

МЕНЕДЖМЕНТ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: МЕХАНИЗМ «ИНФРАСТРУКТУРНОЙ ИПОТЕКИ»

А. В. Полянин, Т. А. Головина, И. Л. Авдеева

Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС

Поступила в редакцию 20 февраля 2018 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию тенденций и перспектив развития государственно-частного партнерства на основе реализации механизма «инфраструктурной ипотеки». Определено, что данный механизм позволит управлять крупными проектами с привлечением платежей пользователей и частных инвесторов в современных условиях в целях преодоления не только возможного инфраструктурного, но и социального кризиса.

Ключевые слова: менеджмент, государственно-частное партнерство, «инфраструктурная ипотека», механизм.

Abstract: the article is devoted to the study of trends and prospects for the development of public-private partnership on the basis of the development of the «infrastructure mortgage» mechanism. The article substantiates that the mechanism of «infrastructure mortgage» will allow to implement large-scale projects involving user and private investors' payments in modern conditions in order to overcome not only a possible infrastructure crisis, but also a social crisis in the future.

Key words: management, public-private partnership, «infrastructure mortgage», mechanism.

Современный этап развития мировой экономики, характеризующийся усилением глобализации, а также с другими сложными кризисами, ростом безработицы, огромной разницей в уровне социально-экономического развития отдельных стран и регионов, требует нового уровня управления, развития институтов развития, новых политических, экономических, правовых и институциональных современных регуляторов.

Экономика разных стран развивается по-разному, некоторые регионы используют рыночные механизмы в их чистом виде. Одна из перспектив развития отношений между государством и частным сектором – государственно-частное партнерство (далее – ГЧП).

В последние годы экономические показатели неуклонно увеличиваются, в результате становится очевидной суть государственно-частного партнерства во всех отраслях народного хозяйства. Государственно-частное партнерство рассматривается как один из способов решения проблем в определенной области путем привлечения инвестиционных средств из государственного бюджета (федерального, регионального, муниципального).

Переход к новому этапу развития и модернизации секторов народного хозяйства сталкивается с системными проблемами [1]. Наиболее серьезными из них являются отсутствие финансовых ресурсов у государства, катастрофическое обесценение основных средств многих отраслей народного хозяйства, низкая инвестиционная привлекательность большинства отраслей России, высокие риски и постоянно меняющееся законодательство, что не способствует потоку средств для модернизации, коррупции и отсутствия демократических институтов [2].

Однако, ссылаясь на принципы государственно-частного партнерства, следует:

- обеспечить надлежащую землю и инфраструктуру (если планируется ее реконструкция);
- предоставить трейдерам право на оказание услуг, которые традиционно являются монополией государства; участвовать в проектах, поддерживая их на политическом и административном уровнях;
- предоставлять частное финансирование или предоставлять гарантии (включая гарантию прибыльности).

В то время как частный сектор должен внедрять инновационные решения, лучшие технологии, используемые во всем мире для эффективного менеджмента; разработка проекта, строительство

и эксплуатация объектов для использования опыта разных стран; обеспечить доступ к финансовым рынкам на выгодных условиях [3]. Это может быть достигнуто, если финансирование будет основано на проектах. То есть инвестиции не должны производиться заемным капиталом или кредитными средствами, предоставляемыми банковскими организациями. Когда проектному финансированию гарантируется возврат инвестиционных фондов из прибыли, которую вы планируете получить после реализации проекта.

Политика государственно-частного партнерства в России осуществляется с использованием следующих инструментов.

1. Сервисные контракты. Сервисные контракты заключают договор между государственными и частными организациями для предоставления определенных услуг. Реализация этих контрактов регулируется нормативно-правовыми актами в сфере государственных и муниципальных закупок, бюджетного права, положениями гражданского кодекса, касающимися регулирования договоров на оказание услуг на возмездной основе. При заключении договоров на обслуживание частные торговцы, как правило, берут на себя обязательство выполнять простую операцию по обслуживанию зданий, помещений и районов, чтобы вести учет. Контракт может длиться долгое время, в том числе в случае инвестиционного проекта и на основе партнерских отношений между государственным и частным секторами. В нескольких городах (Ярославль, Сургут, Вологда) заключены договоры на обслуживание между муниципальными унитарными предприятиями и муниципалитетами. Была выражена надежда на включение последнего. Финансировал эти проекты Европейский банк реконструкции и развития под гарантии Правительства Российской Федерации.

