



ОТРАСЛЕВЫЕ РЫНКИ И РЫНОЧНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

SECTORAL MARKETS AND MARKET INFRASTRUCTURE

УДК 332.025.28

**МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК
ИНСТРУМЕНТ ИНФРАСТРУКТУРНОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ:
ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ**

**MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS INSTRUMENT
OF INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT OF ECONOMY: OPPORTUNITIES
AND RESTRICTIONS**

**Б.Г. Набиев
B. G. Nabyev**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Санкт-Петербургский филиал), преподаватель кафедры «Экономика и финансы»
Россия, 197198, Санкт-Петербург, ул. Съезжинская, д. 15/17.

Financial University under the Government of the Russian Federation (St. Petersburg branch), teacher
of Economy and Finance department
Russia, 197198, St. Petersburg, Sjezzhinskaya St., 15/17.

E-mail: barzani_abs@mail.ru

Аннотация

В статье описаны возможности и ограничения применения механизма государственно-частного партнерства в ходе реализации инфраструктурных проектов. Раскрыты причины расширения практики использования механизма ГЧП в экономически развитых странах. Выявлены признаки, характеризующие сущность экономических отношений государства и бизнеса в процессе создания и модернизации инфраструктурных объектов. Сделан вывод, что применение механизма ГЧП в процессе развития инфраструктурного комплекса позволит привлечь дополнительные финансовые ресурсы в условиях сокращения бюджетных возможностей государства.

Abstract

In article opportunities and restrictions of use of the mechanism of public-private partnership are described during implementation of infrastructure projects. The reasons of extension of practice of use of the mechanism of PPP in economically developed countries are opened. The signs characterizing an entity of the economic relations of the state and business in the course of creation and upgrade of infrastructure facilities are revealed. The conclusion is drawn that use of the mechanism of PPP in development of an infrastructure complex will allow to attract additional financial resources in the conditions of abbreviation of the budgetary opportunities of the state.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, механизм и инструментальный ГЧП, ГЧП-проекты, инфраструктурный комплекс, распределение рисков.

Keywords: public-private partnership, mechanism and tools of PPP, PPP projects, infrastructure complex, distribution of risks.

Введение

Мировая практика показывает, что в развитии инфраструктурного комплекса наилучшие результаты приносит использование механизма государственно-частного партнерства. В качестве примеров можно привести такие страны, как Австралия,



Великобритания, Испания, Италия, Канада, а также Франция. Более того, что касается стран Евросоюза, то на их долю ежегодно приходится 150 млрд евро, инвестируемых в самые разнообразные формы государственно-частного партнерства. При этом следует отметить, что перечень отраслей, в которых применяют механизм государственно-частного партнерства, существенно различаются в различных странах, поскольку государственные структуры устанавливают сферы использования ГЧП. Именно использование инструментария ГЧП дает возможность привлечь ресурсы бизнес-структур в сферы деятельности, которые традиционно находятся в зонах ответственности государственного сектора. Подобная практика позволяет использовать компетенции бизнес-структур, в т. ч. касающиеся применения инновационных технологий в соответствующих отраслях национальной экономики.

Основные результаты исследования

Экономическая история наглядно демонстрирует, что на протяжении столетий наблюдается неуклонное увеличение государственных функций, что закономерно влечет за собой разрастание государственного сектора экономики. Это явление, которое впервые было выявлено таким известным экономистом, как Адольф Вагнер, стало отправным пунктом его концепции фискальной экономики (Афанасьев М., Афанасьев Я, 2009). При этом отмечалось, что увеличение государственного участия в экономических процессах, как правило, было вызвано поисками адекватных государственных решений при появлении внешних макроэкономических шоков и воздействий. Естественно, что следствием увеличения объема государственного вмешательства становился рост государственного влияния вследствие централизации рычагов управления национальной экономикой для обеспечения устойчивого экономического роста (Алиев, 2016). В то же время следует отметить, что увеличение количества государственных функций происходило преимущественно за счет потребностей инфраструктурного развития страны, что позволяло получить необходимый мультипликативный эффект и обеспечивало ее сбалансированное экономическое развитие. Именно императивы инфраструктурного развития потребовали поиска новых инструментов и источников финансирования, что стало побудительной причиной для привлечения частного сектора к реализации масштабных инфраструктурных проектов (Шаш, Праведнов, 2013). Ответом стало использование инструментария государственно-частного партнерства.

