

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

А.М. Воротников, В.А. Королев

**ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАХ
(ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА)**

Препринт WP8/2009/01

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
Государственный университет – Высшая школа экономики
2009

УДК 332.021:332.012.33
ББК 65.04
В758

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

В758 **Воротников А.М., Королев В.А. Оценка состояния государственно-частного партнерства в регионах (по результатам мониторинга):** Препринт WP8/2009/01. — М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2009. — 28 с.

УДК 332.021:332.012.33
ББК 65.04

Воротников А.М. — Внешэкономбанк
Королев В.А. — Государственный университет — Высшая школа экономики

Препринты Государственного университета — Высшей школы экономики размещаются по адресу: <http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>

© Воротников А.М., 2009
© Королев В.А., 2009
© Оформление. Издательский дом
Государственного университета —
Высшей школы экономики, 2009

В инвестиционной философии региональных руководителей постепенно происходит осмысление того факта, что привлечение бизнеса к решению стратегических задач развития публичной инфраструктуры — дело не только и не столько федеральной власти, сколько собственно субъектов Российской Федерации и их муниципальных образований.

В этой связи выяснение их позиции по отношению к использованию экономического механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) представляет существенный интерес и может содействовать преодолению административных, компетентностных и иных барьеров на пути расширения масштабов и направлений взаимодействия государства и бизнеса, снижения нагрузки на региональные бюджеты и повышения эффективности использования бюджетных ассигнований.

Попытку изучить этот феномен предприняли Центр ГЧП Внешэкономбанка и Институт государственного и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики (ГУ ВШЭ).

Исследование проводилось с целью оценки готовности региональных властей и бизнеса к партнерству в инвестиционной деятельности на объектах публичной собственности, изучения уровня и основных трудностей развития рынка инфраструктуры и ГЧП в России.

В работе была использована анкета, разработанная специалистами компании Deloitte & Touche. Респондентам гарантировалась конфиденциальность предоставленной ими информации. На вопросы анкеты, сгруппированные в 10 тематических блоков, ответили специалисты из 21 субъекта Российской Федерации из шести федеральных округов (за исключением Южного федерального округа). Респондентами выступали как представители органов государственной власти, так и эксперты-представители частного сектора. В целом выборка признана репрезентативной, а результаты анализа — адекватно раскрывающими ситуацию в России.

Профиль респондента

Ответы на вопросы первого блока — «Профиль респондента» — дают представление о принадлежности участника опроса к категории «государственный служащий» или «представитель частного сектора» (банк, юридическая компания, девелопер, фонд, иное), а также о наличии у респондента опыта в сфере ГЧП. Большинство ответов (90%) получено от руководителей среднего звена администраций, аппаратов правительств и министерств субъектов Российской Федерации.

57% опрошенных сообщили о том, что они не имеют опыта участия в реализации проектов ГЧП в России, равно как не имеют и подобного зарубежного опыта. Следует признать, что 43% позитивных ответов — высокий показатель. Объяснение, по нашему мнению, заключается в том, что анкета не определила понятие ГЧП, и респонденты имели возможность отнести к ГЧП практически любые формы взаимодействия публичного сектора и бизнеса: контрактные, концессионные, акционерные и др. Очевидно, что ограничение форм ГЧП, например, концессионными соглашениями могло бы дать драматический результат: в 2008 г. в субъектах Российской Федерации не было зарегистрировано ни одного подобного соглашения. Показательны типичные позитивные ответы на вопрос об опыте участия в ГЧП: 1) определение организационной структуры регионального центра ГЧП и алгоритма его взаимодействия с Центром ГЧП ВЭБ; 2) элементы мониторинга реализации в регионе инвестиционных проектов, частично основанных на использовании механизма ГЧП; 3) организация коллегиальных решений (проведение совещаний в министерстве, выработка протокольных решений, рекомендаций, меморандума) по вопросам реализации начального этапа инвестиционного проекта. Подобные ответы подтверждают отсутствие в регионах реальных проектов ГЧП и в то же время свидетельствуют о начале серьезной организационной работы в этом направлении.

Вопросы других девяти блоков анкеты были ориентированы на получение мнений о рынках инфраструктуры и ГЧП в России (в субъекте Федерации).

Государственная поддержка ГЧП-проектов

Вопрос: *Возможна ли реализация инфраструктурного проекта ГЧП без государственной поддержки?*

83% респондентов полагают, что без целевой государственной поддержки реализация инфраструктурных проектов невозможна. Данный факт отчасти можно объяснить тем, что все опрошенные связывают возможности реализации обсуждаемых проектов с прямым софинансированием затрат из бюджетов разных уровней. Более того, финансовое участие государства создает уверенность частного сектора в реализуемости проекта и достижении приемлемых экономических и финансовых результатов. Подтверждается наличие ситуации, при которой частные инвесторы не готовы брать на себя ответственность за результаты реализации проектов ГЧП.

