

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВО ЖИЛЬЯ И КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Н.П. Гришина

Актуальность и важность темы жилищного строительства и инвестиции в эти проекты подчеркиваются на всех уровнях государственной власти. Приоритетность этого направления также отражается в различных федеральных и региональных программах по обеспечению жильем населения. В последнее время активно развивается новая форма жилищного строительства – комплексное освоение территорий, которое является масштабным проектом как с точки зрения производственных и строительных мощностей, так и с точки зрения инвестиций. Государственно-частное партнерство как форма реализации подобных проектов призвано оказать поддержку на ранних этапах строительства. В статье также представлен анализ преимуществ и рисков для субъектов государственно-частного партнерства.

Рынок жилищного строительства является составной частью рынка жилья. Потребности в жилище и коммунальных услугах относятся к числу приоритетных и характеризуются рядом особенностей. Прежде всего, эти потребности нуждаются в непрерывном и постоянном удовлетворении (право граждан на жилище законодательно закреплено в п. 1 ст. 40 Конституции РФ). Жилищная политика занимает уникальное положение в общей системе государственной стратегии и политики, поскольку, с одной стороны, затрагивает экономические интересы каждого гражданина, а с другой – находится в тесной взаимосвязи с другими направлениями социально-экономической политики государства.

Развитие государственного и муниципального секторов в направлении более органичного включения в систему рыночных отношений требует формирования соответствующих институциональных структур, новых партнерских форм взаимодействия публичного и частного капитала. Прежде всего, это относится к инфраструктурным отраслям, в частности к строительному комплексу, который должен обеспечивать нормальные условия жизнедеятельности городов и поселений. Для этого необходимо создание нормативной правовой базы развития жилищного строительства и коммунальной инфраструктуры, а также механизмов привлечения и эффективного использования инвестиционных ресурсов.

В связи с принятием программы использования средств стабилизационного фонда для финансирования инвестиционных проектов возникает вопрос выбора форм государственного влияния на отбор и реализацию указанных проектов, что не должно тормозить процесс строительства жилья и коммунальных объектов, как это происходит повсеместно. Сейчас необходимо предоставить государству эффективные инструменты предварительного и текущего мониторинга и контроля. С другой стороны, подобное сотрудничество должно стимулировать частный капитал и частный бизнес принимать активное участие в конкурсах на финансирование и эффективную реализацию инвестиционных проектов жилищного строительства.

Таким образом, очевидно, что реализация стратегических проектов крупномасштабного жилищного строительства, в частности, национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», других целевых программ и дальнейшее развитие жилищного строительства с учетом рационального природопользования должно обеспечиваться эффективным применением законодательства. Причем, немаловажную роль здесь играет успешная адаптация зарубежного опыта взаимодействия государства и бизнеса.

В сфере строительства жилья и коммунальной инфраструктуры в последние годы наблюдается ряд проблем, тормозящих развитие этих отраслей и требующих своего скорейшего решения. Во-первых, в связи с реализацией национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», остро встает проблема значительного возрастания стоимости и сроков реализации бюджетных проектов. Во-

вторых, с приходом в российскую экономику зарубежных инвесторов с их желанием строить в России жилую и коммерческую недвижимость у государства возникает проблема стимулирования развития отечественных строительных компаний. В-третьих, повышение рейтингов инвестиционной привлекательности российской экономики расширяет перечень отраслей, в которых могут использоваться принципы и методы государственно-частного партнерства. Дальнейшее развитие отрасли строительства и жилищно-коммунального хозяйства позволяет привлечь в эту сферу не только операторов, осуществляющих управление недвижимостью и коммунальной инфраструктурой, но и промышленные предприятия, поставляющие комплектующие и запасные части для коммунальных сетей, и девелоперов (инвесторов), которые готовы строить новые системы инженерной инфраструктуры, тем самым, обновляя основные фонды ЖКХ.

В настоящее время в России существует ряд пилотных проектов по комплексному освоению территорий. Проекты комплексного освоения территорий – уникальный продукт на рынке строительства и девелопмента, цель таких проектов – создание новой, привлекательной городской среды обитания. Проект предполагает выработку комплексного и сбалансированного градостроительного решения (жилье, инфраструктура, работа, отдых) и его реализацию на определенном земельном участке. При реализации проектов комплексного освоения территорий во главу угла неизменно ставится соблюдение принципов сохранения природной среды и устойчивого развития территории. Подобные проекты ориентированы на определенный сегмент потребителей и обладают значительным рыночным потенциалом.

