Перцева С.Ю. **Механизм государственно-частного партнерства в сфере инфраструктурных проектов // Государственно-частное партнерство. — 2015. — Т. 2. — № 4. — С. 205–216. — doi: 10.18334/ppp.2.4.36953**

Язык публикации: **русский**

Public-Private Partnership, 2015, Volume 2, Issue 4

The Mechanism of Public-Private Partnership in Infrastructure Projects

Svetlana Pertseva[1]✉

[1] *Moscow State Institute of International Relations (University), Russian Federation*

ABSTRACT

The article analyses features of public-private partnership (PPP) in social infrastructure, major trends and its implications.

KEYWORDS

public-private partnership, financing of social infrastructure, banks

CITATION

Pertseva, S.Yu. (2015). The Mechanism of Public-Private Partnership in Infrastructure Projects. *Public-Private Partnership, 2*(4), 205–216. doi: 10.18334/ppp.2.4.36953

JEL: G21, H54, L32
Original Research
Language: Russian
Received: 1 Nov 2015, Published: 28 Dec 2015

© Pertseva S.Yu. / Publication: Creative Economy Publishers

This work is licensed under a Creative Commons BY-NC-ND 3.0

✉ For correspondence: sup.05@mail.ru

HIGHLIGHTS

► the tendency for development of a mixed economy has become actual for many countries in recent decades

► public-private partnership presumes the existence of a significant amount of risk

►the concept of risk is usually characterized as the probability of occurrence of the events that will lead to changes in project conditions, primarily related to income and expenses

► there are five main approaches to risk management: reducing of risk; risk prevention; risk insurance; transmission of risk; assumption of risk

Механизм государственно-частного партнерства в сфере инфраструктурных проектов

Светлана Перцева[1]✉
[1] Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, Россия

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются особенности государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере социальной инфраструктуры, основные тенденции и проблемы его реализации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственно-частного партнерство, финансирование социальной инфраструктуры, банки

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Перцева С.Ю. Механизм государственно-частного партнерства в сфере инфраструктурных проектов // Государственно-частное партнерство. — 2015. — Т. 2. — № 4. — С. 205–216. — doi: 10.18334/ppp.2.4.36953

JEL: G21, H54, L32
Язык публикации: русский

© Перцева С.Ю. / Публикация: Издательство «Креативная экономика»

Статья распространяется по лицензии Creative Commons BY-NC-ND 3.0

✉ Для связи: sup.05@mail.ru

► тенденция к развитию смешанной экономики стала актуальной для многих государств в последние десятилетия

► государственно-частное партнерство предполагает наличие значительного количества рисков

► понятие рисков обычно характеризуется как вероятность наступления событий, которые приведут к изменению условий проекта, прежде всего связанные с доходами и расходами

► существует пять основных подходов к управлению рисками: избежание риска; предупреждение риска; страхование от риска; передача риска; принятие риска

Об авторах:

Перцева Светлана Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры международных финансов, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (sup.05@mail.ru)

Социальная инфраструктура и проблема ее финансирования

Развитие инфраструктуры – один из ключевых факторов поддержания долгосрочного экономического роста любой страны. Неразвитость инфраструктуры препятствует экономическому росту, негативно влияет на качество оказываемых населению услуг, снижает интенсивность предпринимательской активности. Актуальность темы обусловлена тем, что Россия занимает 93 место в мире по качеству инфраструктуры, тогда как уровень износа основных фондов в инфраструктурных отраслях России оценивается как высокий.

Масштабные инвестиции требуются практически во всех сегментах инфраструктуры, включая автомобильные и железные дороги, электроэнергетику, водоснабжение, телекоммуникации. Для дальнейшего поддержания отечественной инфраструктуры в нормативном состоянии и обеспечения ее гармоничного расширения с ростом ВВП, объем инвестиций необходимо увеличить минимум до 4 % от ВВП. Таким образом, совокупная потребность в инфраструктурных инвестициях в России до 2030 г. составит 60 трлн руб.

Государственные инвестиции составляют порядка 65 %, но возможности их дальнейшего наращивания ограничены высокой долговой нагрузкой и дефицитом государственного бюджета. Большинство стран мира, независимо от уровня развитости их экономик, стараются реализовывать инфраструктурные проекты с привлечением внебюджетных средств и частных инвесторов, что значительно снижает нагрузку на бюджет и повышает качество и эффективность эксплуатации инфраструктурных объектов. Государственно-частное партнерство является одним из наиболее распространенных инструментов привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты.

