

УДК 334.72

С.В. Маковеев

S.V. Makoveev

Пермский национальный исследовательский
политехнический университет

Perm National Research Polytechnic University

**СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ
МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В РАМКАХ ПРЯМОГО СОГЛАШЕНИЯ**

**THE SPECIFICS OF THE IMPLEMENTATION
OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS
IN THE FRAMEWORK OF THE DIRECT AGREEMENT**

Статья посвящена специфике реализации проектов муниципально-частного партнерства (МЧП) в России в современных условиях. Проведен анализ проблем финансового обеспечения проектов МЧП. На этой основе рассмотрены виды поддержки проектов МЧП, включая предоставление налоговых льгот, использование неналоговых мер стимулирования и поддержки частных партнеров. Приводятся примеры успешных проектов МЧП, на конкретных примерах поясняются различные проблемы в данной сфере. Освещен опыт МЧП в западных странах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), муниципально-частное партнерство (МЧП), бюджетная эффективность инвестиционного проекта, инфраструктурный проект, заемные источники инвестиций, проектное финансирование.

The article is devoted to specifics of the implementation of projects of municipal-private partnership in Russia today. An analysis is made of financial security issues of MPP projects. On this basis, we consider types of support MPP projects, including the tax concessions, the use of non-tax measures to stimulate and support private partners. The article gives examples of successful MPP projects, specific examples will explain various problems in this area and illuminate MPP experience in western countries.

Keywords: public-private partnership (PPP), municipal-private partnership (MPP), budgetary efficiency of the investment project, infrastructural project, extra sources of investment, project financing.

Особенности проектов МЧП. Одной из основных целей применения МЧП для органов местного самоуправления является создание эффективной системы производства общественных благ, услуг, а не традиционное финансирование инвестиционных потребностей. Проекты МЧП иницируются муниципальным образованием, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом, и реализуются для удовлетворения общественной потребности на уровне данного муниципалитета. Проекты не имеют прямого бюджетного финансирования как минимум до момента начала оказания услу-

ги. Одним из условий конкурса на заключение контракта МЧП является обязательство компании-победителя профинансировать реализацию проекта. Обычно их реализация в рамках прямого соглашения требует участия финансирующего лица, предоставляющего заемные средства частному партнеру на условиях возвратности, платности, срочности. На рисунке представлена структура источников финансирования проектов в рамках прямого соглашения.

Собственные затраты бизнеса при этом обычно составляют до 70 % стоимости проекта, заемные средства – от 20 %, соответственно, затраты муниципалитетов – порядка 10 % [1]. Для ряда проектов МЧП и на некоторых этапах их реализации возможно участие коммерческих банков. В США при реализации проектов МЧП могут создаваться акционерные общества со смешанным капиталом (так называемое институциональное МЧП), орган власти может внести в него как имущество, так и денежные средства [2, с. 43]. Конечно, основным условием для финансирования является соответствие проекта конкурсной, контрактной и проектной документации требованиям финансирующих организаций.

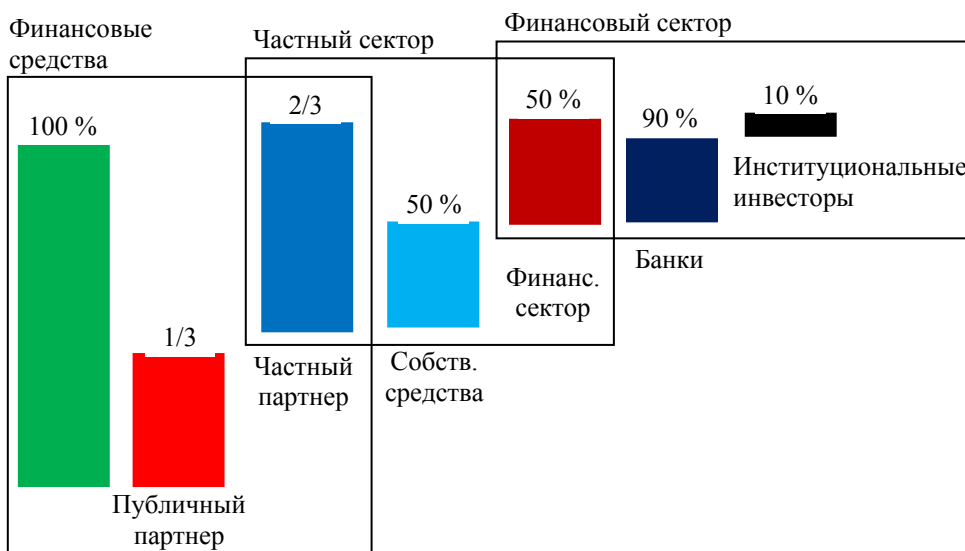


Рис. Структура источников финансирования проектов [3]

