

ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТАХ

*Е.Н. АЛЕКСАНДРОВА, кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры мировой экономики и менеджмента,
Кубанский государственный университет
e-mail: al-helen@mail.ru*

Аннотация

Для разработки, финансирования, строительства и эксплуатации инфраструктурных проектов, а также для решения бюджетных проблем в мировой практике активно используется механизм государственно-частного партнерства (ГЧП). В статье определены общие характеристики механизма ГЧП, его преимущества для реализации инфраструктурных проектов, факторы определяющие его эффективность. На примере ряда стран рассмотрены отдельные инициативы по развитию ГЧП в целях привлечения инвестиций в инфраструктуру. Расширение практики использования ГЧП возможно за счет внедрения в проекты ГЧП возвратного налогового финансирования (TIF).

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство (ГЧП), инфраструктура, возвратное налоговое финансирование.*

В глобальном и национальном масштабе существует значительный спрос на общественную инфраструктуру такую, как автомобильные и железные дороги, мосты, туннели, водоснабжение, канализация и электрические сети, поскольку она является важным элементом экономических систем, обеспечивая связанность и создавая сети, которые облегчают бизнес и устраняют барьеры в доступе к рабочим местам, рынкам, информации и основным услугам. Однако каждый регион мира сталкивается с хроническим инфраструктурным разрывом [7]. Ограниченность государственного бюджета, нехватка технологий, навыков и опыта в государственном секторе – основные проблемы эффективного развития инфра-

структуры. Сталкиваясь с этими проблемами, правительства во всем мире применяют инновационные средства для улучшения развития инфраструктуры, в том числе практикуются различные виды государственно-частного партнерства (ГЧП). ГЧП привлекается для разработки, финансирования, строительства и эксплуатации инфраструктурных проектов, а также для решения бюджетных проблем.

Понятие ГЧП чаще всего связывают с долгосрочным контрактом между государством и бизнесом, посредством которого бизнес осуществляет и финансирует общественные услуги и/или инфраструктурные проекты, используя капитальный актив, разделяя связанные с этим риски и ответственность за управление [8]. В рамках ГЧП предполагается, что государственные цели предоставления услуг совпадают с целями получения прибыли у частных компаний. Эффективность этого совпадения зависит от обоснованной и должной передачи риска бизнесу. Частный партнер будет получать либо поток платежей от государства за предоставленные услуги, либо абонентскую плату, возложенную на конечных пользователей, либо их сочетание [6].

Бизнес более или менее уверен в стабильности доходов от проекта по причине долгосрочности заключенных договоров ГЧП, а государство, выступая равноправным партнером в соглашении, не теряет права собственности на объекты инфраструктуры. Но, как и любой экономический инструмент, ГЧП нуждается в своевременном изменении, чтобы соответствовать условиям среды.

Проекты ГЧП в реализации инфраструктурных проектов имеют следующие общие характеристики [11]:

1) бизнес обеспечивает проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию инфраструктуры в обмен на платежи либо от пользователей инфраструктуры, либо от государственного сектора;

2) государственные и частные партнеры разделяют риски и совместно управляют ими за счет лучшего использования ресурсов и улучшения контроля над проектами;

3) проекты ГЧП, как правило, основаны на долгосрочном контракте для поощрения инноваций и низких затрат жизненного цикла.

В мировой практике большое число инфраструктурных проектов было успешно реализовано на основе ГЧП со значительно возросшей стоимостью и существенной экономией средств [2]. Например, в США государственные и местные органы власти регулярно получают от 10 до 40% экономии на затратах, улучшение качества услуг и управление активами через механизм ГЧП. Национальный совет по государственно-частному партнерству (National Council for Public-Private Partnerships, NCPPP) США приводит успешные примеры ГЧП в секторах транспорта, городского развития, школ, водоснабжения / водоотведения и других проектах. Вместе с тем следует отметить, что не все реализуемые инфраструктурные проекты на основе ГЧП оказываются успешными по причине существенного перерасхода средств, затягивания сроков строительства, изменения рыночного спроса, обесценивания местной валюты и / или снижения платы за коммунальные услуги. Многие проекты на основе ГЧП не завершаются по причине отказа бизнеса в их дальнейшей реализации.

