Юлия ЗЕДИНА

ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА И РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ

Модель государства с развитой системой социальной защиты предполагает увеличение финансового давления на производительный сектор и обеспеченные слои населения, что имеет естественные пределы. Данная ситуация требует формирования новых институтов и создания инструментов, позволяющих привлечь дополнительных инвесторов, обладающих значительными финансовыми ресурсами. ГЧП является одним из таких новых институтов. Формирование эффективного и легитимно контролируемого финансового механизма для сектора ГЧП приобретает принципиальное значение. В современной отечественной практике эта идея реализуется в механизмах эффективного производства и использования общественных благ на основе комплексного финансирования. В качестве инвестиционных источников такого финансирования выступают финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении органов публичного управления (государственных структур и структур местного самоуправления) и частные инвестиционные вложения.
Ключевые слова: государственно-частное партнерство, общественные блага, общественные интересы, сотрудничество государства и частного бизнеса, сотрудничество органов местного самоуправления и частного бизнеса, социализация экономики

По мнению П. Кууси, социальное государство на всех уровнях его управления меняет ориентиры с защиты «слабых» и «нуждающихся» на всю нацию, становясь «национальным достоянием»[1]. Модель государства с развитой системой социальной защиты преобразовывается в модель государства высокого качества жизни. Поэтому ценности такого государства трактуются более широко, ориентируя его на выполнение комплекса социально-защитных функций, а правительство – на обеспечение основных социальных нужд граждан.

Эта модель расширения масштабов и изменения форм участия государства в обеспечении социального развития, совершенствования социальной защиты, расширения доступности образования, медицинских услуг обусловлена особенностями экономического и политического развития конкретной страны.

[1] *Kuusi P.* Social Policy for the Sixtics. A plan for Finland. Helsinki, 2004. P. 29, 31, 65.

Однако увеличение финансового давления на производительный сектор и обеспеченные слои имеет естественные пределы. Это требует ее обновления за счет включения институтов и инструментов, позволяющих привлечь новых экономических агентов, обладающих значительными финансовыми ресурсами. И государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) является одним из таких новых институтов. Ниже мы остановимся на базовых аспектах его развития, которые, несмотря на большое количество работ[2], остаются недостаточно исследованными.

Объективная необходимость появления ГЧП

Главной областью применения ГЧП является производство общественных благ, которые по своим свойствам – полная противоположность частному товару, т.е. неделимо и не исключаемо[3]. Критерии рынка оказываются *недостаточными* для того, чтобы установить, в каком объеме надо производить общественное благо, как определить его цену. Рынок общественных благ *лишен механизма саморегулирования*.

Однако, поскольку каждый получает выгоды от национальной обороны, уменьшения шума, задымленности, профилактики инфекционных заболеваний, развития системы образования и т.п., все заинтересованы в том, чтобы эти работы финансировались. Этим вынуждено и обязано заниматься государство, которое имеет возможность через налоговую систему накапливать необходимые средства и использовать их на финансирование производства общественных благ. В этом случае производство общественных благ получает относительно надежный источник финансирования.

Данную ситуацию наглядно демонстрирует модель двухсекторного строения смешанной экономики, которая исходит из «рыночно-нерыночной» двойственности современного общественного производства, в которой (*см. рис. 1*) общественный сектор (*DEMC*) состоит их трех элементов (*см. 1, 2, 3 на рис. 1).*

