УДК 69.003:339.03

А. В. Дикий,
к. э. н., доцент, докторант, Киевский национальний университет строительства и архитектуры

РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМА ОРГАНИЗАЦИИ БИЗНЕС-ПРОЦЕССОВ В РАМКАХ ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

O. Dykyy,
Ph.D., associate professor, student of Kyiv National University of Construction and Architecture

DEVELOPING A MECHANISM FOR BUSINESS PROCESSES IN PROJECT-BASED FINANCING, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Статья посвящена разработке аналитического инструментария проектного финансирования на основе зарубежного опыта использования концессионных форм партнерства между государством и частным бизнесом и его применения в инвестиционно-строительной сфере в современных условиях. Выявлены риски, проблемы, препятствия внедрению государственно-частного партнерства и пути их преодоления.

The article is devoted to the development of analytical tools for project finance on international experience of concession forms of partnership between the state and private business and its applications in the field of investment and development in modern conditions, identified risks, challenges, preventing the introduction of public-private partnerships and ways of overcoming them.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проектное финансирование, инвестиционно-строительная сфера.
Key words: public-private partnerships, project finance, investment and construction sectors.

ВСТУПЛЕНИЕ

Инвестиционно-строительная сфера реализуется посредством определенного взаимодействия производственных, функциональных, организационных и институциональных структур. Это интегрированная совокупность производственно-экономических отношений, в пределах которой во взаимодействии с окружающей внешней средой осуществляются процессы инвестиционно-строительной деятельности, приводящие в своей завершающей стадии к созданию готовой строительной продукции (основных фондов) в отраслях народного хозяйства. Инвестиционно-строительная сфера региона в настоящее время является открытой системой, способной целенаправленно регулировать свои отношения с внешней средой. Она имеет экономические, социальное и технологические цели и нуждается в эффективном механизме регулирования. Развитие рыночных отношений оказывает активное воздействие на состав и структуру инвестиционно-строительной сферы, которые становятся подвижными за счет гибкости самой рыночной системы, адаптируемой к конкретной экономической ситуации. В таких условиях следует использовать положительный опыт зарубежных стран. Осуществление эффективного развития инвестиционно-строительной сферы зависит от ряда факторов макро-, мезо- и микроуровня. К наиболее существенным, сдерживающим развитие инвестиционно-строительной сферы, относятся: отсутствие эффективного механизма регулирования, ограниченность инвестиционных ресурсов.

АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ

Актуальность проблемы заключается в важности объективного научного изучения потенциальных возможностей повышения эффективности региональных экономических и социальных систем, которые создаются на условиях частного и частно-государственного партнерства, исследования взаимозависимостей между их участниками в условиях несовпадения экономических интересов, неполной и асимметричной информированности центров принятия решений, включая учет стратегий государственных, региональных и муниципальных органов власти.

За последние годы произошли значительные преобразования в области реализации инвестиционных проектов и программ, что предопределяет необходимость разработки современной отечественной методологии обоснования, привлечения и рационального использования инвестиций в реальный сектор экономики. Определение объема реальных инвестиций является важнейшим компонентом экономического развития и оказывает определяющее влияние на общество в целом. Под влиянием инвестиционного процесса находятся масштабы производства, размещение производительных сил, уровень непроизводственного потребления и, наконец, эффективность общественного производства. Назрела реальная необходимость в перестройке всей экономики страны в целом, создании новых конкурентоспособных предприятий, финансируемых за счет различных источников.

АНАЛИЗ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПУБЛИКАЦИЙ

Как экономическая категория государственно-частное партнерство представляет собой особую систему экономических отношений, формирующихся между государством и хозяйствующими субъектами по поводу использования в течение длительного периода и на возвратной основе ресурсов частного сектора (финан-

совых, технических и управленческих) для создания или модернизации общественной инфраструктуры, оказания общественных услуг, а также для развития других сфер, затрагивающих общенациональные интересы. Причинами появления этого нового института является целый ряд обстоятельств. Среди них: недостаток бюджетных средств на развитие ряда социально значимых сфер экономики; невозможность повышения налогов для пополнения бюджетов; ограничения для использования государственных заимствований в целях увеличения доходов бюджетов; недовольство населения качеством предоставления государственных услуг.

