

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Л.Е. Филиппова,

преподаватель кафедры мировой экономики Белорусского государственного экономического университета

В настоящее время в рамках экономической глобализации усиливается тенденция к активизации отношений государства и частного бизнеса в направлении проникновения капитала в сферу государственной собственности. Одновременно изменяются функции государства и задачи, связанные с разгосударствлением отдельных сфер экономики внутри страны, распространением и расширением влияния частного сектора на мировую экономику. В связи с этим неотъемлемым условием эффективного функционирования рыночной экономики является конструктивное взаимодействие бизнеса и государственных институтов. В зарубежной практике одним из способов такого взаимодействия является государственно-частное партнерство (ГЧП).

Во многих иностранных и российских источниках ГЧП определяют как совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государственного и частного секторов для решения общественно значимых задач и/или достижения социально значимого эффекта на взаимовыгодных условиях¹ [8]. Несомненно, само значение понятия «партнерство» в теории и на практике должно предусматривать равноценные и равнозначные проявления как со стороны государства, так и со стороны бизнеса, поскольку и те и другие заинтересованы в увеличении собственного и совокупного доходов (эффективных результатов, позитивных достижений и т. д.). При этом государство не бывает свободным от выполнения своих социально ответственных функ-

ций, связанных с общенациональными интересами, а бизнес, в свою очередь, всегда остается источником и ускорителем процесса приращения общественного богатства. Именно частное предпринимательство отличаются мобильность, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям.

Проекты, реализуемые на принципах ГЧП, характеризуются существенной экономией на издержках по сравнению с традиционными методами финансирования и значительно более высокой степенью заинтересованности сторон в получении результата. Так, по данным британского Министерства финансов, 88% всех проектов ГЧП были реализованы в установленные сроки, 78% – не вышли за рамки первоначальных бюджетов. С другой стороны, 70% всех строительных проектов, осуществляемых традиционными методами, были завершены с опозданиями и с превышением расходной сметы [9]. В Канаде экономия средств по крупным проектам составляет 17%; согласно исследованиям, проведенным в США, в случае партнерств расходы на услуги снижаются в большинстве случаев на 20–50% [6].

В целом, преимущества в эффективности партнерских отношений по сравнению с обычной практикой слагаются из следующих составляющих:

- экономия бюджетных средств. Многие ресурсоемкие проекты не могли бы состояться при ограниченности возможности финансирования из общественных источников;
- рациональное распределение рисков, позволяющее обоим партнерам минимизировать их;
- более короткие сроки принятия управленческих решений при реализации проекта;

¹ В качестве «частного сектора» выступает партнер, предоставляющий свои финансовые и иные ресурсы, а также товары или услуги с целью получения прибыли (частные компании, банки, международные финансовые организации и др.). Государственный сектор объединяет все «не частное», т. е. государственную власть, местную и муниципальную власть, общественные организации.

- повышение качества и расширение предложения инфраструктурных услуг, имеющие своим следствием в конечном счете рост благосостояния населения.

Актуальность применения государственно-частного партнерства в нашей республике трудно переоценить. Частные инвестиции в такие секторы экономики, как строительство, здравоохранение, образование, являющиеся традиционными для ГЧП, остаются минимальными. Согласно данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, доли инвестиций в эти сферы составили 3,7, 4,2 и 1,5% соответственно [7]. Вместе с тем ограниченность бюджетных средств для финансирования данных секторов экономики свидетельствует об очевидной необходимости привлечения частных инвесторов.

Партнерство, в отличие от традиционных отношений, создает свои базовые модели финансирования, отношений собственности и методов управления. Использовать преимущества ГЧП оказывается возможным в рамках его разнообразных форм и методов. Накопленный к настоящему времени перечень этих форм позволяет при безусловном сохранении важнейших национальных объектов в государственной собственности передавать часть полномочий собственника частному сектору.

Формы реализации государственно-частного партнерства

Существенным фактором успешного развития государственно-частного партнерства является правильность выбора механизма, который обеспечивает, с одной стороны, экономию бюджетных средств, а с другой стороны, расширяет круг возможностей власти по предоставлению разнообразных услуг населению, например более современных услуг в медицине, образовании и других сферах.

Выбор конкретной формы государственно-частного партнерства зависит от ряда факторов, среди которых можно выделить:

- структуру собственности в рамках проекта;
- распределение рисков при создании объектов и их эксплуатации;

- особенности конкурсных процедур;
- формы обеспечения и размер финансовой поддержки со стороны государственного сектора.