---

[2] См., напр.: *Бухвальд Е.М.* Государственно-частное партнерство и укрепление экономических основ федеративных отношений в России // Институты и механизмы государственного регулирования экономики. Сборник. М.: ИЭ РАН, 2012; *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство как антикризисная мера // Институты и механизмы государственного регулирования экономики. Сборник. М.: ИЭ РАН, 2012; *Зельднер А.Г.* Государственно-частное партнерство как базис российской модели смешанной экономики // Вестник СФЭИ. Январь-март. 2009; *Казанцев А.К., Рубвальтер Д.А.* Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере. М.: ИНФРА-М, 2010; *Михеев О.Л.* Финансовые и правовые проблемы частно-государственного партнерства. М.: Анкил, 2009; Частно-государственное партнерство в условиях смешанной экономики: теория и практика становления и функционирования. М.: Анкил, 2011; *Федоров Е.А.* Государственно-частное партнерство – универсальный механизм развития экономики // Бизнес, менеджмент и право. 2009. № 1 (18); *Федоров Е.А., Ломовцев Д.А.* Финансово-экономические аспекты государственно-частного партнерства в реальном секторе экономики // Финансы и кредит. 2009. № 27 (363); *Халтурин Р.А.* Государство и частный бизнес в привлечении инвестиций для строительства дорожной сети // Институты и механизмы государственного регулирования экономики. Сборник. М.: ИЭ РАН, 2012. и др.

[3] См.: *Якобсон Я.И.* Экономика общественного сектора. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 36–40.

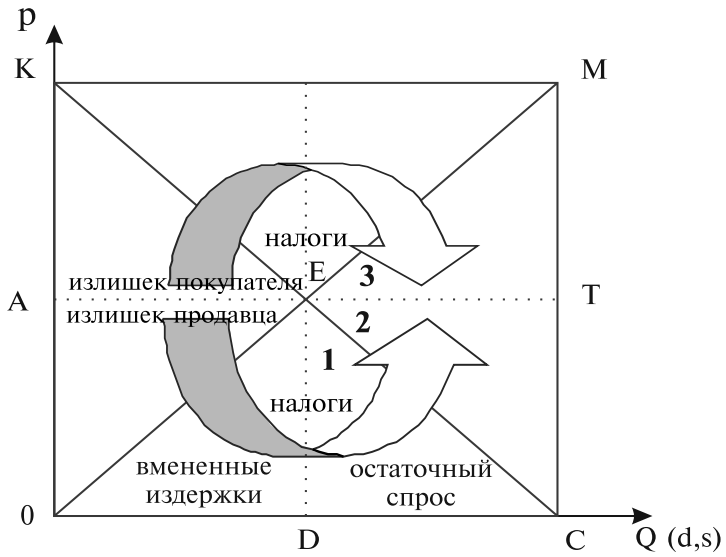

Рис. 1. Источники финансирования общественного сектора

Первый элемент (треугольник *DEC*) характеризует *остаточный* («доравновесный») *платежеспособный* спрос, т.е. ту часть потребности, которая при данной равновесной цене не является платежеспособной. Тем не менее, какую-то часть расходов, необходимых для функционирования убыточного государственного сектора смешанной экономики, этот остаточный платежеспособный спрос может возместить. Задача государства в том, чтобы его выбрать и использовать как источник соответствующего финансирования. Выбирать же необходимо дифференцированным подходом – учитывая, что объем «остаточного спроса» уменьшается по мере приближения к конечной точке потребности (точке *C* как «точке насыщения»).

Однако этим задача финансирования государственного сектора решается лишь частично, ибо остается задача возмещения расходов, представленных в целом треугольником *CEM*. Источник этих расходов находится уже в *рыночной половине* графика – количественно он выражен суммой «излишка потребителя» и «излишка производителя». Перемещение (с помощью налогового механизма) этих «излишков» в государственный сектор в качестве источников его финансирования и покрывает содержание соответствующих элементов государственного сектора экономики (на *рис. 1* показано, что $AKE = EMT$, а $OAE = CET$).

Таким образом формируется ситуация оптимизации перераспределения доходов из сектора частного (коммерческого) производства в сектор производства общественных благ[4].

Однако управление данной сферой исключительно государственными организациями не улучшает положения. Зачастую, наоборот, оно ухудшает его. Деятельность государства, направленная на исправление провалов рынка в производстве и реализации общественных услуг, сама оказывается далека от совершенства: к «провалам рынка» добавляются «провалы государства».

[4] О теоретических проблемах оптимизации налоговой нагрузки см.: *Карабаева И.В.* Оптимальное налогообложение: теория и история вопроса. М.: АНКИЛ, 2011. С. 37–44.

Возникает *задача формирования эффективных экономических механизмов* производства и распределения общественных благ с привлечением широкого круга инвесторов.