Как показывает мировая практика, эффективность механизма ГЧП при реализации инфраструктурных проектов зависит от 4 факторов:

1) формирование политики: бизнес перед началом реализации проекта в рамках ГЧП нуждается в ясных и прозрачных правилах и процедурах применения механизма ГЧП;

2) нормативно-правовая база: ясность в отношении правомочности компетентных органов, секторов и частных партнеров, справедливость и открытость предложений / изменений в контрактах, эффективные и быстрые механизмы разрешения споров (арбитраж, компенсация и др.);

3) институциональный потенциал: кто и когда утверждает процесс разработки проекта, проведение экспертизы решения использования ГЧП, наличие организаций, консультирующих государственные органы о пригодности проекта для ГЧП. Надлежащая оценка проекта ГЧП на стадии разработки имеет решающее значение для вывода качественных проектов на рынок и привлечения инвестиций в инфраструктуру. Для этого необходимы конкретные методы, обеспечивающие согласованность проектов. Такие оценки должны быть доступны в онлайн-режиме;

4) меры финансовой поддержки, направленные на повышение привлекательности проекта для бизнеса: налоговые и таможенные льготы (освобождение от налогов или уменьшение налогооблагаемой базы), предоставление государственных гарантий (минимальных гарантий по требованию или гарантий в отношении изменений в правилах или экспроприации) и др.

В российской практике есть опыт субсидирования региональных проектов ГЧП из бюджета, в частности, строительство дорог из средств, собранных системой «Платон» с грузовых автомобилей массой свыше 12 т. Подобные механизмы субсидирования исполнения проектов ГЧП на региональном и муниципальном уровнях за счет государственного бюджета могут способствовать возобновлению реализации многих отложенных проектов и, возможно, переориентации некоторых проектов по развитию инфраструктуры на использование ГЧП.

В России термин ГЧП имеет несколько толкований:

1) любые формы сотрудничества государства и бизнеса для решения социально-экономических задач;

2) законодательно закрепленная форма сотрудничества, с одной стороны, страны, субъекта Федерации, муниципалитета, с другой стороны, частного инвестора, которая направлена на осуществление совместных инвестиционных проектов для объектов в сфере публичного интереса (чаще всего инфраструктуры);

3) особая договорная форма ГЧП, предусмотренная отдельным соглашением о ГЧП [3].

Закон о ГЧП в России предусматривает список объектов, для которых возможно заключать соглашения о ГЧП. Например, к объектам, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП, относятся – воздушные суда, подводные и подземные технические сооружения, переходы, частные автомобильные дороги и др. [4].

В российском законодательстве к организационным моделям ГЧП относят: концессионное соглашение; соглашения о государственно-частных и муниципально-частных партнерствах; контракт жизненного цикла и пр. Основной формой реализации проектов ГЧП является концессия, на региональном уровне и в рамках регионального законодательства проекты ГЧП реализуются, как правило, в социальной сфере. Эти проекты характеризуются обязательствами по выплатам публичной стороной полного объема инвестиций вместе с предпринимательской прибылью частному партнеру [4].

Во Франции в основном используются два типа ГЧП: концессионные соглашения, которые служат для реализации таких крупных инфраструктурных проектов, как строительство каналов, автомагистралей, систем водоснабжения и платных мостов; и договоры о сотрудничестве, которые можно сравнить с контрактами частной финансовой инициативы. Один из важных участников в сфере ГЧП во Франции – это служба поддержки ГЧП (MaPPP) – специальное подразделение Министерства экономики, оказывающее помощь государственным органам в процессе реализации договоров о сотрудничестве.

Использование договоров о сотрудничестве строго регламентировано. Так как договоры о сотрудничестве являются специфическими, то они не регулируются Кодексом о государственных закупках и могут заключаться только в том случае, если государственные власти демонстрируют наличие элемента сложности, чрезвычайности или экономической эффективности. Необходимо провести предварительную оценку, чтобы показать присутствие одного из этих критериев. Для договоров о сотрудничестве, стоимость которых превышает 133 000 евро, государство и государственные учреждения обязаны публиковать извещение о проведении публичного конкурса в официальном журнале Европейского Союза и во

французском официальном Бюллетене по государственным закупкам [10].

В Китае в 2015 г. Государственный Совет принял предложенный проект административных мер по концессии инфраструктурных и коммунальных проектов (так называемые «инфраструктурные меры»). В целях поощрения участия частного капитала в создании и управлении проектами в области инфраструктуры на основе ГЧП принятые меры касаются, среди прочего, сферы применения и видов допустимых концессионных соглашений, самого длительного срока для таких концессионных соглашений, исполнения таких концессионных соглашений, регулирования споров, а также регулирования и защиты общественных интересов в каждом случае. Пять основных областей инфраструктурных проектов в Китае могут быть переданы частным сторонам по модели ГЧП в соответствии с инфраструктурными мерами, включая энергетику, транспорт, водосбережение, охрану окружающей среды и муниципальное строительство.