Формы государственно-частного партнерства включают совокупность отношений, определяющих объект государственно-частного партнерства в виде концессии (различных организационных типов), лизинга, соглашения о разделе продукции, государственного заказа и т. д. [5]. Они отличаются степенью ответственности, которую государство и частный сектор берут на себя за эксплуатацию и техническое обслуживание проекта; размером капитальных вложений и текущего финансирования; уровнем риска и обязанностей государства и бизнеса; правами собственности на активы; длительностью сотрудничества.

Рассмотрим некоторые наиболее распространенные формы ГЧП.

1. **Совместное предприятие** (Joint Venture) как схема партнерства является альтернативой приватизации, что особенно актуально в контексте возможной социальной важности передаваемого в совместное управление объекта.

Наиболее распространенной формой ГЧП на муниципальном уровне за рубежом является акционирование. Смешанные предприятия, в которых в разных долях присутствует частное и государственное имущество, являются, в частности, наиболее используемым способом решения различных коммунальных проблем на принципах такого партнерства.

В рамках соглашения о создании и функционировании совместного предприятия за государственной и частной сторонами проекта закрепляются не только риски и прибыли, но и обязательства по осуществлению инвестиционной политики в отношении проекта государственно-частного партнерства [11]. Причем распределение рисков, ответственности и прав собственности происходит в полном соответствии с долями частной и государственной/муниципальной сторон в акционерном капитале предприятия.

Типичный вариант организации проектов совместными усилиями муниципальных властей и частного предприниматель-

ства выглядит следующим образом. Под проект создается совместное предприятие-исполнитель, в капитале которого с целью сохранения общественного контроля преобладает коммунальное имущество (не менее 50,1%). Тем самым максимальная доля частного капитала ограничивается 49,9%, т. е. контрольный пакет в любом случае сохраняется в руках муниципальных властей. Одновременно с этим организуются минимально необходимые структуры предприятия-исполнителя, определяются источники и порядок финансирования исполнения проекта, согласовываются рамочные условия деятельности участников. В результате потребитель получает продукт (товары, работы и услуги) «из одних рук» [5]. Поэтому, исходя из мировой практики, источником финансирования проекта могут быть средства, предоставляемые кредитными организациями на возвратной основе, и целевые средства из-за рубежа (например, средства целевых фондов Европейского союза).

2. **Концессии** являются наиболее развитой, прогрессивной и комплексной формой ГЧП. Во-первых, они, в отличие от контрактных отношений, носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от совместных предприятий. В-третьих, у государства, тем не менее, в рамках как концессионного договора, так и публично-правовых норм в целом остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии или законодательства, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов в концессиях.

Концессии доминируют среди других форм в партнерских отношениях государства и бизнеса. Так, по данным Международного банка реконструкции и развития (МБРР), в развивающихся странах и странах с переходной экономикой на концессии приходится более 60% заключаемых государством контрактов в сфере транспортной инфраструктуры, также лидируют кон-

тракты в сфере ЖКХ [10]. Еще в 1882 г. во Франции был заключен контракт муниципальных властей на 15 лет с братьями Перрье, которые обязались поставлять воду в Париж. В настоящее время около 70% населения города обеспечиваются водой частными фирмами на условиях концессии.

В процессе развития партнерских отношений концессии позволяют государству:

1) при неизменном сохранении объекта в общественной (государственной и муниципальной) собственности передавать его во владение и пользование частному сектору на возвратной основе при строгом контроле за деятельностью концессионера;

2) переложить функции строительства, эксплуатации, содержания объектов общественной собственности, и в первую очередь в сфере производственной и социальной инфраструктуры, на частный сектор;

3) обеспечить техническое и технологическое развитие государственных и муниципальных производств, объектов и услуг;

4) создать условия и предпосылки для эффективного функционирования производственных объектов, находящихся в общественной собственности, оптимального управления ими, рациональной эксплуатации природных ресурсов, защиты окружающей среды;

5) более полно реализовывать принципы социальной справедливости при оптимизации государственного вмешательства в экономику;

6) формировать конкурентные рынки в сфере отдельных сегментов государственной и муниципальной собственности;

7) получать концессионные платежи в бюджеты всех уровней.

Заинтересованность бизнеса в концессиях проявляется в следующем.

1. Зарубежная компания получает в долговременное управление государственные активы, ей не принадлежащие, часто на льготных условиях платы за концессию.

2. Вкладывая инвестиции, концессионер имеет достаточные гарантии их возврата, поскольку государство как партнер несет определенные риски по обеспечению минимального уровня рентабельности. В отдельных случаях (проекты в коммунальной сфере, водо-, газо-, теплоснабжения)

государство идет на то, чтобы доплачивать из бюджета концессионеру при условии повышения им качества обслуживания.

