

УДК 338.92
ББК 65.9(2Р)-2
И 585

Р е ц е н з е н т ы:
доктор экономических наук Г.М. Мкртчян,
кандидат экономических наук М.А. Ягольницер.

И 585 **Инвестиционный процесс и структурная трансформация российской экономики /** А.В. Алексеев, А.О. Баранов, Н.П. Дементьев и др. / под ред. д.э.н. А.В. Алексеева, к.и.н. Л.К. Казанцевой. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2020. – 402 с.

ISBN 978-5-89665-348-6

В монографии рассматривается долгосрочная динамика выпуска промышленной продукции в РФ и финансовый потенциал источников инвестиций; приведены данные прямых иностранных инвестиций; анализируется влияние антироссийских санкций на инвестиционную программу РФ; уделено внимание «зеленым» инвестициям в экономику России; приведен международный опыт инвестиционной активности на рынке интеллектуальной собственности; представлены результаты апробации методики оценки экономической эффективности инновационных проектов; показано, что основной капитал российской экономики оценен в разных и несопоставимых ценах, что искажает многие показатели; международными сопоставлениями подтверждается необходимость реализации мобилизационного сценария для России, предусматривающего резкое увеличение нормы накопления и величины капложений в основные производственные фонды; показаны сильные и слабые стороны государственно-частного партнерства, изучены его возможности и потенциал использования.

Монография представляет интерес для научных работников, занимающихся анализом и моделированием экономических процессов, а также для преподавателей, аспирантов и студентов экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-348-6

УДК 338.92
ББК 65.9(2Р)-2

Монография подготовлена в рамках выполнения плана НИР ИЭОПП СО РАН по проекту XI.170.1.1. (0325-2017-0007) Инновационные и экологические аспекты структурной трансформации российской экономики в условиях новой геополитической реальности № АААА-А17-117022250127-8.

© ИЭОПП СО РАН, 2020 г.

© Коллектив авторов, 2020 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

<http://lib.ieie.su/docs/2018/http://lib.ieie.nsc.ru/docs/2020/>

[Investicionniy_process_i_structurnaya_transformaciya/](#)

[Investicionniy_process_i_structurnaya_transformaciya_ros_econ.pdf](#)

ГЛАВА 14. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ: МИРОВОЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Популярность проблематики государственно-частного партнерства (ГЧП) в российском общественно-политическом дискурсе нарастает¹. Интерес к теме не случаен – экономика стагнирует уже десятилетие, различные госпрограммы, федеральные целевые программы, нацпроекты торжественно принимаются, а затем буксуют один за другим. Бизнес кивает на государство – невозможно развиваться в условиях архаичной социальной (школы, больницы и др.) и производственной (дороги и мосты, энергосети, тепловые и электроэнергетические сети) инфраструктуры. Государство – на бизнес: объем генерируемых им налоговых платежей слишком мал для решения задач федерального и муниципального уровней. При этом даже имеющиеся финансовые ресурсы для строительства объектов инфраструктуры в силу непрофильности данной деятельности для органов государственного управления используются далеко не лучшим образом. Бизнес же, обладая необходимыми компетенциями по эффективному использованию ресурсов и большим опытом по адаптации к технологическим и коммерческим рискам, уклоняется от решения инфраструктурных задач, полагая, что за ее создание ответственно государство. Круг замыкается.

Вместе с тем богатый исторический опыт показывает, что при объединении усилий и правильной организации взаимодействия между государством и бизнесом сравнительно быстро решаются не только задачи инфраструктурного строительства, но и гораздо более сложные проблемы. Собственно, организация такого партнерства и есть ГЧП.

¹ По данным портала elibrary.ru поиск по словосочетаниям «государственно-частное партнерство» и «ГЧП» только среди книг и статей в журналах с 2000 г. дает около 14 тыс. названий, т.е. примерно по две публикации в день на протяжении последних 20 лет. При этом объем публикаций от года к году нарастал.

Единого и общепринятого во всем мире подхода к ГЧП не существует. В некоторых странах такое партнерство определяется через совместную, в основном, акционерную собственность. Партнеры принимают общие решения, несут общие издержки и делят общую прибыль. В других странах ГЧП означает двустороннюю сделку между правительством и бизнесом, заключаемую на строго определенный срок. В третьих в дополнение к этому указывают на трехсторонние сделки с явно и формально описанными интересами граждан. Почти во всех определениях ГЧП отмечается наличие частного финансирования в качестве предварительного условия для развития партнерства. В то время как некоторые правительства исходят из того, что ГЧП тесно связано с приватизацией, другие отвергают этот подход. Некоторые исследователи считают, что партнерские отношения строятся исключительно на доверии в условиях неопределенности, в то время как другие осуществляют свои партнерские отношения через непрозрачные и сложные контракты, больше похожие на традиционные коммерческие сделки. При всем различии существующих подходов все же просматривается определенный консенсус: ГЧП – это семейство методов, а не единственно возможный способ взаимодействия между публичными и частными партнерами.

Специфика совместного создания общественных благ (услуг производственной и социальной инфраструктуры) неизбежно апеллирует к широкому спектру институтов, поэтому само понятие партнерства, центральное для ГЧП, оказалось весьма привлекательным. Так, в Великобритании - стране-лидере послевоенной волны развития данной формы взаимодействия между государством и частным бизнесом [Cogrey, 2004] – это обстоятельство послужило мотивацией для интенсивного развития ГЧП. ГЧП быстро превратилось в инструмент общественной политики, обещающий снизить затраты на создание инфраструктуры, ускорить осуществление проектов, повысить доступность частного финансирования без риска повышения нагрузки на систему государственных финансов.

Подобные ожидания характерны и для России. Вместе с тем российский опыт ГЧП вызывает сложные чувства – очевидные успехи соседствуют с явными провалами [Алексеев, Нефёдкин, 2018]. С чем связана такая неоднозначность: результат ли это

российской специфики или фундаментальное свойство ГЧП? Для ответа на этот вопрос рассмотрим опыт реализации проектов ГЧП на Западе и в ряде стран с близким уровнем экономического развития и сравним его с российским.

14.1. Краткий исторический очерк архетипических форм государственно-частного партнерства

Многие современные экономисты [Hodge, Greve, 2005] считают, что за несколько столетий экономической деятельности сложилось несколько архетипических форм ГЧП, которые либо в чистом, либо в смешанном виде присутствуют во всех современных контрактах ГЧП. И формы эти в существенной степени сопряжены либо с провалами рынка, либо, в силу различных обстоятельств, нарушениями социальных норм и действующих законов. При этом многие из этих форм проявляются там, где соответствующее законодательство еще не разработано, а нормы поведения не сложились. ГЧП в таких случаях приобретает весьма хищническую форму.

Кратко рассмотрим эти архетипические формы.

1. **Каперство.** Возвышение Англии как крупной морской державы в значительной степени стало следствием соединения государственных и частных инициатив. Так называемая испанская война 1585–1603 годов имела большое значение в создании условий для этого развития. Для захвата «испанского наследства» Елизавета I давала лицензию на грабеж испанских кораблей владельцам тогда еще немногочисленным британских пиратских судов. Наиболее известными каперами были сэр Фрэнсис Дрейк и сэр Уолтер Рэли. Их финансировали могущественные купцы и аристократы-землевладельцы, некоторые из которых были связаны с королевой. Примером одного из таких весьма своеобразных проектов можно назвать удачный Вест-Индский рейд Дрейка 1585 года. От королевы Елизаветы было предоставлено только два из 25 задействованных кораблей, хотя она также сделала денежный взнос на сумму £20 000 в общем капитале кампании £60 400.

По некоторым оценкам в XVIII в. в Великобритании в качестве каперов использовалось около 11 000 судов, хотя каперство, как доходный бизнес, к этому времени уже стало терять свою привлекательность.

2. Наемные армии и полиция. До XVIII века наемные армии были широко распространены. Однако постепенно росло понимание того, что сильное государство должно иметь собственную находящуюся на его содержании армию. Тем не менее не все государства даже в недавнем прошлом являлись зрелыми в этом смысле. Так, еще в середине 90-х годов прошлого века в Африке действовало около 90 частных военных группировок. Обычно они появлялись в странах, раздираемых гражданской войной, таких как Ангола и Сьерра-Леоне. Впрочем, и в развитых странах данная форма ГЧП еще не исчезла. Известно, например, как американская частная военная компания Black Water решила проблему сомалийского пиратства – она провела ряд операций, которые регулярная армия не могла бы осуществить ни по нормам международного права, ни по этическим соображениям.