Инфраструктурные меры, в частности, разрешают использование различного рода традиционных механизмов ГЧП, таких как строительство – эксплуатация – передача, строительство – владение – эксплуатация – передача и строительство – передача – эксплуатация. Наконец, инфраструктурные меры также требуют, чтобы срок любого такого ГЧП в целом не превышал 30 лет.

Помимо займов сроком до 30 лет, инфраструктурные меры поощряют участие фондов прямых инвестиций и стратегических инвесторов, а также использование таких инструментов финансирования, как синдицированные займы, корпоративные облигации и облигации с доходами от проектов. Правительству разрешается поддерживать финансирование ГЧП с помощью фискальных субсидий и субсидирования процентов [5].

Модели ГЧП используются в 19 отраслях промышленности в Китае, в том числе в таких, как энергетика, транспорт, охрана воды, экологическое строительство и охрана окружающей среды, коммунальное хозяйство, региональное развитие, сельское хозяйство, лесное хозяйство, наука и техника, жилье, субсидируемое государством, туризм, здравоохранение, жилье и уход для пожилых людей,

образование, культура, спорт, социальное обеспечение, государственная инфраструктура и др. Более 6997 проектов ГЧП были включены в информационную систему ГЧП Министерства финансов, общий объем инвестиций достиг 8,13 трлн юаней. В настоящее время транспортная инфраструктура – важная область применения ГЧП в Китае. Число проектов транспортной инфраструктуры, использующих механизмы ГЧП в Китае, составляет 761, или 10,9% от общего количества ГЧП. Инвестиции на проекты ГЧП в транспортном секторе составляют около 2,23 трлн юаней, или 27,5% от общего числа.

На Филиппинах для стимулирования инвестиций в инфраструктуру создан Правительственный центр государственно-частного партнерства (Public-Private Partnership (PPP) Center), который активно консультирует правительство по вопросам применения частного капитала для модернизации транспортных сетей и другой стареющей инфраструктуры в стране – особенно в небольших городах страны [9]. Центр ГЧП выполняет функции ведущего координирующего и контролирующего органа, осуществляющего надзор за осуществлением программы ГЧП в стране. В частности, данный центр помогает улучшить возможности государственных учреждений по подготовке и структурированию проектов, а также по содействию и мониторингу реализации проектов. Центр также управляет механизмом разработки и мониторинга проектов (Project Development and Monitoring Facility), который помогает правительственным учреждениям и органам местного самоуправления разрабатывать приемлемые для банков проекты ГЧП и контролировать ход реализации проектов. Финансовую и техническую поддержку центру с момента его создания в 2010 г. оказывает Азиатский банк развития (АБР).

В Европе и странах Северной Америки почти половина всех инфраструктурных проектов финансируется из средств пенсионных фондов и страховых компаний. В России же данная практика не распространена: страховые компании не участвуют в проектах ГЧП, а пенсионные фонды финансируют всего несколько проектов. Поэтому целесообразно рассмотреть возможность расширить инструментарий финансирования проектов ГЧП за счет выпуска облигаций негосударственных

пенсионных фондов и привлечения к их финансированию страховых компаний.

Расширение практики использования механизма ГЧП в реализации инфраструктурных проектов предполагает создание системы фискального стимулирования. В эту систему входит развитие и внедрение в проекты ГЧП возвратного налогового финансирования (Tax Increment Financing, TIF). TIF – инструмент, используемый для финансирования инфраструктурных проектов в счет будущего увеличения налоговых доходов от улучшений на территории [1]. Для реализации проекта на основе TIF определяется территория (TIF – район), включающая объекты инфраструктуры, которые необходимо модернизировать, прилегающую территорию жилой, коммерческой или промышленной застройки. В начале реализации TIF-проекта фиксируется размер налоговых доходов. Предполагается, что TIF-проект увеличит стоимость недвижимости и земли на прилегающих к TIF-району территориях и, следовательно, повысятся налоговые сборы без повышения ставок налогообложения. Эти дополнительные доходы полностью или частично перераспределяются из бюджета в пользу TIF-проекта до конца срока действия договора, что обычно составляет 20–25 лет. Средства направляются на погашение вложенных в проект инвестиций, а после завершения проекта эти дополнительные доходы снова направляются в бюджет. Осуществление TIF-проекта в дальнейшем может способствовать повышению занятости на определенной территории и собираемости косвенных налогов.

Процесс реализации TIF-проекта включает следующие основные стадии:

1) определение проблемных территорий, где возможно использовать механизм возвратного налогового финансирования;

2) определение механизма финансирования развития территории. Альтернативой TIF по финансированию проектов развития являются следующие инструменты:

- финансирование из текущих доходов;
- использование долговых инструментов;
- использование субсидий из федерального или регионального бюджета.