В рамках концессии как формы ГЧП выделяют различные концессионные механизмы. Наиболее распространенными из них являются: BOT (Build, Operate and Transfer) – «строительство, управление, передача»; BTO (Build, Transfer and Operate) – «строительство, передача, управление»; BOO (Build, Own and Operate) – «строительство, владение, управление» либо ROO (Rehabilitate, Own and Operate); BBO (Buy, Build, Operate) – «покупка, строительство, управление». Так, предпочтительными механизмами для бизнеса являются BOO, BOOT, BOTT, DBFO-контракты. Наибольшим влиянием частного сектора характеризуются проекты *на строительство, владение и управление* (BOO-projects), когда права собственности на проект остаются в проектной компании в течение всего срока жизни проекта. Для государства привлекательными являются механизмы BOT и BTO (*на строительство, управление и передачу прав собственности*), когда права собственности на инвестируемый объект даже в течение действия заключенного контракта остаются у государства.

Данные концессионные механизмы представлены на рис. 1.

3. Контрактная форма ГЧП представляет собой соглашение между органами государственной и/или муниципальной власти и частным партнером, построенное на существующих нормах законодательства, определяющее действия, подлежащие исполнению каждой из сторон контракта, и

ответственность за выполнение (невыполнение) этих действий. В связи с этим объектом являются контрактные отношения, возникающие в проектах ГЧП.

Существует следующая классификация контрактов ГЧП с позиции необходимости привлечения для их реализации инвестиций:

- контракты, повышающие эффективность деятельности уже существующего объекта;
- контракты, в рамках которых планируется создание новых или глубокая модернизация уже существующих объектов инфраструктуры.

К первому типу ГЧП относятся такие контрактные формы партнерств, как сервисные контракты и контракты на управление. В их рамках не предусмотрена передача прав собственности в частный сектор, как и создание новых инфраструктурных объектов. Вместе с тем контракты на управление все же привлекают частные инвестиции.

Значительно более сложными моделями ГЧП являются контракты, в рамках которых предполагаются серьезная реконструкция и модернизация уже существующих или создание новых объектов, в том числе социальной инфраструктурной сети. К таким контрактам относят контракты аренды и концессионные соглашения. Специфика этих моделей заключается в необходимости привлечения, использования и страхования значительных объемов инвестиций, причем в значительной мере из частного сектора.

4. Специальная (особая) экономическая зона как форма ГЧП представляет собой определенную часть территории, на

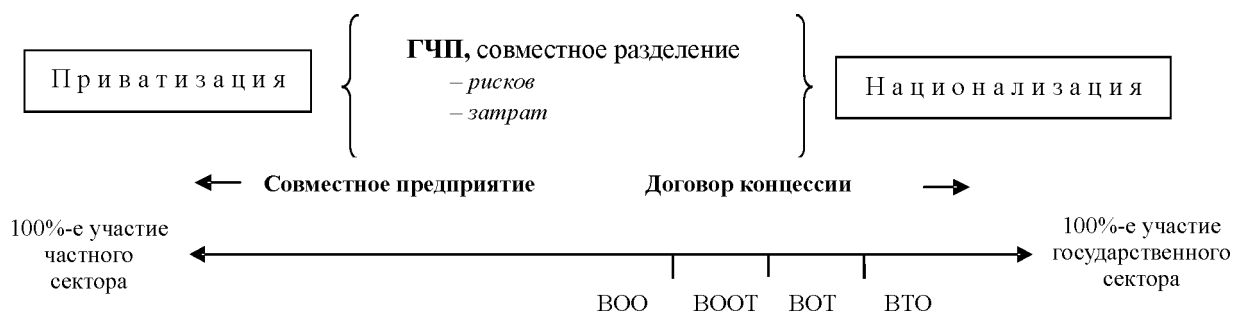


Рис. 1. Основные механизмы ГЧП в зависимости от права собственности частного сектора на объект.

Источник. Авторская разработка.

которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, включающий в себя предоставление налоговых, таможенных и административных преференций, льготного режима землепользования, а также гарантий от возможных неблагоприятных изменений в законодательстве о налогах и сборах.

Основными целями создания ОЭЗ являются развитие обрабатывающих высокотехнологических отраслей, производство новых видов продукции, развитие транспортной инфраструктуры, туризма, санитарино-курортной сферы и др.

Главные конкурентные преимущества ОЭЗ – это созданные проекты за счет бюджетных средств инженерной, транспортной, социальной и иной инфраструктуры, льготные таможенный и налоговый режимы, а также дружеская среда администрирования бизнеса.