Вопрос: *Какая именно государственная поддержка ГЧП-проекта необходима в первую очередь?*

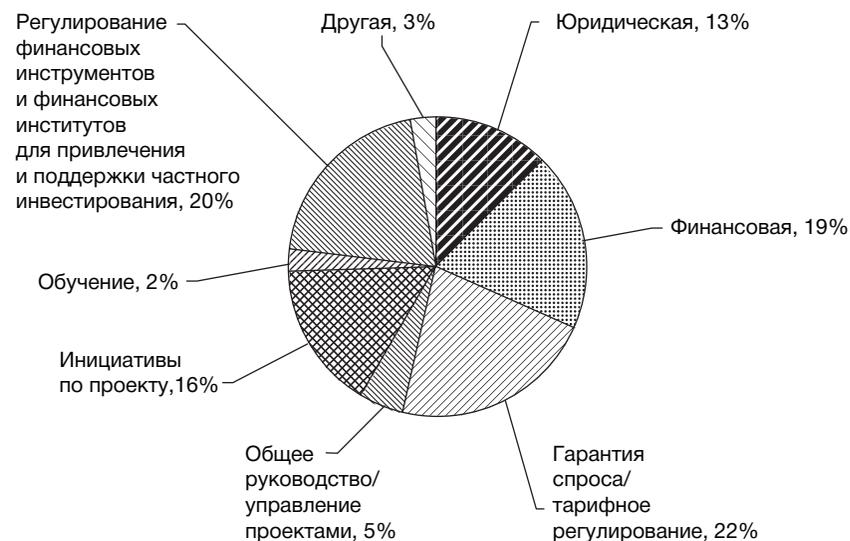


Рис. 1. Какая именно государственная поддержка ГЧП-проекта необходима в первую очередь?

При определении наиболее значимого типа государственной поддержки ГЧП-проекта мнения респондентов разошлись (рис. 1). На первом по значимости месте находится ответ «Гарантия спроса/тарифное регулирование (22%)», на втором – «Регулирование финансовых инструментов и финансовых институтов для привлечения и поддержки частного инвестирования» (20%), на третьем – «Финансовая поддержка». Далее следуют «Инициатива по проекту» (16%), «Юридическая поддержка» (13%) и «Общее руководство/управление» (5%). В рамках группы «Другая» респонденты отмечали такие формы государственной поддержки, как «Субсидирование процентной ставки и налоговые льготы», а также «Отработка механизма инвестирования частных инвестиций в публичные проекты».

Анализ ответов на этот вопрос позволяет сделать следующий вывод: в регионах государственные служащие в первую очередь рассчитывают на государственную финансовую поддержку проектов ГЧП и явно недооценивают важность управления проектами и компетентности партнеров в организации взаимодействия государства и бизнеса.

Российская инфраструктура 2009–2011 гг.

Вопрос: Будет ли российская инфраструктура привлекательным активом/инвестиционной возможностью?

76% опрошенных убеждены, что российская инфраструктура будет привлекательным активом для инвесторов. Несмотря на то что инвестиционный климат для реализации инфраструктурных проектов и проектов ГЧП большинство респондентов оценивает как менее благоприятный, чем в других странах (80%), эксперты единодушны в том, что объем инвестиций в инфраструктуру России должен быть увеличен.

Вопрос: Инвестиционный климат в России для реализации инфраструктурных / ГЧП-проектов более благоприятен, чем в других странах?

Лишь 19% опрошенных полагают, что российские реалии приемлемы для создания партнерств в инвестиционной сфере (рис. 2). Такой незначительный показатель «уверенности» в благоприятности

российского климата для создания ГЧП говорит о том, что большинство потенциальных участников взаимодействия публичного и частного секторов экономики в инвестиционной сфере ставят под сомнение саму возможность начинаний в данной области. В отсутствие благоприятного институционального и инвестиционного климата невозможны переход экономики на инновационно-инвестиционный путь развития, улучшение состояния социально ориентированного государственного строительства. Ответы на эти вызовы должно дать российское государство.

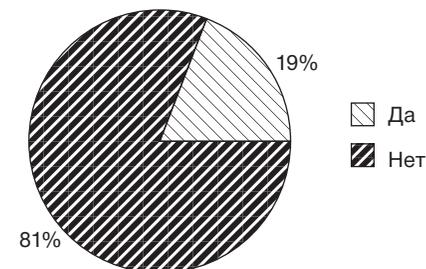


Рис. 2. Инвестиционный климат для ГЧП в России более благоприятен, чем в других странах?

Сфера применения ГЧП в России 2009–2011 гг.

Вопрос: В каком секторе, с точки зрения значимости и привлекательности, ГЧП-проекты представляют наибольший интерес?

Опрашиваемым предлагалось ранжировать пять секторов с точки зрения их значимости (рис. 3) и привлекательности (рис. 4) для реализации ГЧП-проектов и программ. Сектора оценивались в порядке убывания оценки – от 5 до 1. После обработки ответов каждому сектору был присвоен средний балл по рассматриваемому параметру.

Наиболее значимым и привлекательным сектором является транспортная инфраструктура (4,14/4,3 из 5), далее с небольшим отрывом следуют ЖКХ (3,95/4) и социальная инфраструктура (3,33/3 из 5). Инфраструктура оборонной промышленности (2,19/2,5 из 5) и пенитенциарная система (1,4/1,3 из 5) по среднему баллу отличаются незначительно в зависимости от признаков ранжирования, однако важно отметить, что, по мнению респондентов, и тот, и другой сек-

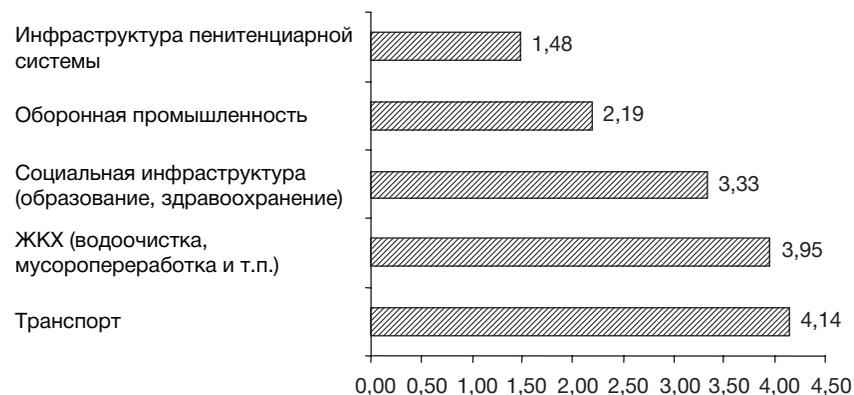


Рис. 3. В каком секторе, с точки зрения значимости, ГЧП-проекты представляют наибольший интерес?