Государственно-частное партнерство и его значение

В настоящее время многие страны находятся скорее посередине двух крайностей: часть прав на средства производства принадлежат государству, часть – бизнесу. Тенденция к развитию смешанной экономики стала актуальной для многих государств в последние десятилетия, именно поэтому государственное частное партнерство стало также актуальным в этот период. В связи с большой долей государства в экономике (по некоторым оценкам она достигает 71 %) при достаточно развитом бизнесе в России государственное частное партнерство имеет весьма заметную роль и значительные перспективы.

Перцева С.Ю. Механизм государственно-частного партнерства в сфере инфраструктурных проектов // Государственно-частное партнерство. — 2015. — Т. 2. — № 4. — С. 205–216. — doi: 10.18334/ppp.2.4.36953

Развитие государственного частного партнерства способствует развитию и модернизации общественной инфраструктуры, таким образом повышая уровень жизни и благосостояние граждан России[1].

Государственное частное партнерство подразумевает объединение ресурсов государства и бизнеса, их консолидацию для привлечения инвестиций и опытных специалистов в развитие различных проектов. Это позволяет повысить доход и в то же время снизить риски реализации проекта, что не являлось бы возможным в случае участия государственного или частного партнера по отдельности.

Риски, присущие реализации механизма государственно-частного партнерства в области инфраструктуры

Государственно-частное партнерство предполагает наличие значительного количества рисков, которые возникают как в отношении частного, так и публичного партнеров. Более того, несовершенная практика управления проектными рисками в России определяет необходимость в детальном исследовании видов рисков, характера их распределения, а также управления ими.

Понятие рисков обычно характеризуется как вероятность наступления событий, которые приведут к изменению условий проекта, прежде всего связанные с доходами и расходами.

Перечень классификаций рисков в международной практике очень велик и зависит от специфики конкретных проектов, по этой причине далее представлена «матрица рисков», в которой определены наиболее вероятные типы рисков для моделей государственно-частного партнерства.

Таблица 1

Типовая «матрица рисков»

Виды рисков	*Частный партнер*	*Государственный партнер*
Риски использования земельного участка		+
Риски проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию	+	
Риски продаж и прочие рыночные риски	+	+
Риски эксплуатации объектов	+	

[1] *Васильев И.* Нефтяной ВВП: как государство наращивает долю в российской экономике [Электронный ресурс] // Forbes.ru. – 2014. – 6 августа. – Режим доступа: http://www.forbes.ru/sobytiya/ekonomika/infographics/264613-neftyanoi-vvp-kak-gosudarstvo-narashchivaet-dolyu-v-rossiisko

Политические, законодательные, социальные изменения		+
Экономические и финансовые риски	+	
Форс-мажор	+	+
Стратегические риски	+	+

Источник: составлено автором на основе данных НФ «Центр развития ГЧП», 2013 г. [4]

Распределение рисков между участниками государственно-частного партнерства подразумевает определение стороны соглашения о ГЧП, которая несет ответственность за последствия от реализации отдельного риска. Теоретическая основа заключается в следующем: риски следует распределять среди тех, кто наилучшим образом сумеет их контролировать и управлять ими. Например, риск позднего завершения строительных работ и его финансовые последствия, безусловно, следует отнести к юрисдикции частного партнера, за исключением случаев, когда это произошло вследствие событий (например, форс-мажорных обстоятельств), которые не поддавались их контролю. Это объясняется тем, что частный партнер обладает более значительным опытом, мотивацией и инструментарием для контроля и управления процесса строительства.

Более того, распределение риска также основывается на влиянии различных участников на переговорный процесс и может отнять львиную долю времени в процессе переговоров при заключении проектных соглашений. Несомненно, что цена, выплачиваемая за контракт, может повыситься в следствие рисков, которые принимают на себя участники. Именно по этой причине стоит отметить, что осуществление данных принципов не предполагает перенос максимального числа рисков на частного партнера. Управление рисками предполагает совокупность нескольких процессов. Во-первых, происходит идентификация рисков, связанных с реализацией проектов, а также анализируются риски, возникающие как у частного, так и у публичного партнеров. Этот перечень должен быть максимально полным, так как неидентифицированные риски могут оказать существенные негативные последствия. На следующем этапе участники принимают решения для максимизации положительных и минимизации отрицательных рисковых событий. И, наконец, осуществляется объединение рисков, которое позволяет принять активную реакцию на риск и предвидеть возможный проектный риск.