2. Договор доверительного управления имуществом. В соответствии с этим договором Доверительный управляющий не имеет прав собственности, переданных ему управлением имуществом. Статья 1013 Гражданского кодекса предписывает, что может применяться к такому имуществу: «предприятия и другие имущественные комплексы, отдельные объекты, связанные с недвижимым имуществом». Этот инструмент следует использовать в тех областях, где инфраструктура управления неэффективна, где их состояние позволяет достичь лучших финансовых показателей и улучшить функционирование.

Максимальная продолжительность контракта на управление составляет 5 лет.

3. Концессионное соглашение. Концессионное соглашение является формой договора, в соответствии с которым инвестор имеет право использовать имущество, принадлежащее государству или муниципалитету, в коммерческих целях. В договоре предусматривается, что инвестор выплачивает государству плату за концессию, размер которой указан в соглашении; предоставление инвестиционными инструментами концессионера для улучшения существующего или создания нового имущества (оно должно быть передано в собственность государства или муниципалитета); получение инвестором средств, переданных в качестве оплаты пользователями имущества, которое было создано за его счет. Концессионное соглашение завершается, если оплачивается использование инфраструктуры, и предполагается, что у пользователей будет такой номер, который позволит вам получать доход, приемлемый для концессионера.

4. Срок действия контракта. Контракт на жизненный цикл на длительный срок, цель – реализация проектов строительства инфраструктуры. Проекты должны быть значительными на государственном или муниципальном уровне. Такие контракты заключаются на период, равный нормативному жизненному циклу объекта, который указан в технических требованиях (обычно это 25–30 лет). Право собственности на объект строительства может иметь штат или муниципалитет, а также юридические лица, с которыми его можно использовать для осуществления полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления. В жизненном цикле контракта и предписывается схема, в соответствии с которой государственные или муниципальные власти должны следить за процессом строительства и эксплуатацией объекта.

5. Долгосрочное инвестиционное соглашение. Эти соглашения заключаются между Российской Федерацией, РФ и/или муниципалитетом и частным инвестором. В соответствии с условиями долгосрочного инвестиционного соглашения инвестор должен инвестировать в объект, принадлежащий государству, субъекту федерации или муниципальному образованию. В то же время инвестиции должны быть капиталом.

Стоит сказать, что в России, например в сфере жилищно-коммунального хозяйства, используются три основные модели государственно-

но-частного партнерства, сформированные под влиянием постоянных изменений в нормативно-правовых актах и интерпретации схем ГЧП, общих в мировой практике.

1. Государственные услуги. Наиболее распространены в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Суть модели заключается в следующем. Созданная организация проекта (частная), с которой администрация муниципального образования или МД заключает договор аренды жилищных объектов, принадлежащих муниципалитету.

2. Приватизация – инвестиционная схема. Эта схема реализуется в два этапа и, следовательно, является одной из самых длинных. Приватизация-инвестиционная модель устойчива, потому что в ее использовании существует множество административных и судебных навыков. В большинстве случаев работает доверие к утилитам МУР. Приватизировать их можно только путем преобразования в акционерные общества открытого типа.

3. Концессионное соглашение. В 2005 г. летом был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях», а в его исполнении был утвержден Типовой концессионный договор в отношении коммунальной инфраструктуры. В этих правилах много критики по вопросу об их применимости в области жилья в рамках концесси-

онеров (частных операторов) и со стороны концессионных.

Механизм привлечения инвестиций со стороны лица, предоставляющего право, разработанный в России, аналогичный подходу, используемому в мировых моделях договоров жизненного цикла. Подписание концессионного соглашения для снижения риска параллельных инвестиций в муниципальную инфраструктуру.

Выделим необходимые направления инфраструктурного развития России в современных условиях:

- для обеспечения роста ВВП России не ниже 5 % в год необходимо ежегодное 10%-ное увеличение объема инвестиций в инфраструктуру;
- к 2022 г. объем инвестиций в инфраструктуру должен составлять порядка 4 % ВВП, причем 1/5 часть за счет средств частных инвесторов.

