

Станет ли Украина инвестиционным раем?

19 июля, 2019, 16:30 Зеркало недели [Выпуск №28, 20 июля-26 июля](#)



Новая, достаточно прогрессивная редакция закона о государственно-частном партнерстве действует с 24 мая 2016 г., но власть не спешит инициировать проекты на условиях ГЧП. И это в очередной раз доказывает — законы и стратегии важны, но если в стране будут отсутствовать конкретные ответственные за их исполнение и система контроля достигнутых ими результатов, на практике ничего происходить не будет. Без высокопрофессиональных госслужащих в сфере инвестиций и ГЧП даже при лучшем законодательстве процесс не сдвинется с места. Пока что бизнес намного превосходит нашу власть, и диалог у них не получается. Построить партнерские отношения в таких условиях практически невозможно. В итоге бизнес остается в стороне от решения приоритетной для страны задачи по проведению инфраструктурной модернизации.

Не менее важным вопросом является обеспечение транспарентности при принятии решений в сфере инвестиций, включая ГЧП. Общество должно знать, почему для реализации выбран тот или иной инфраструктурный проект, а также по каким причинам не принимается предложение, поступившее от частного инвестора, и какую альтернативу предлагает публичная власть для решения проблемы, на устранение которой направлен соответствующий проект. Пока до всего этого еще далеко.

В Украине, говоря о привлечении частного бизнеса в инфраструктуру, государственные управленцы и политики оперируют только понятием "концессия". Отношение к ней диаметрально противоположное. Одни считают, что это теневая приватизация, другие — что только этот механизм является панацеей для решения существующих инфраструктурных проблем. Не правы и одни и другие.

С первым мнением все просто. Объекты, переданные в концессию, остаются в государственной (коммунальной) собственности, поэтому ни о какой приватизации не может идти речи. Конечно же, в мире, как и в Украине, есть негативный опыт реализации концессионных договоров. Но основной причиной неэффективных концессий является плохая подготовка проектов публичной властью вследствие ее низкой квалификации или злого умысла. Поэтому тут дело не в механизме, а в его некорректном применении.

Что касается второго мнения, то концессия является лишь одной из форм государственно-частного партнерства, которая преимущественно используется для реализации прибыльных проектов. В отличие от других форм ГЧП, возмещение инвестиций частного партнера в проект, реализуемый на основе концессионного соглашения, главным образом осуществляется за счет платы потребителей за оказываемые концессионером услуги. А своей сверхприбылью концессионер делится с государством (местной властью) через концессионные платежи. Как следствие, концессионная форма ГЧП наиболее часто применяется в экономически развитых странах с высоким платежеспособным спросом. В таких странах, как Украина, она не будет использоваться часто. А для реализации наиболее востребованных обществом проектов по обновлению инфраструктуры жизнеобеспечения и вообще не подойдет. Эти проекты не только не будут сверхприбыльными, но смогут состояться лишь в том случае, если государство (местная власть) сможет оказать инвесторам определенную поддержку. Формы такой поддержки предусмотрены нашим законом о ГЧП. Они полностью соответствуют международным стандартам в этой сфере. Нужно только определиться с механизмами их применения для реализации конкретных проектов.

В этом контексте хотелось бы обратить внимание на то, что сегодня наиболее востребованным, особенно в странах развивающихся экономик, становится новый вид ГЧП, так называемая модель People First PPP (ГЧП, направленные на обеспечение нужд человека). Эта модель была предложена Европейской экономической комиссией ООН как механизм достижения Целей устойчивого развития до 2030 г. (ЦУР). Важная роль в достижении ЦУР отводится частному бизнесу, у которого достаточно средств и компетенций для создания критичной инфраструктуры, особенно в наименее развитых странах. Международный бизнес уже заявил о своей готовности участвовать в этом процессе. Вместе с тем он очень осторожно относится к инвестициям в страны развивающихся экономик. Во-первых, нет уверенности в том, что можно будет возратить вложенные туда средства. Во-вторых, процесс рассмотрения и утверждения предложений со стороны бизнеса в таких странах, как правило, очень продолжительный и сопровождается коррупционными рисками.

