

Мировой опыт и перспективы использования ГЧП в России

А. А. УВАРОВА, зам. генерального директора, директор департамента транспортных и инфраструктурных проектов ЗАО «АКГ «РБС»
С. А. ГЛУШКОВ, старший менеджер ЗАО «АКГ «РБС»



Инвесторам и органам власти в условиях мирового финансового кризиса все труднее принимать решения о совместных долгосрочных инвестициях, даже если они жизненно необходимы. Несмотря на значительное число публикаций по теме ГЧП, в них пока недостаточно полно освещены перспективы, особенности и риски применения различных форм ГЧП, особенно для условий современной России.

Попробуем разобраться со следующими вопросами:

- существуют ли в настоящее время аргументы для дальнейшего развития ГЧП в России;
- какие направления инвестирования (отрасли) могут рассчитывать на приток финансовых средств государства, инвесторов и кредиторов, какую доходность или результаты они могут обеспечить;
- какие инструменты (механизмы) управления и формы ГЧП способны обеспечить заданную доходность инвестиций для инвесторов и своевременное решение инфраструктурных задач для государства при разумном уровне риска.

Немного истории

За рубежом термин «ГЧП» — «государственно-частное партнерство» (PPP — public-private partnership) описывает диапазон возможных правоотношений между общественными и частными органи-

зациями в контексте развития (использования) инфраструктуры или услуг. Сюда также относятся и такие понятия, как «участие частного сектора» (private sector participation — PSP) и приватизация.

При государственно-частном партнерстве используются все преимущества частного капитала при одновременном сохранении ведущей роли государственных органов власти. Государство является основным инициатором и гарантом выполнения обязательств в реализации национальных (имеющих общегосударственное значение) проектов и в осуществлении государственных инвестиций.

Использование механизмов ГЧП

Анализ применения ГЧП в развивающихся странах за период 1990–2008 гг. позволяет сделать следующие выводы:

- **Применяемые формы ГЧП.** Первоначально, в 1990–1997 гг., наиболее активно использовалась такая форма

ГЧП, как приватизация, то есть полная или частичная передача объектов частному сектору, и только с конца 90-х годов стали развиваться концессионные и лизинговые схемы.

Другой формой развития ГЧП стало более широкое применение контрактов на управление, обеспечивающих большую эффективность операционной деятельности и снижение рисков.

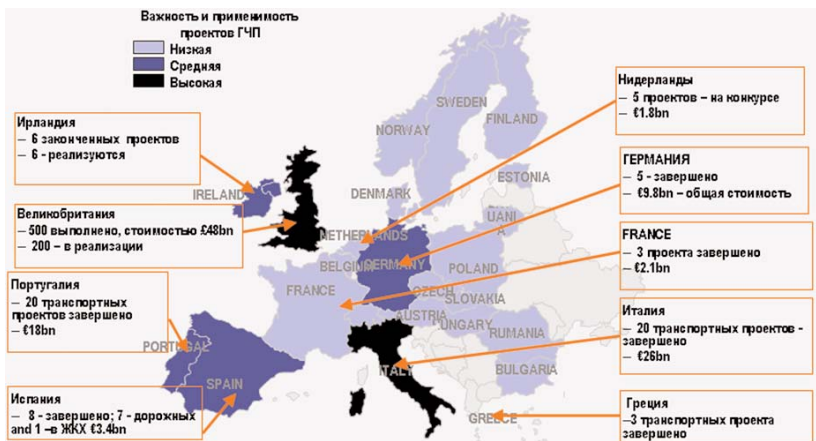
Потребность в формах ГЧП с малым уровнем риска усиливается с ростом масштабов и сложности проектов, в связи с этим инвесторы стали отдавать предпочтение проектам, осуществляемым «с нуля» (greenfield projects).

- **География сделок ГЧП.** Для развивающихся экономик ГЧП остается одним из наиболее привлекательных инструментов. Особенно значительный рост инвестиций в инфраструктуру с использованием механизмов ГЧП происходит в Юго-Восточной Азии, причем на Китай приходится до 90% таких сделок. Бразилия, Китай, Индия, Турция и Россия также демонстрируют высокий уровень использования механизмов ГЧП.

