

УДК 330.34

И.Ю. Мерзлов

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Российская Федерация

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ: ВОЗМОЖНЫЕ НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

АННОТАЦИЯ. Распространенные в теории и практике утверждения, что механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП) являются более эффективными, наилучшим образом способствуют распределению рисков между публичной и частной сторонами и, как следствие, обеспечивают наилучшие значения критерия «Соотношение цены и качества» (Value for Money (VfM)), далеко не всегда могут быть подкреплены соответствующими доказательствами. Данная работа представляет собой теоретический обзор, целью которого является показать потенциальные риски, связанные с применением ГЧП, и тем самым сделать его восприятие более сбалансированным. Среди негативных последствий выделены следующие: 1) ограничение конкуренции и развития малого и среднего бизнеса; 2) преобладание экономических целей реализации проектов над социально значимыми; 3) рост безработицы; 4) относительно большой рост прямых бюджетных расходов; 5) наличие издержек, связанных с созданием соответствующей институциональной среды; 6) наличие относительно больших издержек разработки и проведения конкурсных процедур; 7) затраты на консультационное сопровождение; 8) коррупция; 9) «скрытый» рост долговой нагрузки бюджета. Указанные последствия реализации проектов ГЧП неразрывно связаны с качеством их структурирования на этапах инициации и разработки конкурсной документации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственно-частное партнерство (ГЧП), конкурентоспособность, инфраструктура, Цели Устойчивого Развития (ЦУР).

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 14 марта 2020 г.; дата принятия к печати 5 ноября 2020 г.; дата онлайн-размещения 7 декабря 2020 г.

I.Yu. Merzlov

Perm State National Research University,
Perm, Russian Federation

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE WORLD ECONOMY: POSSIBLE NEGATIVE CONSEQUENCES

ABSTRACT. The widespread claims that PPPs are more effective, that they redistribute the risks between the public and private parties and, as a result, provide the best «Value for Money» (VfM) are not always supported by appropriate evidence. This study is a theoretical review, which aims to demonstrate the potential risks associated with the use of PPP, and help us better understand this concept. Among the negative effects identified are the following: 1) restriction on competition and the development of small and medium-sized businesses; 2) the predominance of economic projects' objectives over socially important ones; 3) rising unemployment; 4) relatively greater increase in direct budget spending; 5) side effects related to creation of institutional environment; 6) relatively large costs of developing and carrying out tender procedures; 7) high costs of legal support; 8) corruption; 9) «hidden» increase of state budget debt. As a result, those negative consequences of PPPs are inextricably linked with the quality of their structuring at the stages of initiation and tender documentation preparation.

KEYWORDS. Public-private partnership (PPP), competitiveness, infrastructure, Sustainable Development Goals (SDGs).

ARTICLE INFO. Received March 14, 2020; accepted November 5, 2020; available online December 7, 2020.

© Мерзлов И.Ю., 2020

Появление в мировой повестке 2015 г. подхода, известного как «Устойчивое развитие» и заключающегося в обеспечении достижения странами 17 целей устойчивого развития (ЦУР), придало новый импульс переосмыслению роли механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в развитии инфраструктуры. В ходе конференции ООН по финансированию развития, проходившей в Аддис-Абебе в прениях сторонники ГЧП утверждали, что этот механизм обеспечивает своевременное («точно в срок») и эффективное (отсутствует перерасход первоначального бюджета) создание инфраструктурных объектов, формирует условия для качественного предоставления инфраструктурных услуг конечным пользователям (главным образом — населению) и способствует наилучшему для государства распределению рисков (между публичной и частной сторонами), достижению бюджетной экономии и максимально полному исполнению социальных обязательств¹. Как результат, позиционировали данный механизм как абсолютную панацею в решении инфраструктурных проблем развития и как следствие в достижении ЦУР.

В связи с этим целью настоящей работы является теоретическое обоснование действительной роли и значения механизмов ГЧП. Нами проведен анализ ряда международных исследований, которые критически оценивают результаты реализации проектов ГЧП и изучают возможную проблематику использования ГЧП для достижения ЦУР.

Контент-анализ русскоязычных источников, посвященных теории и практике применения ГЧП, показал, что, как правило, данный механизм реализации инфраструктурных проектов рассматривается исключительно в позитивном или нейтральном контексте в части макроэкономических эффектов (например, роста конкурентоспособности экономики, повышения качества жизни населения и т.д.), отсутствуют работы, раскрывающие возможное (или фактически полученное) негативное влияние реализации инфраструктурных проектов с применением ГЧП. По нашему мнению, данный факт может быть объяснен тем, что практика активного применения ГЧП в нашей стране имеет относительно короткий промежуток времени (около 10 лет), за который еще не накопилось достаточного количества данных, позволяющих говорить о наличии не только положительных эффектов от применения ГЧП.