В России в настоящее время существует проблема наступления инфраструктурного кризиса. Представим на рис. 1 более подробно выделенные направления инфраструктурного развития России.

Реализация крупных проектов требует определенных мер государственной поддержки, например, таких как механизм государственно-частного партнерства и концессии, государственные гарантии, специальные инвестиционные контракты, капи-

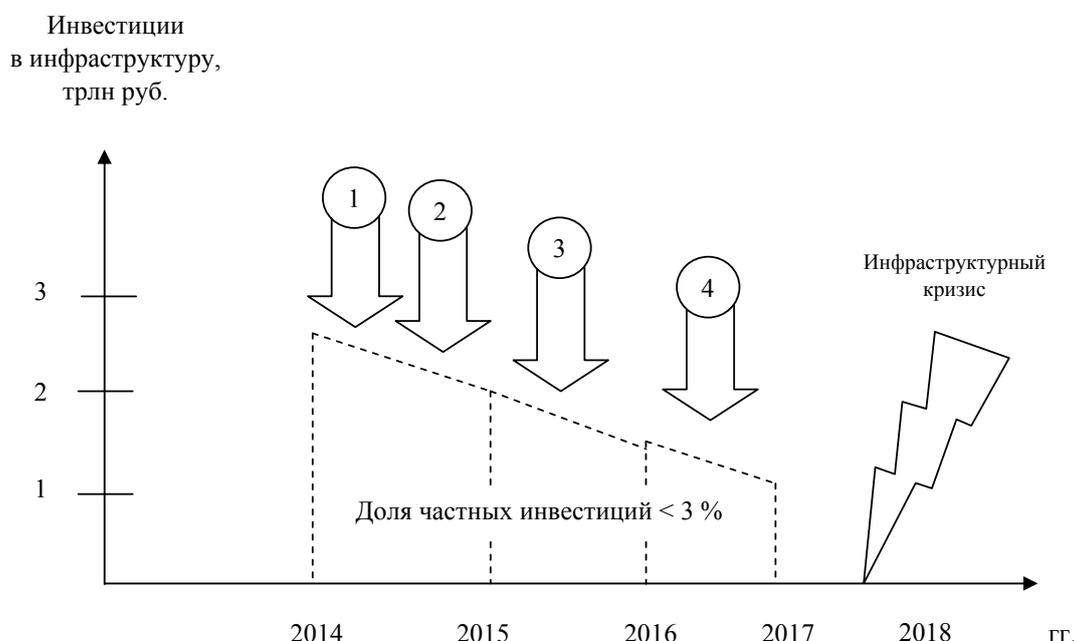


Рис. 1. Направления инфраструктурного развития в России:

- 1 – ежегодное снижение реальных инфраструктурных расходов бюджета на 10–15 %;
- 2 – снижение темпов роста частных инвестиций из-за экономической конъюнктуры;
- 3 – существенный износ «советского инфраструктурного наследия»;
- 4 – невозможность заключать государственные контракты с рассрочкой платежа

тальные гранты и прямые субсидии, налоговые льготы и возвратное налоговое финансирование.

Однако в настоящее время существуют ограниченные возможности для финансирования крупных инфраструктурных проектов. Это связано с замораживанием финансирования новых инфраструктурных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния, слабой реализации программы проектного финансирования Центрального банка и прекращения финансирования проектов в России за счет средств Европейского банка реконструкции и развития. Правительство начало поиск новых способов реализации инфраструктурных проектов.

Президент России Владимир Путин на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума предложил внедрить новый для Российской Федерации механизм «инфраструктурной ипотеки» для инвесторов.

По итогам форума Президентом был дан ряд поручений Правительству Российской Федерации, которые должны стимулировать запуск «инфраструктурной ипотеки».

В настоящее время Минэкономики России готовит предложения по реализации «инфраструктурной ипотеки» в стране [4].

В экономике под ипотекой понимается залоговое кредитование, при котором право распоряжаться предметом залога остается у должника (кредитополучателя). И поэтому в случае реализации проекта «инфраструктурной ипотеки» частный инвестор сможет прокредитовать проект по строительству дороги или моста или другого инфраструктурного проекта, получая гарантированный ежегодный доход.

Следует отметить, что действующее законодательство о государственно-частном партнерстве и концессиях уже предполагает покупку инфраструктуры в кредит.