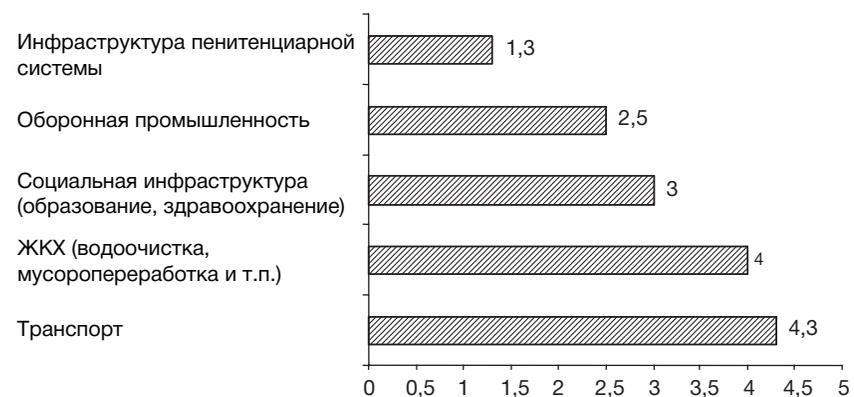


Рис. 4. В каком секторе, с точки зрения привлекательности, ГЧП-проекты представляют наибольший интерес?

тор более социально значимы, но менее привлекательны для потенциальных инвесторов. И наконец, оборонная промышленность (2,15/2,5 из 5) характеризуется сравнительно большей привлекательностью (на 16%), нежели значимостью для участников проекта.

Таким образом, с точки зрения респондентов, значимость и привлекательность секторов фактически во всех случаях совпадают (коэффициент корреляции между показателями значимости и привле-

кательности составил 0,942). Это позволяет утверждать, что развитие и функционирование механизмов ГЧП в этих секторах имеет хорошие перспективы, так как интересы частного и государственного секторов не противоречат друг другу.

Источники финансирования ГЧП-проектов в 2009–2011 гг.

В данном блоке оценивались источники финансирования ГЧП-проектов с точки зрения их привлекательности и доступности. Максимальная оценка — 8 баллов, минимальная — 1 балл. Как и в предыдущем блоке, по результатам анализа каждому источнику присваивался средний балл.

Вопрос: Какой источник финансирования будет наиболее привлекательным?

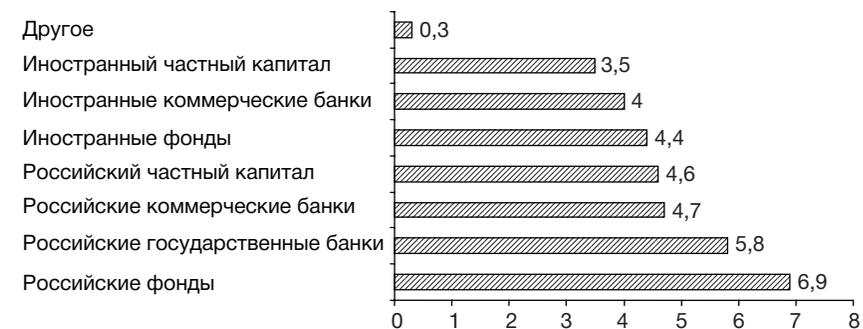


Рис. 5. Какой источник финансирования будет наиболее привлекательным?

Наиболее привлекательным источником финансирования, по мнению респондентов, являются российские фонды (6,9), затем следуют российские государственные банки (5,8) (рис. 5). Следующие четыре категории попадают в интервал 4–5 баллов (4,7; 4,6; 4,4; 4), «Иностранный капитал» — 3,5 балла. Некоторые респонденты в графе «Другое» отмечали привлекательность таких источников, как совместный капитал (консолидированный бюджет) кластерных объединений

предприятий, включающий банковский капитал, капитал российских фондов и частный капитал, а также личный капитал.

Напрашивается вывод о том, что государство должно стимулировать негосударственные финансовые институты, располагающие основной долей инвестиционных ресурсов страны, к более активному участию в проектах ГЧП.

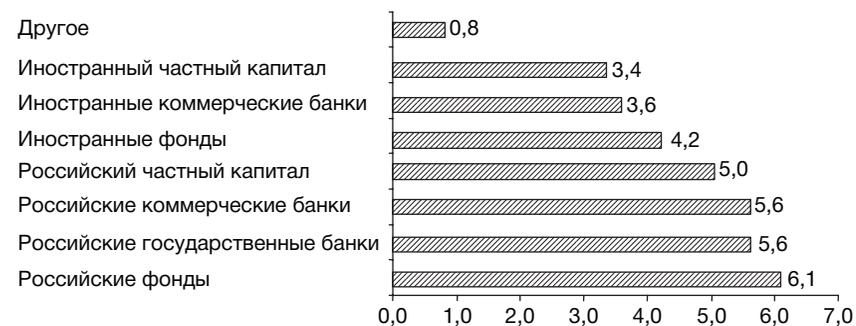


Рис. 6. Какой источник финансирования будет наиболее доступным?