3. Торговля и участие в колониальной политике. Яркий пример – Ост-Индская компания (были французские и голландские аналоги). Это, пожалуй, самое известное государственно-частное коммерческое учреждение такого типа. Частная коммерческая организация, зафрахтованная короной, стала приобретать территориальные владения по всей Индии и на Востоке. Компания плохо управлялась, еще хуже контролировалась. Ее должностные лица обогатились, но финансовые обязательства перед короной выполнены не были.

4. Управление государственным имуществом. Казначейство как институт государственного финансирования в современном понимании появилось сравнительно недавно – в XIX веке. Изначально группа предпринимателей, действовавших как частные финансисты, заключала контракты с правителями государств. По условиям контракта они получали право собирать налоги. В случае, если удавалось собрать налогов больше, чем предусматривалось соглашением с государством, то превышение обращалось в их прибыль. Еще большую часть доходов они получали от использования государственных денег для организации собственной банковской деятельности: от дисконтирования неоплаченных векселей, полученных от государства, до предоставления королю ссуд, когда – что часто случалось – векселя короля оказывались просрочены. Одна особенно известная группа во Франции, откупщики, даже объединилась в синдикат, который целенаправленно, в своих интересах начал организовывать торговлю на

аукционах за определенные источники дохода, что вскоре позволило ему выступать в качестве основного источника королевского кредита.

Система откупов применялась и в России задолго до того, как сложились современные государственные финансы [Тесля, 2019].

5. Смешанные предприятия. Правительства уже давно принимают участие в создании и развитии тех компаний, деятельность которых имеет стратегически важное значение для государства, особенно в случаях, когда ресурсы частного капитала недостаточны, как это имеет место во многих развивающихся странах, или когда бизнес недостаточно мотивирован в развитии данного вида деятельности. Самым известным смешанным предприятием является компания British Petroleum (BP). Уинстон Черчилль, Первый Лорд Адмиралтейства, от британского правительства в 1914 году подписал «конвенцию» с молодой частной Англо-персидской нефтяной компанией, по обеспечению регулярных поставок нефти для Королевского флота. Правительство получило 50% акций компании, а также право назначения двух директоров. Директора имели право наложить вето на любое решение совета директоров, подлежащее обжалованию правительством. Сделка обеспечила существенные постоянные доходы в государственный бюджет в виде дивидендов.

6. Межсекторальное взаимодействие: сельское хозяйство и образование. На протяжении веков эти сферы деятельности демонстрировали активное взаимодействие государства и частного бизнеса. Более того, в сельском хозяйстве «использование государственных продовольственных предприятий было ключевым элементом государственного управления даже в самых авторитарных правительствах» [Somasundram, 1987, с. 154].

Государственно-частное смешение стало характерной чертой секторов образования и здравоохранения. Частные школы существовали наряду с государственными, многие из них управлялись церковью. Частные больницы – некоторые также управляемые церковью – существовали наряду с государственными. В таких разных национальных системах, как Австралия и Гонконг, церковные школы в основном предшествовали государственным, но по мере развития государственной и квазигосударственной системы большая часть образовательной деятельности стала концентрироваться в государственном секторе. По мере развития общественного здравоохранения строительство крупных больниц общего профиля зачас-

тую возлагалось на государственный сектор, однако частные больницы также продолжают функционировать. Вспомогательные медицинские учреждения могут быть как государственными, так и частными, причем некоммерческий сектор зачастую весьма активен в этой области. Служба переливания крови Красного Креста, действующая во многих странах, – яркий пример такого рода смешанного государственно-частного взаимодействия.

7. Смешанное государственно-частное предоставление государственно-частных инфраструктурных услуг. Мало кто оспаривает факт, что ответственность за создание объектов общественной инфраструктуры лежит на правительствах. Но никто не отрицает, что и частные фирмы давно и активно участвуют в обеспечении ее функционирования. Так, создание первоначальной инфраструктуры первых европейских поселений в Австралии обеспечивал каторжный труд. Но вскоре колониальное правительство пришло к пониманию того, что необходимо переходить к организации частных тендеров на строительство дорог, мостов, дренажных систем и общественных зданий. При строительстве большого Сиднейского моста Харбор-Бридж в начале 30-х годов прошлого века центральный пролет был построен по контракту с одной из ведущих частных фирм по строительству мостов в мире. Однако подъездные пути (существенная часть стоимости проекта) были построены департаментом общественных работ Нового Южного Уэльса.

8. Финансирование мегасобытий. Если государство или город хотят стать хозяином крупного события – международной выставки, ярмарки или Олимпийских игр – уже на протяжении ста лет они заключают контракты как с государственными, так и частными компаниями.

14.2. Правовые основы и регулирование ГЧП. Квази-ГЧП

Концептуальное понимание ГЧП в большинстве стран мира и в РФ близко, но существуют многочисленные правовые особенности. Мировой банк понимает ГЧП как: «ГЧП – это долгосрочный контракт между частной стороной и государственным учреждением на предоставление в пользование государственного актива или услуг, в котором частная сторона несет значительную ответственность за риск и управление» (World Bank Institute,

2012, с 11)¹. Определение ГЧП, представленное в Федеральном законе № 224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» более тяжеловесно: «государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качеств»². Видим, что риски реализации проектов ГЧП в мировой практике в основном лежат на частной стороне, в российской же распределяются между публичным партнером и частной стороной на основе соглашения сторон. Небольшая разница в определении понятия ГЧП отражает понимание того, что российские реалии реализации проектов ГЧП заметно отличаются от мировых - влияние государства на экономику в РФ слишком велико, чтобы бизнес брал всю полноту ответственности за связанные с этим риски на себя.

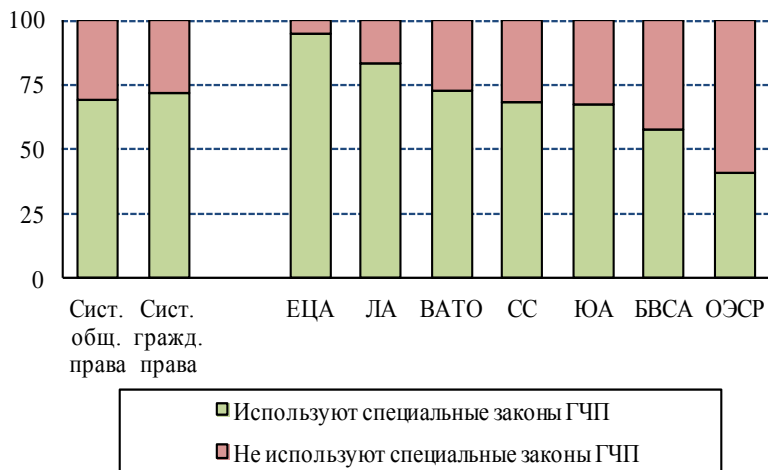
Впрочем, данная проблема актуальна не только для России. Так, в мире нет единого правового статуса ГЧП. В странах где преобладают принципы гражданского права обычно используются кодифицированные статусы и правила. В странах с развитыми нормами общего права, где, казалось бы, можно ожидать опоры на прецедентные решения, специальные законы, регулирующие деятельность в рамках ГЧП, также получили широкое распро-

¹ Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 1.0 / World Bank Institute, International Bank for Reconstruction and Development. International Development Association of The World Bank, Washington, D.C., 2012.

² Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 17.11.2018).

странение. Несмотря на существенные различия двух основных правовых систем, правовые стандарты регулирования ГЧП в них во многом схожи.

Тем не менее, прослеживается зависимость: чем менее развиты рыночные отношения в конкретной стране, тем чаще деятельность ГЧП в ней регулируется специальными законами, и наоборот. Так, в странах ОЭСР специальные законы приняты лишь в 41% стран, а в странах Восточной Европы и Центральной Азии (в эту группу входит Россия) уже в 95% стран (рис. 14.1).