Современные исследования экономического взаимодействия в рыночной среде используют фундаментальные результаты таких научных школ и теорий как: неоклассическая школа (Е. Бем-Баверк, Л. Вальрас, С. Джевонс, А. Маршалл, К. Менгер, В. Парето, И. Фишер, Ф. Эджоурт и др.), из разработок которой задействована концепция о потребительской стоимости (полезности) благ, послужившая основой создания методик и моделей максимизации полезностей экономических агентов при реализации ими своих экономических интересов; школа рациональных ожиданий (Р. Барроу, Р. Лукас, Б. Маккалум, Э. Прескотт, Т. Сарджент, И. Уоллес и др.), внесшая фундаментальный вклад исследованиями риска и неопределенности в экономике, экономического равновесия, а также концепцией рационального поведения субъектов рыночной экономики; неоавстрийская экономическая школа (К. Менгер, Л. Мизес, Ф. фон Хайек и др.), развивавшая ценные для проводимых исследований идеи неполноты и асимметричности информации, а также рассматривавшая предпринимателя в качестве ведущего звена системных взимодействий; теория централизованной плановой экономики (В.В. Новоженов, Л.В. Канторович и др.), в рамках которой разработана концепция цен оптимального плана, выраженная формализовано в виде целевой функции и использованная в предлагаемых исследованиях; современная теория математического моделирования микроэкономики (А.Г. Гранберг, К.А. Багриновский, В.Л. Макаров, В.М. Полтерович, А.М. Рубинов и др.), оказавшая огромное влияние на становление данного исследования формализованным описанием партнерского взаимодействия субъектов рыночной экономики. При исследовании существенное значение отводится методам теории активных систем (В.Н. Бурков, Д.А. Новиков и др.) прежде всего для описания рыночного поведения агентов в интегрированных структурах и механизмов их стимулирования и контроля.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

В перечисленных научных школах и теориях не рассматриваются стратегии сотрудничества и соответствующие механизмы взаимодействия, а также границы допустимого взаимодействия партнеров для успешного функционирования рыночной экономики. Не используются возможности систем и рациональные организационно-экономические механизмы, основанные на частном и частно-государственном партнерстве. В предлагаемом проекте комплекс проблем рассматривается с учетом неравноправного положения партнеров, что характерно для ряда рыночных взаимодействий и для условий частно-государственного партнерства.

Проводимое исследование позволило бы расширить границы возможных взаимодействий субъектов рынка, характерных для современного информационного общества, наметить пути активизации инновационных процессов и потенциала коммуникативных связей. На протяжении многих лет авторский коллектив проекта проводит теоретические и экспериментальные исследования по ряду актуальных проблем конфликтных и партнерских отношений в социально-экономических системах, моделированию и конструированию эффективных компромиссов. В последнее время открылись возможности применения результатов этих исследований для углубленного анализа рыночных систем, использующих стратегии частного и частно-государственного партнерства в условиях различия экономических интересов, неполной асимметричной информированности и неравноправного положения сторон, принимающих решения.

ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА

При объединении усилий государства и бизнеса в рамках ГЧП каждая из сторон реализует свои интересы, имеет собственные цели, решает свои конкретные задачи. Как для государства, так и для частного инвестора при осуществлении ГЧП возможны финансовые (для государства также бюджетные), экономические, социальные, политические выгоды.

При привлечении частных инвестиций сокращается нагрузка на бюджет и высвобождаются средства, которые можно направить на другие социальные цели. Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе происходит развитие местных рынков капитала, товаров и услуг. Таким образом, государство получает более благоприятную возможность заняться исполнением своих основных функций — контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов.

Основным интересом частного бизнеса является повышение его стоимости за счет роста объемов бизнеса, развития новых рынков (часто емких, устойчивых и предсказуемых), повышения эффективности. В рамках ГЧП бизнес получает возможность стабильного увеличения прибыли. Проекты ГЧП облегчают выход на мировые рынки капиталов, активизируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики.