Мера конкретного участия государства и частного бизнеса, а также условия их сочетания могут существенно различаться (рис. 2). Так, частный компонент в партнерствах может выступать в качестве одной из сторон контракта (чаще всего это контракты на поставку товаров и услуг для государственных нужд, контракты технической помощи, контракты на управление),

когда права собственности жестко разделены. К партнерствам с разделенными правами собственности относят также соглашения о разделе продукции и лизинговые (арендные) соглашения. При заключении концессионных соглашений всех типов предполагается частичная передача некоторых правомочий собственности от государственного к частному партнеру (обычно правомочия пользования, владения и управления). Акционерное, или долевое участие частного капитала в государственном предприятии (совместное предприятие), предполагает более высокий уровень интеграции государственного и частного капиталов в реализации партнерских отношений для достижения социально и экономически значимых целей. В рамках каждой из этих основных форм ГЧП создается возможность использовать эффективные системы стимулов, соответствующие концентрации прав собственности.

Актуальные формы ГЧП в Республике Беларусь и проблемы их реализации

Среди рассмотренных механизмов ГЧП наиболее актуальным для Республики Беларусь на данный момент является договор концессии.

В 1991 г., в начале экономических преобразований в стране, законами «Об инвестиционной деятельности в Республике Беларусь» и «Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь» инвесторам было дано право осуществлять концессии. Однако в правовом поле отсутствовали процедурные нормы по заключению и исполнению таких договоров, а также признаки самих этих договоров.

В настоящее время Инвестиционным кодексом определено, что под концессией понимается договор, заключаемый государством с концессионером о передаче на возмездной основе на определенный срок права на осуществление на территории Беларуси отдельного вида деятельности, на которую распространяется исключительное право государства, либо права пользования имуществом, находящимся в республиканской собственности. Согласно ст. 13

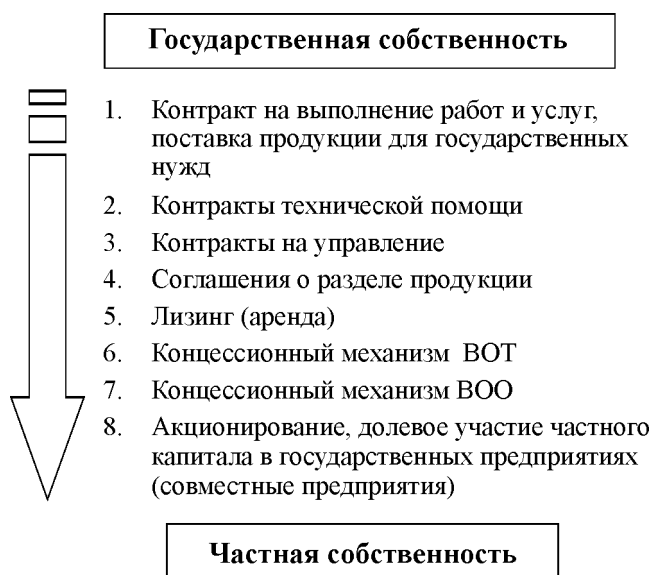


Рис. 2. Формы государственно-частного партнерства в зависимости от прав собственности, которые они предоставляют.

Источник. [5].

Конституции, к исключительной собственности Республики Беларусь относятся недра, воды, леса, а в собственности государства находятся земли сельскохозяйственного назначения.

Действующее законодательство о недрах и природных ресурсах устанавливает максимально возможные сроки для использования недр, а именно 25 лет со дня предоставления их в пользование (ст. 13 Кодекса Республики Беларусь о недрах), для водных объектов – до 25 лет (ст. 29 Водного кодекса Республики Беларусь), земель – до 99 лет (ст. 45 Кодекса Республики Беларусь о земле), лесов – до 15 лет (ст. 37 Лесного кодекса Республики Беларусь). Для сравнения: законодательством Украины определен срок концессионного договора не менее 10 и не более 50 лет. Закон Республики Молдова «О концессиях» регламентирует срок концессионного договора не более 50 лет. В Российской Федерации отсутствует законодательное регулирование вопроса о сроках концессии. Максимальный срок действия концессионных договоров за рубежом составляет 30–50 лет. Мировая практика свидетельствует о том, что договоры, заключаемые на более продолжительный срок, перестают действовать по различным обстоятельствам.

