

Почему не работают механизмы государственно-частного партнерства*

А.В. БАЖЕНОВ, директор Дирекции государственно-частного партнёрства Внешэкономбанка, Москва

Автор поделился своим видением тех проблем в сфере государственно-частного партнерства, которые необходимо учесть при актуализации Стратегии развития Сибири. Он также рассказал об опыте Внешэкономбанка по финансированию инфраструктурных проектов, о факторах, препятствующих бюджетным инвестициям в инфраструктуру, и о новых законопроектах, призванных снять существующие ограничения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, институциональные ограничения, развитие инфраструктуры, Фонд развития Дальнего Востока

На мой взгляд, главная задача, которая возникает при реформатировании программы развития Сибири, – определить те проекты, которые будут в нее включены. Это должны быть комплексные проекты, рассчитанные на привлечение частных инвестиций. Уповать только на бюджетное финансирование сегодня не приходится, даже в рамках целевой государственной программы (если такая будет сформирована). И дело не только в ограниченности реальных возможностей бюджета. К сожалению, в России существуют определенные институциональные проблемы, препятствующие привлечению бюджетных инвестиций в развитие инфраструктуры.

Простой пример – почти полная недееспособность Фонда развития Дальнего Востока и Байкальского региона, в который Внешэкономбанк в 2011–2012 гг. вложил 15 млрд руб. Очень жесткая инвестиционная декларация этого фонда, сформированная в соответствии с правилами предоставления бюджетных субсидий, не позволяет ему инвестировать не только в проекты на стадии формирования (а проектные работы часто

* Для подготовки публикации использовано выступление А.В. Баженова на совместном заседании Совета при полномочном представителе Президента РФ в Сибирском федеральном округе и Совета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» 2 октября 2013 г. в Омске.

довольно затратны), но и в уже сформированные инфраструктурные проекты, поскольку механизмы его участия в развитии железнодорожной инфраструктуры, сетевого хозяйства отсутствуют, а в действующем законодательстве определения производственной инфраструктуры вообще нет. Из всех инфраструктурных объектов фонд может вложиться лишь в проекты развития автодорог – но только на конкурсной основе.

В результате приходится признать, что сформированные в 2000-е годы механизмы корпоративного финансирования инфраструктуры стали тормозом для экономического развития регионов, в которых сегодня именно инфраструктурные ограничения являются определяющими.

В этом смысле популярная в некоторых кругах идея о создании госкорпорации по развитию Сибири (если такое предложение будет сформировано) также не представляется очевидным решением проблемы. Если такая корпорация будет заниматься бюджетным финансированием – все понятно, но если предполагается через эту структуру привлекать в инфраструктурные проекты внебюджетные инвестиции и затем их каким-то образом возвращать, то опять возникает вопрос: какая экономическая модель закладывается в реализацию такого рода проектов.

Модель Tax Increment Financing¹, при которой государство может поделиться результатами экономического роста в виде дополнительных бюджетных доходов с инвесторами, обеспечившими этот рост, и с регионами, сегодня в России не работает. Это хорошо видно на примере ОАО «РЖД»: железная дорога сегодня может возвращать свои инвестиции только за счет результатов общего экономического роста, а не тарифной выручки.

Другая проблема, которая высветилась в ходе реализации программы по Дальнему Востоку, и ее нужно учесть при апгрейде Стратегии развития Сибири: большое количество заявленных инвестиционных проектов не обязательно говорит о том, что эти проекты на самом деле существуют. Содержательный анализ около 3000 проектных предложений, заявленных

¹ Механизм Tax Increment Financing (TIF) предполагает возмещение затрат на создание инфраструктуры из бюджетных средств за счет налогов, получаемых в результате реализации инвестиционного проекта после ввода объектов инфраструктуры в эксплуатацию.

субъектами Дальнего Востока и Забайкалья, показал, что по большинству из них не были рассчитаны ни финансовая модель, ни механизмы возврата инвестиций, то есть, в строгом смысле слова, это не проекты, а лишь заявки на бюджетное финансирование. Но эти заявки, к сожалению, не могут стать основой ускоренного инвестиционного развития.

В этой связи в рамках стратегии Фонда развития Дальнего Востока и Забайкалья было предложено сформировать ряд комплексных проектов развития территорий, где было бы увязано развитие инфраструктуры и промышленности, аналогично тому, как это делалось в СССР – в формате территориально-производственных комплексов, а в нынешней России – в Нижнем Приангарье (Красноярский край) и Южной Якутии. Такой подход позволяет сбалансировать бюджетные и внебюджетные инвестиции, дополнительные доходы бюджета и развитие коммерческих проектов.