Источник: PPP Data Base World Bank as December of 2019. Электронный ресурс: <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>

Рис. 14.1. Распространенность специальных законов о ГЧП по типам правовых систем и по мировым макрорегионам, % (ЕЦА – Европа и Центральная Азия; ЛА – Латинская Америка; ВАТО – Восточная Азия и Тихоокеанский бассейн; СС – Субсахара; ЮА – Южная Азия; БВСА – Ближний Восток и Северная Африка; ОЭСР – ОЭСР)

Наличие развитого законодательства, регулирующего деятельность ГЧП, нельзя рассматривать как признак того, что в данной стране эти проекты развиваются особенно успешно. Специальные законы о ГЧП могут вносить ясность в нормативную базу развития этой формы взаимодействия государства и частного капитала, однако могут и породить правовой вакуум, если другие положения о государственных контрактах не применяются адекватно

и создают неопределенность в случае несоответствия действующему законодательству. В известном смысле принятие специальных законов о ГЧП является попыткой компенсировать неразвитость действующего законодательства и, преследуя благие цели, только усложняет реализацию ГЧП проектов. Неслучайно страны со зрелыми рынками успешно реализуют проекты ГЧП, не испытывая особой потребности в дополнительном законотворчестве.

В России основная часть контрактов ГЧП регулируется 115-ФЗ «О концессии» (принят в 2004 г.). Специальным законом о ГЧП является 224-ФЗ «О государственно-частном, муниципальном партнерстве в Российской Федерации». Закон принят сравнительно недавно – в 2015 г. – поэтому практика его применения еще сравнительно не велика.

Российская законотворческая традиция предполагает регулирование по возможности всего круга хозяйственной деятельности. ГЧП не стало исключением. Законодатели РФ стремятся тщательно прописать как можно больше аспектов взаимоотношений между государством и частными партнерами. Такой подход не упрощает (как задумывалось), а усложняет разработку соглашений. Например, состав инвестиционных объектов, создаваемых по закону о концессии, отличается от того, который допустим при СГЧП/СМЧП. Получается, что круг прав участников партнерств привязан к типу объекта.

Рвение российских законодателей к подробной регламентации правил создания и управления партнерскими проектами привело к разделению моделей партнерства на две группы: ГЧП и квази-ГЧП. Отметим, о квази-ГЧП пишут только российские авторы [Гоосен и др., 2015; Алексеев, Нефёдкин, 2018; Кашин, Маркелов, 2020]. За рубежом такого понятия нет. Зато хорошо известно понятие квази-публичной компании – такой частной фирмы, которая предоставляет услуги на основе государственного мандата¹. В чем принципиальное различие между этими двумя

¹ Типичными примерами квази-публичных компаний являются американские Fanny May и Freddy Mac, обе действуют в качестве агентов вторичного рынка ипотечных закладных листов. Благодаря государственному мандату подерживается их высокая репутация. И хотя во время ипотечного кризиса 2008–2009 гг. эти компании были близки к краху, государство спасло их от банкротства, влив в них огромные инвестиции в форме покупки новых выпусков акций. Теперь эти компании уже не вполне квази-публичные, но государство у них свой мандат не отзывало.

«квази»? В России квази-ГЧП пользуются финансовой помощью и капиталом государства, последнее почти всегда предоставляет свои активы или, как минимум, кредитные гарантии. В зарубежных квази-публичных компаниях государственного участия нет.

В литературе можно встретить еще более дробные классификации, например, такие, в которой особо выделены концессии: «Все механизмы ГЧП условно можно разделить на три группы: концессии, СГЧП/СМЧП и квази-ГЧП. Львиную долю как по объему, так и по количеству проектов в настоящее время занимают концессии – 2 815 проектов (85% от общего количества проектов) с общим объемом частных инвестиций в размере от одного трлн руб. (47% от общего объема). На СГЧП/СМЧП пока приходится лишь 3% проектов и 15% по инвестициям [Володькин, 2019; с. 46].

Зато на квази-ГЧП приходится 12% общего количества проектов и 38% инвестиций. «Во многих региональных законах к ГЧП относят инфраструктурные проекты, реализуемые на основе государственного заказа, соглашения о социально-экономическом сотрудничестве администраций регионов, а также федеральные и региональные целевые программы. Отдельные регионы к ГЧП относят даже обычные программы поддержки бизнеса. Поэтому чтобы отличать такие проекты и программы от классических ГЧП и стали называть их квази-ГЧП» [Гоосен и др., 2015; с. 169]. Что мотивирует отечественных чиновников плодить проекты, относимые к категории как бы государственно-частного партнерства? Ответ прост: успешность деятельности региональных руководителей в значительной мере определяется тем, какое место в ежегодно составляемом рейтинге ГЧП будет занимать их регион, вот почему для чиновников чем больше в регионе проектов ГЧП, тем лучше. Отсюда и множество квази-ГЧП. Для рейтинга.

14.3. Европейский опыт

Насколько популярна идея ГЧП в Европе? Ответ на этот вопрос может дать отчет Европейского Экспертного центра по ГЧП (European PPP Expertise Centre, ЕРЕС)¹. В базу данных отчета

¹ Market Update. Review of the European PPP Market in 2018 // European Investment Bank. – 2019. – [Электронный ресурс URL: https://www.eib.org/attachments/epcc/epcc_market_update_2018_en.pdf].

включены только достаточно крупные проекты - стоимость заемного и акционерного финансирования, получаемого от частных партнеров, не менее 10 млн евро каждый. Географический охват отчета – страны Европейского союза (U-28), Турция, а также западно-балканские страны (Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Косово, Черногория и Сербия).

По данным отчета, на протяжении последних 10 лет на рынке государственно-частных инвестиционных проектов явно просматриваются две тенденции: быстрое снижение числа сделок достигших финансового закрытия (со 102 в 2010 г. до 39 в 2018 г.), с одной стороны, и увеличение среднего размера сделки (со 154 млн. евро в 2010 г. до 374 млн. евро), с другой, на фоне слабовыраженного тренда к общему снижению инвестиционных обязательств в рамках ГЧП (рис. 14.2).



Рис. 14.2. Европейский рынок ГЧП. Динамика коммерческих закрытий по стоимости и количеству проектов (2009–2018 гг.)¹

Характерная особенность ГЧП-проектов в Европе – это решение крупных общественно значимых ресурсоемких задач. Так, в 2018 г. всего восемь сделок (стоимостью более 500 млн евро

¹ Market Update. Review of the European PPP Market in 2018 // European Investment Bank. – 2019. – [Электронный ресурс URL: https://www.eib.org/attachments/epcc/epcc_market_update_2018_en.pdf].

каждая), создали совокупные частные обязательства на 9,6 млрд евро (66% от всех годовых сделок ГЧП, в 2017 г. – 69%). Крупнейшими из них стали: строительство моста Чанаккале (3,1 млрд евро) в Турции; автомагистрали Анкара-Нигда (1,2 млрд евро) в Турции; создание широкополосной сети интернет-каналов в Жиронде (1,2 млрд евро) во Франции; прокладка Бланкенбургского тоннеля (1 млрд евро) в Нидерландах.

Большая часть инвестиций в европейских проектах ГЧП приходится на транспорт (7,0 млрд евро), значительная – на телекоммуникационный сектор (3,0 млрд евро), заметны проекты в области защиты природной среды (2,0), образовании (0,952), здравоохранении (0,83). Отметим, что эти проекты в значительной степени ориентированы на институциональных инвесторов: из 39 проектов, реализуемых в ЕС, 21 будет профинансирован с привлечением кредитных ресурсов от страховых компаний и пенсионных фондов, 4 получают кредиты Европейского инвестиционного банка на общую сумму более 1 млрд евро.

