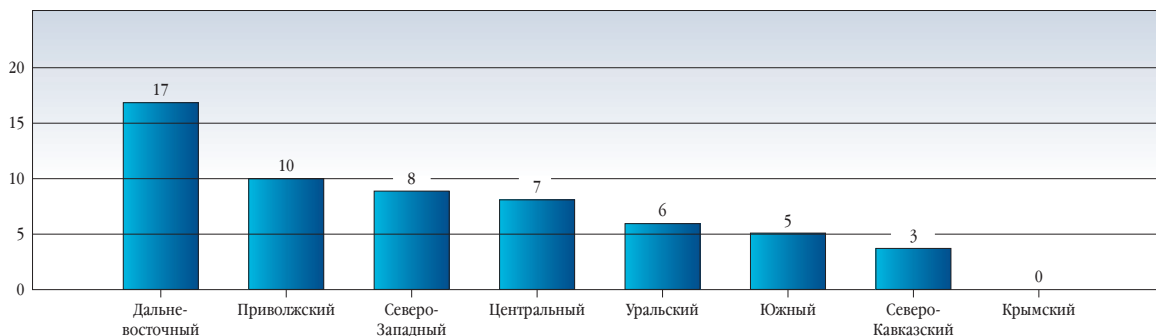
Большинство ГЧП-проектов в социальной сфере реализуется в форме концессионных соглашений. Можно отметить, что частные инвесторы весьма заинтересованы и готовы участвовать в создании и дальнейшем сопровождении объектов социальной инфраструктуры. Эта сфера характеризуется также несомненной инвестиционной привлекательностью. Это связано с критическим

1



СТРУКТУРА ПРОЕКТОВ ГЧП В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ, %

2



ЧИСЛО ПРОЕКТОВ ГЧП В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ В 2014 ГОДУ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ

износом инфраструктурного фонда в субъектах Российской Федерации, а в целом ряде субъектов – и с инфраструктурными дисбалансами.

В экономически развитых регионах и крупных городах к настоящему времени сформировался устойчивый спрос на качественные услуги, и эти предпосылки открывают широкие перспективы в социальной сфере для ГЧП (рис. 2).

Успешность публичных инвестиционных проектов в социальной сфере напрямую зависит от качества управления ими, а именно от того, насколько эффективно при их разработке и реализации взаимодействуют органы власти. Необдуманные и недостаточно взвешенные инвестиционные решения могут не только привести к неэффективному использованию бюджетных средств, но и подорвать доверие к власти и повредить потенциальному росту инвестиций в отрасли социальной сферы.

Центральное место среди отраслей социальной сферы занимает образование. Образование (школьное) – сравнительно новая сфера развития ГЧП, поскольку большинство проектов ГЧП в регионах России реализуется в коммунальном хозяйстве (водоснабжение и водоотведение, благоустройство территорий).

Между тем сфера образования в России испытывает значительные потребности в финансовых ресурсах, внедрении современных методов управления, передовых технологий оказания услуг и обслуживания. Бюджетные и внебюджетные средства, ресурсы целевого финансирования не позволяют полностью удовлетворять эти потребности, поэтому становится необходимым прямое привлечение компетенций и инвестиций частного сектора.

В пользу привлечения частного сектора в сферу создания образовательной инфраструктуры говорят следующие позиции:

- своевременность предоставления образовательной инфраструктуры;
- эффективность и качество предоставления услуг после завершения строительства объекта;
- специализированные навыки, которые могут быть недоступны публичному сектору;
- ускоренные процедуры закупок частным сектором;



- создание для публичного сектора возможности сосредоточиться на функциях, где у него есть сравнительное преимущество (например, подготовка учителей).