Формирование таких механизмов непосредственно связано с введением ограничений на потребление общественного блага, создание возможностей индивидуализировать его оплату, контролировать рациональное использование, формировать условия, стимулирующие повышение эффективности его производства. В тех сферах, где имеется такая возможность, формируются условия для появления частных производителей и частных инвесторов. Но наиболее эффективно данная возможность реализуется в форме ГЧП, формирующегося и развивающегося как особый сектор социально-экономической структуры, а также элемент финансовой системы, наиболее полно отражающий характерные черты современной смешанной экономики.

Особенности реализации проектов ГЧП в сфере производства общественных благ

Отечественные исследователи справедливо отмечают, что финансирование объектов ГЧП представляет собой существенный источник коррупционной опасности либо прикрытие нежелания (неспособности) государственных и муниципальных властей осуществлять некие общественные функции, традиционно закрепляемые именно за публичным сектором современной экономики[5]. Все это создает угрозы для качественного и справедливого выполнения современным государством социальных функций.

Таким образом, формирование эффективного и легитимно контролируемого финансового механизма для сектора ГЧП приобретает принципиальное значение. Для современной отечественной практики ГЧП эта идея трансформируется в разработку финансовых механизмов эффективного использования тех экономических ресурсов, которые в настоящее время находятся в распоряжении органов публичного управления.

Это прежде всего *государственные и муниципальные финансы* (бюджетные средства)[6], *а также государственные и муниципальные имущества*. И хотя движение этих средств и имуществ строго регламентировано действующим законодательством, именно в реализации финансового механизма ГЧП и возникают наибольшие трудности.

Особенно важно нормативное закрепление для непротиворечивой интеграции инструментов ГЧП в бюджетный процесс, поскольку при всех расхождениях в используемых определениях именно различные аспекты (инструменты) бюджетного финансирования чаще всего играют важную роль в реализации практики ГЧП на федеральном, региональном и местном уровнях. При этом неважно, происходит ли движение бюджетных средств в сторону частного сектора в прямой форме (например, в виде бюджетных

[5] См., напр.: *Мочальников В.* Стратегические аспекты государственно-частного партнерства // Федерализм. 2007. № 2; *Самарина В.* Проблемы выбора участников частно-государственного партнерства // Федерализм. 2007. № 2; *Махортов А.* Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России // Вестник Московского университета. Серия 12: «Политические науки». 2007. № 6.

[6] По финансированию на региональном уровне см.: ст. 7 Закона Тюменской области от 21 февраля 2007 г. № 544 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области».

кредитов или субсидий) или в косвенной форме (через налоговые льготы предпринимателям). В этом плане более точно акцентировать внимание не на финансовые, а на финансово-бюджетные аспекты развития практики ГЧП[7].

Высокие транзакционные издержки могут оказаться серьезным препятствием для развития ГЧП. Тем более что целый ряд факторов обусловливает рост затрат при строительстве объектов инфраструктуры и управлении ими частным сектором[8]. Это более высокая стоимость финансовых ресурсов для частного сектора (в Европе разрыв от 3 до 7% годовых)[9]; ожидания частными партнерами высокой прибыльности проекта ГЧП; дороговизна, а также значительные сроки подготовки проектов. Отметим также необходимость наличия практичного и максимально стандартизированного инструментария для всех фаз проекта ГЧП; его оценки по таким критериям, как пригодность/реалистичность и экономическая эффективность[10]. Предполагается и наличие альтернативных вариантов, конкуренция между различными вариантами, в т.ч. между проектами ГЧП и классическими госзаказами[11].

---

[7] Отмечается «недостаточность транспарентности раскрываемой финансовой информации по аккумулированию средств партнеров, их расходованию и т.п.», что в свою очередь связано с переходом российских компаний на составление финансовой отчетности по МСФО. Похожие проблемы отмечались в Великобритании, Венгрии и Хорватии, где конфиденциальность контрактов ГЧП «усложняет для аналитиков задачу по оценке долгосрочной финансовой стоимости проектов ГЧП, а общественности мешает оказывать влияние на высших чиновников в целях осуществления ими осмотрительной бюджетной политики» (*Budina N., Polackova Brixi H., Irwin T.* Public-Private Partnerships in the New EU Member States – Managing fiscal risks // World Bank Working Paper. N 114. 2007. P. 16.).