Как показывают расчеты, за счет дополнительных доходов от коммерческих проектов, реализуемых параллельно со строительством инфраструктуры, бюджетные инвестиции могут «отбиться» в Нижнем Приангарье за 18 лет, в Южной Якутии – за 14 лет. Это достаточно серьезные сроки, но они просчитываются, и под них можно привлекать средства, например, в рамках предлагаемых механизмов Фонда национального благосостояния или пенсионных фондов.

Но здесь я должен обратить внимание руководителей регионов: в госпрограмме развития Дальнего Востока нет ни копейки бюджетных инвестиций, выделенных на подготовку конкурсов по привлечению частных инвесторов. Это означает, что деятельность государства по привлечению внебюджетных инвестиций в развитие инфраструктуры на самом деле не планируется, и решения о подготовке такого рода проектов должны приниматься на уровне регионов.

Те регионы, которые в этом проявляют инициативу, могут рассчитывать на полное содействие Внешэкономбанка. Например, развивается сотрудничество по ряду проектов с Красноярским краем, Омской и Иркутской областями. В Астраханской области отработана (пусть и с определенными поправками) модель развития инфраструктуры дошкольного образования в муниципалитетах (создан большой сетевой

проект с одним инвестором, т.е. тема переведена на индустриальную основу), в Нижнем Новгороде реализуется механизм, связанный с возможностью строительства мостов на условиях контракта жизненного цикла.

Но распространению подобного рода практики мешает отсутствие предложений. Например, тот же самый Фонд развития Дальнего Востока сегодня планирует участвовать в конкурсе на строительство моста через Лену в Якутии, но в других регионах, включая территорию Сибирского федерального округа (СФО), нет таких конкурсов, в которых он мог бы участвовать.

Сегодня много говорится о развитии нормативно-правовой базы в сфере государственно-частного партнерства (ГЧП). К сожалению, процесс прохождения законопроекта об основах ГЧП сопровождается трудностями, поскольку ряд министерств и ведомств пытается подвести его под законодательство о госзакупках: ужесточить условия, связанные с конкурентным отбором частного партнера, что фактически может привести к соревнованию только по цене. Естественно, мы возражаем против этого, поскольку такой подход полностью извращает смысл привлечения частного инвестора, который бы отвечал не за процесс, а за результат...

Одновременно идет работа еще над двумя нормативно-правовыми актами, которым меньше уделяется внимания в прессе, но они тоже могут помочь снять часть тех ограничений, о которых я рассказывал. В частности, Минэкономразвития РФ подготовило законопроект об изменениях в концессионное законодательство. В нем предлагается ту модель контрактов жизненного цикла, которая сегодня существует для автодорог, распространить на все другие виды общественной инфраструктуры.

Вкратце модель выглядит следующим образом: частный инвестор должен за свой счет не только спроектировать и построить дорожный объект, но и обеспечить его эксплуатацию в течение длительного периода времени. А государство через систему фондов постепенно погашает ему часть расходов в виде платы «за доступность».

Сейчас законопроект, предусматривающий соответствующие поправки в закон «О концессионных соглашениях»,

находится в правительстве и должен быть внесен в Госдуму. Если он будет принят, появятся новые возможности развития энергосетей, социальной инфраструктуры и так далее.

Вопрос об участии бюджетного механизма в этой системе регулируется нормативным актом, который, к сожалению, бесконечно долго проходит все инстанции, хотя его уровень – это постановление правительства. Речь идет об изменении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда, в непосредственной увязке со снятием инфраструктурных ограничений для производственных проектов частного бизнеса. Очень важно, что этот механизм не содержит никаких противоречий с Бюджетным кодексом, поскольку бюджетные ассигнования для расчетов за внебюджетное строительство планируются не на стадии строительства, а на стадии эксплуатации, и он позволяет приступить к реализации многих уже существующих проектов. Механизм уже фактически согласован с министерствами экономики и регионального развития, а также с Внешэкономбанком, но есть возражения со стороны Минфина...

Идет работа и над следующим важным законопроектом – о стратегическом планировании. На примере проекта «Белкомур» в Северо-Западном федеральном округе планируется отработать модель привлечения бюджетных инвестиций на этапе подготовки проекта. Здесь проблема в следующем: кто должен брать на себя риски, связанные с возможной неэффективностью проекта. Понятно, что если он окажется состоятелен, можно будет двигаться дальше с привлечением внебюджетных инвестиций, но если нет, нужно найти механизм компенсации соответствующих затрат.

Должен отметить, что если не заикливаться на механизмах государственно-частного партнерства, в бизнес-практике существуют вполне рабочие механизмы поддержки предпроектной деятельности, и они позволяют привлекать существенные внебюджетные источники к реализации проектов, связанных с развитием социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры. Но решения, ориентированные на дополнительный экономический рост и связанные со снятием инфраструктурных ограничений, могут появиться только после тех институциональных изменений, о которых я говорил.