Растущие сегодня дефициты бюджетов являются объективным фактором снижения роли государственных источников финансирования. Ключевая роль финансового сектора в обеспечении ресурсной базы инвестиций неизбежно будет расти. В структуре самого финансового сектора в последние годы также происходят значимые изменения: институциональные инвесторы, такие как пенсионные фонды, страховые компании, паевые фонды, являются активными игроками. Особенно сильна эта тенденция на рынке долгосрочного капитала, где доля банков сокращается.

Банки ограничивают горизонт кредитования до 5–8 лет, тогда как финансирование проектов МЧП требует кредитования на 15–20 лет. Это означает обязательное рефинансирование первоначального кредита, что увеличивает риски для заемщиков. В результате складывается угроза значительного недофинансирования инфраструктуры и растет необходимость находить альтернативные источники обеспечения активов [4].

При финансировании инфраструктурных проектов существует ряд характерных рисков, к которым институциональные инвесторы более чувствительны, чем государство. Во-первых, это рыночный риск: как правило, вложения в акции на фондовом рынке более выгодны, чем кредитование инфраструктурных проектов. Во-вторых, это риск ликвидности: долгосрочные инфраструктурные активы менее ликвидны. Вкладывая в долгосрочные проекты, инвесторы в определенной мере лишают себя возможности инвестировать в другие проекты и быстро изменять инвестиционные решения в зависимости от состояния рынка. Продажа актива возможна только с большим дисконтом. Разница в ценах на самые ликвидные и самые неликвидные активы на фондовом рынке в среднем равна 7,5 % [3, с. 8]. В-третьих, это риск непрозрачности и сложности проектов. Эффективным инструментом снижения таких рисков и стимулирования вложений в инфраструктурные проекты является механизм ГЧП и МЧП.

Сегодня при участии в региональных проектах фактические расходы муниципалитетов порой превышают расчетные. В настоящее время 17 % проектов в сфере МЧП под угрозой прекращения. Основная причина – невыполнение частными партнерами своих обязательств (банкротство, отсутствие заемных средств) [1]. Можно предположить, что причины этого кроются также в недостаточной подготовке проектов, резко меняющейся экономической ситуации.

Реализация проектов МЧП связана с решением ряда проблем. Главная из них заключается в том, что в России немногие из них могут быть рентабельными при отсутствии какой-либо формы технической или финансовой поддержки со стороны органов власти. Эффективное финансирование проектов через механизм МЧП может включать использование государственной (муниципальной) поддержки, выражающейся в том, что муниципалитет берет на себя часть рисков, которыми он может управлять более эффективно, чем частный партнер, и поддерживать проекты, которые нерентабельны, но экономически целесообразны. При этом следует отметить, что, улучшив жизнеспособность проекта и сделав проект более привлекательным для инвесторов, данная поддержка не может превратить плохой проект в хороший.

Виды поддержки проектов МЧП. В случае если инфраструктурный проект имеет положительные внешние эффекты, целесообразным может являться определенный уровень прямой поддержки на уровне муниципалитета. Одним

из направлений стимулирования инвесторов к реализации инфраструктурных проектов на принципах МЧП может служить разработка и предоставление налоговых льгот частным партнерам. Муниципальное образование может в рамках своих компетенций предоставить налоговые льготы как всем частным партнерам, так и реализующим проекты в определенных наиболее приоритетных отраслях инфраструктуры. Льготы могут быть предоставлены по следующим видам налогов: по налогу на имущество на период действия МЧП-соглашения, по налогу на прибыль частного партнера при вводе объекта в эксплуатацию в рамках ставки, подлежащей зачислению в бюджет субъекта, по транспортному налогу. Наиболее распространенной практикой налогового стимулирования частных партнеров может стать предоставление нулевой процентной ставки по налогу на имущество на период действия соглашения.

В начале 2016 года Южно-Кузбасская ГРЭС, которая, помимо своей основной деятельности, управляет муниципальными теплосетевыми комплексами двух городов и прилегающих поселков, в рамках МЧП ежегодно будет тратить на ремонты и модернизацию объектов около 60 млн рублей, ранее направлявшихся на арендную плату [5].