Целесообразно сравнить концессии с арендой, так как Гражданский кодекс (ГК) регулирует лишь арендные отношения и, на первый взгляд, аренда и концессии равнозначны. Нормы, содержащиеся в законодательстве об аренде, будут применяться к концессионному договору постольку, поскольку иное не предусмотрено Инвестиционным кодексом и другими актами законодательства, регулирующими отношения по пользованию имуществом на основе концессий. В соответствии со ст. 578 ГК Республики Беларусь, объектами аренды могут являться земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудование и др. [3].

Существуют следующие виды концессионных договоров: полный концессионный; о разделе продукции; об оказании услуг. При полном концессионном договоре за концессионером сохраняется право соб-

ственности на произведенную им продукцию. Концессионный договор о разделе продукции устанавливает условия, согласно которым произведенная продукция делится между концессионером и Республикой Беларусь в порядке и размерах, определяемых договором. В соответствии с договором об оказании услуг (выполнении работ), право собственности на произведенную продукцию передается республике, концессионер же за оказанные им услуги (выполненные работы) получает вознаграждение.

Все перечисленные договоры могут содержать разные условия уплаты налогов и других обязательных платежей, установленных законодательством, или порядок освобождения от этих платежей. В полном концессионном договоре обязательно предусматриваются платежи за право пользования объектом концессии и, при необходимости, обязанность концессионера реализовать часть произведенной продукции на внутреннем белорусском рынке. В концессионный договор об оказании услуг (выполнении работ) может включаться положение о выкупе концессионером части произведенной им продукции или получении вознаграждения непосредственно в виде части этой продукции.

Первый перечень концессионных объектов утвержден Указом Президента Республики Беларусь № 44 от 28.01.2008 г. В него вошли 4 объекта, предложенных для передачи инвесторам в концессию: месторождения гипса «Бриневское», железных руд «Околовское» и «Новоселковское», бентонитовых глин «Острожанское». В официальном комментарии к документу отмечается, что это позволит привлечь иностранные инвестиции, освоить месторождения полезных ископаемых и создать на их базе производственные мощности, новые рабочие места, обеспечить дополнительные заказы на производство машин и оборудования.

Инвестиционные предложения ряда компаний, в основном иностранных, уже есть. В освоении железных руд на территории Беларуси заинтересована австралийская компания «Минералоджи». Речь идет о двух месторождениях, объявленных в концессию, — Новоселковском (Корелич-

ский р-н, Гродненская обл.) и Околовском (Столбцовский р-н, Минская обл.). На базе второго строительство нового горнообогажительного комбината оценено в 553 млн долл. США. По предварительным данным, годовая прибыль от реализации продукции нового предприятия составит около 7 млн долл. США при сроке окупаемости капитальных вложений в освоение месторождения 26 лет. Планируется, что на комбинате ежегодно будут получать до 4 млн т железной руды. Потребителем сырья станет Белорусский металлургический завод. Уже разработана технологическая схема обогащения руды этого месторождения и получен качественный магнетит, пригодный для дальнейшей переработки.

По расчетам геологов, эксплуатационные запасы Околовского месторождения составляют около 158 млн т руды при среднем содержании магнетитового железа 13,55%. Этого достаточно для эксплуатации месторождения на протяжении 40 лет. В перспективе здесь также смогут получать сырье для производства фосфора и золота.

Близко к промышленной кондиции содержание железа в рудах Новоселковского месторождения. Кроме того, в небольшом количестве найдены титан и ванадий. Суммарные запасы двух белорусских месторождений оцениваются в 1,5 млрд т руды.

Инвестиционные договоры по проекту глубокой переработки бурых углей и горючих сланцев подписаны с люксембургской компанией «Polar Stars Group». Стоимость освоения и промышленной разработки Житковичского месторождения оценена в 650 млн долл. США при плановой окупаемости 5 лет. В целом же, стоимость проектов по добыче бурых углей и их переработке в моторное топливо может достичь 2–3 млрд долл. США. Это позволит к 2015–2017 гг. получать до 600 тыс. т моторного топлива. Соответственное технико-экономическое обоснование подготовлено белорусскими и украинскими учеными [2].

Интерес к разработке белорусских месторождений мела проявили российские компании «Итера» и «Базэлемент». Их дочерние предприятия в ближайшее время приступят к освоению нескольких новых

месторождений в различных странах СНГ. В Беларуси в зоне интересов двух компаний оказалось Добрушское месторождение мела. На начальном этапе россияне проведут доразведку месторождения, вложив около 1 млн долл. США. Если подтвердится, что залежи мела имеют промышленный интерес, будет построен завод по производству цемента сухим способом мощностью до 2 млн т в год [2].

В Госкомимущества также рассматривают возможность передачи в концессию автомобильных дорог Беларуси. По мнению авторов идеи, это поможет решить задачи развития придорожного сервиса. Такая практика имеет место в Украине. Объектами концессии могут стать исторические архитектурные памятники, старинные замки.