Повышенный интерес к использованию механизма ГЧП во многих странах мира обусловлен тем обстоятельством, что его использование позволяет государственному сектору в оптимальные сроки и с наименьшими расходами реализовать масштабные капиталоемкие и ресурсоемкие проекты в сфере социально-экономической инфраструктуры (Грекова, Макаревич, 2016). Таким образом, ГЧП позволяет привлечь дополнительные источники финансирования инфраструктурных проектов.

Кроме того, одним из очевидных преимуществ использования инструментария ГЧП является возможность внедрения в государственный сектор процедур отбора инфраструктурных и инновационных проектов, характеризующихся наибольшей эффективностью (как в отношении расходов, так и потенциальных доходов). Интерес к инструментарию ГЧП обусловлен рядом факторов (рис.).

При этом следует обратить внимание на тот факт, что использование инструментария ГЧП способствует консолидации финансовых ресурсов, внедрению инновационных технологий в процесс производства общественных благ и услуг и, тем самым, снизить уровень издержек и улучшить качество выпускаемой продукции и услуг. Таким образом, основная суть инициации ГЧП-проектов состоит в делегировании бизнес-структурам функций государственного сектора в создании, обслуживании, использовании и модернизации инфраструктурных объектов, что становится все более актуальным в условиях необходимости оптимизации бюджетных расходов (Афанасьев, Шаш, 2016).

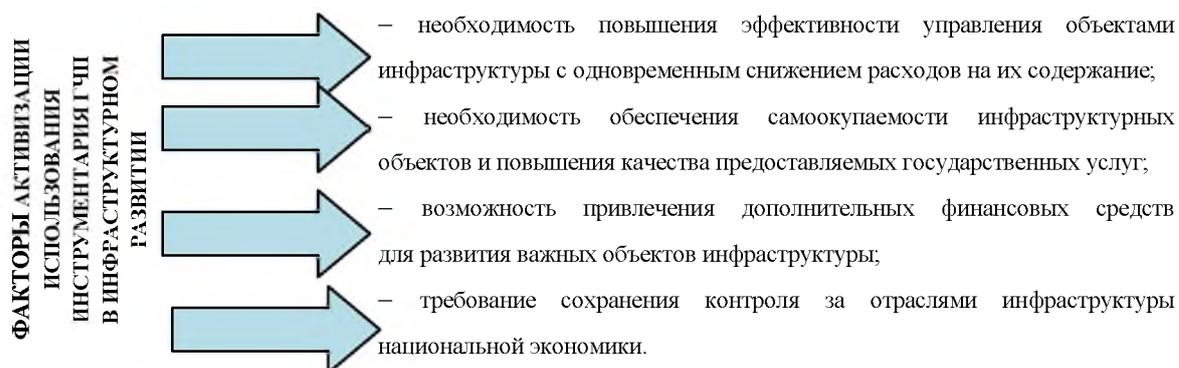


Рис. Комплекс факторов, способствующих активизации интереса использования инструментария ГЧП в инфраструктурном развитии

Fig. Complex of the factors promoting activization of interest of use of tools of PPP in infrastructure development

Другими функциями, которые передаются частному бизнесу, могут стать оказание государственных (бюджетных) услуг, например, в сфере здравоохранения, образования (Варнавский, Клименко, Ковалев, 2010)

Популярность использования механизма государственно-частного партнерства в развитых странах обусловлена (по большей мере) тремя основными обстоятельствами:

1. устойчивый характер финансовых потоков в экономике (Бородин, Шаш, 2012);
2. наличие стабильного спроса на реализацию проектов в сфере модернизации инфраструктурного комплекса (Delmon, 2009);
3. распространенность механизма хеджирования, как инструмента снижения рисков в процессе реализации ГЧП-проектов (Cottarelli, 2008).

В этой связи необходимо отметить, что использование механизма ГЧП дает наибольший положительный эффект в таких сферах, как транспортная, социальная инфраструктура, здравоохранение.

Таким образом, следует отметить, что государственно-частное партнерство становится одним из важных инструментов достижения приоритетных социально-экономических целей государства, способствуя:

- сохранению государственного контроля над возведенными социальными и инфраструктурными объектами;
- улучшению результатов, полученных в ходе реализации инфраструктурных ГЧП-проектов;
- сокращению срока реализации проектов за счет использования наиболее эффективных бизнес-технологий (в т. ч. в сфере управления финансами);
- повышению эффективности бюджетных расходов посредством более рационального использования всех видов ресурсов, в т. ч. объектов государственной собственности.