При ГЧП возможно извлечение выгоды и потребителями товаров или услуг, поскольку происходит экономия на масштабе, повышается качество и разнообразие товаров и услуг, обеспечивается бесперебойность их предоставления, происходит более быстрая реализация самых важных проектов в области инфраструктуры.

В условиях современного финансового кризиса государственно-частное партнерство становится особенно привлекательным как для государства, так и для частного бизнеса, поскольку:

— государство получает дополнительный источник финансирования социально необходимой инфраструктуры в условиях бюджетной экономии;

— частный сектор имеет возможность реализовывать ГЧП проекты в условиях сокращающегося спроса в сфере частного бизнеса и получает источник долгосрочного дохода.

Важной стороной отношений ГЧП является разделение правомочий собственности между государственным и частным секторами экономики. Данная характеристика является очень важной, поскольку позволяет избежать двух распространенных крайностей в трактовке отношений ГЧП: 1) рассматривать ГЧП как косвенную форму приватизации; 2) рассматривать ГЧП как "третий путь", с помощью которого правительства находят политические по существу формы улучшения предоставления населению общественных (публичных) благ.

Более конструктивным является подход к государственно-частному партнерству как к особой, но вполне полноценной замене приватизационных программ, позволяющий реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой. При этом, в отличие от приватизации как формы возмездной передачи государственной собственности в собственность юридических и физических лиц, в партнерствах

право собственности за государством сохраняется. Однако в рамках государственной собственности происходят существенные институциональные преобразования, позволяющие расширять участие частного бизнеса в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций государства. Оставаясь собственником, государство при этом сохраняет за собой и определенную степень хозяйственной активности.

Конечно, методы и проекты государственно-частного партнерства основываются на классических методах и процедурах проектного финансирования. В то же время взаимодействие государства и частного сектора имеет свои особенности, что обуславливает необходимость дополнительных требований к соответствующим проектам. Проекты ГЧП должны обеспечивать равноценную или лучшую ценность в обмен на деньги по сравнению с проектами государственного сектора, при выполнении этого условия возможно осуществление ГЧП.

В практике проектного финансирования использование концессионных соглашений является одной из альтернативных форм участия государства в инвестиционных проектах, имеющих макроэкономический эффект и направленных на поддержку стратегически значимых отраслей хозяйственной деятельности. Альтернативность обусловлена тем, что государство заинтересовано в привлечении инвестиций в интересующую его сферу и в конечном итоге в ее развитии. Однако, с одной стороны, оно на текущем этапе не обладает достаточными для этого финансовыми, организационными и управленческими ресурсами для прямого участия, а с другой стороны, не желает утрачивать контроль над этими сферами хозяйственной деятельности.

Во второй половине 80-х годов в практике развивающихся стран появились новые схемы организации проектного финансирования с использованием концессии, приобретшие широкую известность благодаря ряду проектов в сфере инфраструктуры (строительства крупных электростанций, автомобильных и железных дорог, аэропортов и т. п.). Эти схемы известные под названием:

— "строй-владей-эксплуатируй" (BOO = "Build, Own and Operate");

— "строй-эксплуатируй-передай право собственности" (BOT = Build, Operate and Transfer);

— "строй-владей-передай право собственности и получай дивиденды" (BOT = Build, Own and Transfer);

— и комбинированные схемы "строительство — приобретение прав собственности — эксплуатация — передача прав собственности и получение дивидендов" (BOOT = Build, Own, Operate and Transfer).

Все они представляют собой компромисс между проектным финансированием с ограниченным регрессом и привлечением ресурсов, гарантированных государством. Первый способ BOO (Build, Own and Operate) представляет собой типичное концессионное соглашение, когда государство (концедент) предоставляет организации или индивидуальному предпринимателю (концессионеру) принадлежащий государству объект недвижимости. В свою очередь, концессионер реконструирует полученный объект и использует его для осуществления заранее оговоренной в соглашении предпринимательской деятельности. При этом вся полученная прибыль поступает в распоряжение концессионера, который, в свою очередь, выплачивает периодические платежи государству за пользование объектом недвижимости. По истечении срока концессионного соглашения, который, как правило, рассчитывается исходя из предполагаемого срока окупаемости инвестиций концессионера, объект недвижимости поступает в распоряжение государства.