Таблица 2

Величина резервов средств на риск неполучения предусмотренных проектом доходов

Величина риска	*Цель проекта*	*Величина поправки на риск, %*
Низкий	Вложение в развитие (на базе новой техники)	3–5
Средний	Увеличение объема производства	8–10
Высокий	Производство и продвижение нового товара на рынок	13–15
Очень высокий	Вложения в инновации	18–20

Источник: составлено автором на основе данных: *Борщевский Г.А.* Государственно-частное партнерство: Учебник. – М.: Юрайт, 2015. – 344 с.

В процессе реализации концессионного проекта в целях минимизации рисков рекомендуется рассчитать резервы на непредвиденные расходы, которые могут возникнуть по причине ошибок проектной организации, изменением решений по проекту, непредвиденными задержками платежей партнеров и т. п. Более того, стоит предусмотреть увеличение сроков выполнения различных строительных или иных работ с целью создания резервов времени в случае непредвиденных задержек.

После того как риски выявлены и проанализировано их возможное влияние на проект, ответственная сторона за тот или иной риск должна выбрать соответствующую стратегию их управления.

Существует пять основных подходов к управлению рисками:

1. Избежание риска. Данный метод предусматривает исключение причины возникновения подобного риска или выбор другой формы предоставления услуг.

2. Предупреждение риска. При возможности нужно сократить возможность реализации данного риска или минимизировать отрицательные последствия его возникновения.

3. Страхование от риска. Используется для страхования финансовых рисков путем покупки плана страхования от рисков. Обеспечивается страховая защита по основным рискам, а объем возмещения негативных последствий определяется стоимостью объекта страхования.

4. Передача риска тому участнику проекта, который способен наиболее эффективно им управлять.

5. Принятие риска. Наиболее часто данный метод используется, если избежание данного риска невозможно или же издержки на управление данного риска выше. В этом случае на этапе анализа риска происходит его оценка и определяется размер резервного фонда на его покрытие.

Каждый из вышеперечисленных методов имеет свои преимущества и недостатки, поэтому для оценки риска рационально использовать несколько наиболее эффективных методов для каждого проекта.

Для снижения уровня рисков и их влияния на проект участники могут принять меры для снижения вероятности реализации рисков, для снижения влияния риска на результативность проекта, а также для покрытия последствия реализации риска.

Современные тенденции в развитии государственно-частного партнерства в России

Исследование состояния инфраструктуры в России показало значительную несбалансированность развития. Львиная доля инвестиций приходится на добывающую промышленность, в то время как на социальную инфраструктуру уходит не больше 3 %. Этот факт вызывает повышенное внимание, поскольку потребность в финансировании составляет более 18 трлн рублей.

В 2014 г. вышло распоряжение правительства РФ, по которому уровень развития ГЧП в субъектах будет учитываться как один из показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц по созданию благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности.

Важно проанализировать реализацию проектов ГЧП и степень развитости ГЧП в регионах страны. Для анализа следует использовать рейтинги, построенные по 131 ГЧП-проекту в 83 регионах Российской Федерации. Результаты рейтинга показали, что более чем в половине субъектов РФ уровень развитости сферы ГЧП ниже среднего (менее 50 % от эталонного показателя развитости сферы ГЧП в субъекте РФ), по 45 субъектам он не превышает и 35 %. А в 17 субъектах РФ нет проектов ГЧП даже на стадии инициирования. При этом, уровень развитости сферы ГЧП, которого необходимо достигнуть к 2018 году, в среднем по регионам составляет 70 %.

Таким образом, становится очевидным, что эффективное развитие государственно-частного партнерства в регионах России является приоритетом отечественной экономики [8].

Выводы

Реализация инфраструктурных проектов с применением механизмов ГЧП способна обеспечить каждому региону экономический рост, привлечение инвестиций, создание новых рабочих мест. В свою очередь, развитая инфраструктура значительно повышает инвестиционную привлекательность региона, создает основу для реализации бизнес-проектов и, как следствие, устойчивого роста доходов населения и региональных бюджетов.