Механизм ГЧП отражает экономические отношения государства и бизнеса, касающиеся формирования, развития, а также управления различными инфраструктурными объектами (Gergard, 2001).

Анализ этих отношений показывает, что они характеризуются следующими существенными признаками:

1. Специфика целей ГЧП-проектов, в числе которых следует назвать: инфраструктурная эффективность, бюджетная эффективность, повышение удовлетворенности потребителей государственных (бюджетных) услуг;
2. Механизм ГЧП интегрирует два направления деятельности: инвестиционную и оказание государственных (бюджетных) услуг;



3. ГЧП-проекты, как правило, реализуются в два этапа: осуществление расходов (создание и модернизация инфраструктуры) и получение доходов (эксплуатация объектов);

4. Долгосрочный характер (обычно не менее 10 лет, начиная от этапа инвестирования и заканчивая компенсацией произведенных расходов и получением дохода);

5. Создание эффективных механизмов управления рисками (передача, дифференциация и пр.).

Эффективность использования механизма ГЧП подтверждается успешными результатами реализации подобных проектов как в развитых, так и развивающихся странах.

Однако применение инструментария ГЧП в странах с формирующимися рынками сталкивается с определенными ограничениями, в числе которых следует назвать:

– недостаточная эффективность процесса бюджетного планирования и прогнозирования, а также просчеты проводимой бюджетной политики (Шаш, Путихин, Петрова, 2016);

– отсутствие необходимых компетенций (в т. ч. управленческих) у представителей государственного сектора, задействованных в реализации ГЧП-проектов;

– отсутствие системы современных систем поиска и отбора наиболее перспективных инвестиционных проектов;

– неполнота информации о рассматриваемых и реализуемых ГЧП-проектах;

– использование несовершенных процедур контрактации и процесса государственных закупок (Шаш, 2015).

Наличие подобных ограничений приводит к затягиванию сроков реализации ГЧП-проектов, неправомерному увеличению расходов, снижению эффективности и ухудшению результатов их реализации. Это приводит к уменьшению возможной совокупности инвестиционных решений, некачественному отбору проектов, а также последовательности и методам их реализации, и, в конечном счете, к дискредитации самого механизма ГЧП и снижению мотивации к инициации таких проектов, как со стороны государственного сектора, так и со стороны частных партнеров.

При этом следует отметить, что области применения механизма государственно-частного партнерства в большинстве случаев определяются на том основании, что реализация подобного проекта невозможна ресурсами только одной из сторон: государственным или частным сектором.

Кроме того, приоритет отдается реализации таких инфраструктурных проектов, которые имеют наибольшую технологическую и техническую сложность, высокую стоимость вследствие масштаба.

Следование такому подходу дает возможность:

1. Существенно уменьшить имеющиеся инфраструктурные ограничения, препятствующие решению важных социально-экономических задач государства;

2. Увеличить обеспеченность инфраструктурными объектами определенные территории и регионы;

3. Учесть инфраструктурные потребности для достижения необходимых темпов экономического роста;

4. Сократить объемы бюджетных инвестиций, предназначенных на инфраструктурное развитие, как отдельных территорий, так и страны в целом;

5. Повысить гибкость управления инфраструктурным развитием страны путем соблюдения баланса между частными и общественными интересами.

В то же время необходимо принимать в расчет, что разрабатываемые ГЧП-проекты должны соответствовать долговременным приоритетам государственного стратегического развития (Алиев, 2016). В связи с чем необходимо в обязательном порядке формировать



соответствующий перечень инфраструктурных объектов, планируемых к реализации с привлечением механизма государственно-частного партнерства.

Следование долгосрочным приоритетам экономического развития позволит составить перечень подобных проектов, нуждающихся в частных инвестициях, представляющих интерес для бизнес-структур в плане прибыльности, реализация которых позитивно скажется на развитии инфраструктурной среды (Аникина, Абасов, 2013).

При этом необходимо обратить внимание на тот факт, что реализация ГЧП-проектов часто планируется в специфических отраслях, для которых характерно наличие обширной нормативно-правовой документацией, что может стимулировать или, наоборот, затруднять их исполнение. Это связано с тем, что инфраструктурный комплекс каждой конкретной страны подвергается сильному государственному регулированию, которое находит отражение в многочисленных отраслевых нормативных документах.