Вторым направлением послужит использование неналоговых мер стимулирования и поддержки частных партнеров. К таким мерам, например, можно отнести льготное или безвозмездное подключение к коммунальным сетям; субсидирование процентной ставки по займам; методическое и организационное содействие при инициировании, разработке и реализации проектов (помощь в составлении заявки и структурировании проекта, поиске источников финансирования). К примеру, законом Пермского края «Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае» предусматриваются следующие формы участия Пермского края в государственно-частном партнерстве:

1. Имущественное участие в виде:

– предоставления частному партнеру в аренду или на ином законном основании в соответствии с законодательством РФ и Пермского края объектов соглашений, земельных участков, на которых располагается или будет расположен объект государственно-частного партнерства в соответствии с соглашением и (или) которые необходимы для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением;

– передачи частному партнеру в аренду, собственность, доверительное управление, владение и (или) пользование иного недвижимого и (или) движимого имущества, находящегося в собственности Пермского края.

Соглашением определяются доли имущественного участия Пермского края и частного партнера в праве собственности на объект государственно-частного партнерства. Соглашением может быть предусмотрено право Пермского края на выкуп доли собственности частного партнера.

2. Финансовое участие в виде:

- предоставления налоговых льгот;
- предоставления инвестиционного налогового кредита;
- предоставления государственных гарантий Пермского края;
- предоставления бюджетных инвестиций;
- предоставления частному партнеру субсидий в целях возмещения затрат и (или) недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг для исполнения соглашения;
- выкупа имущества частного партнера, предусмотренного соглашением;
- финансирования или софинансирования расходов на разработку проектной документации;
- обеспечения Пермским краем возврата средств, вложенных частным партнером в создание или реконструкцию объекта соглашения, в соответствии с условиями соглашения;
- иных форм в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края [6].

Решение о предоставлении поддержки целесообразнее утвердить и объявить до начала конкурса на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве с целью повышения заинтересованности инвесторов, увеличения количества тендерных предложений и снижения стоимости проекта для публичного партнера.

Полномочный орган будет стремиться управлять процессом предоставления поддержки, в особенности в отношении условных обязательств, возникающих при использовании таких механизмов поддержки. Это позволит принимать взвешенные решения о том, когда предоставлять помощь, как управлять обязательствами, возникающими в связи с выделением такой поддержки, и одновременно проводить достаточно агрессивную политику по стимулированию инвестиций в инфраструктуру.

Важность тщательной оценки эффективности проекта МЧП и определения его сравнительного преимущества субъектом РФ тем более велика, что, как правило, кредиторы менее придирчиво оценивают такие проекты.

Органы муниципального управления сталкиваются с трудностями, связанными со сбором информации, ведением диалога с инвесторами, анализом имеющейся информации, формированием политики и созданием адекватной системы стимулирования участников. В настоящее время департамент инвестиционной политики и развития ГЧП (МЧП), являющийся структурным подразделением центрального аппарата Министерства экономического развития Российской Федерации, осуществляет функции по обеспечению выработки государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности, в том числе и в области муниципально-частного партнерства. На региональном уровне вводится такое понятие, как

оценка эффективности проекта ГЧП (МЧП). Без такой оценки нельзя будет начать процедуру по заключению соглашения с частным инвестором. Должны быть также определены преимущества реализации проекта именно в форме ГЧП (МЧП). Более того, на уровне правительства должны быть прописаны даже процедуры проведения предварительных переговоров с инвестором [6].

Регулирование цен. В соглашениях о МЧП необходимо оговаривать процедуру контроля со стороны уполномоченного органа за ценами на оказываемые впоследствии частным партнером услуги, своевременно формулировать ясные и четкие стандарты качества проекта, осуществлять должный контроль. Этим преследуются две взаимосвязанные цели: первая – гарантировать, что частный партнер и финансирующее лицо получают «справедливую» норму прибыли на вложенный капитал; вторая – быть уверенным, что масса прибыли не чрезмерно высока. Кроме того, когда в проекте МЧП участвует компания-монополист, задача муниципалитета будет состоять в том, чтобы гарантировать, что она не злоупотребит этой властью. Для решения этой задачи наиболее предпочтителен метод, предусматривающий обоснование верхнего предела цены на производимую частным партнером продукцию или услугу (price cap). Согласно ему компания в проекте ГЧП (МЧП) обосновывает верхний предел цены на производимую ей продукцию или услугу и представляет на утверждение соответствующего уполномоченного органа власти его значение, которое будет действовать в течение определенного периода времени. При этом обязательно учитываются инфляция и ожидаемые показатели эффективности деятельности компании. После утверждения верхнего предела цены частный партнер не имеет права его превышать при продаже продукции или поставке услуг. Однако он вправе снижать и реструктурировать издержки, повышать доходность, а муниципалитет при этом не имеет права изымать полученную сверхприбыль. Данный метод существенно уменьшает стимулы частной компании к избыточным инвестициям и создает ей условия для получения дополнительной прибыли за счет сокращения издержек.