- **Отраслевая структура сделок ГЧП.** Проекты по развитию отраслей инфраструктуры — связи, генерации, передачи и распределения энергии, транспорта и водоснабжения (ЖКХ) — занимают в развивающихся странах около половины всех сделок ГЧП. За ними по размеру выручки следуют секторы с более высоким уровнем конкуренции — производство, услуги, туризм, нефтепереработка, финансы и добывающие отрасли.

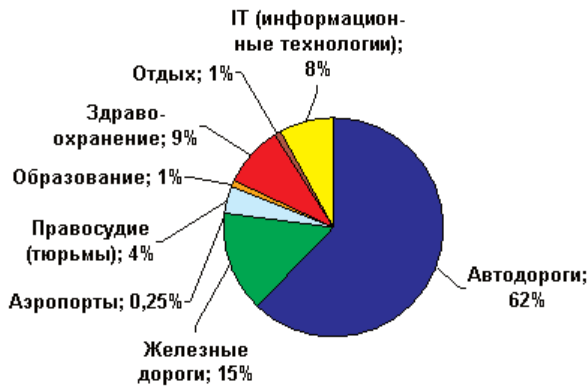
В странах Европы и США наблюдается неравномерное использование ГЧП. Так, наиболее активно ГЧП получило развитие в Великобритании и Италии, поскольку именно в этих странах наиболее интенсивно проходили процессы реструктуризации инфраструктурных отраслей и законодательство было существенным образом скорректировано под данные целевые задачи. Это позволило создать выгодные условия для привлечения иностранного частного капитала и развития института ГЧП (рис. 1).

В основном сделки ГЧП осуществлялись в сфере строительства автомо-



Источник: Federal Highway Administration

Рис. 1. Использование механизмов ГЧП в планируемых/реализуемых транспортных проектах Европы за 1984–2005 гг.



Источник: Federal Highway Administration

Рис. 2. Использование механизмов ГЧП в транспортных проектах Европы

бильных и железных дорог — 62% и 15% соответственно (рис. 2).

В начале 90-х годов финансирование в основном осуществлялось на основании банковского проектного финансирования.

Классическим примером является пример строительства тоннеля под Ламаншем — «Евротоннель» (рис. 3).

Принципиальными особенностями данной схемы являются образование проектной компании, создание пула инвесторов, кредитование «под проект».

В последние годы в связи с увеличением масштаба проектов и необходимостью более эффективного управления проектными рисками стали разрабатываться более сложные договорные и концессионные модели. Так, например, получили развитие так называемые «гибридные» ГЧП (hybrid PPP), софинансируемые за счет трех источников: 1) общих фондов Евросоюза, 2) национальных фондов, 3) частного капитала.

В результате значительная часть инвестиционных расходов стала направляться на расчеты с государством (так называемые «платежи правительству»)

Под «платежами правительству» понимаются платежи по договорам концессии и лизинга, выплата дивидендов и другие выплаты, предусмотренные условиями ГЧП.

Новые схемы финансирования из единого фонда ЕС предполагают увеличенный размер межгосударственных инвестиций по сравнению с традиционным финансированием. В результате растет рентабельность операционной деятельности компаний и уменьшается доля в прибыли ежегодных платежей по займам. Примечательно, что для финансирования инфраструктурных инвестиций рассматривается срок проекта до 30 лет.

Условием получения финансирования из единого фонда Евросоюза для реализации проектов ГЧП является раз-

мер ВВП на 1 чел. — не менее 90% от среднего по ЕС.

Благодаря поддержке Евросоюза и использованию современных схем финансирования, странам Европы удалось в последние годы успешно реализовать масштабные транспортные проекты на основе ГЧП.

Достаточно много успешных проектов в области транспорта с использованием механизмов ГЧП было реализовано в Греции (аэропорт в Спарте, кольцевая автодорога в Афинах, мост в Rion Antrion).