Существующие системы государственного регулирования отраслевого инфраструктурного комплекса определяет:

- совокупность требований к правоотношениям участников механизма государственно-частного партнерства (это касается как публичного, так и частного партнера);
- сертификационные и иные (например, технические) требования к возводимым объектам, производимым товарам, оказываемым услугам;
- порядок формирования тарифов на услуги и цен на товары;
- необходимость получения разного рода разрешений и лицензий на осуществление определенных видов деятельности.

Наличие сложной системы отраслевого инфраструктурного регулирования существенным образом увеличивает риски частных инвесторов, снижающих мотивацию бизнес-структур участия в ГЧП-проектах, что требует формирования специфического механизма нейтрализации подобных отраслевых рисков (Дмитриева, 2012).

Проекты ГЧП, как и любые инвестиционные проекты, несут в себе большое количество различных рисков. Основная их часть совпадает с рисками, возникающими в инвестиционных проектах, которые реализуются полностью силами частной компании.

Кроме того, возникает ряд специфических рисков в силу того, что государство в данных проектах выступает не только как контролер, но и как партнер.

Более тесное взаимодействие между государством и бизнесом, с одной стороны, порождает дополнительные риски (прежде всего, административные), но с другой, позволяет закрывать наиболее существенные из них (например, риск недополучения доходов).

Анализ мировой практики использования механизма государственно-частного партнерства для модернизации и развития инфраструктурного комплекса, показывает, что для минимизации данных рисков, как правило, используются следующие меры:

- смягчение законодательных норм в отношении отраслевого регулирования при реализации ГЧП-проектов;
- заключение отдельных соглашений в рамках ГЧП о порядке формирования цен и тарифов на производимые товары / оказываемые услуги;
- использование механизма госгарантий для устранения риска ужесточения законодательных требований и норм в сфере реализации ГЧП-проектов (например, путем встраивания в процессы финансирования компаний сектора страховых услуг);
- модернизацию механизма инвестирования в отношении адаптации и развития инструментов, предназначенных для поддержки используемых финансовых решений.

При реализации инфраструктурных проектов на основе использования механизма ГЧП необходимо создать систему распределения рисков, которая должна обеспечивать снижение как стоимости рисков, так и мер по их смягчению. Построенная на таких принципах система управления рисками будет создавать дополнительные стимулы для



партнеров к более эффективному управлению проектом, способствуя тем самым достижению оптимального соотношения затрат и выгод от реализации ГЧП-проекта.

Это имеет принципиально важное значение, поскольку в условиях ограниченности бюджетных инвестиций все более актуальным становится вопрос повышения активности частных инвесторов, в том числе в процессе реализации наиболее значимых инфраструктурных проектов. В связи с этим в целях дальнейшего распространения применения данного инструментария следует осуществить целый комплекс мероприятий в сфере законодательного регулирования, в т. ч. как в части разработки, реализации ГЧП-проектов, так и в отношении последующей эксплуатации инфраструктурных объектов.

Это обусловлено тем, что при снижении темпов экономического роста инструментарий государственно-частного партнерства может стать одним из основных механизмов развития инфраструктурного комплекса на всех уровнях социально-экономической системы страны: федеральном, региональном и муниципальном.

Основные выводы

В условиях ограниченности бюджетных возможностей расширение практики применения механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) может выступить серьезным стимулирующим фактором, который позволит обеспечить необходимые темпы роста экономического развития Российской Федерации. В связи с чем следует инициировать приток частных инвестиций в экономику и особенно в инфраструктурное развитие. Это возможно осуществить при наличии бюджетных инвестиций в рамках реализации ГЧП-проектов для построения современной транспортной и инженерной инфраструктуры, в том числе в рамках реализации государственных программ.

В ситуации, когда развитие инфраструктурного комплекса, требуемое для обеспечения стабильного экономического роста страны, сдерживается вследствие появления серьезных бюджетных ограничений, государственные структуры должны все более активно использовать инструментарий государственно-частного партнерства. Это связано с тем, что внедрение механизма ГЧП позволяет удовлетворить имеющиеся инфраструктурные потребности уже в текущем бюджетном цикле / периоде за счет будущих бюджетных доходов.