Важно то, что объект строится не тогда, когда заложены деньги в бюджет на его строительство, а строится на деньги инвесторов, если это необходимо для государства, в кредит, который потом погашается в течение определенного времени. А время – это срок окупаемости данного объекта, что выгодно инвесторам.

Однако данная схема отличается от классической концессии по закону № 115-ФЗ, и запуск инструмента «инфраструктурной ипотеки» потребует внесения поправок в закон о концессиях, хотя схема «инфраструктурной ипотеки» близка схеме «концессии с платой концедента». Например, могут

быть такие новации, как наличие нескольких концедентов, а также пользователей, которым нужен этот объект. Например, федеральный и региональный бюджеты, инфраструктурные и частные компании, их пул будет ежегодно платить за использованием инфраструктурным объектом [5].

Для обеспечения платежей по «инфраструктурной ипотеке» необходимо использовать механизм государственных гарантий. Привлечение государственных гарантий возможно в тех случаях, когда проект представляет особый интерес для экономики государства: градообразующие предприятия, инновационные проекты, ресурсные и инфраструктурные проекты [6].

Ликвидность государственных гарантий в настоящее время практически не вызывает сомнений и неуклонно увеличивается. В свою очередь привлечение такого вида гарантий позволит снизить стоимость привлекаемых под проект ресурсов и повысит привлекательность проекта.

В основных направлениях долговой политики на 2017–2019 гг. Минфин предлагает выделить на госгарантии 190,1 млрд в 2017 г. и в следующие два года, соответственно, 133,5 млрд и 119,7 млрд руб. Наличие государственных гарантий в проектах «инфраструктурной ипотеки» повышает их привлекательность для участия в них как инвесторов, так и кредиторов, а также снижает риски по возврату капитальных вложений [6]. Наличие государственных гарантий позволит активно использовать в проектах «инфраструктурной ипотеки» синдицированное кредитование.

В настоящее время в Государственной Думе готовятся поправки в закон о банках и банковской деятельности, которые позволят выдавать синдицированные кредиты по российскому праву. Изменения готовятся в несколько федеральных законов: в Закон о банках и банковской деятельности и в Закон о Внешэкономбанке, что позволит ему активно участвовать в синдикации кредитов. Эти изменения в законодательстве позволят использовать в финансировании проектов «инфраструктурной ипотеки» различные финансирующие организации (государственные и частные банки, российские и зарубежные, негосударственные пенсионные фонды, страховые организации, российские и иностранные институты развития и т. д.) [7].

Для повышения устойчивости проектов «инфраструктурной ипотеки», эффективного управления ими необходимо активно использовать механизм секьюритизации. Как органы власти, так и частные инвесторы могут выпускать инфраструктурные

облигации для реализации конкретных проектов, и через секьюритизацию обязательства по их погашению возможно выделение в отдельную, защищенную строку бюджета. Такой инструмент наиболее близок к механизму ипотеки и активно применяется, например, в инфраструктурных проектах в США.

По мнению авторов, механизм инфраструктурной ипотеки должен реализовать сложную задачу – по возможности стандартизировать проекты, что облегчит подключение механизмов рефинансирования этих стандартных проектов, их упаковки в «портфели» и далее их секьюритизации. Именно в этом и будет решающая роль «фабрики проектного финансирования», которая создается на основе Внешэкономбанка.

К середине 2018 г. должна начаться реализация программы инфраструктурной ипотеки, которая направлена на увеличение частных инвестиций в инфраструктуру. Представим в таблице решение про-

блем рынка государственно-частного партнерства в рамках Программы «инфраструктурной ипотеки».

Источником дополнительных инвестиций должен стать частный капитал, считает глава государства В. В. Путин. Однако здесь сдерживающим фактором выступает высокий уровень рисков, при этом необходимо установить понятные простые правила, защищающие интересы инвесторов.

В качестве мер стимулирования инвестиционной активности целесообразно выделить механизм проектного финансирования, минимизацию рисков для инвесторов на всех стадиях: от подготовки проектов до их реализации, в том числе за счет госгарантий.

Представим на рис. 2 этапы схемы работы «фабрики проектного финансирования».

