

Борисова Полина Алексеевна

студент бакалавриата
Уфимский университет науки и технологий
Уфа, Россия

Садыков Чингиз Ришатович

студент бакалавриата
Уфимский университет науки и технологий
Уфа, Россия

Баширина Евгения Николаевна

доцент, кандидат политических наук
Уфимский университет науки и технологий
Уфа, Россия

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация

Актуальность статьи обусловлена тем, что современный мировой опыт показывает важность налаживания партнерских отношений государства и бизнеса. В таких отношениях, в конечном счете, заинтересованы обе стороны: для предпринимательских структур – это путь получения от государства благоприятных условий хозяйствования и обеспечения гарантированной прибыли от участия в выгодных совместных проектах, а для государства партнерство с бизнесом – это способ привлечь частный капитал к финансированию национально значимых проектов и придать ему социальную ориентацию.

Ключевые слова: инвестиционные проекты, государственно-частное партнерство

Развитие новых принципов сотрудничества государства с бизнесом проявляется в формировании институциональных основ этих взаимоотношений в рамках принятия корпорациями на себя социальной ответственности за результаты своей деятельности. При этом компании не просто участвуют в решении проблем общества, но и получают определенные выгоды от этой деятельности. Корпоративная социальная ответственность начинает функционировать как устойчивый социальный институт, она рациональна и эффективна, что отличает ее от традиционной благотворительности.

Объектом статьи является совокупность процессов и явлений взаимодействия структур власти и бизнеса на уровне государственно-частного партнерства.

Предмет – формы и методы партнерства государства и бизнеса.

Целью статьи является исследование современных форм государственно-частного партнерства, их становления и развития.

Методологическую основу исследования составляет комплексный подход и диалектические принципы, которые позволили выявить сущностные характеристики

исследуемых процессов, формы их проявления, выделить присущие им противоречия и определить тенденции их развития. Исследование проводилось с использованием методов логического, сравнительного и статистического анализа.

Взаимодействие государства и частного сектора (государственно-частное партнерство) для решения общественно значимых задач имеет давнюю историю, в том числе и в России. Однако наиболее актуальным государственно – частное партнёрство стало в последние десятилетия. С одной стороны, усложнение социально-экономической жизни затрудняет выполнение государством общественно значимых функций. С другой стороны, бизнес заинтересован в новых объектах для инвестирования. Государственно – частное партнёрство представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности.

Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к государственно – частному партнёрству. Широкая трактовка подразумевает под государственно – частным партнёрством конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке и т.д.

В числе базовых признаков государственно-частных партнёрств в узкой (экономической) трактовке можно назвать следующие:

- сторонами государственно – частного партнёрства являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе;
- взаимодействие сторон имеет равноправный характер;
- государственно – частное партнёрство имеет чётко выраженную публичную, общественную направленность;
- в процессе реализации проектов на основе государственно – частного партнёрства консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определённых пропорциях.

Как правило, государственно-частное партнёрство предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов.

В широком смысле к основным формам государственно-частного партнёрства в сфере экономики и государственного управления можно отнести:

- любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса;
- государственные контракты;
- арендные отношения;
- финансовую аренду (лизинг);
- государственно-частные предприятия;
- соглашения о разделе продукции (СРП);
- концессионные соглашения.

Основная область применения государственно-частного партнёрства в мире – постройка автомагистралей. Среди оставшихся самую большую долю занимают проекты в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Наиболее современными и перспективными инструментами государственно-частного партнёрства в России на текущий момент являются:

- инвестиционный фонд;
- Банк развития;
- другие государственные корпорации;
- особые экономические зоны;
- Российская венчурная компания;
- концессии – договор, заключаемый государством с частным предпринимателем, иностранной фирмой на эксплуатацию промышленных предприятий, земельных и других угодий.

Региональные власти в России также принимают свои собственные программы государственно-частного партнёрства ради построения долгосрочного и взаимовыгодного сотрудничества органов исполнительной государственной власти и частного сектора для реализации крупных общественных проектов.