Следует отметить, что в республике механизмы передачи природных ресурсов комиссионерам, условия налогообложения концессионной деятельности, льготы по налоговым и таможенным платежам для концессионеров, вопросы распоряжения валютной выручкой по концессионным соглашениям требуют дальнейшей доработки. Это также свидетельствует о необходимости принятия специального закона о государственно-частном партнерстве, регулирующего в том числе вопросы концессионного права.

Рекомендации по внедрению на практике форм государственно-частного партнерства

Для эффективного использования различных форм государственно-частного партнерства в Республике Беларусь требуется постановка и решение следующих задач.

1. Разработка концепции и стратегии государственно-частного партнерства, которые должны включать:

- а) цели, задачи и принципы развития государственно-частного партнерства;
- б) этапы его эволюции;
- в) организационную структуру и систему управления, предусматривающую функции ее отдельных звеньев, правило «одной двери» и т. п.;
- г) механизм и инструменты;
- д) перечень законодательных актов на уровне республики.

Необходимо также определить орган государственной власти, ответственный за подготовку этого пакета законов и сроки исполнения.

2. Создание необходимой институциональной правовой, экономической, организационной среды:

а) формирование достаточно полной и замкнутой законодательной базы по концессиям, включающей нормативные акты и подзаконные документы;

б) формирование других элементов институциональной среды: органов исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы государственно-частного партнерства (в первую очередь, концессий), финансово-экономических институтов, обеспечивающих инвестирование и гарантирование частных инвестиций (например, Агентство по гарантированию инвестиций), независимых организаций, осуществляющих экспертизу проектов и консалтинг, управляющих компаний, ассоциаций, объединений, фондов и т. п.

3. Создание специального органа (например, Республиканского агентства по государственно-частному партнерству или по концессиям), который будет реализовывать политику ГЧП в Беларуси и отвечать перед Президентом, Правительством и обществом за весь комплекс вопросов государственно-частного партнерства. Он должен быть достаточно самостоятельной и полномочной структурой, иметь целью изучение всего спектра проблем государственно-частных партнерств (юридических, организационных, финансовых, экономических) и подготовку методической, нормативной, правовой, инструментальной базы для развертывания и развития государственно-частного партнерства в Республике Беларусь.

4. Подготовка специалистов в области концессий, создание благоприятного общественного мнения для передачи частному сектору функций владения и пользования объектами государственной и муниципальной собственности, обеспечение доверия общественности к этому новому для современной Беларуси типу хозяйственных отношений, а также обеспечение прозрачности деятельности бизнеса. Развитие государственно-частного партнерства, и преж-

де всего концессий, по своим масштабам, глубине и степени проникновения в систему сложившихся хозяйственных отношений вполне может сравниться с приватизационными процессами, поскольку объектом партнерства в Беларуси уже в ближайшее время могут стать предприятия отраслей социально-производственной инфраструктуры. От того, насколько полной, непротиворечивой, качественной будет законодательная база, институциональная среда, экономическая и организационная проработка всех аспектов этой проблемы, во многом зависит успех реализации этого крупного социально-политического и экономического преобразования хозяйственных отношений в стране.

Для развития ГЧП необходимо создание специального закона о ГЧП. В данный момент уже имеется законопроект «О государственно-частном партнерстве», в котором отражены концептуальные основы ГЧП, роль и функции его участников, основные механизмы, прописаны риски [4]. Вместе с тем законопроект включает лишь общие положения, что предусматривает их дальнейшую детальную проработку.

Особого внимания требуют следующие сферы деятельности.

1. **Банковская сфера.** Наиболее распространенными рисками для белорусских банков при кредитовании частных инвесторов в ГЧП являются:

- *риск разрыва отношений со стратегическим партнером* (в случаях, когда стратегический партнер обеспечивает основной объем сбыта и/или является ключевым поставщиком сырья). Способы минимизации риска: 1) заключение контрактов типа «бери и плати» (take and pay – контракт, на основании которого покупатель платит согласованную цену за продукцию, но не обязан ее покупать) или «бери или плати» (take or pay – контракт, на основании которого покупатель обязательно должен купить продукцию, а в случае отказа обязан полностью заплатить за нее); 2) использование *триггерной структуры*², что предполагает

² Триггер (англ. trigger – спусковой крючок) – условие кредитного соглашения, при котором автоматически могут проявляться неожиданные последствия, например требование досрочного погашения кредита.