Вопрос: Какой источник финансирования будет наиболее доступным?

С точки зрения доступности источники финансирования инфраструктурных проектов располагаются в том же порядке (рис. 6). Однако значения показателей, характеризующих выбор респондентом того или иного источника финансирования по двум параметрам, отличаются. Как видно из табл. 1, изменение значения среднего балла в зависимости от признака ранжирования наиболее значительно для российских фондов, российских коммерческих банков, иностранных коммерческих банков и «других» источников. Российские фонды как источник финансирования более привлекательны, чем доступны (–11,6%), российские коммерческие банки для потенциальных участников проектов значительно более доступны, чем интересны (19,1%), а иностранные коммерческие банки — привлекательны, но менее доступны (–10,0).

Рис. 7 дает наглядное представление об этих параметрах.



Рис. 7. «Доступность» VERS «Привлекательность» источников финансирования проектов ГЧП

Вопрос: Какой сектор экономики наиболее вероятно будет финансироваться российскими фондами?

Большинство респондентов придерживаются мнения, что инфраструктура ЖКХ будет финансироваться российскими фондами с наибольшей вероятностью (47,0%). Далее следуют транспортная (23,0%) и социальная инфраструктура (19,8%). Оборонная промышленность и юстиция (имеется в виду зарубежный опыт концессий в сфере пенитенциарной инфраструктуры) (4,0%) являются в настоящий момент наименее популярными сферами для капитальных вложений со стороны российских фондов.

Приоритетность финансирования того или иного отраслевого направления ГЧП-проектов (в % от общего количества ответов) для конкретного финансового института представлена в табл. 2.

Таблица 1. Показатели «доступность»/ «привлекательность» в зависимости от источника финансирования

Источник финансирования	Средний балл по признаку доступности	Средний балл по признаку привлекательности	Разница доступности и привлекательности, %	Изменение значения ср. балла в зависимости от признака ранжирования, %
Российские фонды	6,1	6,9	88,41	-11,6
Российские государственные банки	5,6	5,8	96,55	-3,4
Российские коммерческие банки	5,6	4,7	119,15	19,1
Российский частный капитал	5	4,6	108,70	8,7
Иностранные фонды	4,3	4,4	97,73	-2,3
Иностранные коммерческие банки	3,6	4	90,00	-10,0
Иностранный частный капитал	3,4	3,5	97,14	-2,9
Другое	1,5	0,3	500,00	400,0

Развитие финансовых инструментов в 2009–2011 гг.

Качество финансовых институтов России также отрицательно сказывается на ожиданиях респондентов финансирования ГЧП-проектов. Более 85% представителей регионов не считают российский кредитный рынок достаточно ликвидным для обеспечения поддержки ГЧП. Свыше 70% находят неликвидным международный рынок, что может быть связано как с внутренними проблемами – отсутствием опыта, боязнью нести валютный риск, так и с проблемой макроэкономической нестабильности мировой экономики. 81% экспертов уверены, что в их регионе не удастся привлечь иностранные средства для финансирования проектов ГЧП, и что этот процесс, несомненно, будет сопряжен с большими и, возможно, непреодолимыми труд-

Таблица 2. Приоритетность финансирования ГЧП, %

Сектор	Финансирование российскими фондами	Финансирование российскими государственными банками	Финансирование российскими коммерческими банками	Финансирование иностранными финансовыми институтами
Транспорт	23,0	42,5	34,8	28,1
Социальная инфраструктура (образование, здравоохранение)	19,8	10,0	3,1	11,4
ЖКХ (водоочистка, мусоропереработка и т.п.)	47,0	29,0	25,4	52,0
Оборонная промышленность	6,2	16,0	34,9	6,6
Пенитенциарная система	4,0	2,5	1,9	1,9

ностями. Респонденты также отметили, что существует значительная проблема с привлечением средств для реализации ГЧП и на внутреннем финансовом рынке. Слабая степень ликвидности финансового рынка и неразвитость финансовых институтов России делают процедуру привлечения средств громоздкой и сложной (отметили 90% респондентов). Кроме того, высока опасность непостоянства и нерегулярности финансовых потоков.

Несмотря на очевидное доверие российским государственным банкам, респонденты (90,5%) отмечают, что не все инфраструктурные проекты ГЧП найдут поддержку у государственных банков. Проблема финансирования, по мнению 71,4% опрошенных, будет осложняться недостаточной ликвидностью российского рынка ценных бумаг. При этом ожидания, связанные с развитием рынка инфраструктурных облигаций, также не отличаются оптимизмом. 66,7% респондентов ответили отрицательно на вопрос об ожиданиях заметного роста российского рынка инфраструктурных облигаций, объясняя свою позицию отсутствием надлежащей нормативной правовой базы.

В этих условиях перспективы развития ГЧП респонденты связывают в основном с прямой финансовой поддержкой со стороны фе-

дерального правительства (81%), региональных правительств и органов местного самоуправления (66,7%).

В целом успехи на пути использования потенциала ГЧП будут определяться развитостью финансовых рынков и законодательства, расширяющего возможности диверсификации финансовых инструментов в проектах ГЧП.

Направления и основные характеристики российских проектов ГЧП в 2009–2011 гг.

Показательными для современного состояния российской инфраструктуры следует признать выбранные респондентами сектора с наибольшими ожиданиями проектов ГЧП.