В проекты должны включаться разные инвесторы – банки, инвесткомпании и пенсионные фонды, при этом возврат капиталовложений инвестора

Т а б л и ц а

Механизм «инфраструктурной ипотеки» в решении проблем рынка государственно-частного партнерства

№ п/п	Проблема рынка государственно-частного партнерства	Роль механизма «инфраструктурной ипотеки»
1	Точечные барьеры в регулировании финансовой сферы и прозрачность в законодательстве	Снижение норм резервирования; – смягчение требований; – прямое соглашение с держателями облигаций; – плата концидента и др.
2	Отсутствие механизмов предпроектного финансирования	Создание фонда предпроектного финансирования; – методическое обеспечение механизма «инфраструктурной ипотеки»
3	Отсутствие финансирования в реализации проектов ГЧП в регионах России	Множественность лиц на публичной стороне; – запуск аналога TIF и др.
4	Отсутствие к equity-инвесторам	Программой «Инфраструктурная ипотека» не предусмотрено решение представленной проблемы

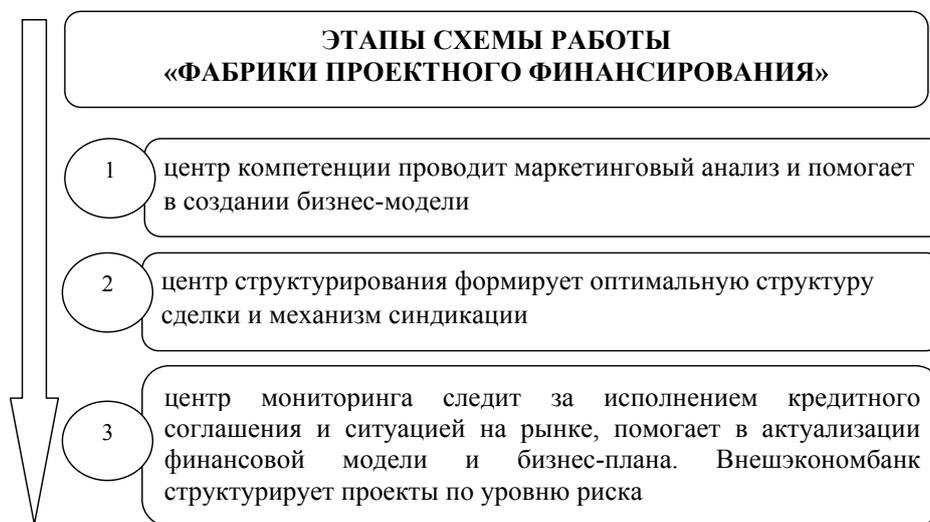


Рис. 2. Этапы схемы работы «фабрики проектного финансирования»

предлагается осуществлять за счет платежей «выгодополучателей» инфраструктурных объектов и использования механизма госгарантий. Речь идет о внедрении «инфраструктурной ипотеки, когда инфраструктурный объект фактически покупается в кредит, полученный от частных инвесторов, а пользователи объектов этот кредит постепенно гасят».

Для запуска такой модели необходимо подготовить комплексный подход к развитию инфраструктуры с привлечением частного капитала. Он должен охватывать все этапы: подготовку, финансирование и реализацию этих проектов.

По мнению Национального Центра ГЧП, главная миссия так называемой программы «Инфраструктурная ипотека» тоже должна быть связана с созданием условий, позволяющих регионам мобилизовать и привлекать собственные ресурсы или

ресурсы иных выгодоприобретателей (крупнейших потребителей инфраструктурных услуг) под будущие эффекты и обязательства по инфраструктурным проектам, в том числе через введение множественности сторон как на публичной, так и на частной стороне.

Представим на рис. 3 механизм «инфраструктурной ипотеки».