Недостаток метода связан с тем, что потенциально он может уменьшать стимулы максимизировать продажи и создавать возможности частным партнерам манипулировать с ценами и качеством, что впоследствии может привести к ухудшению качества инфраструктуры, отразиться на ее безопасности. Тем не менее в мировой практике, по оценкам специалистов, данный метод применяется в 56 % проектах ГЧП (МЧП) [7, с. 114].

Одним из примеров в РФ является проект реализации комплексной программы строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения города Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области [8].

В проекте участвуют Министерство регионального развития РФ, администрация Ростовской области и города Ростова-на-Дону, ОАО «Евразий-

ский», ОАО «ПО Водоканал». Муниципалитетом утверждена 10-летняя инвестиционная программа. На основании данной программы и подтвержденных расчетами прогнозных эксплуатационных показателей муниципалитетом утверждены тарифы на 5 лет вперед. Кроме этого, региональной службой по тарифам согласовано также решение о ликвидации перекрестного субсидирования в 5-летний период [8].

В настоящее время метод верхнего предела цены широко используется в практике ГЧП (МЧП) в отраслях производственной инфраструктуры и естественных монополий не только в развитых, но и во многих развивающихся странах мира (Аргентине, Мексике, Перу, Малайзии).

Другим заслуживающим внимания является метод регулирования цен на услуги, предоставляемые частными партнерами, и контроля за их доходами по норме доходности (rate of return). Он распространен в настоящее время в ряде стран, в частности в США, Канаде, Японии. Орган местного самоуправления устанавливает норму доходности для частного партнера, исходя из которой рассчитывается цена услуги. Цена пересматривается в тех случаях, когда возврат вложенных в предприятие средств отличается от ожидаемого с учетом инфляции и доходов населения. Это может стимулировать излишние инвестиции, при этом частный партнер теряет интерес к сокращению издержек, потому что чем больше затраты, тем выше санкционированная прибыль. Российское законодательство не допускает перекладывания бремени роста издержек производства на конечных пользователей путем установления более высоких цен, поэтому данный метод не применим в России. Сегодня в России в сфере естественных монополий регулирование цен на их продукцию осуществляется Федеральной энергетической комиссией по методу, аналогичному концепции price cap. Однако при этом нужно помнить о необходимости постоянного улучшения методической основы расчетов, делать ее экономически обоснованной и прозрачной.

Список литературы

1. Справочные материалы по проектам, реализуемым с привлечением средств инвестиционного фонда Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/201505222> (дата обращения: 05.03.2016).

2. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Консультативный офис по участию частного сектора в инфраструктуре (PRIAF). – М., 2010. – 246 с.

3. Шарипова Е. Как запустить конвейер долгосрочных инвестиций: роль институциональных инвесторов: аналитические материалы по итогам экспертной дискуссии в формате Idea Factory. – М., 2013. – 36 с.

4. Кудрин А. Выстроить центр притяжения инвестиций // Банки и деловой мир. – 2010. – № 8. – С. 18–21.

5. Об основах государственно-частного партнерства в Пермском крае [Электронный ресурс]: закон Пермского края от 19 марта 2015 года. – URL: http://zsperm.ru/upload/iblock/265/457_PK_01042015.pdf (дата обращения: 06.03.2016).

6. Пермский край продолжит развивать ГЧП [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.nesekretno.ru/ekonomika/1752581963/permskiy-kray-prodolzhit-razvivat-gchp> (дата обращения: 05.03.2016).

7. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. – М.: ИМЭМО РАН, 2009.

Получено 15.03.2016

Маковеев Сергей Валерьевич – магистрант, гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, e-mail: s.makoveev@gmail.com.

Научный руководитель – **Мохов Виктор Павлович**, доктор исторических наук, профессор кафедры «Государственное управление и история», гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, e-mail: mvp@perm.ru.