Наибольшую активность в развитии государственно-частного партнерства в 2018 г. демонстрировала Турция (страновой рейтинг 5,2). За ней следовали Франция (4,3), Нидерланды (3,1), Германия (0,6). Великобритания – страна с традиционно высокой активностью ГЧП – уступила свое место Германии по общей стоимости проектов ГЧП, но осталась лидером (наряду с Францией) по их общему числу¹. Этот факт хорошо иллюстрирует вышеприведенный тезис о том, что страны со зрелыми рынками и развитой правовой средой более успешны в развитии ГЧП. Очевидно, в связи с тем, что транзакционные издержки по вписыванию проектов ГЧП в общий контекст социально-экономической деятельности там ниже, чем в менее развитых в этом отношении государствах. Скажем, в Турции, как и в России, эти издержки настолько велики, что братья за проекты ГЧП стоимостью ниже нескольких десятков миллионов долларов (евро) бизнес считает неоправданным. С другой стороны, потребность в капиталоемких, прежде всего, инфраструктурных проектах

¹ За последние 5 лет (2014–2018 гг.) правительства и частные предприниматели Великобритании и Франция заключили контракты по наибольшему количеству проектов – 84 и 47, соответственно. За ними следует Турция – 23 проекта. Однако по суммам инвестиционных обязательств Турция (22,8 млрд евро) сильно опережает и Англию, и Францию (15,1 и 11,6 млрд евро, соответственно). Турецкие проекты были намного более масштабными.

здесь настолько высока, что ГЧП-активность, начавшись позже, чем в более развитых странах, в отличие от них, в настоящее время только усиливается.

14.4. ГЧП в странах с развивающимися рынками

К странам «с развивающимися рынками и низкими уровнями доходов» (EMDE Emerging Markets and Developing Economies) Всемирный Банк относит 125 весьма различных как по характеру, так и по темпам развития стран: от динамично развивающихся Китая, Индия, Южной Кореи, Турции до таких депрессивных экономик как Габон, Руанда и др. Россия также отнесена к этой категории.

Опубликованное Всемирным Банком исследование, посвященное развитию ГЧП в странах EMDE¹ методологически сходно с докладом Европейского центра ЕРЕС, т.е., на наш взгляд, есть все основания для корректного сопоставления фундаментальных тенденций ГЧП, отражаемых в обеих базах данных. Так же, как и Европейский центр, Всемирный Банк рассматривает только крупные инфраструктурные проекты.

Несмотря на то, что модель ГЧП в EMDE стала применяться относительно недавно, тенденции развития ГЧП здесь схожи с европейскими. После периода довольно быстрого роста количества и стоимости проектов ГЧП (2009–2012 гг.), в 2013 г. произошло резкое снижение обоих показателей с последующей стабилизацией на более низком, чем в 2012 г. уровне. Правда, в отличие от стран ЕС, в 2017–2018 гг. здесь наблюдается рост числа проектов ГЧП (рис. 14.3). Ни в ЕС, ни в странах с развивающимися рынками проекты ГЧП так и не стали локомотивами оживления экономики.

Наряду со сходными чертами следует отметить и существенные различия. Если европейские проекты ГЧП в большей степени направлены на развитие транспортной инфраструктуры, то в развивающихся странах явно лидирует энергетика. Развитие транспортной инфраструктуры здесь занимает второе лидерское место.

¹ 2017 Private Participation in Infrastructure Report. – The World Bank. IBRD & IDA. 2018. April.

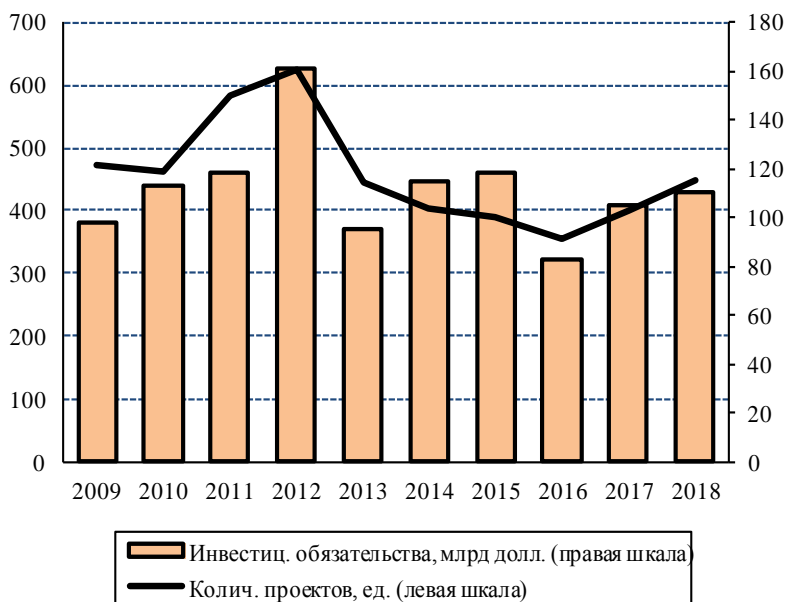


Рис. 14.3. Рынок ГЧП стран с развивающимися рынками. Динамика коммерческих закрытий по стоимости и количеству проектов (2009–2018 гг.)¹

В 2018 г. энергетика опередила другие сектора и привлекла 51,9 млрд долл. частных инвестиций в 203 проекта (56% инвестиций в инфраструктурных проектах ГЧП в EMDE). На транспорт в 2017 г. пришлось 36,5 млрд долл. (39% мировых инфраструктурных инвестиционных обязательств ГЧП). Средний размер каждого из 66 транспортных проектов, вошедших в базу данных Всемирного Банка, составил 552,3 млн долл. В совокупности на энергетику и транспорт пришлось 95% от общего объема инвестиций. Сектор ИКТ получил лишь 3,0 млрд долл. (5 проектов). Сфера водоснабжения и водоотведения – 1,9 млрд долл. (30 проектов).

¹ [База данных: PPI DataBase. Электронный ресурс: <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>]

14.5. Финансирование и поддержка ГЧП

Финансирование проектов ГЧП осуществляется в EMDE государственными и частными организациями, а также институтами финансирования развития (ИФР, в основном, это уполномоченные банки, большинство – международные). Общая величина финансирования проектов ГЧП здесь в 2018 г. составила 61,6 млрд долл. Четверть из них (14,9 млрд долл.) была профинансирована из государственных источников, 45% (28,1 млрд долл.) – из частных, и 30% (18,7 млрд долл.) – пришло из ИФР (табл. 14.1).

Таблица 14.1

Структура финансирования инфраструктурных проектов ГЧП в EMDE в 2018 г.

Инвестирование в целом 100%						
долевое финансирование 26%		долговое финансирование 70%				субсидии 4%
гос. капитал 3%	частный капитал 23%	международные источники 55%			нац. источники 15%	
		займы от ИФР 30%		прочие кредитеры 25%		
		многостор. 6%	двусторонние 24%		государства 18%	

Составлено по [2017 Private Participation in Infrastructure Report. The World Bank / IBRD and IDA. 2018. April].

Государственная поддержка осуществляется в прямом и косвенном режимах. Прямая поддержка включает в себя, в частности, государственные обязательства, покрывающие часть расходов по проекту. Она может осуществляться как в денежной (капитальные субсидии, субсидии на текущую деятельность), так и в неденежной форме (предоставление недвижимости во временное пользование). Косвенная поддержка предоставляется либо в форме условных обязательств (тех, которые могут и не возникнуть; к этой категории, в частности, относятся госгарантии), либо в формате государственной политики стимулирования инвестиций (сюда относятся гарантии по валютному курсу, налоговые и другие льготы). Долговое финансирование ГЧП – 70% всех инвестиций, хотя данная величина существенно

варьируется от страны к стране. Заметен вклад долевого финансирования – примерно 1/4 инвестируемого капитала. Почти не встречающиеся в России субсидии в странах EMDE составляют не более 4% проектного финансирования.

Ресурсы, получаемые от международных институтов финансирования, значимы как по масштабам (30% всего финансирования), так и по охвату проектов. Так, в 2018 г. получили поддержку ИФР 105 проектов. Из них 36 обеспечивались многосторонней и двусторонней поддержкой, 39 – только многосторонней, а 30 проектов – только двусторонней.

14.6. Модели ГЧП

В литературе представлены различные классификации ГЧП. Относятся они, правда, в большей степени к зарубежной практике [Roehrich et al. (2014); Резниченко, 2010]. В основе классификации обычно находятся функциональные блоки видов деятельности партнеров в рамках контрактных отношений и, соответственно, совокупности прав и обязанностей сторон. Так, Н.В. Резниченко выделяет следующие модели ГЧП:

- BOOT (Build, Own, Operate, Transfer / строительство, владение, эксплуатация, передача функций по предоставлению услуг частному партнеру);
- BOT (Build, Operate, Transfer / строительство, эксплуатация, передача функций по предоставлению услуг частному партнеру);
- Обратный BOOF (Build, Own, Operate, Finance государство финансирует строительство объекта инфраструктуры и передает его в эксплуатацию частному партнеру, последний постепенно выкупает объект в свою собственность);
- DCMF (Design, Construct, Maintain, Finance / проектирование, строительство, эксплуатация, финансирование);
- BOO (Build, Own, Operate / строительство, владение, эксплуатация).