создание резервного фонда при наступлении определенных условий. Например, при сооружении электростанций для компании Entergy (США) риски несоблюдения кредитных соглашений со стороны проектной компании были смягчены для кредитора тем, что при падении коэффициента обслуживания задолженности ниже 2,0 распределение денежных потоков в адрес инициатора не производилось и все средства, накапливавшиеся после обслуживания займа, направлялись в резервный фонд, контролируемый кредитором;

- *риски завершения проекта.* Способы минимизации риска: 1) технологическое проектирование «под ключ» известными техническими консультантами или инжиниринговыми подразделениями; 2) предоставление гарантии завершения строительства объекта (completion guarantee); 3) детальное описание в договорах финансовых санкций за неисполнение или несвоевременное исполнение обязательств поставщиками и подрядчиками;

- *риски недофинансирования* (включают риски увеличения первоначальной стоимости проекта, длительности инвестиционной фазы проекта, неправильной оценки потребности в оборотных средствах в рамках проекта и др.). Способы минимизации риска: 1) использование специфических для проектного финансирования кредитных механизмов (мезонинный кредит, ставка РИК и др.); 2) использование *соглашения о поддержке проекта* (project support agreement), при котором банк и инициаторы проекта заключают соглашение, где оговариваются обязательства инициаторов (акционеров) по внесению дополнительных средств при увеличении стоимости проекта и лимит их ответственности;

- *коммерческий и финансовый риски.* С целью снижения коммерческого и финансового рисков можно предложить использовать различные банковские гарантии. Например, тендерная гарантия на покупку сырья и материалов под строительство проекта; фронтальная гарантия – гарантия на всю сумму проекта; гарантия обслуживания, выдаваемая в обеспечение исполнения обязательств для строительства по обслуживанию законченного объекта при под-

рядном строительстве, и др. Порядок выдачи гарантий может быть указан в гл. 20 «Банковская гарантия» Банковского кодекса Республики Беларусь [1];

- *валютные и политические риски.* Минимизация: используются гарантии покупателя – оффтейкера (offtaker), который должен находиться по одну сторону границы с банком-кредитором и иметь выручку в твердой валюте.

Следует отметить, что приведенный перечень рисков, с которыми могут столкнуться банки при финансировании проектов в рамках ПФ, а также рассмотренные механизмы минимизации рисков не являются исчерпывающими.

В целях снижения вышеуказанных рисков при организации финансирования инвестиционных проектов посредством ГЧП в Республике Беларусь целесообразно рассмотреть следующие рекомендации.

1. Создание банками собственных финансовых групп, что предполагает пересмотр в сторону смягчения действующих в настоящее время ограничительных нормативов по участию банков в уставных фондах юридических лиц. Это станет стимулом для банков расширять в портфеле их активов инвестиционные кредиты организациями банковской группы, которые будут включать высокотехнологические инвестиционные кредиты, подкрепленные оказанием необходимых для такого рода инвестиций информационного обеспечения, услуг в разработке и экспертизе бизнес-планов, международного лизинга, страхования. Объединение организаций различных отраслей в одном финансовом пространстве будет способствовать равномерному распределению инвестиционных рисков внутри группы.

2. Снижение (а в ряде случаев освобождение) ставки налога на прибыль банков при финансировании наиболее приоритетных для государства инвестиционных проектов.

3. Придание некоторым банкам (например, Белинвестбанк, Белпромстройбанк и Белагропромбанк), обслуживающим государственные инвестиционные программы, статуса инвестиционных банков с соответствующими полномочиями работы на фон-

довом рынке и гарантиями и льготами со стороны государства.

4. Развитие системы мониторинга финансового положения организаций на центральном и региональном уровнях, формируемой Национальным банком, которая будет способствовать развитию инвестиционного кредитования.

5. Стимулирование развития в стране синдицированного кредитования крупных проектов, а также укрепление банковского сектора путем слияний и/или поглощений.

6. Поддержание действующей льготы по уменьшению начисления фонда обязательных резервов на величину выданных инвестиционных кредитов, а также рассмотрение возможности поддержки в случае необходимости текущей ликвидности банка, выдавшего инвестиционный кредит по льготной процентной ставке.

7. Расширение практики рефинансирования коммерческих банков со стороны Национального банка Республики Беларусь под залог обязательств платежеспособных клиентов банков с позитивной кредитной историей и отсутствием просроченных долгов перед бюджетами различных уровней и контрагентами.

2. **Фондовый рынок.** Развитие фондового рынка (первичного и вторичного) необходимо для институционального обеспечения ГЧП.