[8] Хотя не исключены и случаи недобросовестного завышения цен. Так, на конференции «Финансовые и правовые механизмы государственно-частного партнерства в России» директор департамента Минтранса Ю. Зворыкина озвучила случай, когда с началом строительства крупной дороги цены на щебень взлетели поэтапно в 10–15 и даже 50 раз; и пришлось завозить его из Финляндии» (*Божко М.* Как бизнес ладит с государством // Финанс. 2007. № 24). Известны случаи спекулятивной скупки земель в зоне будущего проекта ГЧП с ростом цен на земли в 11 раз.

[9] Audit Scotland: Taking the initiative: Using PFI contracts to renew council schools. // Audit Commission. June. 2002. P. 58–59. Расчеты в: *Бачева Ф., Цисарова Э., Егер А., Геллоп П., Калмар З., Пономарева В.* О чем молчат бухгалтерские книги? Подводные камни государственно-частного партнерства в Центральной и Восточной Европе (CEE Bankwatch Network. Ноябрь. 2008) на статистике Шотландии дают разницу в 2,8–7,1% годовых. Желательно было бы иметь подобные расчеты и на отечественном статистическом материале.

[10] Мы будем различать экономическую эффективность проекта ЧГП (это результативность экономической деятельности, определяемая отношением полученного экономического эффекта от осуществления проекта к затратам, обусловившим получение того эффекта), бюджетную эффективность (влияние результатов проекта на доходы и расходы бюджета за определенный период времени) и, наконец, социальную эффективность проекта ГЧП (количество вновь созданных и сохраненных в ходе реализации проекта рабочих мест, зарплата работников, занятых в реализации проекта, способность проекта принести выгоду обществу от его реализации).

[11] Сравнения эффективности частного партнера в ГЧП и альтернативных затрат в госсекторе ведутся не первый год. Например, по данным исследований в США, Канаде, ФРГ и Швейцарии, затраты на сбор мусора у муниципальных организаций на 35% выше, чем у частных компаний, стоимость дорожного строительства была выше на 96%, затраты на уборку улиц – на 43%, на работу дворников – на 75%, на уход за зелеными насаждениями – на 37% по сравнению с привлеченными компаниями. Таким образом, практика доказала экономический эффект для государства от передачи в частные руки оказания данных услуг (*Шамхалов Ф.* Основы теории государственного управления. М.: Экономика, 2003. С. 491.; *Зельднер А.Г.* Указ. соч. С. 205). Не так давно на австралийском материале было получено статистическое подтверждение того, что механизмы ГЧП позволяют реализовывать инфраструктурные проекты и рамках запланированных сроков и смет, в отличие от традиционных методов. См. изложение результатов в: «Сравнительный анализ эффективности ГЧП и традиционных методов государственных закупок в Австралии». – Окончательный отчет от 30 ноября 2007 г. для Infrastructure Partnerships Australia / URL: www.portalzakupok.ru/library/.

Важный инструмент в оценке рентабельности ЧГП – сравнительный анализ с госзакупками – модель расчетов, *позволяющая сравнить затраты* на ЧГП со стоимостью того же проекта, реализуемого за государственный счет. Для расчета экономической эффективности проекта создаются и используются стандартные методики[12]. В значительной степени влияет на экономическую эффективность определение и распределение рисков, также тесно связанное с моделями расчета вознаграждения частного партнера[13].

На рискованность проектов оказывают непосредственное воздействия и требования к финансированию проектов ГЧП. К ним относятся: долгосрочность (продолжительностью проектов 15–25 лет); дешевизна привлекаемых средств; прозрачность, легитимность и правовая поддержка схемы финансирования; устойчивость и антицикличность источника финансирования; высокий кредитный рейтинг (не ниже BBB) от крупных международных рейтинговых агентств[14].

