
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО В РЕГИОНАЛЬНОМ РАЗВИТИИ: ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ

Неганов С.А., Полищук Л.И.

В статье рассмотрена проблема взаимодействия государства и бизнеса в реализации приоритетных национальных проектов. Показаны преимущества и риски. Повышать эффективность партнёрства предложено посредством совершенствования правового режима, участия общества в обсуждении проектов и контроле за их выполнением.

Одним из важнейших и универсальных механизмов реализации приоритетных национальных проектов является государственно-частное партнёрство. Российская интерпретация государственно-частного партнерства (ГЧП) шире общемировой и включает в себя разного рода совместные проекты государства и бизнеса, в том числе – софинансирование новых производств за счет частных и бюджетных средств. В последнем случае государство *расширяет* сферу своего присутствия в экономике, поскольку речь идет об инвестировании государственных средств в конкурентные отрасли, традиционно относящиеся к частному сектору. Такого рода инвестиции и иные формы поддержки частного сектора принято относить к промышленной политике.

Государственно-частное партнерство в его общепринятом понимании предполагает, напротив, *сокращение* государственного присутствия в экономике путем приватизации не только конкурентных секторов экономики, но и, частично, объектов социальной, производственной и коммунальной инфраструктуры, производящих общественные блага и услуги и имеющих свойства естественных монополий, а потому традиционно относящихся к государственному сектору.

ГЧП не означает, что государство устраняется от исполнения данных функций – оно выступает в качестве заказчика объектов и услуг, предоставляемых частным инвестором/оператором, определяет правовые рамки участия частных предприятий в реализации государственных полномочий, контролирует качество работ и пр.

Смысл и содержание государственно-частного партнерства заключается в том, что органы государственной власти и частные предприятия совместно участвуют в предоставлении общественных благ и услуг, разделяя между собой издержки, доходы, обязательства и риски.

Для частного партнера совместный проект представляет собой коммерческое начинание и должен в этой связи окупить понесенные затраты и обеспечить прибыль. Доходы частного партнера складываются из контрактных платежей и субсидий, предоставляемых государством, и/или платы, взимаемой с получателей благ и услуг.

ГЧП следует отличать от приватизации в широком смысле слова, когда речь идет о передаче частному сектору прав собственности на производственные предприятия и иные активы. Особенности ГЧП состоят в том, что, во-первых, речь идет о привлечении частного сектора к предоставлению *общественных* благ и услуг и, во-вторых, права собственности в отношении объектов ГЧП не отчуждаются целиком в пользу частного инвестора и оператора. Как правило, передача этих прав ограничена функционально и по времени и обусловлена соблюдением установленных государством требований.

ГЧП не сводится ни к аутсорсингу государством своих функций частным предприятиям, ни к тендерам на закупки и государственным подрядам на производство строительных работ. Государственно-частное партнерство сочетает элементы и того, и другого – как правило, такие партнерства предполагают *частные инвестиции* в создание, расширение или модернизацию инфраструктурного объекта и *последующую эксплуатацию* данного объекта в течение определенного времени частным инвестором.

ГЧП нашло распространение в сфере транспорта, телекоммуникаций, энергетики, сельского и коммунального хозяйства, образования и здравоохранения и некоторых других отраслях инфраструктуры и социальных услуг. Развитие этих отраслей имеет ключевое значение для Уральского федерального округа, чем и объясняется растущий интерес к идее государственно-частного партнерства в регионе.

Одной из причин для привлечения в инфраструктурные проекты частного капитала является недостаток собственных средств региональных бюджетов. Возможность развивать производственную и социальную инфраструктуру без увеличения государственных расходов, роста государственного долга и пр. длительное время считалась основным достоинством ГЧП. Эта точка зрения отражена в названии «Private Finance Initiative», под которым первые проекты государственно-частного партнерства были реализованы в Великобритании в 80-х гг. С тех пор представления о выгодах ГЧП претерпели значительную эволюцию и в своем современном виде связываются с *оптимальным сочетанием* сравнительных преимуществ частного и государственного секторов.

Более пристальный анализ, однако, свидетельствует о том, что «безболезненность» разрешения при помощи ГЧП конфликта между оздоровлением государственных финансов и потребностями в государственных услугах отчасти иллюзорна. Действительно, на практике инвестиционные и иные затраты государственно-частного партнерства, хотя их и несет частный партнер, покрываются либо напрямую из бюджета в виде текущих платежей за предоставляемые ГЧП услуги, либо, если эти услуги оплачиваются населением и бизнесом, в виде упущенных доходов государства, которое в отсутствие ГЧП само получало бы эти платежи. В обоих случаях реализация государственно-частного партнерства влечет за собой *де факто* увеличение государственного долга, который выплачивается частному партнеру прямым или

Привлекательность ГЧП по-прежнему часто связывается с возможностью мобилизации инвестиционных ресурсов частного сектора для ускоренного и более масштабного решения проблем государственного сектора, включая развитие инфраструктуры. Такая возможность особенно ценится, когда государство стремится сократить собственные расходы с целью макроэкономической стабилизации, сокращения госдолга и снижения налогового бремени.