На практике для привлечения дополнительных инвестиций часто используется схема, когда под проект выпускаются ценные бумаги. До начала реализации проекта эти ценные бумаги не являются обеспеченными. Заинтересованные инвесторы приобретают их и на их основе выпускают свои,

обеспеченные залоговым имуществом. В итоге реализующийся проект получает необходимые инвестиции, а заинтересованные лица – дополнительный доход. Такая схема активно используется в странах с развитым фондовым рынком (рис. 3).

Таким образом, выпуск ценных бумаг (например, облигаций) под конкретный инвестиционный проект позволяет:

- привлечь дополнительные инвестиции;
- заранее определить сроки и условия обязательств, что облегчает финансовое и налоговое планирование;
- отстранить кредитора (облигационера) от участия в распределении прибыли по проекту.

Для реализации подобного способа финансирования проекта в Беларуси требуются дополнения в закон «О ценных бумагах и фондовых биржах» с целью создания необходимых условий для активного функционирования не только первичных инструментов (акций, облигаций), но и производных ценных бумаг (форварды, опционы, фьючерсы и др.). Доработка закона потребует в следующих направлениях: снижение налогообложения эмиссии ценных бумаг, унификация порядка определения и ставок налогообложения доходов инвесторов на рынке ценных бумаг, унификация процедуры эмиссии, упрощение процедуры государственной регистрации эмиссий ценных бумаг и др.

Таким образом, для эффективного функционирования механизмов государственно-частного партнерства в стране принципиально важным является необходимость создания государством нормативно-право-

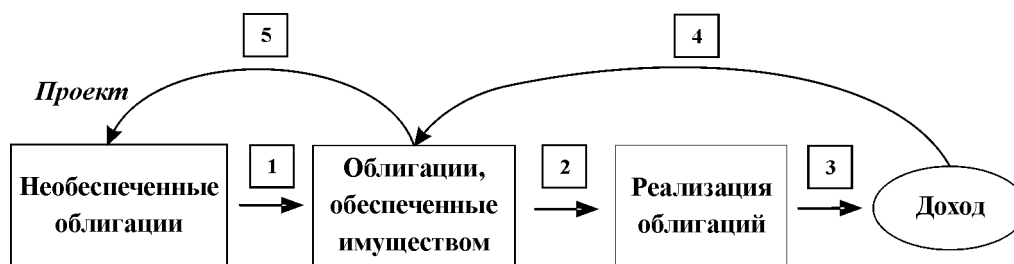


Рис. 3. Схема выпуска облигаций для финансирования проектов.

Источник. Авторская разработка.

вой базы. Именно на основе этого концептуального положения, при наличии развернутой нормативно-правовой базы на всех уровнях власти, а также при необходимости создания адекватной конкурентной среды и условий для развития всех секторов экономики возможно формирование партнерских отношений государства и предпринимательских структур.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Банковский кодекс Республики Беларусь* от 25.10.2000 г. № 441-З (ред. от 11.11.2002) // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 2000. № 31.

2. *Варнавский В.Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. 315 с.

3. *Гражданский кодекс Республики Беларусь*: с изм. и доп. По Г76 состоянию на 1 апр. 2007 г. 4-е изд., с изм. и доп. Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2007. 656 с.

4. *Закон Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве»* (проект). 2011 г. Режим доступа: <http://www.economy.gov.by>

5. *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство: международный опыт и россий-

ские перспективы. М.: ООО «МИЦ». 2010. С. 232.

6. *Научные доклады Института экономики РАН*: В 4 т. / Рос. акад. наук, Ин-т экономики; общ. ред. и предисл. издания А.Я. Рубинштейн. М.: ЗАО «Издательство «Экономика»», 2010. (Библиотека Новой экономической ассоциации / ред. колл.: В.М. Полтерович [и др.]). Том III. Институты современной экономики / отв. ред. С.Н. Сильвестров. 428 с.

7. *Статистический ежегодник Республики Беларусь*, 2010 [Электронный ресурс]. <http://belstat.gov.by/homep/ru/publications/yearbook/2010/main.php>

8. *Универсальная электронная энциклопедия «Википедия»* [Электронный ресурс]. http://ru.wikipedia.org/wiki/Государственно-частное_партнерство

9. *Шабашевич М., Лузан С.* Условия финансирования проектов ГЧП: кризисные реалии. // Рынок ценных бумаг. 2009. № 10 [Электронный ресурс]. <http://www.kpmg.ru/russian/supl/publications/articles/2009/Novemer/PPP.pdf>

10. *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*. Washington D.C. 2000. P.10.

11. *Public-Private Partnership Units*. Lessons for their Design and Use in infrastructure // The World Bank. 2007.



Материал поступил 24.06.2011 г.