Рассматривая далее особенности реализации проектов ГЧП в сфере производства общественных благ отметим, что в основе формирования данного института лежит концепция *проектного финансирования* (далее – ПФ)[15], предусматривающая использование множества источников финансовых ресурсов: собственных средств компаний; денежных займов и кредитов; коммерческих кредитов; средств от эмиссии акций; облигационных займов; финансового лизинга; платы с пользователей и т.д. Часто используются государственные средства в форме кредитов, субсидий, гарантий, налоговых льгот и так называемых функциональных гарантий инвестору в виде комфортных писем, меморандумов о поддержке и т.п.

---

[12] В Германии процесс госзакупок на основе ГЧП по согласованной между федеральным правительством и правительствами земель схеме включает на первой фазе следующие стадии: определение потребности, рассмотрение финансируемости и анализ эффективности (предварительный и заключительный), определение верхнего предела ассигнования бюджетных средств; определение обычного показателя сопоставления (*Public Sector Comparator – PSC)*; проверка на предмет целесообразности применения ГЧП; предварительное решение «за» или «против» проведения тендера на основе ГЧП.

[13] Критерии оценки: критерии, связанные с самим претендентом (финансовое положение претендента, его производственная компетентность, обоснованность и качество инвестиционных планов, укомплектованность персоналом); финансовые показатели (минимальный уровень тарифа, минимальный срок контракта, максимальный размер концессионных платежей, чистый доход, который получит правительство, например, в течение первых 15 лет эксплуатации, минимальная величина необходимой субсидии, эксплуатационные характеристики предложения); социальные критерии, например, безопасность и экология; иные критерии (доля национальных компаний в консорциуме) (см.: *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство. М.: ИМЭМО РАН, 2009. В 2-х томах. Т. 1. С. 85–88).

[14] См.: *Дубенко П.И.* Возможности международных банков развития в реализации проектов ГЧП и развитие трансграничной инфраструктуры // Евразийская экономическая интеграция. 2011. № 4 (5). С. 41.

[15] Это концепция финансирования инвестиционных проектов под гарантии ожидаемой прибыли, т.е. тех доходов, которые создаваемое предприятие принесет в период его эксплуатации. При ПФ основные, оборотные фонды и денежные потоки отражаются на балансе специально созданной под проект компании. Риски при ПФ распределяются между всеми участниками проекта, включая государство. Участники организуют систему рационального управления рисками, согласовывают свои цели, интересы. Поступления денежных средств от реализации проекта служат основными источниками возвращения кредитов, доходов инвесторов и акционеров, платежей правительству; активы проекта выступают имущественным залогом. Дивиденды и доходы инвесторов зависят от эксплуатационных показателей и долговых обязательств (см.: *Варнавский В.Г.* Указ. соч. С. 88).

При этом прямое инвестирование (трансферты) из госбюджета постепенно уходят в прошлое[16]. При реализации проектов ГЧП государство зачастую не инвестирует деньги напрямую, а способствует росту объема и качества частных инвестиций[17]. Однако государственный участник также является генератором определенных финансовых потоков[18].

Механизмы финансирования проектов ГЧП, ориентированных на производство общественных благ

Рассмотрим основные механизмы финансирования проектов ГЧП.

Кредитный механизм. В различных странах практикуются следующие его формы: фонды гарантирования кредитов частных предпринимателей; национальные фонды гарантирования кредитов для малых и средних предприятий с региональными филиалами; инвестиционные институты небанковского типа, акционерами которых выступают банки, кооперативы и другие ассоциации и пр. Частный партнер обычно стремится получить долгосрочные кредиты, что связано с длительностью строительства инфраструктурных объектов и их окупаемости (нередко свыше 10 лет). Финансирование строительства краткосрочными ссудами характерно для объектов, вводимых в эксплуатацию по мере готовности отдельных линий, участков, блоков. Однако высокие риски в проектах ГЧП, их длительность и сравнительно невысокая доходность вкупе с масштабностью требуемых вложений делают их непривлекательными для банковского кредитования объектами.