При этом ГЧП в образовании включает следующие аспекты:

- частный сектор инвестирует в школьную инфраструктуру и предоставляет связанные, неосновные услуги;
- публичный сектор сохраняет ответственность за оказание основных услуг, таких как обучение;
- государственно-частное соглашение управляется долгосрочным контрактом (в среднем 25–30 лет);
- контракты определяют услуги, которые частный сектор должен оказать, и стандарты, которые будут обеспечены;
- сервисные контракты часто связаны: финансирование, проектирование, строительство, обслуживание и наем персонала;
- платежи зависят от оказанных частным оператором услуг в соответствии с согласованными стандартами.

Первые проекты с использованием внебюджетных инвестиций появились в таких регионах России, как Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ, в Санкт-Петербурге и Самаре.

Сейчас на завершающем этапе реализации находится самый масштабный проект ГЧП в сфере социальной инфраструктуры России – проект строительства школ и детских садов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее – ХМАО-Югра).

Целевая программа «Новая школа Югры» была запущена постановлением регионального правительства от 8 июля 2010 года №160-п в рамках Национальной образовательной инициативы «Наша новая школа».

Программа предусматривает создание условий для ГЧП с целью обеспечить доступность услуг в области дошкольного образования, а также поддержку деятельности организаций малого и среднего бизнеса в области дошкольного образования и реализацию учреждениями образования мер по повышению энергетической эффективности. В рамках программы в ХМАО-Югре будет построено и реконструировано 168 объектов, среди которых школы и детские сады, учреждения среднего профессионального образования. Суммарная мощность всех этих объектов составит около 45 тыс. мест. Также программа предполагает строительство общежитий и комбинатов школьного питания.

Проект реализуется на основе межмуниципального соглашения, которое предусматривает организацию единого тендера по выбору частного партнера. Основными критериями конкурса стали технические решения, затраты на строительство, сумма лизинговых платежей и срок строительства.

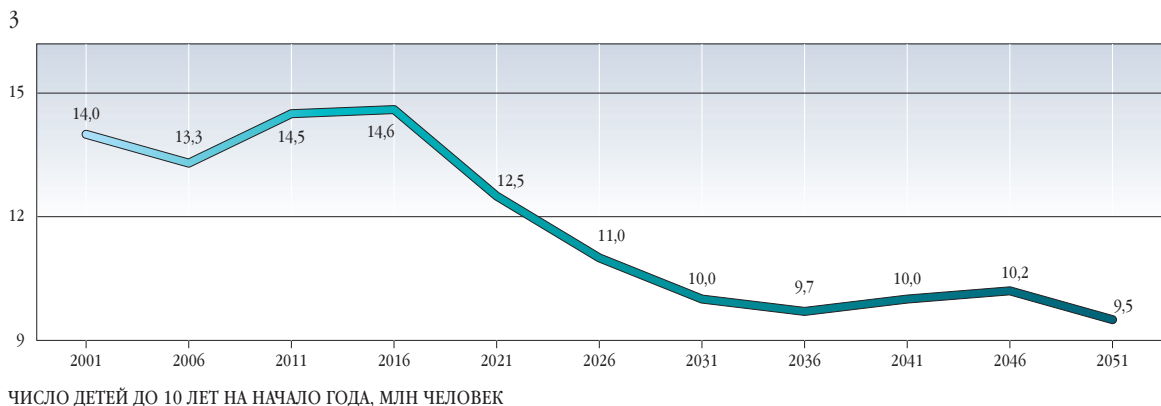
Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» консультировала правительство Югры по использованию механизма ГЧП, позволяющего реализовывать сложные инфраструктурные проекты посредством разделения проектных рисков между частным инвестором и государством. В основе данного проекта лежит модель ГЧП «Строю – владею – передаю в аренду – передаю в собственность»:

- частный инвестор за счет собственных и заемных средств проектирует, строит и ремонтирует здания;
- органы образования оказывают образовательные услуги;
- органы местного самоуправления (после введения объектов образования в эксплуатацию) при поддержке регионального правительства выплачивают частному инвестору арендные платежи в течение 12 лет, после чего объекты образования переходят в муниципальную собственность.