Практическая значимость данной классификации в том, что она помогает выйти на сложный баланс частного и общественного интереса через выбор соответствующего формата реализации проекта ГЧП.

Всемирный Банк использует рассмотренную классификацию при формировании своей базы данных (содержит информацию по 9138 проектам). Информация по основным моделям партнерств в странах EMDE за период 1996–2019 гг. представлена в табл. 14.2.

Таблица 14.2

Число контрактов ГЧП, заключенных в странах EMDE

Модель ГЧП	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015	2016–2019*	Всего	% к итогу
Строительство, эксплуатация, передача в управление (BOT)	290	436	570	688	500	2526	27,6
Строительство, владение, эксплуатация (BOO)	261	239	329	779	422	2095	22,9
Строительство, реконструкция (ремонт), эксплуатация, передача в управление (BROT)	782	125	286	280	132	1675	18,3
Реконструкция (ремонт), эксплуатация, передача в управление (ROT)	298	219	126	63	46	789	8,63
Прочие	711	360	364	254	260	2053	22,5
Итого	2342	1379	1675	2064	1360	9138	100

* — данные за 2019 г. могут быть неполными, а период 2016–2019 гг. состоит из 4 лет, что делает данные соответствующей колонки не вполне сопоставимыми с предшествующими.

Рассчитано по [<https://ppi.worldbank.org/en/customquery> (дата обращения 04.01.20)]

Данные таблицы говорят о том, что активность ГЧП снижается не только в ЕС (как показано выше), но и в странах EMDE.

Структура заключаемых в EMDE контрактов представлена на рис. 14.4. Самые распространенные модели ГЧП: BOT, BOO и BROT. К концу рассматриваемого периода (2016–2019 гг.) в их рамках реализовывалось более $\frac{3}{4}$ контрактов, а в самые благоприятные годы для ГЧП годы (2011–2015 гг.) – почти 85%. При этом особенно быстро завоевывала популярность модель BOO: если в начале периода (1990-е гг.) ее доля составляла 12,3%, то после 2010 г. – более 30%. Напомним, BOO – модель, наиболее

близкая к приватизации. То есть, государственно-частное партнерство постепенно становится одним из самых распространенных инструментов передачи государственного имущества в частные руки.

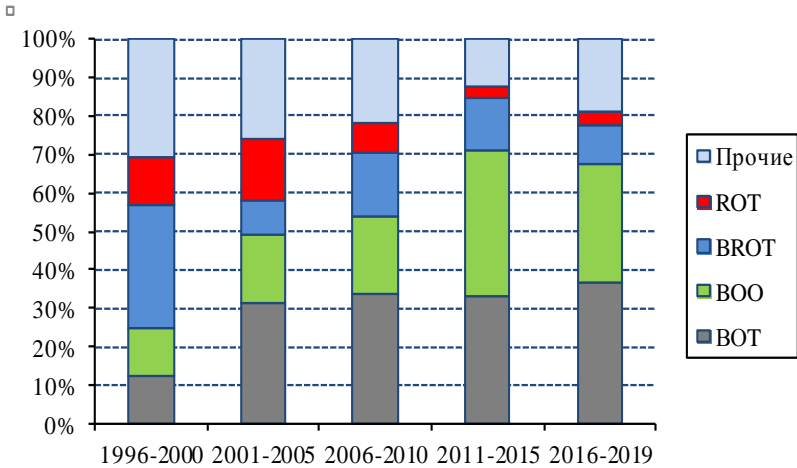


Рис. 14.4. Распределение контрактов, заключенным в странах EMDE, по моделям ГЧП, %

14.7. Знаем ли мы, как ГЧП сказывается на уровне инвестиционной активности?

В истории с ГЧП есть одна малозамечаемая странность. Как в российской, так и в зарубежной литературе почти не отмечается тот факт, что публикуемая статистика по контрактам отражает только инвестиционные *обязательства* (commitments)¹. Сообщается, сколько и кем будет вложено денег в проект, в течение какого периода проект будет осуществляться. И... на этом, собственно, и все. Нас часто информируют о том, что проект завершился успехом (потерпел крах), но упорно избегают уточнять, сколько фактически было осуществлено инвестиций по контрактам ГЧП. Это тем более странно, что в обоих основных российских законах о ГЧП уже в самых первых статьях

¹ Редкий пример постановки данного вопроса содержит статья [Нефедкин В.И., Фадеева О.П., 2020].

одними и теми же словами провозглашается, что целью ГЧП является активизация инвестиционного процесса¹.

Не имея достаточно информации, чтобы полноценно подтвердить или опровергнуть данный тезис, все же остановимся на двух характерных примерах. Так, глава правления Украинского центра содействия развитию публично-частного партнерства, профессор, д.э.н. И.В. Запатрина, опираясь на информацию Министерства экономического развития и торговли Украины пишет: «из 186 зарегистрированных договоров, заключенных на условиях государственно-частного партнерства, по состоянию на 01.07.2019 г. реализуется лишь 52, из них 35 договоров концессии, 15 договоров о совместной деятельности и 2 – заключены с использованием другой договорной формы. Более 70% заключенных договоров (134) не работают, в том числе, у 4-х договоров завершился срок действия, 17 – было разорвано, 113 – не выполняется» [Запатрина, 2019; с. 63].

Подобное положение дел на Украине вряд ли удивит российского читателя, но и в нашем отечестве ситуация едва ли многим лучше. Так, обсуждая опыт реализации проектов ГЧП/МЧП на уровне Сибирского федерального округа [Хацкевич, Татарина, 2019], ссылаясь на базу инфраструктурных проектов РОСИНФРА, отмечают, что общий объем заявленных инвестиций объектов ГЧП в регионах Сибири составляет 721 846,1 млн руб. Из них уже реализовано («находится в стадии эксплуатации») 433 объекта с суммарными инвестициями 289 954,9 млн руб. В процессе реализации («в инвестиционной стадии») – 237 объектов с суммарными инвестициями 208 205,2 млн руб., еще 15 объектов – в «прединвестиционной стадии». Таким образом, из заявленных 721,8 млрд руб. полностью проинвестировано только 40%, еще 29%, хочется надеяться, все-таки будут вложены в полном объеме, судьба оставшихся 31%, очевидно, пока не определена. О каких сроках реализации проектов ГЧП в имеющихся статданных идет речь (годы, десятилетия?) понять невозможно,

¹ В 224-ФЗ говорится: «Целью настоящего Федерального закона является создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации...», в 115-ФЗ: «Целями настоящего Федерального закона являются привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям»/

как и оценить, насколько полно и дисциплинированно власть и бизнес выполняют свои обязательства. Да и роль проектов ГЧП в региональной (в рассматриваемом случае сибирской) инвестиционной программе в условиях такой временной неопределенности рассчитать непросто.

Нельзя сказать, что статистика по проектам ГЧП отсутствует. Но ее почти невозможно найти в рамках данных, представляемых Росстатом. Какие-то сведения есть в информационных базах исполнительной власти. Важную и полезную роль играет Некоммерческое партнерство Национальный центр развития государственно-частного партнерства (упомянутая РОСИНФРА) и его многочисленные региональные клоны. Но нигде нет данных о фактически произведенных государственно-частными партнерствами капитальных вложениях, информации об эффективности санкционированных властями проектов и планов.

Возникает впечатление, что власть не слишком заинтересована в публикации информации о том, как на практике обстоят дела с ГЧП. Обычно подобная «информационная скромность» возникает тогда, когда достигнутые результаты оказываются заметно бледнее заявленных.

Впрочем, за рубежом тоже информация о фактически сделанных капитальных вложениях по проектам ГЧП не публикуется на постоянной основе. Более того, во многих странах мира систематическая отчетность по проектам ГЧП вообще не составляется. Лишь в 36% стран ЕМДЕ имеются какие-то требования к предоставляемой информации по ГЧП-проектам. В еще меньшем количестве стран (24%) разработаны конкретные нормативные документы (положения, инструкции, регламенты) о бюджетном учете ГЧП.