Комплексность позволяет реализовать синергетический эффект от присутствия многочисленных участников рынка и стать для них «полюсом притяжения». Строительство независимой от города современной инфраструктуры позволяет выгодно позиционировать такие районы на фоне остальных районов города. Экологическая направленность проекта отражает тенденцию вынесения за пределы городской черты, как жилой, так и коммерческой недвижимости. Все перечисленные факторы предполагают осуществление политической поддержки проекта и снижение риска инвесторов за счет партнерства с органами государственной власти. В этих условиях необходимо определить те критерии, которые позволят адекватно и объективно выбирать приоритетные проекты из числа представленных, а затем осуществлять эффективный контроль за их выполнением. Эти вопросы актуальны для жилищного строительства и развития стратегических территорий.

Государство и частный бизнес являются не взаимоисключающими, а взаимодополняющими секторами в российской экономике и политике. Без стратегического партнерства государства с частным сектором цивилизованный рынок не может существовать ни в одной стране. Государственно-частное партнерство (ГЧП) является альянсом между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности. Как правило, каждый такой союз является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает существование после его реализации.

ГЧП может осуществляться в различных формах. Это разнообразные контракты между государством и частными компаниями: на выполнение работ, оказание услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд и т.д. Краткосрочные контракты довольно широко используются в хозяйственной практике органов государственной власти и за рубежом, и в современной России. На сегодняшний день наиболее распространены следующие формы взаимодействия государства и бизнеса в строительстве:

- государственно-частные предприятия;
- аренда (лизинг);
- концессия.

Государственно-частные предприятия являются широко распространенной формой ГЧП в России. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предполагать акционирование и создание совместных предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется при этом его долей в акционерном капитале.

Арендные (лизинговые) отношения возникают при передаче государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования. За пользование государственным имуществом частные компании выплачивают арендную плату.

Концессии на сегодняшний день признаются самой распространенной формой ГЧП при осуществлении масштабных, капиталоемких проектов. Концессия – это система отношений между государством (концедентом) и частым юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства. При использовании концессии осуществляется передача концессионеру объекта государственной (муниципальной) собственности для строительства, модернизации, реконструкции, эксплуатации, управления, обслуживания и т. д. на определенных, закрепленных в договоре условиях и в соответствии с концессионным законодательством.

Во многих странах мира концессия используется как основная форма привлечения иностранного капитала. В основном она применяется для инфраструктурных проектов, поскольку именно строительство объектов инфраструктуры является для государства наиболее рациональной сферой применения концессий.

Особенно актуальна концессия для капиталоемких объектов производственного и инфраструктурного назначения с длительными сроками окупаемости, так как целевая функция концессий – это, прежде всего, строительство объектов в условиях нехватки у государства финансовых ресурсов. Реже в концессию передаются готовые объекты для эксплуатации и управления, но экономический эффект и польза для государства и общества от реализации на концессионной основе крупных строительных проектов намного выше.

Основными источниками финансирования, которые применяются в целях осуществления проектов на концессионной основе, являются:

- 1) средства концессионера;
- 2) займы, предоставленные коммерческими банками;
- 3) займы, предоставленные международными финансовыми институтами, полученные непосредственно самим концессионером;
- 4) займы, предоставленные иными кредитными организациями.

ГЧП в чистом виде – это долгосрочное сотрудничество, закрепленное договором, который позволяет сосредоточить в единое целое необходимые ресурсы (например, ноу-хау, финансовые средства, персонал и др.) и минимизировать риски за счет их равномерного распределения между партнерами.

Опыт разных стран в реализации таких проектов в области строительства показал, что при реализации проектов частными фирмами эффективность их стала более высокой, за счет, например, привлечения их для планирования. Благодаря этому, затраты на сооружение объекта становятся более низкими. Большинство таких проектов в области высотного строительства реализуются средними предприятиями. Даже там, где генеральными подрядчиками выступали крупные предприятия или концерны, они в конечном итоге нанимали в качестве субподрядчиков средние предприятия.

Выбор частной фирмы происходит на тендерной основе. Для эффективной реализации проекта создается рабочая группа из представителей всех участников проекта, например: заказчика, финансиста, исполнителя и др. Если у руководителя группы нет

опыта в реализации таких проектов ГЧП, то имеет смысл привлечь независимого эксперта со стороны.

Что касается затрат, то большее внимание придается текущим расходам, а не инвестиционным, потому что они в расчете на долгий период намного выше, а так как основная идея проектов ГЧП была оптимизация общих затрат на протяжении всего жизненного процесса проекта, то сумма текущих затрат играет особенную роль.