Построенные объекты находятся в собственности частного инвестора до момента достижения окупаемости вложенных инвестиций, установленного соглашением о ГЧП.

После полного возмещения инвестору инвестиционных затрат и установленной нормы прибыли (а также по истечении срока действия соглашения о ГЧП либо при его досрочном расторжении) право собственности на построенные объекты переходит к публичной стороне.





Можно отметить ряд факторов, которые делают потенциально выгодными бизнес-проекты в сфере предоставления частных образовательных услуг. Во-первых, сохраняется дефицит дошкольных учреждений. Во-вторых, Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», по сути, уравнивает в правах государственные и негосударственные образовательные учреждения. В настоящее время частный детский сад или школа могут получать государственное финансирование, если соответствуют всем стандартам.

Однако инвесторы опасаются, что эти предпосылки могут быть перечеркнуты демографической конъюнктурой. Сейчас Россия проходит пик демографической волны, а в ближайшем будущем количество детей сократится (рис. 3).

В российском обществе назрела потребность в качественном образовании. Наибольший успех на рынке частных образовательных услуг ожидает тех, кто может предложить что-то особенное: либо уникальную методику обучения, либо большой опыт в данной области, предпринимательский талант и личную страсть к образовательной деятельности. Играет свою роль и неудовлетворенный спрос (например, в строящихся районах Новой Москвы).

При наличии таких преимуществ на любом, даже стагнирующем рынке можно добиться успеха, реализуя проекты ГЧП. Показательный пример, удовлетворяющий всем вышеперечисленным условиям, – сеть так называемых билдинг-садов. Затраты на одного ребенка в них составляют порядка 20% от затрат в обычных дошкольных учреждениях. Экономия достигается за счет размещения детсадов на первых этажах новостроек, в помещениях крупных предприятий, которые и пользуются их услугами. Данная концепция уже реализована в ряде муниципальных образований Московской области, в Самаре и Сургуте.

Таким образом, социальная функция, включая и создание соответствующей инфраструктуры, сегодня становится приоритетным направлением развития государства. Сейчас ввиду дефицита бюджетных региональных ресурсов выполнение данной функции наиболее эффективно при взаимодействии частного и государственного инвестора.

В Российской Федерации внедрение механизмов ГЧП в социальной сфере пока сосредоточено на ограниченном круге проектов. Предпочтение отдается таким формам, как контракты, концессии, совместное (долевое) участие в бизнесе. Поэтому в нашем контексте можно говорить не столько о лучшей практике, сколько о первом опыте завершенных проектов, что, впрочем, само по себе уже хороший результат развития сотрудничества государства и бизнеса.

Вопросы совершенствования механизмов ГЧП активно обсуждались в ходе работы VII съезда Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, состоявшегося 1 марта 2016 года. Участники дискуссионной площадки «Бизнес и инвестиции: новые вызовы, новые планы» сформулировали конкретные шаги по содействию реализации проектов ГЧП на территории российских регионов.

В частности, было отмечено, что государственные программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Социальная поддержка граждан», «Развитие культуры и туризма» и «Развитие физической культуры и спорта» предусматривают софинансирование: создание объектов социальной инфраструктуры в регионах может дополнительно финанси-



роваться за счет средств федерального бюджета через включение объектов в соответствующие федеральные или ведомственные целевые программы.

Однако данный механизм не может использоваться для бюджетной поддержки проектов ГЧП и концессионных проектов. На данный момент широко используется механизм федеральной поддержки «классических» бюджетных региональных строек, однако отсутствует механизм поддержки инвестиционных инфраструктурных проектов с бюджетным участием.

Поэтому представляется целесообразным проработать вопрос о возможности корректировать государственные программы Российской Федерации, предусматривающие развитие социальной и общественной инфраструктуры, в целях создания механизмов софинансирования из средств федерального бюджета реализации региональных и муниципальных проектов ГЧП и концессионных соглашений. Обеспечить выполнение данной задачи можно без выделения дополнительного финансирования, через частичное перераспределение средств, предусмотренных на субсидирование «классических» бюджетных строек в субъектах Российской Федерации.