Государственная инфраструктурная компания выступает в соглашении на стороне публичного партнера / концедента со своими правами и обязанностями (множественность лиц на стороне публичного партнера / концедента предусмотрена в рамках программы «Инфраструктурная ипотека»). Государственная инфраструктурная компания привлекает финансирование под проект (обязательства в рамках проекта) посредством выпуска обли-

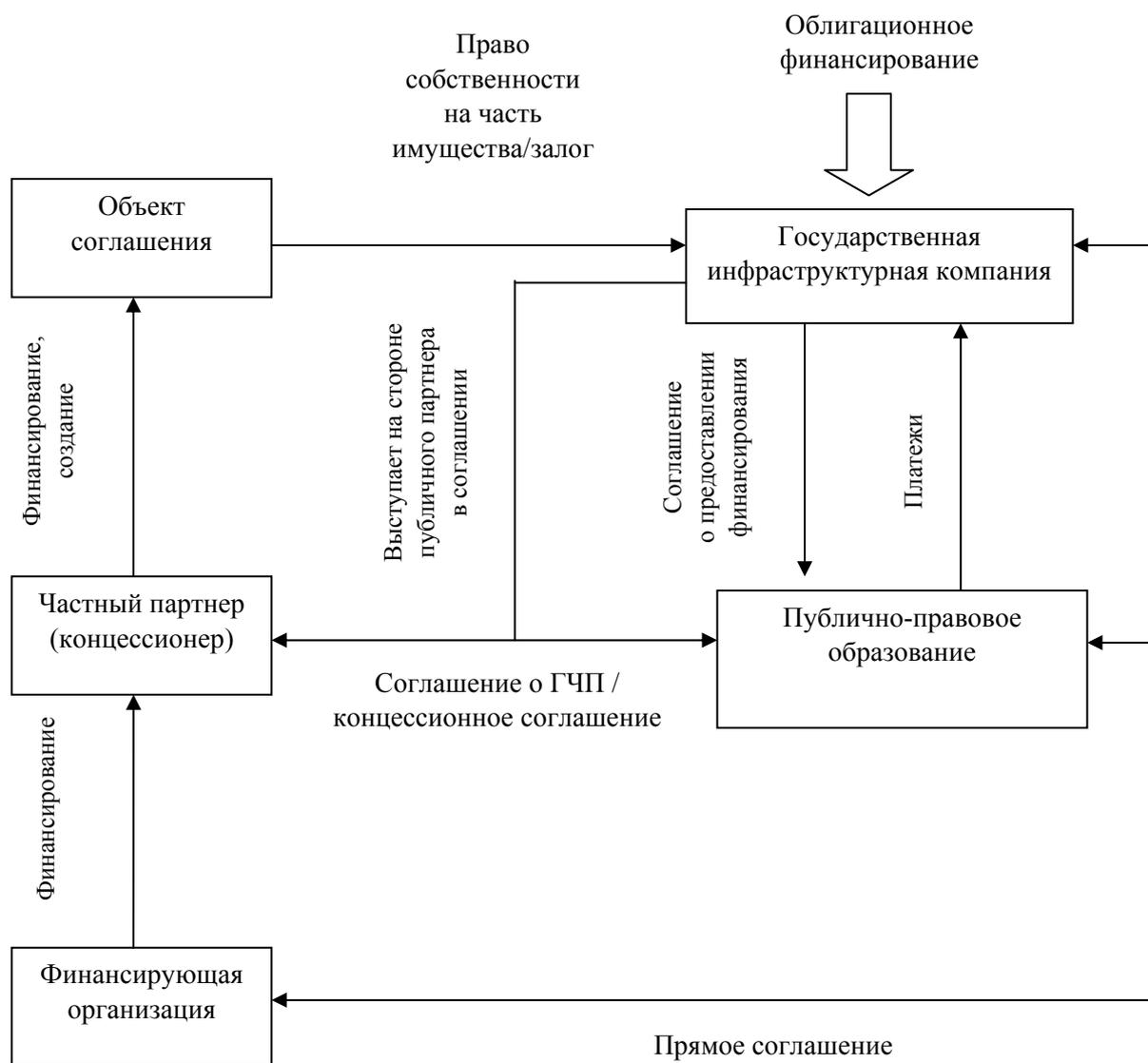


Рис. 3. Механизм «инфраструктурной ипотеки»

гаций, приравненных к суверенным. Государственная инфраструктурная компания предоставляет публично-правовому образованию финансирование на «бюджетное плечо» в проекте на возвратной основе (будущие платежи публично-правового образования по ставке $ОФЗ + \%$) и (или) под долю в части имущества или доходов в проекте и (или) частично на безвозвратной основе, если получателем основных эффектов от реализации проекта является бюджет РФ (при этом Российская Федерация компенсирует потери ГИК за счет прямого трансферта – модификация TIF).