В современной России мотив экономии государственных средств выглядит не столь убедительно и потому, что федеральный бюджет из года в год сводится со значительным профицитом, и правительство готово инвестировать бюджетные ресурсы не только в инфраструктуру, но и в отрасли частного сектора. Впрочем, дисбалансы в системе межбюджетных отношений ограничивают доступ региональных властей к таким средствам, но подобные ограничения отчасти преодолеваются посредством федеральных инвестиционных программ регионального развития, в том числе федеральных программ развития субъектов УрФО.

Разумеется, способность государственно-частного партнерства мобилизовать частные инвестиции в инфраструктуру сохраняет важное значение, особенно в тех

случаях, когда государство по тем или иным причинам ограничено в возможностях заимствования на выгодных для себя условиях.

Однако наряду с такой способностью ГЧП обладает и иными важными достоинствами, которые состоят в следующем.

1. Стимулы, передовые технологии и производственная эффективность.

В частном секторе действуют более мощные стимулы экономии издержек, инноваций и т.п., вследствие чего частные предприятия, как правило, оказываются эффективнее государственных. Поэтому государственно-частное партнёрство открывает возможность более полного и с меньшими издержками удовлетворения потребностей общества в современной инфраструктуре и иных предоставляемых государством услугах. Преимуществом частного сектора является большая гибкость и способность оперативной адаптации к изменяющимся внешним условиям. Немаловажны и преимущества доступа к опыту и технологиям частных компаний, а также выгоды возрастающей отдачи на масштаб при участии в ГЧП крупных корпораций.

2. Ориентация на конечный результат.

Важным достоинством многих проектов государственно- частного партнёрства является сочетание в едином контракте проектной, инвестиционной и эксплуатационной составляющих. В таком случае в контракте прописываются обязательства частного партнера в отношении предоставляемых услуг (количество, качество, доступность и пр.), и последний самостоятельно решает, каким образом наиболее эффективно выполнить эти обязательства, и, исходя из этого, проектирует и реализует инвестиционную часть проекта. Так, частный партнер, зная, что ему предстоит в течение длительного времени эксплуатировать создаваемый объект, исходя из собственных интересов обеспечивает высокое качество проектных работ и строительства. Если бы роль частного партнера исчерпывалась инвестиционным подрядом, то в этом случае сформулировать требования к подрядчику и проверить их выполнение было бы гораздо сложнее, и нестыковка между стадиями проектирования, строительства и эксплуатации повлекла бы за собой дополнительные издержки.

3. Распределение рисков.

Создание и эксплуатация инфраструктурных проектов связаны со значительными рисками. Неопределенность относительно условий реализации проекта связана с колебаниями макроэкономической конъюнктуры, трудностями прогнозирования спроса, возможными изменениями законодательства, отклонениями издержек строительства и эксплуатации от проектных значений и пр. Государственно- частное партнёрство позволяет распределить риски между сторонами, исходя из их способности контролировать источники неопределенности и адаптироваться к изменяющимся условиям.

Частный партнер должен самостоятельно справляться с производственными и строительными рисками проектно-технологической природы, а также реагировать на колебания спроса более энергичной рекламой, повышением качества услуг и пр. Государство берет на себя системные и макроэкономические риски, которые компенсируются надлежащей корректировкой условий контракта

4. Преграда неэффективным проектам.

Крупномасштабное государственное инвестирование нередко сопровождается серьезными просчетами относительно затрат, сроков строительства, потребности в создаваемых объектах и пр., вследствие чего сооружаемые объекты в конечном итоге не окупают понесенных затрат. Частный партнер рискует в таких проектах собственными средствами, и это заставляет проводить более тщательный и реалистичный предпро-

ектный анализ. Согласие частного партнера на реализацию проекта ГЧП дает, таким образом, дополнительную уверенность в экономической обоснованности и эффективности проекта. Вместе с тем, проекты государственно- частного партнёрства, будучи коммерческими начинаниями, подвержены воздействию различного рода рисков, недоучет которых может обречь ГЧП на неудачу.

Риски и преимущества ГЧП нередко оказываются продолжением друг друга, вследствие чего эффективная реализация идеи государственно-частного партнёрства оказывается делом весьма сложным.

Основные риски ГЧП, по нашему мнению, состоят в следующем:

- Ослабление контроля над государственными расходами и доходами.

Уже указывалось, что, несмотря на передачу на условиях самоокупаемости части государственных обязательств частному партнеру, объекты ГЧП с определенной точки зрения ведут к росту расходных обязательств и задолженности государства. Финансовая и административная автономия таких объектов означает, что такие обязательства и их погашение выведены за сферу государственного финансового планирования, контроля и отчетности, что может отрицательно сказаться на качестве управления государственными финансами.