По мнению респондентов, наиболее востребованы в ближайшие годы будут ГЧП-проекты в сфере ЖКХ, что отражает их уверенность в необходимости реализации проектов высокой социальной значимости даже в условиях кризиса (48,6%). На втором месте транспортная инфраструктура (29,5%), на третьем – социальная инфраструктура (13,7%), на четвертом – инфраструктура оборонной промышленности (7,3%), на пятом – развивающееся в европейских странах направление использования инструментария ГЧП в модернизации пенитенциарной инфраструктуры (1%).

Показательным, с точки зрения масштабов проектов ГЧП, следует признать мнение 55,6% респондентов, считающих, что минимальная стоимость типичного ГЧП-проекта в ближайшие годы будет находиться в интервале до 100 млн долл., и еще 33,3% оценивают этот интервал в диапазоне от 101 до 200 млн долл. Вместе с тем резонно согласиться с теми экспертами, которые вносят корректировки в понимание масштабности проектов ГЧП: минимальная стоимость проекта, вероятнее всего, будет варьироваться в зависимости от уровня инициирования проекта. Для государственных программ и проектов минимальная стоимость будет выше, чем минимальная стоимость проектов региональных и муниципальных. Согласно такой логике типичные муниципальные проекты будут реализовываться в диапазоне минимальной стоимости меньше 100 млн долл., региональные – от 101 до 200 млн долл., а федеральные – от 501 млн долл. и более.



Рис. 8. Сектор, в наибольшей степени интересующий респондентов

По мнению 66,7% респондентов, типичный ГЧП-проект будет иметь 10%-ю минимальную внутреннюю норму рентабельности (IRR) (рис. 9) и такую же минимальную окупаемость инвестиций (57,9%) (рис. 10). Ожидание 10%-й IRR заставляет задуматься над проблемой целесообразности привлечения заемных средств в проекты ГЧП, так как только ставки рефинансирования Банка России за последние пять лет не опускались ниже этого уровня, соответственно и процентные ставки коммерческих кредитов в обозримой перспективе останутся существенно более высокими, чем 10%. Тем самым позиция специалистов органов исполнительной власти, в соответствии с которой необходимо активное финансовое участие государства в проектах ГЧП, получает дополнительные основания. Средний период окупаемости инвестиций в проекты ГЧП, на который ориентируются почти 90% респондентов – 7–10 лет. Эта оценка, скорее всего, обусловлена относительно небольшими, по мнению респондентов, масштабами реальных региональных инфраструктурных проектов.

Большинство респондентов считают, что валютой финансирования будет выступать рубль (90%), меньшинство – евро (5%) или «корзина из нескольких валют, пропорции которых пока не ясны». Таким образом, очевидно, что государство ориентировано в основном на внутренние источники финансирования проектов ГЧП.

В ходе опроса оказалось, что выявить наиболее привлекательную характеристику российского рынка ГЧП достаточно проблематично. Об этом свидетельствуют данные, приведенные на рис 11.

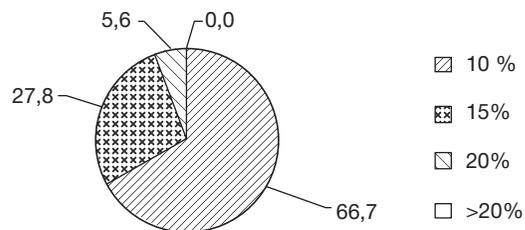


Рис. 9. Типовой ГЧП-проект будет иметь следующую минимальную внутреннюю норму рентабельности (IRR)

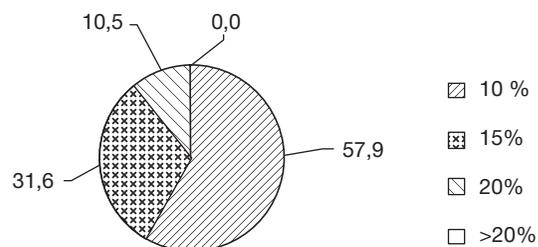


Рис. 10. Типовой ГЧП-проект будет иметь следующую минимальную окупаемость инвестиций (ROI)

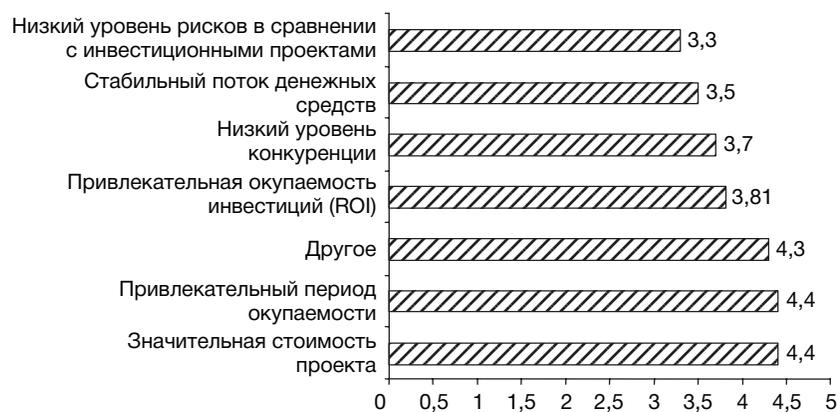


Рис. 11. Привлекательность российского рынка ГЧП

Средний балл по каждой из приведенных характеристик попадает в интервал от 3 до 4,5, при возможном максимуме 8 баллов. Таким образом, респонденты разошлись во мнениях относительно самого привлекательного признака российского рынка ГЧП для его участников, что свидетельствует, помимо прочего, об отсутствии единой концепции и понимания ГЧП, и в конечном счете цели использования механизмов ГЧП.