TIF часто используют, когда финансирования по первым двум инструментам становится недостаточно. Применение TIF имеет определенные преимущества перед использо-

ванием субсидий и льгот, так как те средства, которые недополучает бюджет, идут на развитие инфраструктуры;

3) при определении границ ТИФ-района учитываются городское зонирование, планы комплексного развития территорий, предусматривающие их модернизацию и развитие;

4) оценка стоимости объектов инфраструктуры. При определении стоимости объектов, уже находящихся на территории ТИФ-района до того, как он получил этот статус, используется информация из налоговых органов. Оценка производится в соответствии с налоговым законодательством.

В России модель ТИФ использовалась при создании автомобильного производства в Калуге. Реальной сферой для применения этой модели является комплексное развитие территорий, где необходимо развитие инфраструктуры и привлечение инвестиций для создания новых производств и повышения занятости. В отличие от мировой практики, в России существуют трудности широкого использования модели ТИФ. В частности, для регионов существует ограничение на выпуск долговых обязательств. Необходимы поправки в законодательство, которые сделают возможным различие налогов по инвестиционным проектам от других видов налогов. Важно также сделать налогообложение имущества более прозрачным, понятным и доходным, чтобы с его помощью можно было финансировать ТИФ-проекты.

Использование ТИФ, как показывает мировой опыт, дает возможность регионам создавать и развивать свою инфраструктуру с помощью иностранных инвестиций, возмещающая затем расходы инвесторов из роста налоговых поступлений. При этом налоговые поступления увеличиваются не за счет увеличения налоговой нагрузки, а за счет роста налоговой базы как результата осуществления ТИФ-проекта.

Подводя итог рассмотренной практике применения механизма ГЧП для развития инфраструктуры, приходим к выводу, что ГЧП по своей сути не превосходят традиционные методы финансирования инфраструктуры, но такое партнерство обладает рядом характеристик, которые делают его более подходящими для определенных проектов: долгосрочные отношения между партнерами; ориентация на предоставление соответствующих услуг;

объединение нескольких этапов проекта для более эффективного контроля затрат и сроков, что позволяет государственному сектору сосредоточиться на своих основных задачах. Возможности государства по подготовке и управлению проектами ГЧП имеют важное значение для обеспечения ожидаемого повышения эффективности инвестиционных проектов. В мировой практике государственное регулирование проектов ГЧП реализуется по различным направлениям: принятие автономного законодательства о ГЧП; создание подразделений (центров) ГЧП, направленных на поощрение и стимулирование ГЧП; нормативные положения, касающиеся учета и/или отчетности по проектам ГЧП; публикация оценок проекта в Интернете.

Библиографический список

1. Механизм отложенных налоговых платежей как способ финансирования инфраструктурных проектов: зарубежный опыт / под ред. В.А. Дмитриева, А.В. Баженова. М., 2016.
2. Rewiring public services: business rate retention, Local Government Association, December 2013.
3. ГЧП как альтернативный механизм. URL: <http://www.businesspuls.ru/archives/9366/>
4. Официальный сайт Национального центра ГЧП. URL: <http://pppcenter.ru/>
5. Haynesboone. China's New Rules on Concession of Infrastructure Projects Welcoming Private Investment URL: <http://www.haynesboone.com/alerts/chinas-new-rules-on-concession-of-infrastructure-projects-welcoming-private-investment/>
6. OECD Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
7. Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018. Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs. URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Procuring%20Infrastructure%20Public-Private%20Partnerships%20_2018_EN2_0.pdf
8. Public Private Partnerships in infrastructure development. URL: <https://www.unescap.org/>

sites/default/files/4.2.PPP-in-infrastructure-development.pdf

9. Public-Private Partnership Center to Play Key Role in Infrastructure Upgrades in Small Towns, Cities in the Philippines. 20 August 2018. URL: <https://www.adb.org/news/features/public-private-partnership-center-play-key-role-infrastructure-upgrades-small-towns>

10. The Public-Private Partnership Law Review France The Public-Private Partnership Law Review – Edition 1 (published in March

2015 – editors Bruno Werneck and Mario Saadi). URL: <https://www.whitecase.com/sites/whitecase/files/files/download/publications/public-private-partnership-law-review-france.pdf>

11. *Xueqing Zhang, Shu Chen* A systematic framework for infrastructure development through public private partnerships. *IATSS Research* 36 (2013) 88–97. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0386111212000337>