Проблемы, с которыми чаще всего приходится сталкиваться участникам ГЧП, имеют правовой статус. Такие типичные для России проблемы как коррупция и бюрократические проволочки не столь значимы для европейских стран. Если государственный или муниципальный орган видит смысл в проекте, то проект реализуется (из каждых восьми намеченных в Германии проектов реализуются семь).

В российских условиях концессионная форма отношений имеет огромный потенциал для инвестиционно-строительной деятельности. Наряду с высокой потребностью российской экономики в масштабных инвестициях и новых мощностях, обуславливающей необходимость государственных концессий, последние целесообразно использовать также как инструмент интеграции нашей страны в мировое экономическое пространство.

За рубежом наиболее часто используются следующие формы концессий:

- «Строительство – управление – передача» – классический вариант концессии. Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном – на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству;

- «Строительство – передача – управление» – классическая концессия. Концессионер строит объект, который передается государству (концеденту) в собственность сразу после завершения строительства, после чего он передается в эксплуатацию концессионера;

- «Строительство – владение – управление». Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается;

- «Строительство – владение – управление – передача» – владение и пользование построенным объектом на праве частной собственности осуществляется в течение определенного срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства;

- «Покупка – строительство – управление» – форма продажи, которая включает восстановление или расширение существующего объекта. Государство продает объект частному сектору, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления.

Для эффективного применения концессий в российских условиях, необходимо использовать все многообразие форм, особенно в целях привлечения к концессионной деятельности иностранных компаний. Иностранный капитал играет доминирующую роль во всех основных концессиях, как в развивающихся странах, так и в развитых странах. В основном это инвестиции крупнейших международных организаций, транснациональных компаний, банков и т.д. Выбор какой-либо формы концессии определяется отраслевой принадлежностью объекта, схемой регулирования деятельности отрасли, а также другими факторами. Выдается концессия экономическим субъектам на строительство с последующей эксплуатацией на 20-30 лет. В течение периода эксплуатации концессионер покрывает из своих доходов следующие издержки: налоги, расходы на управление и содержание объекта, дивиденды по обыкновенным акциям, включая доходы на акции, оговоренные в концессионном договоре.

Инфраструктурные отрасли, в отличие от промышленного сектора, не могут быть приватизированы полностью по политическим, социально-экономическим и стратегическим причинам. По этой причине производственная инфраструктура может

стать в России одним из основных направлений привлечения отечественного частного сектора и международных инвестиционно-строительных концернов на условиях концессии.

Модернизация построенной еще при советской власти производственной инфраструктуры, осуществление крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, портов, аэропортов, энергетических и коммунальных систем в России возможно только с привлечением отечественного и международного капитала на базе ГЧП. Другого рационального и к тому же хорошо проверенного в международной практике решения этой проблемы наше государство, испытывающее недостаток бюджетных средств, просто не сможет найти.

На сегодняшний день в России разработаны концептуальные основы концессий. Впервые законопроект о концессионных соглашениях был внесен на обсуждение Верховного Совета РФ в 1993 г. Налицо беспрецедентное явление в законотворческой деятельности России, когда в течение 12 лет законопроект находился на различных стадиях рассмотрения в законодательных органах, вернулся в Правительство, снова был представлен Законодательному Собранию, изучался в комитетах и комиссиях, дорабатывался и переписывался на новой концептуальной основе. Надеемся, что рамочный Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ, принятый 21 июля 2005 г., послужит началом возрождения и развития государственно частных партнерств в строительстве.

Федеральным законом предусмотрено 14 видов объектов недвижимого имущества, потенциально возможных передаче в концессию, из них к сфере строительства можно отнести¹:

- автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры;
- объекты железнодорожного транспорта;
- объекты трубопроводного транспорта;
- морские и речные порты, в том числе гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур;
- аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов;
- объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;
- объекты единой системы организации воздушного движения;
- гидротехнические сооружения;
- объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;
- системы коммунальной инфраструктуры;
- метрополитен и другой транспорт общего пользования;
- объекты, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма;
- объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения.

На сегодняшний день Правительством РФ утверждены 12 типовых форм концессионных соглашений для различных отраслей. В стадии обсуждения еще находятся типовые формы соглашений в отношении объектов здравоохранения, используемых для лечебно-профилактической и медицинской деятельности, единой системы организации воздушного движения и социально- бытового назначения.