Из приведенных выше данных можно сделать следующий вывод: до тех пор пока на государственном уровне не будет сформулирована концепция ГЧП, пока в региональных стратегиях социально-экономического развития и программах ГЧП не будут поставлены конкретные цели и определены способы их достижения, пока не сформированы рынки проектов ГЧП целенаправленная деятельность государственных служащих и руководителей бизнеса в этой сфере будет оставаться крайне затруднительной. Как следствие – потенциал частного сектора для решения задач развития и эффективного использования общественной инфраструктуры останется невостребованным.

Понимание российского рынка ГЧП его участниками

Результаты опроса показывают, что далеко не всем известны и понятны существующие схемы ГЧП. Предположительно это связано с несовершенством нормативной правовой базы ГЧП, отсутствием отработанных финансовых механизмов участия частного сектора в общественных проектах и публичного сектора – в совместных с частным бизнесом проектах, основанных на четком определении сфер ответственности сторон, разделении рисков, учете различий в целях и взаимных гарантиях. Более 52% опрошенных считают, что специалисты органов исполнительной власти слабо понимают схемы ГЧП (рис. 12), около 62% сомневаются в компетентности органов власти в области ГЧП (рис. 13), а 33,3% заявили, что российские государственные органы вообще не знают, для каких целей используется механизм ГЧП (рис. 14).

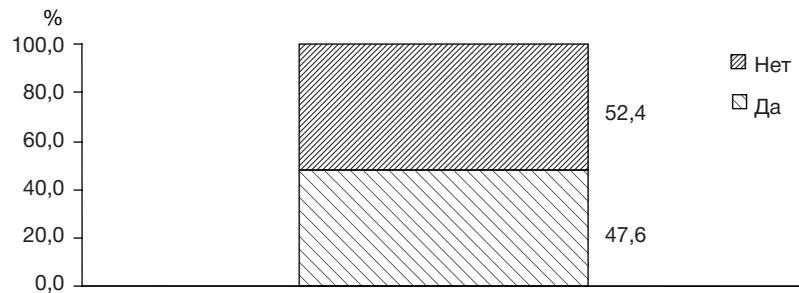


Рис. 12. Российские схемы ГЧП Вам хорошо понятны?

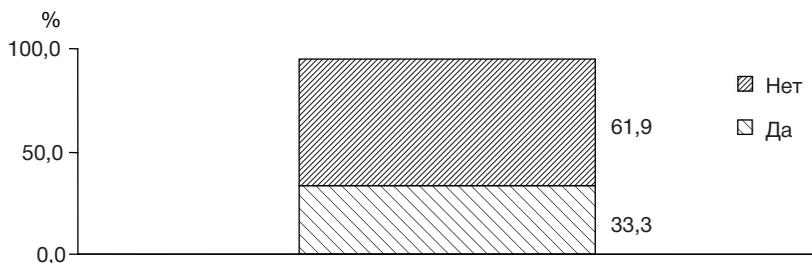


Рис. 13. Российские государственные органы управления хорошо знают схемы ГЧП?

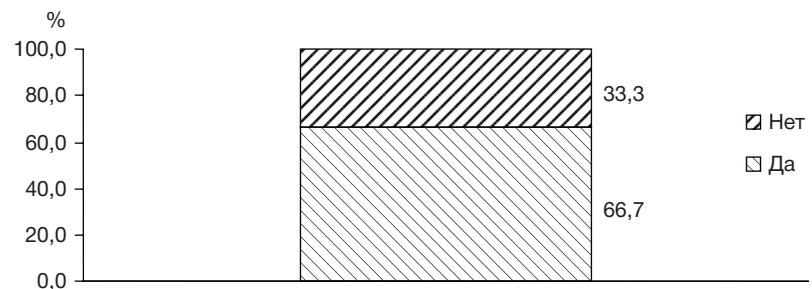


Рис. 14. Российские государственные органы управления знают, для чего им нужно ГЧП?

Следует обратить внимание на следующий факт: менее 5% респондентов согласились с тем, что государственные органы управления оказывают поддержку инвесторам проектов ГЧП (рис. 15).

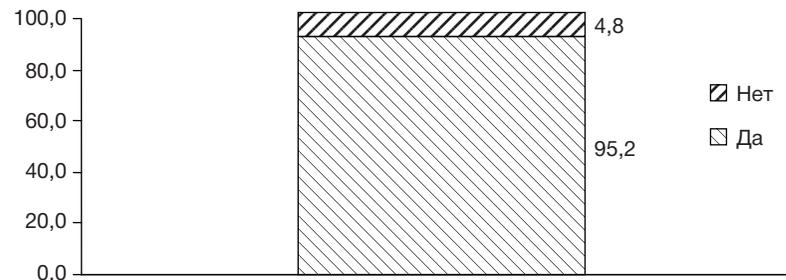


Рис. 15. Российские государственные органы управления оказывают поддержку инвесторам ГЧП?

Еще одной проблемой российского рынка ГЧП является недоступность и асимметрия информации, в результате чего сведения о том или ином ГЧП-проекте не доходят до потенциальных заинтересованных участников. Как отмечают 66% респондентов, информация о возможном участии в проекте или программе ГЧП зачастую недоступна (рис. 16).