Институты развития, в т.ч. международные банки развития (далее – МБР), реализуют механизм долгосрочного инвестирования в основные фонды реального сектора экономики в нескольких формах.

Во-первых, выдача кредитов правительствам стран-участниц либо частным компаниям в рамках концессии, с обязательным предоставлением заемщиком гарантий третьей стороны (суверенной гарантии государства или гарантии других крупных национальных банков) по кредитам[19].

Во-вторых, консультирование и оказание технической поддержки одновременно с финансированием, как для правительства, так и для частного партнера[20].

---

[16] См.: *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М.: Дело АНХ, 2010. С. 7.

[17] См.: Инвестиционная политика перехода к инновационной экономике России. М.: ТЕИС, 2004.

[18] Так, например, предусмотренное законодательством участие Санкт-Петербурга в ГЧП может включать осуществление следующих выплат партнеру: связанных с тарифным регулированием цен на товары (работы, услуги) и реализацией партнером товаров (работ, услуг) по установленным городом тарифам; связанных с выполнением партнером обязательств по предоставлению товаров, выполнению работ, оказанию услуг согласно условиям соглашения; связанных с обеспечением минимального дохода от деятельности партнера по эксплуатации объекта соглашения; в связи с расторжением соглашения в случаях, предусмотренных им и законодательством, и др. (см. Закон г. Санкт-Петербурга от 25.12.06 г. № 627–100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»).

[19] По такой схеме были реализованы, например, проект модернизации метрополитена в Лондоне (1998 г.), строительство железнодорожного тоннеля в Антверпене (2008 г.), приватизация *Sapporo Railway Hospital* (Японский банк развития, 2004 г.).

[20] Примеры – строительство транспортной магистрали в Непале, строительство 4 гидроэлектростанций во Вьетнаме (2005 г.), консультирование по выбору оптимальной модели ГЧП для строительства системы водоснабжения в Бангладеш (Азиатский банк развития, 2009 г.).

В-третьих, выдача гарантий по обязательствам частного сектора и госсекторов[21].

В-четвертых, инвестирование посредством участия в уставном капитале.

В-пятых, долговое финансирование проекта и пр.[22].

Деятельность по совершенствованию регулирования ГЧП при помощи Европейского инвестиционного банка (далее – ЕИБ) активно ведется в Швеции, Словакии, Словении, Бельгии, Болгарии, на Мальте[23]. Финансирование программ разработки, продвижения механизмов ЧГП при участии Межамериканского банка развития[24] – в Бразилии, Колумбии, Мексике. Азиатский банк развития способствует реализации соответствующих инвестиционных схем в Индии и Пакистане.

Так, в период 1990–2007 гг. общая сумма инвестиций ЕИБ в проекты ЧГП составила более € 14,7 млрд. Основными реципиентами стали: Великобритания (24,4% от общей стоимости контрактов), Португалия (19,0%), Испания (17,8%), Греция (14,6%) и Дания (10,4%). По секторам приоритетными оказались дороги и автострады (39% средств), мосты и тоннели (22%), городская инфраструктура (транспорт, реконструкция) (17%) и аэропорты (7%). Средний срок займа составил от 13 (в электроэнергетике) до 29 лет по социальной инфраструктуре (образование и здравоохранение)[25].

Важную роль при финансировании ЧГП играют **национальные банки развития** и аналогичные по целям финансовые институты (их в мире около 750)[26]. Эти институты направляют финансовые ресурсы в области, которые считаются стратегическими для национальной экономики. Сюда относятся сельскохозяйственное производство, жилищное строительство, малый и средний бизнес, городское хозяйство, инфраструктурные объекты в рамках отдельных регионов. Зачастую они имеют особый статус и особый режим регулирования операций, в т.ч. специальные обязательные нормативы деятельности[27].

---

[21] Например, Межамериканский банк развития выдал гарантии частному сектору по обязательствам государства в рамках таких проектов ЧГП, как: проект создания системы забора и очищения сточных вод в Колумбии (1997 г.); реконструкция существующих аэропортов и строительство двух новых в Доминиканской Республике (2002 г.); строительство и эксплуатация скоростной платной автомагистрали, пересекающей метрополитен г. Сантьяго, Чили (2003 г.) и т.д.