Именно для преодоления таких рисков и создания стимулов для привлечения частного бизнеса в критичную для достижения ЦУР инфраструктуру предлагается использовать модель People First PPP. Применение этой модели предусматривает новый подход к принятию решений в сфере ГЧП. Оценка проекта, предложенного для реализации с участием частного бизнеса, прежде всего должна базироваться на его важности для обеспечения надлежащего качества жизни людей, а не на финансовой привлекательности проекта, как это часто происходит сейчас. Если проект действительно важен для людей, то публичная власть должна найти возможность его реализовать. Либо сделать это за счет средств государственного (местного) бюджета. Либо структурировать проект таким образом, чтобы он был привлекательным для частного бизнеса (прибыльным и с приемлемыми для бизнеса рисками). Последнее возможно с использованием государственной поддержки, формы которой определены законодательно.

Наш закон о государственно-частном партнерстве вполне позволяет структурировать инфраструктурные проекты с использованием модели People First PPP. И мы уже сегодня можем использовать ее для модернизации инфраструктуры, а не ждать как манна небесная принятия нового закона о концессии. Для этого необходимы только желание и квалификация публичной власти.

Еще один современный тренд в развитии ГЧП, на который следует обратить внимание, — переход от проектного к программному подходу в привлечении частного бизнеса в инфраструктуру. Что это означает?

Любые долгосрочные инфраструктурные проекты, в том числе ГЧП, могут быть намного эффективнее структурированы и станут значительно привлекательнее для их потенциальных исполнителей, если они являются составляющей инфраструктурного плана. Такие планы могут создаваться как для отдельных территорий (страна, регион, город), так и в рамках развития отдельной инфраструктурной сферы, например транспортной или жилищно-коммунальной. Создание подобных планов (pipelines of projects), предусматривающих механизмы их реализации, значительно повышает привлекательность территории (отрасли) для частных инвесторов. Во-первых, в этом случае бизнес понимает приоритеты государства (города) в развитии той или иной инфраструктуры на долгосрочную перспективу. Во-вторых, может более точно оценить результаты реализации того или иного проекта и связанные с ним риски. Инфраструктурный план территории позволяет получить ответы на многие интересующие потенциальных инвесторов вопросы, например, какие новые инфраструктурные объекты будут созданы там в средне- и долгосрочной перспективе? Какие условия могут быть предложены персоналу, привлекаемому для реализации проекта? Будет ли платежеспособный спрос на оказываемые в рамках проекта услуги?

Применение подобного подхода позволит существенно ускорить процесс инфраструктурной модернизации страны, упростив инициирование инфраструктурных проектов публичной властью и/или бизнесом. Кроме того, в этом случае могут быть значительно снижены транзакционные издержки подготовки и рассмотрения проектов и для государства, и для бизнеса. Сегодня, когда участие частного бизнеса в инфраструктуре обеспечивается на основе проектного подхода, такие издержки непоправимо высоки. Так, транзакционные издержки по подготовке концессии Херсонского морского торгового порта составили четверть стоимости проекта, предусмотренного для реализации в рамках концессионного договора. Это нонсенс.

Наиболее эффективен программный подход в случае его ориентации на использование модели People First PPP, что обусловлено возможностью использования единого механизма государственной программной поддержки для реализации включаемых в инфраструктурный план проектов. Применение такого подхода значительно облегчит процесс принятия решений о включении в такой план отдельных проектов и определение параметров оказываемой им государственной поддержки, соответственно, снизятся транзакционные издержки и время принятия управленческих решений.

Сегодня мы много говорим о необходимости возрождения Донбасса. Важнейшей составляющей в решении этой задачи должно стать создание на его территории современной инфраструктуры жизнеобеспечения. Прошедшие пять лет продемонстрировали неспособность государства сколь-нибудь существенно улучшить ситуацию в этой сфере, несмотря на достаточно серьезную финансовую поддержку со стороны международных финансовых организаций. Более того, состояние некоторых инфраструктурных систем за это время значительно ухудшилось, например водоснабжения и водоотвода. Частный бизнес более гибок и динамичен, обладает необходимыми финансовыми ресурсами и готов был бы поучаствовать в восстановлении инфраструктуры Донбасса. Но не как меценат, а как равноправный партнер государства в

решении этой сложнейшей задачи. Для того чтобы это произошло, необходимо разработать программу привлечения частного бизнеса в восстановление инфраструктуры Донбасса на условиях ГЧП, обозначив в ней приоритетные проекты для реализации на соответствующей территории и предусмотрев механизмы их поддержки со стороны государства, в частности, гарантии рисков, связанных с особенностями ведения там хозяйственной деятельности. Применение программного подхода с использованием модели People First PPP вполне бы могло решить эту задачу. Но пока такая возможность даже не рассматривается. Все с нетерпением ждут принятия нового закона о концессиях...