Одним из показательных примеров реализации механизма ГЧП на транспорте является проект строительства аэропорта «Тирана» в Албании, реализуемый на условиях концессии при поддержке ЕБРР (рис. 4).

Данный проект показателен для России тем, что он отражает современные тенденции, такие как:

- использование различных источников финансирования — акционерного, банковского, бюджетного, межгосударственного, в том числе из инвестиционных фондов;



Источник: Исследования РЭС

Рис. 3. Схема финансирования проекта «Евротоннель»

- привлечение стратегических партнеров, как правило, уже имеющих значительный опыт и специализацию в данной области;

- создание льготных условий для акционеров, в том числе длительные сроки передачи в эксплуатацию, льготные периоды кредитования;

- усиление социальной ориентированности проектов (так, в данном проекте инвесторам дополнительно были установлены требования по строительству 7 км дороги и моста для подъезда к аэропорту);

- связь условий финансирования с производственными (рыночными) показателями проекта (в данном проекте, например, второй транш финансирования мог быть получен только после достижения аэропортом пассажиропотока 800 тыс. пассажиров и грузопотока 4,2 тыс. т в год).

Использование механизмов ГЧП в России

С середины 1990-х гг. еще до принятия федерального закона «О концесси-

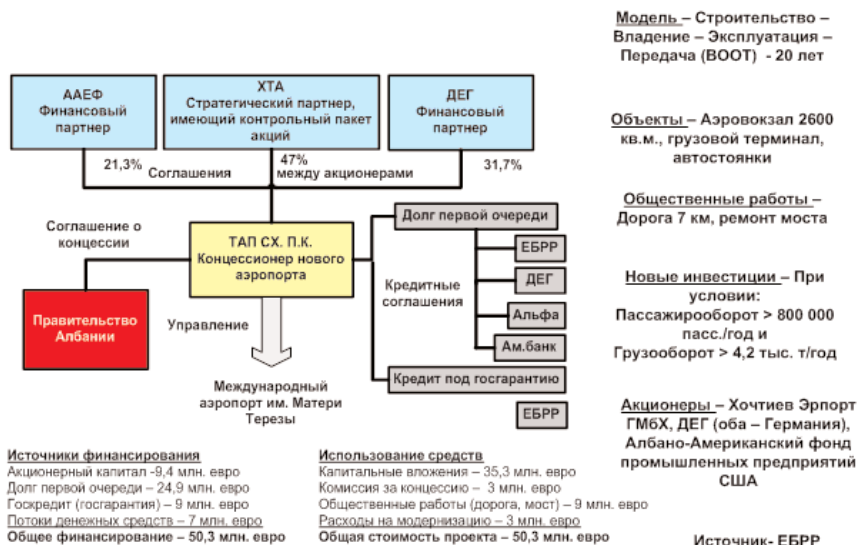


Рис. 4. Пример проекта ГЧП аэропорт «Тирана» (Албания)

Таблица 1. Развитие проектов с использованием механизмов ГЧП в РФ с 2005 г.

Наименование инвестиционного проекта	Срок, годы	Стоимость проекта, \$ млрд.	
		Всего	ИФ
Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Нефтекамске	2006–2010	5,0	0,6
Комплексное развитие Нижнего Приангарья	2006–2015	8,2	1,3
Строительство Орловского тоннеля под рекой Невой в Санкт-Петербурге	2005–2010	1,0	0,3
Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области	2007–2015	5,4	1,6
Строительство нового выхода на МКАД федеральной автомобильной дороги М-1 «Белорусь»	2007–2009	0,7	0,4
Строительство платной скоростной автомагистрали «Западный скоростной диаметр» (ЗСД) в Санкт-Петербурге	2004–2010	3,2	1,1
Строительство скоростной автомагистрали Москва — Санкт-Петербург на участке 15–58 км	2006–2010	2,1	1,0
Итого:	—	25,6	6,3

онных соглашениях» (2005 г.), в России начали реализовываться проекты ГЧП в области ЖКХ, строительства трубопроводных систем, объектов электроэнергетики и др., при этом основные крупные проекты были реализованы в рамках модели ВООТ (строительство — владение — эксплуатация — передача).