14.8. Когда оправдано ГЧП?

ГЧП – сложный инструмент организации хозяйственной деятельности. Используется он в тех случаях, когда более простые средства недостаточны. В общем случае ГЧП применяется тогда, когда проблему решать нужно, но государство сделать это не может, а бизнес не хочет.

Наиболее наглядно данная проблема проявляется при реализации инфраструктурных проектов. Создание производственной и транспортной инфраструктуры (как условий для реализации

бизнес-деятельности) – это в значительной степени зона ответственности государства. Бизнес не будет развиваться в условной тайге, тогда как с точки зрения стратегии национального развития освоение соответствующей территории может быть жизненно необходимым. Для решения таких задач у государства почти всегда не хватает средств¹ и часто – компетенций. Бизнес же слабо заинтересован в строительстве за свой счет общедоступной инфраструктуры, так как срок окупаемости инвестиций здесь либо слишком велик, либо окупаемость достигается на народнохозяйственном уровне (инвестор не видит здесь своего места), да и риски в таких проектах для бизнеса неприемлемо высоки, а выгоды просматриваются слабо.

Логичный вывод – государство гарантирует приемлемую для бизнеса доходность в таких проектах, а бизнес, мобилизуя имеющиеся и привлеченные финансовые ресурсы, реализует проект. Приемлемые для частного инвестора экономические показатели проекта достигаются за счет эксплуатации вводимых объектов на рыночных принципах (с возможной в будущем передаче их государству – *концессии*), но, главное – благодаря компенсации бизнесу потерь из бюджетов различных уровней в случае, если коммерческая эксплуатация введенных объектов не компенсирует его затраты (например, в рамках регулируемого государством тарифа на отпуск тепло энергии населению).

Здесь важно так выстроить отношения, чтобы не допустить оппортунистического поведения какой-либо из сторон. Государство всегда стремится увеличить доходы бюджета (в том числе за счет сокращения даже согласованных расходов), а бизнес – получить дополнительную (в том числе необоснованную) прибыль.

В РФ деятельность в рамках ГЧП регулируется двумя основными законами № 115-ФЗ «О концессиях» и сравнительно новым (2015 г.) № 224-ФЗ «О ГЧП/МЧП», а также рядом подзаконных актов, в числе которых, в частности – специальная методика оценки эффективности ГЧП (МЧП)-проектов, составленная МЭРТ согласно требованиям 224-ФЗ и утвержденная соответ-

¹ В статье [Нефедкин, Фадеева, 2020] отмечается, что про дефицит государственных финансов как основной мотиватор ГЧП пишут даже, когда бюджет исполняется с профицитом.

вующим приказом¹. Идеология данных законов близка к стандартам², предложенным Всемирным Банком. Основные идеи здесь следующие.

Одна из важнейших целей использования института ГЧП – достижение оптимального соотношения цены и качества (VFM – Value for Money) при предоставлении соответствующей услуги. Расчет баланса VFM обычно включает в себя сочетание качественного и количественного подходов. В рамках качественного анализа обосновывается принципиальная целесообразность использования ГЧП в каждом конкретном случае и то, насколько хорошо структурирована схема предлагаемого ГЧП применительно к данному конкретному проекту. Одним из объективно проверяемых индикаторов здесь является количество частных компаний, готовых участвовать в конкурсных процедурах.

Количественный анализ производится путем сравнения выбранного варианта ГЧП с компаратором государственного сектора (или PSC – Public Sector Comparator) – то есть с теми затратами по проекту, которые осуществлялись бы только государственным предприятием (например строительство и последующее обслуживание автомагистрали полностью за счет государственного ведомства или казенного предприятия). Это сравнение может быть сделано по-разному. Наиболее распространенным является сравнение бюджетных расходов по двум вариантам. Первый – расчет скорректированных на риск затрат на строительство и эксплуатацию объекта инфраструктуры в предположении, что все эти расходы несло правительство. Второй вариант – расчет затрат по модели взаимодействия с частным партнером. Сравнив оба варианта затрат, нужно выбрать тот, в котором расходы по проекту инвестиций и последующего предоставления услуг будут меньше. Альтернативно можно было бы рассчитать отдельно выгоды, которые возникнут у бюджета благодаря частному партнеру, и отдельно – потери, которые принесет это участие. Если выгоды перевешивают,

¹ Приказ Минэкономразвития от 30.11.2015 №894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

² База данных Всемирного банка: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/54-assessing-value-for-money-of-the-ppp>

надо отдать предпочтение партнерству с частным бизнесом. В российской методике реализован именно этот подход.

Почему нужен количественный анализ? Казалось бы, в финансовом отношении у государства имеется неубиваемый козырь – возможность привлечения дешевых кредитных ресурсов, поскольку государство является первоклассным заемщиком. Одно это могло бы обеспечить такую экономию, которой частному сектору не добиться ни при каких обстоятельствах (по этой же причине можно предположить, что компаратор государственного сектора гарантированно будет давать преимущество в эффективности по сравнению с проектом ГЧП и делать какие-либо расчеты бессмысленно), однако, это не так. Дело в том, что частные партнеры обладают технологиями, компетенциями и бизнес-процессами, которых нет у государственных организаций, поэтому те риски, которые будут переданы этим партнерам, станут менее обременительными в финансовом отношении, чем если бы с ними работала публичная сторона в одиночку. Количественный анализ как раз и предполагает сопоставление выгод и затрат с учетом подобных рисков.

Из сказанного выше следует, что оценка применимости ГЧП строится на принципах, кардинально отличных от тех, которые используются для оценки эффективности обычных инвестиционных проектов. Его привлекательность определяется вовсе не уровнем отдачи от инвестиции. Повторимся: привлечение частного оправдано, если он сравнительно с государством обладает более высокими техническими компетенциями, способен успешнее и дешевле справляться с рисками и при этом не будет пользоваться укрепившейся благодаря поддержке государства рыночной силой.

14.9. Кому выгодно ГЧП?

Ответ на этот вопрос как будто очевиден: при хорошо проработанном соглашении между публичным и частным партнерами – выгодно обеим сторонам. Однако, дьявол, как всегда, кроется в деталях. Теоретически, в соглашении между публичным и частным партнерами достигается консенсус, что продукт (услуга), появляющаяся в результате реализации проекта ГЧП, является результатом приемлемых для каждой из сторон затрат и обязательств и, по сути, является наилучшим вариантом по соотноше-

нию цены и качества (VFM) из всех возможных на момент достижения соглашения.

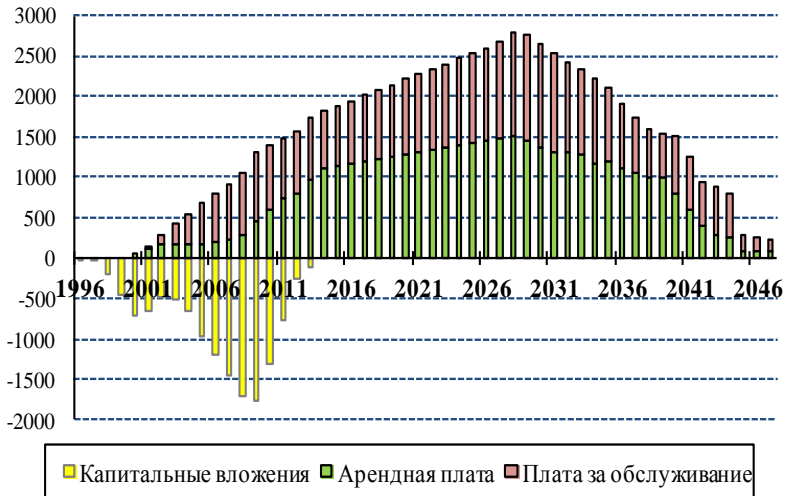
Но договоры заключаются людьми, каждый из которых может преследовать не только общественные, корпоративные, но и личные цели. Если частный партнер хорошо понимает свои интересы (прежде всего – коммерческие) и готов их жестко отстаивать, то люди, выражающие интересы публичного партнера, находятся в несколько ином положении. С одной стороны, им надо решить проблему по возможности быстро с меньшими затратами и рисками, с другой, как правило, за запуск проекта отвечают одни специалисты, а за его результаты, в том числе бюджетные обязательства уже другие. Эта тонкая система интересов несет в себе фундаментальную опасность асимметричного учета интересов сторон, причем не в пользу публичного партнера. Отмеченная выше информационная скудность освещения в официальных статистических источниках эффективности проектов ГЧП демонстрирует, что рассматриваемый эффект является отнюдь не абстрактной угрозой.