В связи с чем в современных условиях российским властям необходимо безотлагательно инициировать «точки роста» в сфере реализации ГЧП-проектов, касающиеся увеличения числа потенциальных проектов для развития инфраструктурного комплекса страны, повышение заинтересованности как российских, так и зарубежных инвесторов вкладывать средства в модернизацию инфраструктурного комплекса Российской Федерации. С этой целью Правительство Российской Федерации должно рассмотреть возможность использования инструментов финансирования ГЧП-проектов, например, путем специальных облигационных выпусков, эмитированных негосударственными пенсионными фондами.

Список литературы References

1. Алиев Д.К. Государственно-частное партнерство на этапе экономического стратегирования // Федерализм. 2016. № 2 (82). С. 189-195.
Aliyev D. K. Public-private partnership at a stage of an economic strategirovaniye//Federalism. 2016. No. 2 (82). Page 189-195.
2. Аникина В.П., Абасов Р.Г. Государственно-частное партнерство как катализатор инновационных процессов // Финансы и кредит. 2013. № 9. С. 45-50.
Anikina V. P., Abasov R. G. Public-private partnership as catalyst of innovative processes//Finance and credit. 2013. No. 9. Page 45-50.



3. Афанасьев М.П., Афанасьев Я.М. Методологические и теоретические основы формулировки закона Вагнера. Подходы к его тестированию // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 47-70.

Afanasyev M. P., Afanasyev Ya. M. Methodological and theoretical bases of the formulation of the law of Wagner. Approaches to his testing//Questions of the public and municipal administration. 2009. No. 3. Page 47-70.

4. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Бюджет города Москвы и рост эффективности государственных финансов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 72-95.

Afanasyev M. P., Shash N. N. City budget of Moscow and growth of efficiency of public finances//Questions of the public and municipal administration. 2016. No. 2. Page 72-95.

5. Бородин А.И., Шаш Н.Н. Финансы: взаимосвязь категорий денег и финансов // Деньги и кредит. 2012. № 6. С. 74-77.

Borodin A. I., Shash N. N. Finance: interrelation of categories of money and finance//Money and credit. 2012. No. 6. Page 74-77.

6. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ГУ-ВШЭ. 2010.

Varnavsky V. G., Klimenko A. V., Korolev V. A. Public-private partnership: theory and practice. M.: GU-VSHE. 2010.

7. Грекова Г.И., Макаревич А.Н. Государственно-частное партнерство как важнейший фактор развития российской бизнес-среды // Экономика и предпринимательство. 2016. № 7 (72). С. 982-987.

Grekova G. I., Makarevich A. N. Public-private partnership as the most important factor of development of the Russian business environment//Economy and business. 2016. No. 7 (72). Page 982-987.

8. Дмитриева Е.А. Управление рисками проектов в рамках государственно-частного партнерства // Деньги и кредит. 2012. № 2. С. 42-46.

Dmitriyev E.A. Risk management of projects within public-private partnership//Money and the credit. 2012. No. 2. Page 42-46.

9. Шаш Н.Н. Обеспечение сбалансированности муниципальных бюджетов: финансовые инструменты и факторы влияния // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. № 4 (23). С. 99-103.

Shash N. N. Ensuring balance of municipal budgets: financial instruments and factors of influence//Vector of science of the Tolyatti state university. Series: Economy and management. 2015. No. 4 (23). Page 99-103.

10. Шаш Н.Н., Праведнов С.В. Инвестиционный процесс как основа эффективной реализации инвестиционных проектов // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 2 (23). С. 117-119.

Shash N. N., Pravednov S. V. Investment process as basis of effective implementation of investment projects//Business. Education. Right. Bulletin of the Volgograd institute of business. 2013. No. 2 (23). Page 117-119.

11. Шаш Н.Н., Путихин Ю.Е., Петрова И.В. Технология программного бюджетирования: российская практика // Известия Уральского государственного экономического университета. 2016. № 3 (65). С. 65-74.

Shash N. N., Putikhin Yu.E., Petrova of I. V. Tekhnologiya of program budgeting: Russian practice//News of the Ural state economic university. 2016. No. 3 (65). Page 65-74.

12. Cottarelli C. Public Private Partnerships. What are They? Theory and Practice. Deputy Director, Fiscal Affairs Department, IMF February 2008. P. 25.

13. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk / The World Bank and Kluwer Law International. The Netherlands, 2009. 640p.

14. Gerrard M. B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? // Finance & Development. 2001. Vol. 38, N 3.