[22] К сожалению, имели место случаи, когда международные финансовые институты настойчиво продвигали участие частного сектора в проектах без каких-либо объяснений и даже в случае отсутствия поддержки со стороны соответствующих госорганов. Так, в 2001 г. Всемирный банк, одобрив кредит в 24 млн долл. для водопроводной компании «Львовский водоканал» с целью улучшения регулярности и качества водоснабжения города, пытался настоять, чтобы «Львовский водоканал» нанял иностранного частного оператора по управлению проектом (World Bank. Implementation Completion and Results Report (IBRD-46100) on a loan in the amount of US$24.25 million to the Ukraine for a Lviv Waste and Wastewater project. // July 23, 2008. P. 12, 15).

[23] European Investment Bank. The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs). 2004.

[24] За 10 лет (1995–2005 гг.) с его помощью было реализовано 76 проектов.

[25] BIS Review. 2005. № 59. P. 6–12.

[26] Там же. P. 16–20.

[27] Примеры банков развития: специальное кредитное ведомство *Kreditanstalt fur Wiederaufbau* и подразделения специальных банков земель (ландесбанков) в Германии; Банк развития мелких и средних предприятий во Франции; Государственный банк развития и Чешско-Моравский банк гарантий и развития в Чехии; Госкорпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в России; Национальная финансовая корпорация в Мексике; Национальный банк экономического и социального развития в Бразилии, Корпорация развития в Чили, Финансовая корпорация развития в Перу и др. (см.: *Кабашкин В.А.* Партнерство в государстве – залог успеха. М.: Дрофа, 2007. С. 101–102).

Отечественный опыт

Обращаясь к российскому опыту, отметим, что созданная у нас система институтов развития включает[28]: Внешэкономбанк (с 2007 г. выступающий в форме госкорпорации) с дочерними банками – Российским банком развития (РосБР, 1999 г.) и Росэксимбанком (1994 г.), МСП-банком (2006 г.), Инвестиционный фонд РФ (2006 г.), Роснано (2007 г.), РВК (2006 г.), АО «Особые экономические зоны» (2006 г., затем РосОЭЗ), Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий (2006 г.), Фонд содействия развитию малых форм предпринимательства в научно-технической сфере (1994 г.), Евразийский банк развития (2006 г.) и др. Капитализация всех российских институтов развития оценивается в 1,2 трлн руб.[29]. Помимо «недокапитализации», одна из главных проблем (о ней упоминала в бытность министром экономического развития Э. Набиуллина) – это *отсутствие координации* между ними.

Бюджетная гарантия в российских условиях также не очень привлекательна.

По Бюджетному кодексу РФ она *не обеспечивает* полного и своевременного *исполнения гарантируемых обязательств*, т.к. гарант несет субсидиарную ответственность по гарантируемому долгу. Иными словами, обязательства по гарантии подлежат исполнению лишь после проведения всех надлежащих процедур взыскания в отношении заемщика. Гарант оплачивает лишь сумму долга, не погашенного основным заемщиком[30]. Бюджетная гарантия, как и любое бюджетное обязательство, сопряжена с риском сложности принудительного исполнения. Максимальный срок действия долговых обязательств и гарантий составляет для федерального правительства и региональных органов власти 30 лет, для органов местного самоуправления – 10 лет, что не всегда совпадает с периодом окупаемости проекта и создает риск рефинансирования[31].

Все более востребованной формой финансирования проектов ГЧП становятся долговые обязательства, выдаваемые реципиентом инвестиций (векселя, облигации, срочные обязательства по ссудам и т.д.). Они имеют более длительные сроки платежей и фиксированные ставки, содержат меньше ограничительных условий.

В ситуации, когда ни фондовые рынки, ни большинство российских коммерческих банков не выполняют функций по аккумулированию сбережений и их трансформации в производственные инвестиции, а государству не удается поддерживать инвестиционно-инновационные процессы, «вероятно, следует ожидать возрастания роли долговых финансовых обязательств при реализации инфраструктурных проектов»[32].