Один из главных рисков, которые сдерживают инвесторов при принятии решения о реализации проектов в регионах (особенно в малых городах и сельских поселениях), – недостаточная стабильность местных бюджетов. Многие инвесторы зачастую не готовы реализовывать долгосрочные проекты ГЧП, в которых публичной стороной выступает муниципалитет, опасаясь, что в силу различных событий в долгосрочной перспективе местный бюджет будет не в состоянии выполнить свои финансовые обязательства перед инвестором.

Для решения данной проблемы и, как следствие, стимулирования частных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры во многих странах мира успешно реализуется концепция создания «подушки безопасности», гарантирующей исполнение обязательств публично-правового образования перед частным партнером (концессионером) в случае кризисных экономических явлений и иных событий.

Так, в Колумбии Закон об условных обязательствах предусматривает отчисления в фонд условных обязательств в момент утверждения проекта ГЧП в размере необходимого финансирования проекта.

В Индонезии в 2009 году создан гарантийный инфраструктурный фонд. Фонд находится в непосредственном ведении министерства финансов и имеет право выдавать гарантии, а также брать на себя условные обязательства. В частности, фонд берет на себя риски, связанные с нестабильностью потребительской активности, а также с действиями или бездействием государства.

Однако наиболее интересен опыт Бразилии, где сформирован специальный гарантийный фонд поддержки ГЧП. Он управляется Государственным банком Бразилии и, по сути, выступает гарантом перед инвестором за все условные обязательства по проектам ГЧП, которые лежат на публичной стороне, делая такое партнерство для частного инвестора более надежным и комфортным.

В связи с этим важно проработать вопрос о создании в России специализированного гарантийного фонда на базе уже существующих институтов развития, который бы предоставлял инвесторам в проектах ГЧП гарантии исполнения условных обязательств публично-правовых образований в случае расторжения соглашения или наступления иных неблагоприятных событий.

Также важно сформировать предложения о распространении на всей территории Российской Федерации практики использования механизма отложенных налоговых платежей (в мировой практике известен как Tax Increment Financing, TIF) и иных финансовых механизмов, стимулирующих реализацию инвестиционных проектов, в том числе с использованием механизмов ГЧП.

Названный механизм и иные инструменты (инвестиционный налоговый кредит и пр.) пока используются в России далеко не повсеместно. В числе регионов, где развивается ГЧП, Томская область, Республика Саха (Якутия), а с недавнего времени – и предусмотренные федеральным законодательством территории опережающего развития. Однако подобные практики распространены в мире и хорошо известны инвесторам и властям разных уровней. Сотрудничество государства и бизнеса существенно улучшило бы инвестиционный климат на всей территории России, позволило бы регионам более качественно и в разных отраслях наработать соответствующую практику, увеличить финансовую грамотность представителей региональных органов власти. При



этом отсутствие бюджетных расходов при реализации каждого проекта на условиях TIF делает этот механизм привлекательным и для государства.

В настоящее время крайне важно перейти к стратегическому партнерству с частным сектором, сформировать такую систему отношений, которая бы обеспечивала рациональное сочетание свободной конкуренции с мерами государственного регулирования в целях укрепления социальной сферы экономики.

Как показывает зарубежная практика, определение наиболее эффективного из существующих способов реализации инвестиционных проектов с государственным или муниципальным участием должно быть увязано с общей системой планирования государственных инвестиций. Ряд государств движется к тому, чтобы применять количественный и качественный анализ в отношении всех возможных форм реализации проектов.

Однако даже хорошо структурированные проекты требуют внимательного сопровождения на всех этапах своего жизненного цикла, четкого определения структур проектного управления, управления рисками и гибкости при управлении изменениями. Только подобный подход позволяет на практике добиться лучшего соотношения цены и качества проектного предложения.