Здесь весьма показателен опыт Великобритании как одной из немногих стран, где действует Закон о свободе доступа к информации. По этому закону государственные ведомства обязаны предоставлять заинтересованным лицам запрашиваемые данные, за исключением засекреченных с целью соблюдения национальной безопасности. Порой это приводит к весьма интересным открытиям.

Так, Либе и Поллок, проанализировав эффективность проектов Частной Финансовой Инициативы (ЧФИ, вариант ГЧП в Великобритании), выявили, что масштабное распространение практики ЧФИ с конца 1990-х годов привело к тому, что затраты на содержание Национальной системы здравоохранения (НСЗ) вдруг стали быстро расти по статьям арендная плата и эксплуатационные расходы [Liebe and Pollock, 2009]. По результатам государственного аудита выяснилось, что платежи госпиталей, находящихся в ведении НСЗ за здания и оборудование (они поступают в Казначейство) составляли около 6% выручки. А у госпиталей, которые обслуживались по контрактам с ЧФИ, аналогичные расходы доходили до 18,6% (!), и шли вовсе не в Казначейство, а частным партнерам. Последние, завершив инвестиционную фазу проектов, потеряли интерес к повышению эффективности использования зданий и приобретенного оборудования. Это

обстоятельство, сопровождавшееся серьезными недостатками в области мониторинга контрактов по соблюдению обязательств сторон, резко обострило проблему соотношения цены и качества и привело к заметному удорожанию стоимости услуг здравоохранения в Великобритании. Частный партнер получил, таким образом, неоправданную выгоду за счет налогоплательщиков.

На рис. 14.5 представлена динамика плановых капитальных вложений по 150 контрактам ЧФИ с госпиталями Великобритании, вступившим в действие к декабрю 2009 года. Здесь же показаны расчетные величины запланированных частными партнерами доходов в форме арендной платы и платежей за обслуживание оборудования. Совокупные вложения составили 12,8 млрд ф.ст., а отдача, которую частные инвесторы частично уже получили и будут получать до окончания сроков соглашений, составит 72,9 млрд ф.ст. Годовая рентабельность инвестиций, таким образом, равняется 14,9%. Это заметно больше, чем отдача от вложений в рискованные активы. Весьма щедрое вознаграждение за участие в проекте ГЧП.



Источник: [Pollock et al., 2011]

Рис. 14.5. Планируемые денежные потоки по проектам ЧФИ госпиталей Великобритании, по состоянию на конец 2009 г., млн ф.ст.

Джим и Маргарет Кутберты по заказу шотландского траста также провели аудит ЧФИ по шести госпиталям [Cuthbert J., Cuthbert M., 2011]. Одной из задач их исследования было сопоставление стоимости больничных схем в формате ЧФИ и при использовании только государственных финансов. В ходе аудита подтвердился очевидный факт: если бы правительство самостоятельно финансировало проекты, банкам выплачивалась бы более низкая процентная ставка, чем та, что устанавливается в рамках схем ЧФИ, в которых частный консорциум берет кредиты под гарантии правительства.

Тем не менее, дороговизна кредитных ресурсов никак не помешала частным партнерам получить фантастически высокую рентабельность от вложений в ЧФИ, особенно по отдельным проектам. Например, в случае Эдинбургского королевского госпиталя дисконтированный поток платежей частным партнерам в течение всего срока действия контракта более чем вдвое перекрывал первоначальные инвестиции (189,2 млн ф.ст.). И этот случай далеко не единственный (табл. 14.3).

Таблица 14.3

Рентабельность инвестиций частных партнеров в отдельных проектах частной финансовой инициативы в Шотландии

Проекты	Объем инвестиций в проект, млн ф.ст.	Индекс рентабельности*
Эдинбургский королевский госпиталь	189,2	2,04
Хэймирский госпиталь	73,38	1,97
Колледж Джеймса Уатта	6,5	1,97
Хайландская школа	20,31	1,49
Офис Перт и Кинорос	20,65	1,82
Госпиталь Херекфорда	74,94	1,68

Примечание: * – индекс рассчитан как отношение дисконтированных предстоящих чистых поступлений к сумме инвестированного капитала.

Источник: [Cuthbert J, Cuthbert M., 2011].

Как видим, частные партнеры получают заметную выгоду от сотрудничества с государством, правда, за счет налогоплательщиков.

Исследователей поразило, насколько велики были масштабы привлечения кредитных средств по проектам ЧФИ. Во всех рассмотренных случаях средняя величина задолженности (усредненной за время осуществления проекта) составляла более 100% от инвестиций частных партнеров. Стремясь максимизировать величину дивидендов на вложенный фунт, инвесторы-акционеры минимизировали собственные инвестиции, но активно и с выгодой привлекали дорогостоящие кредиты. Выгода инвесторов уживалась с потерями общества.

Отметим, ситуация с ЧФИ в Великобритании вовсе не уникальна. Л. Инглиш в своей работе [English, 2005] показывает, что подобные проблемы характерны и для других стран. Так, применение ГЧП для региональной больницы Латроба в Австралии также оказалось не слишком удачным для публичной стороны.

Почему рассмотренные проекты все же были запущены в работу? Ведь, по крайней мере, в Британии, все ЧФИ в обязательном порядке проходят процедуру правительственной экспертизы, которая должна подтвердить, что проект обеспечивает удовлетворительное соотношение цены и качества по сравнению с компаратором государственного сектора. Почему аномально высокие затраты и получаемая частными партнерами сверхрентабельность не была выявлена на этапе экспертизы?

Асимметрия учета интересов сторон в государственно-частном партнерстве напоминает практику противостояния общественного обвинителя и оплачиваемого адвоката в суде. Обе стороны опираются на закон, но оперирует его нормами, как правило, все же лучше тот, чей труд более высоко оплачиваем. Обычно это адвокат, нанятый частным партнером. Нельзя сказать, что при разработке соглашения ГЧП у бизнеса объективно более сильная позиция – авторитет власти остается на стороне публичного партнера. Однако, у бизнеса есть свои сильные стороны, которыми он, конечно, пользуется. Это и опыт решения подобных задач, и возможность привлечения квалифицированных (дорогостоящих) экспертов, наконец, он может просто отказаться от проекта и заняться чем-то другим. Отсюда лучшая проработка технической, финансовой, правовой сторон проекта бизнесом, «не афиширование» перед публичной стороной своих резервов, закладываемого запаса прочности в проект, потенциальных рисков с которыми может столкнуться публичная сторона в перспективе.

14.10. ГЧП и коррупция

Информационная закрытость, непрозрачность проектов ГЧП потенциально опасна усилением коррупции. Эта угроза пока слабо исследована – выше говорилось об информационной закрытости темы, да и завершенных проектов ГЧП в РФ пока немного. Актуальность проблемы, впрочем, дает надежду на расширение как эмпирических, так и теоретических исследований по выявлению коррупционных рисков в ГЧП.

Отметим объективные недостатки механизмов ГЧП по сравнению с обычными государственными закупками:

- задержки и перерывы, вызванные политическими дебатами, переговорами и пересмотром условий, а также оппозицией со стороны общественности или групп с особыми интересами, таких как профсоюзы;
- более высокие транзакционные издержки (юридические услуги, оплата консультаций);
- увеличение расходов на финансирование из-за неспособности частного сектора заимствовать капитал так же дешево, как это может сделать государственный сектор;
- ограниченная конкуренция, обусловленная «фильтрующим эффектом» сложности контракта и высокими затратами на проведение тендеров инфраструктурных проектов ГЧП, что приводит к увеличению издержек для государственных пользователей в силу олигополистических позиций частных поставщиков;
- низкая эффективность передачи рисков частному сектору;
- возможность появления таких проектов, которые выгодны победителям торгов, а не общественности;
- недостаточный уровень информационной прозрачности, что препятствует контролю со стороны правительства и общественности;
- уязвимость к коррупции.