Как свидетельствует мировой опыт государственно-частного партнёрства, мера конкретного участия государства и частного бизнеса и условия их сочетания могут существенно различаться. Так, частный компонент в партнерствах может выступать в качестве одной из сторон контракта (чаще всего это контракты на поставку товаров и услуг для государственных нужд, на предоставление технической помощи, на управление), когда права собственности жестко разделены. К партнерствам с

разделенными правами собственности относят также соглашения о разделе продукции и лизинговые (арендные) соглашения.

В случае концессионных соглашений всех типов речь уже идет о частичной передаче некоторых правомочий собственности от государственного партнера частному (обычно правомочий пользования, владения и управления). Наконец, акционерное или долевое участие частного капитала в государственном предприятии (совместное предприятие) предполагает более высокий уровень интеграции капитала при реализации партнерских отношений.

Очевидно, обе стороны партнерства заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Проекты ГЧП облегчают выход на мировые рынки капиталов, стимулируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Особое значение государственно-частное партнёрство имеет для экономики регионов, где на его основе развиваются местные рынки капитала, товаров и услуг.

Каждый партнер вносит свой вклад в общий проект. Так, бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. При этом обычно внедряются более эффективные методы работы, совершенствуются техника и технологии, возникают новые формы организации производства, создаются новые предприятия, в том числе с иностранным капиталом, налаживаются эффективные кооперационные связи с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос на высококвалифицированных и хорошо оплачиваемых работников.

Со своей стороны, государство обеспечивает правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых ресурсов. В государственно-частном партнёрстве оно получает возможность заняться исполнением своих основных функций – контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов. Так, по мере развития государственно-частного партнёрства в сфере инфраструктуры государство может постепенно смещать акценты в своей деятельности с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов на административно-контрольные функции. Неизбежные предпринимательские риски при этом перераспределяются в сторону бизнеса. Общественная же значимость государственно-частного партнёрства

заключается в том, что в итоге выигрывает общество как потребитель более качественных услуг.

Основными способами повышения эффективности использования участия государства в осуществлении инвестиционных проектов с применением подходов государственно-частного партнерства по сравнению с бюджетным финансированием являются:

- повышение эффективности контроля за использованием бюджетных средств в рамках строительных контрактов;
- передача ответственности за своевременный ввод объектов в рамках заранее определенной сметы частным инвесторам (строительство под ключ);
- использование средств бюджета только по направлениям проекта, которые определяют падение его общей экономической эффективности ниже уровня, привлекательного для частных инвестиций (со-финансирование);
- перенос расходов бюджета по финансированию результатов капитальных вложений на будущие периоды путем оплаты выкупа готового объекта, эксплуатируемого в интересах государственных нужд, в рассрочку;
- отказ от использования бюджета для финансирования результатов капитальных вложений путем передачи инвестору прав на коммерческое использование объекта до момента окупаемости (механизмы государственно-частного партнерства концессионного типа);
- повышение эффективности подготовки инвестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства органами государственного и муниципального управления.

Партнерские отношения государства и бизнеса требуют согласования интересов всех участников, при этом мотивация сторон сильно различается: государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых услуг инфраструктурных и социально ориентированных отраслей населению и экономическим агентам, в то время как частный бизнес ориентирован на устойчивое получение доходов от проектов и рост прибыли.

Каждая из сторон партнерства вносит свой вклад в общий проект. Так, со стороны бизнеса таким вкладом являются: финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству и т.п. На стороне государства в проектах государственно-

частного партнерства – правомочия собственника, прямая государственная поддержка проекта (предоставление государственных гарантий, бюджетных субсидий и инвестиций, налоговых и иных льгот).

Вопросы распределения прибылей и затрат являются важнейшей составляющей любого соглашения о партнерстве, так как позволяют идентифицировать финансовые права и обязательства сторон, определить доходности на вложенные участниками проекта капиталы.