Объект соглашения или его часть также могут использоваться как залог обязательств публично-правового образования перед Государственной инфраструктурной компанией, которая в свою очередь может брать на себя гарантии и обязательства в рамках соглашения о ГЧП / концессионного соглашения и прямого соглашения с финансирующей организацией [7].

Таким образом, в качестве новых финансовых инструментов рассматривается возможность ис-

пользования инфраструктурной ипотеки, облигаций под концессию страховых компаний и займов под налоговый прирост. Также вполне возможно внедрение в практику «забюджетного финансирования», когда из бюджетов перед инвесторами выносятся отдельные долгосрочные финансовые обязательства в инфраструктуру. Благодаря своей гибкости, эффективности и привлекательности с точки зрения макроэкономических факторов, эти методы в системе государственно-частного партнерства позволят направлять дополнительное финансирование в регионы на строительство новых социально значимых объектов.

Фундаментом для внедрения данных механизмов под государственные гарантии станет уже отработанная методика трехстороннего софинансирования инфраструктурных проектов, в рамках которой предоставляется федеральный денежный трансферт для перспективных объектов, создаваемых за счет региональных фондов и частного капитала.

ЛИТЕРАТУРА

1. Докукина И. А. Основные задачи реализации контрактной системы в государственном управлении / И. А. Докукина // Инновационная экономика : перспективы развития и совершенствования. – 2016. – № 8 (18). – С. 72–76.

2. Астафичева Е. Ю. Институциональный механизм развития социально-экономических систем в государственном управлении современной России / Е. Ю. Астафичева // Современное общество и право. – 2012. – № 4 (8). – С. 78–82.

3. Воротников А. Инфраструктурная ипотека – новый механизм финансирования / А. Воротников // Региональная энергетика и энергосбережение. – 2017. – № 4. – С. 60–62.

4. Вертакова Ю. В. Развитие института частно-государственного партнерства в российской инновационной среде / Ю. В. Вертакова, Ю. С. Положенцева // Научные ведомости Белгород. гос. ун-та. Сер.: Эко-

номика. Информатика. – 2012. – Т. 23. – № 13-1. – С. 75–82.

5. Парахина Л. В. Управление инновационным развитием в региональной экономической системе : стратегический подход / Л. В. Парахина // Новые подходы и технологии эффективного управления в глобальной экономике. Материалы XI Международной научно-практической конференции. – Орел : Изд-во ОГУ, 2016. – С. 116–121.

6. Плотников В. А. Частно-государственное партнерство в организации профессионального образования в интересах российской промышленности / В. А. Плотников, Ю. В. Вертакова // Экономика и управление. – 2012. – № 11 (85). – С. 36–40.

7. Колосов А. С. Компаративный анализ зарубежной практики организации государственно-частного партнерства / А. С. Колосов, И. Е. Рисин, Е. Ф. Сысоева // Известия Юго-Запад. гос. ун-та. – 2012. – № 1–2 (40). – С. 117а–124.

Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС

Полянин А. В., декан факультета «Государственное, муниципальное управление и экономика народного хозяйства», профессор кафедры «Менеджмент и государственное управление»

E-mail: polyanin.andrei@yandex.ru

Тел.: +7 (4862) 71-49-13

Central Russian Institute of Management, Branch of RANEPА

Polyanin A. V., Dean of the Faculty of State, Municipal Management and Economy of the National Economy, Professor of the Management and Public Administration Department

E-mail: polyanin.andrei@yandex.ru

Тел.: +7 (4862) 71-49-13

Головина Т. А., заведующая кафедрой «Менеджмент и государственное управление»

E-mail: golovina_t78@mail.ru

Тел.: +7 (4862) 71-49-13

Golovina T. A., Head of the Management and Public Administration Department

E-mail: golovina_t78@mail.ru

Tel.: +7 (4862) 71-49-13

Авдеева И. Л., доцент кафедры «Менеджмент и государственное управление»

E-mail: i-avdeeva-i@yandex.ru

Тел.: +7 (4862) 71-49-13

Avdeeva I. L., Associate Professor of the Management and Public Administration Department

E-mail: i-avdeeva-i@yandex.ru

Tel.: +7 (4862) 71-49-13