Отмеченные уязвимости дают основания многим исследователям пессимистически смотреть на перспективы развития ГЧП. Некоторые из них утверждают, что в проектах ГЧП общественные ценности и интересы недостаточно защищены [Klitgaard, 2015]. Аргументация здесь следующая – ГЧП дает возможность частному бизнесу подминать под себя государство и захватывать право принимать финансовые решения в личных интересах. А это

можно уже рассматривать как одну из форм коррупции. Тесное взаимодействие частных и государственных субъектов, присущее ГЧП, создает повышенный риск коррупционной деятельности. Таким образом, когда речь заходит о ГЧП, «есть необходимость в повышенной бдительности и некотором скептицизме» [Boase, 2000, p. 77].

Другие считают, что информационная закрытость, свойственная ГЧП, препятствует участию общественности в принятии решений. Критики ГЧП указывают на растущее число муниципалитетов, которые отказываются от ГЧП, ссылаясь на озабоченность по поводу низкого качества услуг, отсутствия прозрачности и плохого управления со стороны частного сектора (Canadian Union of Public Employees, 2016). Один из многочисленных примеров – проект строительства канализации в графстве Абботсфорд в Канаде в 2011 г., где почти 75% граждан отвергли проект ГЧП (Loxley, 2012). Таким образом, как на практическом, так и на теоретическом уровнях ГЧП остаются предметом серьезных дискуссий.

Факты свидетельствуют о том, что инфраструктурные проекты традиционно страдают от коррупции. Согласно Transparency International (2011), сектор общественных работ и строительства занимает первое место в списке отраслей, наиболее уязвимых для взяточничества. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в своем «докладе о взяточничестве за рубежом» за 2014 год приводит оценку, что взятки поглощают ошеломляющие 10,9% от общей стоимости сделок по государственным закупкам во всем мире. Transparency International в своем докладе отмечала, что коррупция в строительстве может добавить до 50% к стоимости проекта.

Есть несколько причин, по которым инфраструктурные проекты выделяются своей коррупционностью. В крупных инфраструктурных проектах всегда существует множество точек соприкосновения между государством и бизнесом – согласований, одобрений, оценок, разрешений, выплат, мониторинга текущей деятельности и использования и тому подобного. При этом, чем больше число «точек соприкосновения» и чем сложнее взаимоотношения между государственными и частными субъектами, тем выше вероятность коррупции. Transparency International полагает, что строительные и инфраструктурные проекты особенно подвержены коррупции из-за их большого размера, высокой стоимо-

сти и фрагментированного характера. Каждый инфраструктурный проект сложен и по-своему уникален. Эти имманентные свойства инфраструктурных проектов затрудняют контроль над ними, создают условия для мошенничества и коррупции [Ferguson, 2015].

Сказанное не означает, что от ГЧП следует отказаться. Возвращаясь к аналогии с обвинителем и адвокатом, признаем, что противостояние обвинения и защиты в суде, со всеми издержками, не сделало нашу жизнь хуже. Но подчеркнем: чтобы повысить общественную эффективность ГЧП-проектов следует, с одной стороны, улучшать институциональную среду реализации такого партнерства – делать ее более прозрачной и предсказуемой, с другой – повышать квалификацию чиновников, ответственных за разработку и сопровождение соглашений ГЧП. Плохо, когда общественное благо создается неэффективно, но еще хуже, когда оно вообще не создается. Опыт ГЧП в России говорит о том, что публичная и частная стороны все же выходят на баланс общественного и частных интересов. Чем активнее развивается российская практика ГЧП, тем лучше это получается.

Источники информации

- Алексеев А.В., Нефёдкин В.И.* Поможет ли государственно-частное партнерство выйти из стагнационной ловушки? – DOI: 10.30680/ЕСО131-7652-2018-12-91-109 // ЭКО. 2018. № 12. – С. 91–109.
- Тесля П.Н.* Государственно-частное партнерство в свете исторической ретроспективы – DOI: 10.30680/ЕСО 0131-7652-2019-2-174-191 // ЭКО. 2019. № 2. – С. 174–191.
- Володькин А.Е.* Перспективы применения механизмов ГЧП для решения проблемы инфраструктурного дефицита в РФ // Государственно-частное партнерство. 2019. № 1. – С. 46–50.
- Гоосен Е.В., Никитенко С.М., Пахомова Е.О.* Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО. 2015. № 2. – С. 163–175.
- Запатрина И.В.* Проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в Украине // Государственно-частное партнерство. 2019. № 1. – С. 63–70.
- Кашин А.В., Маркелов В.А.* ГЧП или ГПП? // ЭКО. 2020. № 2. – С. 123–142. DOI: 10.30680 / ЕСО 0131-7652-2020-2-123-142
- Нефедкин В.И., Фадеева О.П.* Государственно-частное партнерство в реальном измерении // ЭКО. 2020. № 1. – С. 8–28. DOI: 10.30680/ ЕСО 0131-7652-2020-1-8-28.
- Резниченко Н.В.* Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия Менеджмент. 2010, вып. 4. – С. 58–83.

- Хацкевич Е.М., Татарунова Е.М.* ГЧП в Сибири: опыт реализации, барьеры в развитии // ЭКО. 2020. № 1. – С. 29–44. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-1-29-44.
- Canadian Union of Public Employees.** (2016). Protect public services we depend on. Retrieved from <https://cupe.ca/protect-public-services-we-depend>
- Bildfell C.* (2018). P3 Infrastructure Projects: A Recipe for Corruption or an Antidote? *Public Works Management & Policy*, Vol. 23(1). – Pp. 34–57.
- Boase J.P.* (2000). Beyond government? The appeal of public–private partnerships. *Canadian Public Administration*, 43. – Pp. 75–92.
- Correy D.* (2004). *New Labour and PPPs* / Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O’Regan and Howard Viney (eds), *Public–Private Partnerships: Policy and Experience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. –Pp. 24–36.
- Cuthbert J, Cuthbert M.* (2011). Response to Scottish Futures Trust: consultation paper. [Электронный ресурс: URL:\\ https://scholar.google.com/scholar?hl=ru&newwindow=1&as_sdt=0%2C5&q=Cuthbert+J%2C+Cuthbert+M.+%282011%29.+Response+to+Scottish+Futures+Trust%3A+consultation+paper&btnG (дата обращения 12.12.2019)]
- English L.* (2005). Using public-private partnerships to deliver social infrastructure: the Australian experience / Hodge E., Carsten G. (Eds.), *The Challenge of Public and Private Partnerships: Learning from International Experience*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. – Pp. 290–304.
- Ferguson G.* (2015). *Global corruption: Law, theory and practice*. Retrieved from <http://icclr.law.ubc.ca/global-corruption-law-theory-and-practice>
- Hodge G., Greve C.* (eds) (2005). *The Challenge of Public Private Partnerships Learning from International Experience*. Edward Elgar Publishing Limited. UK.
- Klitgaard R.* (2015). *Addressing corruption together*, OECD. Retrieved from <http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>
- Liebe M. Pollock A.* (2009). *The Experience of the Private Finance Initiative in the UK’s National Health Service*. – University of Edinburgh, Centre for International Public Health Policy, Edinburgh.
- Loxley J.* (2012). *Asking the right questions: A guide for municipalities considering P3s*. Canadian Union of Public Employees. Retrieved from http://archive.cupe.ca/updir/P3%20Guide_ENG_Final.pdf
- Pollock A., Price D., Liebe M.* (2011). PFI and NHS austerity: PFI ring-fencing priorities investor returns over patient care // *British Medical Journal*. V. 342. – Pp. 417–419.
- Roehrich J.K., Lewis M.A., George G.* (2014). Are public private partnerships a healthy option? A systematic literature review// *Social Science & Medicine* 113. – Pp. 110–119
- Somasundram M.* (1987), *Successes are the pillars of failure? A case study of the Ce-real Marketing Public Enterprise* / Colm O Nuallain and Roger Wettenhall (eds), *Public Enterprise: The Management Challenge*, Brussels: International Institute of Administrative Sciences. – Pp. 153–66.