Общий объем инвестиционных затрат на создание инфраструктурного объекта (например, платной автомагистрали) формируется с учетом затрат на проектирование, строительство, содержание и эксплуатацию объекта, а также расходов на обслуживание долга. Финансирование создания объекта обеспечивается либо за счет собственных и привлеченных средств инвестора, либо за счет средств государственной поддержки. По платным автодорогам в России государственная поддержка в настоящее время предоставляется за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации на безвозвратной основе, при этом средства такой поддержки могут быть использованы только для финансирования затрат на проектирование и строительство автомагистрали. При этом государственная поддержка может покрывать полностью или частично эти расходы.

Финансирование расходов на управление объектом (содержание, эксплуатация) и обслуживание долга осуществляется за счет средств частного инвестора.

Таким образом, пропорции распределения затрат по проекту между участниками устанавливаются еще во время процедур конкурсного отбора и согласования договора о партнерстве и указываются в абсолютных величинах в увязке с графиком предстоящих платежей. При использовании средств государственной поддержки дальнейшее ее увеличение в ходе выполнения проекта обычно не предусматривается, а значит все непредвиденные расходы должны покрываться за счет средств частного партнера.

Существует и другой подход к распределению затрат, при котором соглашением фиксируется максимальная сумма покрываемых частным участником затрат по проекту, а риски превышения фактических затрат по сравнению с запланированным уровнем несет государство.

Одним из преимуществ реализации инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства является снижение рисков для всех участников

партнерства. Однако этого возможного достичь только посредством реализации двух основных принципов разделения рисков.

Во-первых, количество рисков, принятых на себя партнером, должно быть пропорционально выгоде, которую он может извлечь из проекта.

Во-вторых, риски должны быть переданы той стороне, которая может покрыть их с наименьшими затратами. При этом государство также должно брать на себя определенную долю ответственности за возможные риски и способствовать их смягчению для частного сектора на основе взаимной поддержки.

На практике как раз большинство неудач при реализации проектов государственно-частного партнерства связано с несоблюдением этих принципов, в результате чего, в условиях отсутствия или несоблюдения сторонами договоренностей о распределении возможных рисков каждый участник проекта государственно-частного партнёрства пытается переложить ответственность за риски на своего партнера. Безусловно, серьезные трудности также возникают с расчетами рисков, особенно в странах с переходной экономикой, где показатели экономического роста, как правило, менее предсказуемы, что значительно осложняет процедуры прогнозирования, особенно в проектах государственно-частного партнерства в сфере транспортных услуг.

Для целей определения надлежащих способов и инструментов управления проектными рисками последние можно условно разделить по традиционные, характерные всем инвестиционным проектам, и специфические, возникающие для проектов, в которых участником выступает государство.

Итак, к числу традиционных рисков относятся следующие группы рисков:

1. Проектно-строительные риски, которые встречаются на этапе проектирования-строительства объекта и связаны с выбором технологии и ходом выполнения строительных работ:

- риски, возникающие на стадии проектирования (например, задержка согласования проектной документации, недостаточный уровень проработанности проекта);
- технологические риски (использование недостаточно апробированных технологий содержит в себе риски, связанные с вводом объекта в действие, снижением производительности труда, трудностями эксплуатации);

- риски техногенного и природного характера (например, геологические неожиданности, плохая оценка местных условий);
- риски срыва поставок (например, невыполнение на должном уровне функций поставщиков, подрядчиков и пр.);
- риск возрастания сметной стоимости проекта (например, вследствие возникновения непредвиденных расходов по проекту);
- риски, возникающие в связи с протестами населения, международных и общественных организаций (например, негативное воздействие на окружающую среду; недостаточный уровень технической безопасности проекта; непринятие проекта по идеологическим, культурным, религиозным, моральным, историко-архитектурным, национальным и иным мотивам; несоблюдение условий труда и неисполнение требований профсоюзного органа; ущемление прав человека, национальных меньшинств или других групп населения).