Для более ясного понимания экономического смысла организации проектного кредитования на условиях BOT (Build, Operate and Transfer) — рассмотрим классический пример проекта по строительству электростанции, реализованный в начале 80-х годов в Турции. Для получения концессии на строительство и управление электростанцией инициаторы проекта, где в основном были зарубежные фирмы, создали специальную компанию (СК). По концессионному соглашению в обязанности СК входило финансирование и строительство электростанции. Кроме того, она получала право эксплуатации электростанции в течение 10 лет, чтобы компенсировать свои затраты и получить прибыль. Государство, в свою очередь, содействовало реализации проекта, предоставляя косвенные гарантии, и приобретала опцион на покупку электростанции через 10 лет (рис. 1). СК заключила контракт на управление с дирекцией электростанции, с целью осуществления руководства процессом строительства и эксплуатации.

В этой схеме организации проектного кредитования основные риски также распределяются между участниками. Так, в нашем примере СК взяла на себя риски в процессе строительства и ввода в действие проекта путем участия в формировании собственного капитала строящейся электростанции и предоставления субординированных займов в начальной фазе ее реализации. Частично этот риск взяло на себя государство, обязавшись предоставить субординированные займы электростанции в случае возникновения недостачи средств для обслуживания долга.

Риски на фазе эксплуатации были частично снижены путем заключения контракта типа "бери или плати" с правительством в лице Turkish Electrical (Company (TEC) — местной государственной энергетической компании. Наряду с этим между учредителями и кредиторами были заключены соглашения "эскроу". По данному соглашению обязательство учредителей предоставить субординированные займы должно оставаться в силе, пока на счетах электростанции-проекта не аккумулируется столько средств, сколько будет достаточно для обслуживания долга в течение следующих 28 месяцев. Помимо того, до выполнения условий "эскроу" дивиденды будут выплачиваться акционерам на аккредитивный счет, что дает возможность кредиторам востребовать эти средства в случае невыполнения условий соглашения. Таким образом, риски были распределены между участниками, и каждый из них достигал поставленных целей. Кредиторы получали проценты по предоставленным кредитам, возврат которых был гарантирован учредителями и государством. Учредители в лице СК получали дивиденды и платежи по контракту управления, а государство — через определенный период времени (в нашем случае 10 лет) электростанцию, которая имеет общественное значение.

Аналогичным представляется и BOT — Build, Own and Transfer, — который отличается от предыдущего только правовым аспектом: учредители (до продажи-трансфера объекта по оговоренной стоимости) владеют и получают дивиденды как собственники.

Комбинированная схема организации проектного кредитования: build — own — operate — transfer (BOOT) (строительство — владение — эксплуатация — передача) представляет собой сочетание двух предыдущих. Классический пример — строительство туннеля в Гонконге, который соединил остров Квори Бэй с материком автомобильной и железной дорогами. В 1984 г. тендер правительства на финансирование, дизайн, строительство и эксплуатацию туннеля выиграл консорциум — New Hong Kong Tunnel Consortium (NHKTC). Консорциум (NHKTC), руководимый Kumagai Gumi of Japan, представлял собой комбинацию частных и общественных интересов, где наряду с зарубежными компаниями участниками являлись правительства КНР и Гонконга. Тендер включал контракт с местным правительством на

франчайзинг будущего туннеля (на 30 лет авто- и 22 — железной дороги) и право покупки туннеля государством по истечении срока франчайзинга.

Обе дороги туннеля кредитовались раздельно через специально созданные консорциумом компании: Hong Kong Tunnel Company (HKTC) — строительство туннеля и прокладка автодороги; Eastern Harbor Crossing Company — строительство железной дороги. Но кредиты обеспечивались общим пакетом гарантий. Структура пассива этих компаний выглядела следующим образом (табл. 1).