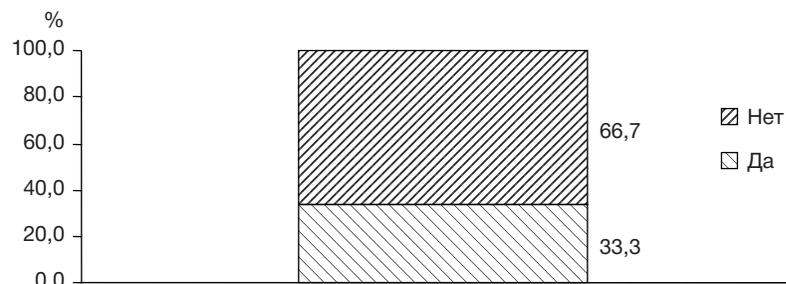


Рис. 16. Информация о потенциальных ГЧП проектах доступна?

Основные риски, присущие российским ГЧП-проектам

Управление рисками – довольно сложный и проблемный вопрос, в особенности для ГЧП. Данный вид взаимодействия – балансиру-

вание на грани двух фундаментальных интересов: выполнения социальных обязательств и стремления к получению прибыли, что сопряжено со значительными рисками для обеих сторон.

В идеальном случае взаимодействия предполагается, что государство, беря на себя правовые риски, дает частному партнеру долгосрочные гарантии в отношении проекта (вплоть до неизменности законодательства на срок его осуществления). Все политические риски государство также должно взять на себя. В случае если проект осуществляется в социально чувствительной сфере, например в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ) или строительстве платных дорог, государство, как правило, должно «гарантировать минимальный уровень спроса» для обеспечения рентабельности проекта. Еще одной существенной проблемой для ГЧП может быть неадекватное управление проектом со стороны государства (коррупция внутри системы отбора проектов на конкурс и последующих процессов – существует опасность, что развитие ГЧП будет порождать коррупцию и стимулировать нечестную конкуренцию за рынок и особенно на рынке услуг). Транспарентность процедур отбора и свободная конкуренция частных партнеров имеют большое значения для эффективного функционирования института ГЧП. Создание недискриминационных условий именно на региональном уровне, обеспечение принципа равноправия участников партнерства представляют собой определенные сложности ввиду отсутствия необходимой культуры и регламентации исполнения административных функций по проектам ГЧП.

Проведенный опрос показал, что на уровне субъектов РФ доминирующую группу составляют следующие риски: недостаток долгосрочного финансирования – около 30%, слабая законодательная база – примерно 24%, политические, рыночные и другие риски – менее 10% (каждая категория) (табл. 3).

Если принять значение риска недостатка долгосрочного финансирования за 100%, то можно сравнить все риски между собой по степени значимости. На 17% менее значим риск неразвитости законодательной базы. Значительно меньшие показатели значимости имеют рыночный риск, политический риск и риск недостаточной прозрачности процедуры тендера (по 33,3%). Далее следуют все остальные риски, последний из которых – риск незаконного при-

своения/хищения – вообще не вызывает у респондентов опасений, что свидетельствует, по меньшей мере, об их оптимизме.

Как выяснилось в ходе опроса, региональный уровень проектов ГЧП нуждается, по мнению респондентов, прежде всего в финансовой государственной поддержке, гарантировании со стороны государства спроса на услуги ГЧП и в эффективном тарифном регулировании. Эти меры обеспечат возможность противостоять неблагоприятным изменениям рыночной среды и, соответственно, уменьшению или исчезновению ожидаемого дохода.

Таблица 3. Основные риски, присущие российским ГЧП-проектам

Риски российского рынка ГЧП-проектов	Мнение респондентов, %	Показатель значимости, %
Недостаток долгосрочного финансирования	28,6	100,0
Слабая законодательная база	23,8	83,3
Политический риск	9,5	33,3
Рыночный риск	9,5	33,3
Недостаточно прозрачная процедура тендера	9,5	33,3
Валютный риск (для иностранных инвестиций)	7,9	27,8
Способность государства погасить свои обязательства в долгосрочной перспективе	6,3	22,2
Коррупция	3,2	11,1
Неясный и непроверенный налоговый режим	1,6	5,6
Незаконное присвоение / хищение	0,0	0,0

Очевидно, что в Российской Федерации неразвитость рынка проектов ГЧП препятствует «возмужанию» российских частных инвесторов и постепенному уходу от опеки государства там, где без нее в ходе реализации инвестиционных проектов вполне можно обойтись.

Внешэкономбанк и рыночные экспертные институты

Последний блок вопросов касался роли Внешэкономбанка и частных экспертных институтов в развитии практики ГЧП в России.

Респонденты отметили также несколько необходимых условий поддержки ГЧП (непосредственно обращено к Банку Развития) – финансирование собственно проектов, создание проектной документации и унификация договоров, региональная поддержка (юридическая, образовательная).

Респонденты считают, что наиболее важными функциями Внешэкономбанка в этой области являются функция финансирования (29,5%), функция создания проектной документации/ стандартизации и унификации договоров (18,0%) и функция региональной поддержки (14,8%) (юридической, образовательной и т.п.) (табл. 4).