Финансовые риски, которые преимущественно могут возникнуть на этапе строительства объекта и связаны с условиями финансирования и способностью участников проекта соблюдать свои финансовые обязательства. Появление рисков данной группы приводит к необходимости изыскания дополнительного финансирования. Как показывает практика, финансовые риски не являются основными при реализации проектов государственно – частного партнерства:

- инфляционный риск (незапланированное повышение цен на оборудование и материалы, необходимые для реализации проекта);
- риск изменения процентной ставки кредита (например, в кредитном договоре предусмотрена возможность изменения процентной ставки или задействованное финансирование на период строительства осуществляется по плавающей ставке);
- риск изменения валютного курса (для контрактов, деноминированных в иностранной валюте либо при использовании импортных поставок для проекта);
- риск рефинансирования (невозможность добиться долгосрочного финансирования, приходящего на смену закончившегося).

Управленческие риски, которые возникают на стадии эксплуатации объекта, при этом риск смещается на объем выручки, производимой проектом, и на эксплуатационные затраты. Риски данной группы представляются значительными, потому что действуют в течение длительного срока, на который точность прогноза не может гарантироваться:

- коммерческий риск (неверная оценка платежеспособного спроса, в частности, риск несоответствия фактической интенсивности движения расчетной);

- риск установления неоптимальных тарифов (в случае нерегулируемого тарифообразования);

- риск повышения эксплуатационных затрат (вследствие допущения управленческих ошибок, упущение или недооценка статей расходов, повышение цен на сырье или некоторые закупки, исключительных климатических условий и пр.);

- форс-мажорные обстоятельства (стихийные бедствия и т.п.).

В категорию специфических рисков следует относить следующие группы рисков:

- административно-политические риски, то есть риски, связанные с работой государственных (муниципальных) властных структур и возникающие на всех этапах реализации проекта;

- коррупционный риск;

- бюрократический риск;

- законодательный риск (вероятность изменения нормативно-правовой базы в сфере (или в процессе) реализации проекта);

- риск увеличения налоговой нагрузки (например, увеличение налоговых обязательств вследствие изменений налогового законодательства);

- риск изменения приоритетов в социально-экономическом развитии страны (или региона);

- риск национализации, конфискации и иных аналогичных действий;

- риск досрочного расторжения (прекращения) контракта;

- риск замены партнера в связи с административной реформой.

Риски публичного партнерства, то есть риски, связанные с участием государственных (муниципальных) структур как партнера в реализации совместного проекта, возникают на протяжении всего срока реализации проекта и, в первую очередь обусловлены тем, что государство выступает в роли и как партнера, и как регулятора:

- риски правового обеспечения (например, длительный процесс согласования различных материалов по проекту, задержка при выдаче административных разрешений и/или предоставление в распоряжение участков застройки);

- риск отсутствия межведомственной координации (отсутствие координации действий и различие интересов среди государственных ведомств);
- риск ненадлежащего выполнения условий соглашения со стороны государства (например, сокращение (или прекращение) бюджетного финансирования вследствие изменения приоритетов или секвестирования бюджетных расходов);
- риск неразграниченности полномочий между уровнями власти;
- риск ограниченности возможностей выхода из проекта и возврата осуществленных инвестиций;
- риск избыточного контроля (например, вмешательство государства в реализацию финансирования и эксплуатацию проекта);
- риск тарифного и антимонопольного регулирования.

Распределение рисков должно осуществляться поэтапно: сначала риски должны быть выявлены и оценено их воздействие на ход реализации проекта, затем должны быть определены подходы к минимизации рисков совместными усилиями партнеров, а уже затем оставшиеся риски будут разделены между государством и предпринимательскими структурами исходя из использования какой-либо конкретной формы государственно-частного партнерства.

Список использованных источников

1. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ (последняя редакция).
2. Федеральный закон "О концессионных соглашениях" от 21.07.2005 N 115-ФЗ (последняя редакция).
3. Закон Республики Башкортостан от 17 июня 2016 г. N 386-з «Об участии Республики Башкортостан в проектах государственно-частного партнерства» (с изменениями и дополнениями).
4. Амурц, Д.М. Государственно-частное партнёрство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов. // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2018. – №12. – С. 16-24.

5. Варнавский, В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2019. – С. 28.

6. Государство и бизнес: институциональные аспекты. Отв. ред. И.М. Осадчая. М., ИМЭМО РАН, 2019, 155 с.