Гарантии на предоставленные займы и средства подкреплялись поступлениями от эксплуатации дорог. В частности, железная дорога эксплуатировалась государственным агентством, которое обязывалось в случае недостаточности поступлений для обслуживания долга предоставить дополнительные займы. Государственный франчайзинг снижал политические риски и делал проект более привлекательным для кредиторов: относительная стабильность ожидаемых поступлений, готовность правительства разделить проектные риски и высокая мотивация контракторов (NHKTC) в успешном и своевременном завершении работ способствовали этому.

Рис. 1. Схема BOT (Build, Operate and Transfer) "строительство-эксплуатация-передача"

Данная схема предполагает кредитование непосредственно специальной компании (в нашем случае консорциума NHKTC) под косвенные гарантии правительства. Помимо того, франчайзинг предоставляет консорциуму лицензии на осуществление данной деятельности. Поэтому в силу указанных особенностей при BOOT имеет место и отношение права собственности со стороны специальной компании.

Иногда схемы BOT и BOOT рассматриваются как вид приватизации, но такого рода мнение зачастую ошибочно. За исключением тех случаев, когда период концессии или франчайзинга приближается к сроку полезной жизни проекта, их сущностью является передача работающего проекта назад, в собственность соответствующих госорганов. Поэтому лучше назвать эти схемы проектного финансирования временным переключением на частный сектор, развитием и первичной эксплуатацией того, что изначально предполагалось как государственный проект, т. е. имеющий социальное значение.

Использование BOT или BOOT особенно выгодно для государства, так как позволяет:

— минимизировать влияние на госбюджет — позволяет осуществлять проект в то время, когда нет достаточных средств или их нужно направить на другие цели, не представляющие интереса для частного сектора;

— использовать более высокую эффективность частного сектора;

— на конкурсной основе выбрать подрядчиков;

— стимулировать иностранных инвесторов и приток новых технологий.

ВЫВОДЫ

Международный опыт показывает, что институт государственно-частного партнерства может успешно развиваться только при наличии определенных внешних условий, к которым относятся следующие:

— наличие развитой законодательной базы ГЧП;

— наличие необходимой институциональной и организационной инфраструктуры ГЧП;

— высокая инвестиционная активность в стране (регионе);

— политическая и экономическая стабильность в момент создания партнерства и благоприятные прогнозы на среднесрочный период.

Таблица 1. Структура пассива компаний-кредиторов

Источники (млн.дол)//Компания	HKTC	EHCC
1. Собственный капитал	750	350
2. Банковский кредит	1 800	900
3. Ком. кредит, лизинг	250	350

Литература:

1. Варнавский В.Г. Создание системы государственно-частного партнерства в целях реализации проектов МТК // Вестн. Евроазиатского транспортного союза. — 2005. — № 1 (14).

2. Детеньшев С.А. Оценка применимости закона "О концессионных соглашениях" / Публикация консультационной компании "ПАКК" 2010 [Електронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.avia.ru/author

3. Жаринов А.Э. Инвестиционные проекты в западной и восточной Европе // Финансы и кредит. 2010. — № 23 (227). — С. 21—39.

6. Ястребов О. А. Опыт и перспективы использования механизмов государственно-частного партнерства в сфере развития инфраструктуры субъектами Российской Федерации//Проблемы современной экономки [Електронный ресурс]. — Режим доступа: http // www.m-economy.ru/index.php?nMiscNum=13

7. Lam Patric. A Sectoral Review of Risks Associated with Major Infrastructure projects // International Journal of Project Management. — Vol. 17, No 2. — 1999.

8. Merna A., Smith N. Privately Funded Infrastructure in the 21st Century. Civil Engineer, 1999 No 132.

9. New BOT contract. FIDIC Publication, Geneva 2005 [Електронный ресурс]. — Режим доступа: www.fidic.org/resources

10. Public-Private Partnership Arrangements. US Environmental Protection Agency. — Washington D.C. 2009.

11. Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators. — Washington D.C., 2004.

12. The Guide to Public-Private Partnership / The US Council for Public-Private Partnership. — N.Y., 2010.

Стаття надійшла до редакції 27.03.2013 р.