Таблица 4. Функции Внешэкономбанка в сфере ГЧП

Функция	Мнения респондентов, % от общего числа респондентов
Финансирование	29,5
Создание проектной документации / стандартизация и унификация договоров	18,0
Региональная поддержка (юридическая, образовательная и т.п.)	14,8
Консультирование по проекту и технико-экономическое	11,5
Оптимизация законодательной базы	8,2
Информационная поддержка и координация	6,6
Унификация стандартов экономической состоятельности проекта	4,9
Разработка передовой методологии для проведения сравнительного анализа проектов	3,3
Координация проекта	3,3
Экспертиза	0,0
Другое	0,0

Подавляющее большинство респондентов недооценивают важность специальных компетенций, знаний и навыков в сфере ГЧП. 81% опрошенных не имеет представления о том, какие услуги в области ГЧП предоставляют даже крупнейшие и наиболее авторитет-

ные международные консалтинговые компании, работающие на российском рынке, например, компания Deloitte. Это свидетельствует о необходимости проведения мероприятий по распространению информации о возможностях и направлениях деятельности экспертных институтов в сфере ГЧП. И, наверное, о необходимости развития рынка консалтинговых услуг в нашей стране.

Выводы по результатам исследования

Результаты мониторинга отношения региональных органов исполнительной власти к развитию ГЧП свидетельствуют о необходимости организации системной работы по институциональному обеспечению этого вида взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества.

В рамках ГЧП государственный сектор сохраняет стратегический контроль за оказанием услуг и не снимает с себя обязательств по выполнению социальных функций. Проекты ГЧП прежде всего призваны обеспечить наиболее эффективное использование бюджетных и иных ресурсов государственного сектора в интересах населения нашей страны. В то же время государство должно создать условия для использования финансового, управленческого и интеллектуального потенциала частного сектора в общественных проектах.

Через механизм ГЧП эффективность рыночных механизмов и элементов трансформируется в выгоды для государства и общества, которые проявляются в расширении номенклатуры, масштабов и повышении качества общественных услуг, работ и товаров. Мировой опыт подтверждает, что ГЧП при условии их правильной организации отличаются большей эффективностью по сравнению с традиционной системой государственных закупок.

В условиях финансового кризиса многие регионы и муниципалитеты начинают проявлять практический интерес к передаче в управление частным инвесторам объектов общественной инфраструктуры. Это позволяет снизить нагрузку на местные бюджеты на 5–10%, улучшить качество предоставляемых услуг, привлечь к реализации проектов малый и средний бизнес. Однако присутствует и обратная сторона медали. Недостаточная проработанность режимов госу-

дарственно-частного партнерства, в том числе нарушение баланса интересов между партнерами, не позволяет использовать данный механизм в полную силу. Проблемой ГЧП в России является риск невыполнения сторонами взятых на себя обязательств, например, нарушение сроков финансирования проектов, проблемы с длительным кредитованием проектов.

Общепризнанным фактом является недостаточная адаптированность российской правовой системы в области финансовых рынков к стандартам, в которых инвесторы, прежде всего зарубежные, привыкли работать. В области государственно-частного партнерства законодательная база достаточно слаба: государство по сравнению с частным партнером обладает значительными привилегиями, например, в части относительно простой схемы выхода государства из партнерства и недостаточно проработанного механизма компенсации затрат частного инвестора в этом случае.

Для обеспечения долгосрочного кредитования по доступным процентным ставкам финансовые рынки должны отличаться активностью и ликвидностью. Многие проекты, в особенности на региональном уровне, испытывают или же будут испытывать трудности с доступом к финансированию. Соответственно со стороны государства требуется принять меры, направленные на обеспечение финансовой состоятельности проектов. Долгосрочное финансирование проектов частным сектором, как правило, зависит от приемлемости долгосрочных инструментов заемного финансирования.

Для того чтобы не создавать возможностей для возникновения коррупции, необходимо улучшить законодательство в сфере проведения государственных тендеров, защиты имущественных прав партнеров. Вероятно, назрела необходимость разработки федеральной системы контрактных отношений по поводу проектов, в которых государство выступает не в роли заказчика, а в сложной и новой для себя роли партнера. Критическое значение также имеет специфика проекта. В результате главными становятся проблемы дальнейшей окупаемости проекта – гарантирование спроса, инвестиционных затрат и отдачи. Необходимо четко специфицировать механизмы, формы и методы партнерства, регламентировав все возможные последствия и обстоятельства.

ГЧП – надежный и эффективный механизм экономического роста, который также способствует привнесению более высоких управленческих стандартов частного сектора в социальные услуги.

Области использования ГЧП многообразны и перспективны. Вместе с тем само по себе ГЧП не способно снять основные проблемы неэффективности государства как инвестора. Государство в России является доминирующим партнером, а для эффективного развития ГЧП необходимо равноправие прав и обязанностей сторон. Цель же ГЧП заключается в том, чтобы использовать преимущества обеих форм собственности без глубоких социальных перемен и потрясений по принципу равноправного сотрудничества.

Результаты мониторинга подтвердили, что в российских органах исполнительной власти в отношении ГЧП существует «барьер некомпетентности», который может быть преодолен совместными усилиями руководителей субъектов Российской Федерации, российских институтов развития, ведущих образовательных центров и национальных исследовательских университетов. Тематика ГЧП должна быть включена в программы и планы повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих, реализуемые с привлечением российских и зарубежных тренеров, специалистов и экспертов в области ГЧП. Результаты этих усилий могут эффективно способствовать реальному вовлечению частного сектора в реализацию масштабных программ регионального социально-экономического развития.

Препринт WP8/2009/01
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

А.М. Воротников, В.А. Королев

**Оценка состояния государственно-частного
партнерства в регионах
(по результатам мониторинга)**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии Государственного университета –
Высшей школы экономики с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 1/16. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,3
Усл. печ. л. 1,6. Заказ № . Изд. № 1131
Государственный университет – Высшая школа экономики
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Государственного университета – Высшей школы экономики
Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73

Для заметок