---

[28] Без учета таких, уже прекративших к настоящему моменту свою деятельность, институтов, как частно-государственный Российский банк реконструкции и развития (1992–2000 гг.) и Государственная инвестиционная корпорация (Госинкор, 1993–2001 гг.).

[29] Активы многих иностранных ИР превышают этот показатель: у банковской группы Кредитного банка реконструкции Германии он выше в 10 раз, у Банка развития Китая – почти в 5 раз, у Японского банка развития – в 3,5 раза.

[30] См.: *Копейкин Б., Окороченко Е.* Какова цена гарантии в общественном секторе? / URL: www.standardandpoors.ru (дата обращения 29.07.2010).

[31] См.: *Чернышев О.А., Калашникова Е.О.* Благотворительность – лучшие традиции российского общества / URL:www.standardandpoors.ru (дата обращения 29.07.2010).

[32] *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство как антикризисная мера // Институты и механизмы государственного регулирования экономики. Сборник. М.: ИЭ РАН, 2012. С. 94.

Для проектов ГЧП наиболее удобной формой долговых финансовых обязательств выступают *инфраструктурные облигации* (далее – ИО), выпускаемые для финансирования строительства (приобретения, реконструкции) инфраструктурного проекта. Кредиторы получают свои выплаты по облигациям путем поступлений от эксплуатации объекта инфраструктуры[33].

По мнению директора Центра ГЧП «Внешэкономбанка» А. Баженова, ИО могут стать эффективным институтом финансирования инфраструктурных проектов на всех уровнях, вплоть до муниципальных проектов. Причем даже в кризис регионы в состоянии привлечь внешние заимствования под инфраструктурные проекты с помощью ИО[34].

Согласно проекту Федерального закона «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций», ИО имеет низкую доходность, целевой характер и обязательное обеспечение, в т.ч. в виде госгарантий, выпускается на срок от 5 до 20 лет. Эмитирует ее специальная проектная организация (далее – СПО), которой запрещено участвовать в коммерческих организациях, выплачивать дивиденды, отчуждать объекты инфраструктуры. Технический аудитор контролирует соблюдение СПО порядка реализации проекта. Госгарантия (или залог будущих денежных поступлений, или гарантия ВЭБа) дается не менее чем на 60% выпуска облигаций.

Мобилизует ли ГЧП дополнительные финансовые ресурсы для проектов, осуществления которых в противном случае пришлось им ждать несколько лет, или оно лишь обременяет госбюджет дополнительными затратами на протяжении последующих 15–30 лет?

Частью ученых вывод делается в пользу второго утверждения.

Мы же склонны видеть прежде всего целевой, адресный характер долгосрочной конкретизации направлений расходования госсредств в связи с реализацией проекта ГЧП как однозначно позитивного явления, при условии их обоснованности и объективной независимой оценки. Очевидно, что решение проблемы масштабного производства общественных благ, как на государственном, так и на муниципальном уровне, возможно только в рамках системы взаимодополняющего долгосрочного финансирования и со стороны властных структур, и со стороны институциональных, и со стороны частных инвесторов.

---

[33] См.: *Блохина И.* Институт инфраструктурных облигаций: цели введения и механизм реализации // Корпоративный юрист. 2009. № 5.

[34] Зампреда «Внешэкономбанка» С. Васильев: «На международном рынке есть деньги для инвестпроектов с государственной и квазигосударственной гарантией. Например, проблема утилизации мусора или водоснабжения – это то, что не зависит от кризиса, но важно и сегодня, и завтра. По этим проектам региональные бюджеты могли бы гарантировать возврат средств. Кроме того, заинтересованы в таких проектах и инвесторы. В свою очередь, ВЭБ мог бы взять на себя роль посредника». Помочь реализовать такого рода потенциал должны инфраструктурные облигации под конкретные региональные проекты. «Одна из задач нашего банка – их гарантировать» (см.: *Жуков А., Сутурин А.* Регионы выбирают приоритеты / РГ-Бизнес, 2 июня 2009 г.).