В первых проектах ГЧП в России государство принимало на себя значительную часть проектных рисков, причем риски эксплуатации не влияли на осуществление возвратного финансирования, то есть государство брало на себя часть расходов на инфраструктуру независимо от результатов эксплуатационной деятельности построенных объектов.

Принятие в 2005 г. федерального закона «О концессионных соглашениях» стало основой для использования механизмов ГЧП при разработке и реализации крупных транспортных проектов.

После принятия данного закона получили развитие такие механизмы, как Инвестиционный фонд, типовые концессионные соглашения, тендеры по крупным транспортным проектам.

К 2008 г. отдельные, наиболее актуальные проблемы применения ГЧП были решены на законодательном уровне, такие как согласование бюджетного и гражданского законодательства, использование средств Инвестиционного фонда на региональном уровне.

Так, в 2008 г. приняты такие важные для развития ГЧП документы, как:

- постановление Правительства Российской Федерации № 134 от 1 марта 2008 г. «Об утверждении правил формирования и использования бюджет-

ных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»;

- методика расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов (утв. приказом Министерства регионального развития РФ № 117 от 31 июля 2008 г.).

Значительная часть полномочий по оценке и отбору транспортных проектов и использованию Инвестиционного фонда в регионах ложится на Минрегионразвития РФ. Таким образом, реализация проектов ГЧП напрямую связывается с социально-экономическим развитием регионов.

Одновременно происходит усиление государственного контроля за соблюдением бюджетов, сроками и качеством разработки и реализации проектов, целевым характером и эффективностью использования бюджетных средств.

Все это создало положительную основу для использования механизмов

- Рыночный риск (ограничения спроса и др.);
- Риски снижения выручки;
- Риски неплатежей;
- Завышение стоимости строительства;
- Завышение стоимости эксплуатации;
- Недооценка размера долгосрочных вложений;
- Кредитные риски (скрытые обязательства по кредитам, невозможность выплатить требуемую сумму);

ГЧП в крупных транспортных и инфраструктурных проектах, примеры которых приведены в *табл. 1*.

Первый опыт реализации данных проектов показал, что их дальнейшее развитие связано с решением ряда проблем, часть которых носит системный характер, связанный с внешними условиями, а часть зависит исключительно от уровня компетенции участников проекта, в том числе в сфере управления рисками.

Строго говоря, для конкретных отраслей (проектов, предприятий) необходимо, использовать свою классификацию рисков, основанную на конкретных видах деятельности. Но в общем случае принято говорить, как минимум, о нескольких основных видах рисков (*рис. 5*).

Таким образом, для проектов с использованием механизмов ГЧП на первый план встает вопрос о структурировании сделок, идентификации и оценке возможных рисков, а также разработка плана мероприятий по минимизации рисков, в том числе по распределению рисков между участниками проекта. Система управления рисками должна стать неотъемлемым компонентом управления реализацией масштабных проектов на основе ГЧП.

ЛИТЕРАТУРА

1. А. И. Волосов. Управление эффективностью государственных инвестиций на основе государственно-частного партнерства. — СПб: ГУАП, 2008.
2. В. Г. Варнавский. Государственно-частное партнерство на транспортном комплексе // В кн.: Геополитические и социально-экономические проблемы создания международных транзитных транспортных коридоров, т. 1. — Иркутск: ИргУПС, 2006.
3. В. Г. Варнавский. Концессионные соглашения // В кн.: Инвестиционная политика России. Федеральные инструменты. М.: Институт региональной политики, 2006.

- Условия компенсаций и выхода из проекта;
- Изменения в законодательстве;
- «Сдвиги» в экономике;
- Валютные риски;
- Налоговые риски;
- Потеря управления активами;
- Политические риски (нестабильность, протекционизм, неприятие проекта обществом);
- Экологические риски;
- Транзакционные издержки;
- Риски регулирования/ контрактные.

Рис. 5. Основные виды проектных рисков, связанных с использованием государственно-частного партнерства