В частности, Президент РФ В. В. Путин не раз подчеркивал особую важность государственно-частного партнерства в инфраструктурном развитии России, однако данный механизм тяжело внедряется в реальную хозяйственную практику по ряду объективных и субъективных причин.

Одной из основных проблем развития ГЧП является недостаточное использование современных финансовых схем осуществления крупных производственно-инфраструктурных проектов. До настоящего момента не выработано приемлемой и активно применяемой на Западе системы снижения рисков, гарантирования и страхования частных инвестиций, которые бы вкладывались в объекты государственной собственности в рамках концепции ГЧП. Более того, в Бюджетном кодексе нет понятия «Государственно-частное партнерство» и даже нет схем замещения средств бюджета частными инвестициями.

Кроме вышеперечисленных проблем выявлены следующие: отсутствие подготовленных инфраструктурных проектов, ограничения в долгосрочных кредитах на финансовом рынке, несовершенство законодательной базы, отсутствие возможности предоставления бюджетных гарантий (поступления платежей инвестору), проблема обеспеченности региональных бюджетов (нехватка средств для проектов), дефицит компетентных кадров, конфликт полномочий и интересов региональных органов власти и органов местного самоуправления (обособленность муниципальных органов управления). Остаются неснятыми общие барьеры в отношениях – недоверие со стороны власти по отношению к бизнесу, и наоборот.

Отечественные банки высоко оценивают потенциал рынка инфраструктурных ГЧП-проектов. Так, согласно подсчетам Ситибанка,

потребность в финансировании инфраструктуры чрезвычайно велика и достигает десятки миллиардов долларов ежегодно. Однако, представители многих банков отмечают острую необходимость в дополнительных мерах по снижению рыночных рисков со стороны государства через такие механизмы, как субсидирование процентных ставок, предоставление гарантий по кредиту и, наконец, прямое участие в проектах.

Таким образом, для привлечения в проекты инвесторов и российских и зарубежных частных банков необходимо улучшать законодательство, государственно обеспечивать гарантии по долговым платежам участников проектов, повышать уровень профессионализма участников сделок, разрабатывать методику отбора проектов государственного частного партнерства. Из этого следует, что привлечение крупных отечественных и зарубежных капиталов в развитие экономики страны невозможно без создания комплексной институциональной системы гарантирования государством инвестиций в долгосрочные проекты.

Можно сделать вывод, что успех государственного частного партнерства зависит, во-первых, от доступности заемного финансирования, во-вторых, от степени готовности государства видеть в качестве своего партнера частный бизнес, в-третьих, от сроков, которые требуются на подготовку к реализации проекта, в-четвертых, от рисков, которые несут участники.

ИСТОЧНИКИ:

1. Плохая экономика революций не вызывает [Электронный ресурс] // Meduza.io. – 2015. – 6 мая. – Режим доступа: https://meduza.io/feature/2015/05/06/plohaya-ekonomika-revolyutsiy-ne-vyzyvaet

2. Brighton Transport Hub Project [Electronic resource] // Parliament.tas.gov.au. – 2008. – Mode of access: http://www.parliament.tas.gov.au/ctee/REPORTS/Brighton%20Hub.pdf

3. *Хохлова Н.С.* Использование механизмов государственно-частного партнерства в решении проблем развития инфраструктуры региона // Новый взгляд. Международный научный вестник. – 2015. – № 7. – С. 245-258.

4. *Смирнов А.В., Перцева С.Ю., Волкова П.Ю.* Инновационный подход и его применение при реализации механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере социальной инфраструктуры // Инновации в менеджменте. – 2015. – № 4. – С. 68-73.

5. О рефинансировании кредитов на инвестиционные проекты [Электронный ресурс] // CBR.ru. – 2014. – 12 ноября. – Режим доступа: http://www.cbr.ru/press/pr.aspx?file=12112014_195812if2014-11-12T19_53_40.htm

6. Консультационные услуги [Электронный ресурс] // KPMG.com. – Режим доступа: http://www.kpmg.com/ru/ru/services/advisory/transactions-andrestructuring/corporate-finance/ppp/pages/default.aspx

7. В детских садах не хватает 1,8 миллиона мест [Электронный ресурс] // UG.ru. – 2013. – 30 мая. – Режим доступа: http://www.ug.ru/article/612

8. Рейтинг регионов ГЧП [Электронный ресурс] // PPPcenter.ru. – Режим доступа: http://pppcenter.ru/analitika/reiting.html