Экономический потенциал концессий в России можно оценить как высокий. В качестве приоритетных направлений применения концессий должны рассматриваться объекты производственной инфраструктуры при условии сохранения их в

¹ Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ от 21.07.2005 г. // Гарант

государственной собственности и создания системы регулирования и контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью частных компаний. Наиболее актуальными для России объектами на сегодняшний день, без сомнения, являются, жилищно-коммунальное хозяйство, объекты спорта, культуры, отдыха и туризма, автомобильные дороги, мосты и путепроводы, объекты по производству и передаче электрической и тепловой энергии (тепло- и электросети), а также гидротехнические сооружения.

Частный сектор заинтересован в концессиях, поскольку получает в управление на длительный срок государственные активы, зачастую на льготных условиях платы за концессию. Кроме того, осуществляя строительство, концессионер имеет достаточные гарантии возврата инвестированных средств, поскольку его партнером выступает государство. В отдельных случаях (например, в ЖКХ) государство дотирует из бюджета концессионеру его издержки и инвестиции при условии повышения качества обслуживания населения. Концессионные отношения государства и концессионера обеспечивают, с одной стороны, предоставление частным компаниям определенные гарантии прибыльности их бизнеса, а с другой – защиты общества от монопольного злоупотребления концессионером на объекте, являвшемся до этого полностью собственностью государства.

Мировая практика государственно-частных партнерств показала, что развитие подобных форм взаимодействия власти и бизнеса – это один из наиболее эффективных механизмов решений разнообразных сложных проблем и привлечения инвестиций в строительную отрасль. Однако следует понимать, что привлечение в монопольную отрасль ориентированной на прибыль частной компании несет в себе немало рисков и угроз. Для бизнеса вопрос о преимуществах и рисках государственно-частных партнерств также неоднозначен. Рассмотрим все плюсы и минусы государственно-частных партнерств для власти и для бизнеса в современных российских условиях (табл. 1)².

Таблица 1

Преимущества и риски государственно-частного партнерства для субъектов договорных отношений

	Преимущества	Риски
Для органов власти	<ul style="list-style-type: none"> - современные инженерные решения и эффективное управление; - акцент на качество обслуживания пользователей-клиентов; - минимизация общих затрат по проекту на весь срок контракта (инвестиции – строительство или модернизация – эксплуатация); - эффективное обслуживание капитала и получение дополнительных доходов 	<ul style="list-style-type: none"> - слабый контроль регулирующих органов приведет к изъятию монопольной ренты ориентированными на прибыль частными компаниями-операторами; - для обеспечения окупаемости инвестиционной программы может потребоваться рост цен/тарифов; - возможное банкротство компании-оператора может иметь большие негативные социальные последствия для потребителей, а также снизить доверие населения к местным органам власти
Для бизнеса	<ul style="list-style-type: none"> - экономическая выгода: емкий рынок и гарантированный спрос; - большие возможности повышения эффективности производства и сокращения непроизводственных затрат: при правильно выстроенных экономических отношениях и адекватной тарифной политике может принести прибыль бизнесу и долгосрочные выгоды потребителям 	<ul style="list-style-type: none"> - высокие риски капитальных вложений в строительство и коммунальную инфраструктуру; - проблема тарифного регулирования и политизированность тарифов; - риски неисполнения бюджетных обязательств; - возможное несоблюдение властями буквы и духа заключаемых договоров; - наличие незарегистрированного имущества

² Каменева Е.А. Финансовая политика оздоровления жилищно-коммунального хозяйства / Саратовский государственный социально-экономический университет.- Саратов, 2007, С.119-120.

Опыт реализации проектов государственно-частных партнерств в ряде европейских стран и в России показывает, что необходимость их использования в первую очередь обусловлена приватизацией и либерализацией в государственном секторе. Позитивные результаты проектов связаны с более низкими затратами на инвестиции. Тем не менее, многие государственные учреждения все еще опасаются привлекать частных партнеров. Использование положительного опыта ГЧП приведет к росту инвестиций в развитие общественной инфраструктуры. При этом модель ГЧП не замещает, а дополняет государственные инвестиции. При многообразии форм участия бизнеса в строительной индустрии особая роль должна принадлежать органам власти. Организация стабильной работы объектов жизнеобеспечения – это обязанность органов власти независимо от того, в чьей собственности находятся объекты и на каких условиях обслуживаются. Поэтому контроль органов власти за жизненно важными, а, следовательно, стратегическими объектами строительства не должен быть потерян. Только так удастся обеспечить баланс интересов всех заинтересованных сторон: потребителей, хозяйствующих субъектов и власти.