- Проблемы гарантий качества.

Стремление частного партнера к увеличению прибыльности проекта чревато риском экономии капитальных и эксплуатационных затрат за счет снижения качества (регулярности, надежности, общедоступности и пр.) предоставляемых услуг. Подобные опасения возникают в тех случаях, когда стандарты качества недостаточно четко прописаны в контракте (потому, например, что они с трудом поддаются измерению и верификации) и/или отсутствуют эффективные механизмы проверки соблюдения частным партнером требований контракта.

- Просчеты оценки доходности проекта.

Частному партнеру могут быть предложены неоправданно щедрые финансовые условия, фактически обеспечивающие монопольную сверхприбыль («ренту») за счет бюджета, либо пользователей создаваемого объекта. Возможна и противоположная крайность, когда доходы частного партнера оказываются недостаточными для окупаемости произведенных инвестиций. В таких случаях государство нередко вынуждено идти на пересмотр условий контракта в сторону повышения платежей из бюджета либо санкционировать повышение тарифов. В обоих случаях бюджетное ограничение проекта ГЧП оказывается «мягким». Если же государство не идет на пересмотр ранее достигнутых соглашений, то возникает риск остановки проекта.

- Политические и социальные риски.

Государство нередко прибегает к явным и неявным субсидиям в предоставлении социальных и коммунальных услуг населению (неявной субсидией является терпимое отношение к неплатежам за услуги). Частный партнер подобные субсидии ликвидирует, если только они не оговорены контрактом с указанием источника замещения выпадающих доходов, и введет более строгую платежную дисциплину. Это может негативно сказаться на доступности предоставляемых услуг, особенно малообеспеченным слоям, и привести к росту социальной и политической напряженности.

- Риски пересмотра контракта.

После того, как частный партнер вложил в проект значительные средства, государство может потребовать под тем или иным предлогом пересмотра контракта в более выгодную для себя сторону, пользуясь тем, что уже вложенные средства связы-

вают частного партнера и делают его более сговорчивым. В свою очередь, частная компания, получив в свое ведение важный инфраструктурный объект, может попытаться оказать давление на государство, чтобы задним числом добиться более выгодных для себя условий. Подобного рода взаимные опасения возникают при недоверии сторон, слабости контрактной дисциплины и отсутствии эффективных механизмов разрешения споров между сторонами.

- Угроза коррупции.

Пограничное положение ГЧП между частным и государственным секторами чревато коррупцией при выборе частного партнера, заключении контрактов, определении режима платежей и пр.

- Недостаток опыта и производственных мощностей.

В частном секторе может не оказаться предприятий, располагающих необходимыми экономическими и финансовыми возможностями, производственными мощностями и ноу-хау для реализации проектов государственно-частного партнёрства (в этом случае выходом из положения становится привлечение зарубежных компаний). Кроме того, государственным органам может не хватать опыта составления и исполнения контрактов ГЧП.

Идея государственно-частного партнёрства была выдвинута и первоначально реализована в промышленно развитых странах, но вскоре оказалась подхваченной и в развивающихся государствах, которые испытывали острую потребность в расширении и модернизации инфраструктуры, но не располагали необходимыми для этого бюджетными средствами.

В конце 90-х гг. ежегодные инвестиции в государственно-частное партнёрство в развивающихся странах достигали уровня 100 млрд. долл., но вследствие недооценки рисков ГЧП заметная часть начатых проектов столкнулась с серьезными проблемами, потребовавшими в ряде случаев пересмотра контрактов (хотя до остановки или национализации проектов дело доходило редко).

Основным препятствием реализации ГЧП в развивающихся странах стали трудности возмещения издержек частного партнера, предоставляющего услуги, которые ранее субсидировались государством. Вместе с тем приватизация инфраструктуры не являлась источником проблем, а лишь способствовала их выявлению в условиях контрактной дисциплины и жесткого бюджетного ограничения, отсутствовавших в государственном секторе. Повышая прозрачность инфраструктурной отрасли, ГЧП дает более ясное представление о затратах и результатах ее функционирования. Подобный реализм в совокупности с экономическими преимуществами частных предприятий открывают возможность более эффективной организации производственной, социальной и коммунальной инфраструктуры.

Более трезвый и консервативный подход к государственно-частному партнёрству, пришедший на смену буму 90-х гг., предполагает тщательную оценку проектов и внимательный выбор частных партнеров, видов контрактов и методов финансирования. Проблемы, возникшие при реализации проектов ГЧП, преодолеваются поощрением конкуренции среди потенциальных партнеров правительства, адресными субсидиями малоимущим, совершенствованием правового режима государственно-частного партнёрства и участием общества в обсуждении проектов ГЧП и контроле их выполнения. Интегрирование государственно-частного партнёрства в стратегии регионального развития дает возможность эффективного решения перечисленных проблем.