Приоритизация ГЧП (в сравнении с альтернативными подходами к реализации инфраструктурных проектов, в первую очередь — прямыми бюджетными инвестициями, осуществляемыми на основе государственных закупок) зачастую приводит к тому, что органы власти принимают решение о начале реализации тех или иных проектов, в первую очередь, ориентируясь на достижение бюджетной эффективности, при этом вопросы социального развития (включая повышение качества жизни населения) приобретают второстепенное значение.

В мировой литературе существует большой пласт работ, обосновывающих различные аспекты эффективности ГЧП, но не дающих ответ о степени их комплексного влияния на экономический рост, повышение качества жизни населения и достижение ЦУР [1].

Так, European Network on Debt and Development (Eurodad) [2, p. 30] потребовал от международных организаций прекратить практику применения ГЧП до тех пор, пока Организация объединенных наций (ООН) не разработает «... комплекс всеобъемлющих принципов и критериев, позволяющих наиболее полно использовать и оценивать проекты ГЧП». Департамент ООН по экономическим и со-

¹ United Nations. The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development : Economic and Social Council Forum, Addis Ababa, 17 August 2015. Addis Ababa, 2015. URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_en.pdf.

циальным вопросам [3, р. 9] год спустя также повторил этот призыв, заявив о необходимости полного пересмотра принципов реализации проектов ГЧП в свете обязательств, которые взяли на себя государства, ратифицировавшие ЦУР.

При этом речь не идет о полном отказе от дальнейшего развития инфраструктурных отраслей, значение которых для достижения ЦУР сложно переоценить. Вопрос заключается в поиске более взвешенного подхода к выбору механизмов реализации инфраструктурных проектов.

Также стоит вспомнить, что государство может повысить эффективность реализации инфраструктурного проекта за счет следующих направлений [4, р. 9–11]:

- более низкой цены капитала (при ГЧП, как правило, заемщиком выступает частный бизнес, стоимость заемного финансирования для которого по определению больше);

- снижения транзакционных издержек, связанных с проведением конкурсных процедур (при структурировании проектов ГЧП сроки разработки конкурсной документации и проведения самого конкурса могут занимать до 2-х лет)²;

- повышения качества оказываемых инфраструктурных услуг для конечных пользователей за счет роста степени вовлеченности исполнителей, реализующих инфраструктурный проект, уровня их транспарентности и подотчетности;

- обеспечения большей гибкости в случае изменений в требованиях общества к предоставляемой инфраструктурной услуге и самому инфраструктурному объекту.

Среди наиболее активных приверженцев ГЧП, вносящих вклад в его всеобщую популяризацию, следует отметить Мировой банк (the World Bank). Внимания заслуживает тот факт, что участие Мирового банка в проектах ГЧП в форме предоставления гарантий, долгового и долевого финансирования за период с 2002 по 2012 г. выросло более чем в три раза (с 2002 по 2012 г. с 0,9 млрд долл. США до 2,8 млрд долл. США)³.

Другой активной группой игроков в сфере ГЧП на международном и национальном уровнях выступают различные инфраструктурные фонды, финансирующие частный бизнес, участвующий в проектах ГЧП (например, фонд «Группа частного инфраструктурного развития» (Private Infrastructure Development Group (PIDG)), созданный правительством Англии; Глобальный инфраструктурный фонд (Global Infrastructure Facility (GIF)), управляемый Мировым банком и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (Asian Infrastructure Investment Bank (АИВ)), созданный правительством Китая). Также можно отметить ряд институтов развития, созданных с участием государственных структур (например, Глобальная инициатива в области здравоохранения (the Global Health Initiative), Инициатива негосударственных субъектов для улучшения здоровья бедных слоев населения (Harnessing Non-State Actors for Better Health for the Poor (HANSHEP)) и Глобальный форум по вопросам зеленого роста (the Global Green Growth Forum)).

На этом фоне правительства ряда развивающихся стран инициировали активную работу по расширению использования ГЧП. Так, например, Китай сформировал список, планируемых к реализации проектов ГЧП, в количестве более чем 2 000 проектов [5, р. 7].

² Public-Private Partnerships in Developing Countries : A Systematic Literature Review / Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. 2013. URL: <https://www.government.nl/documents/reports/2013/06/13/iob-study-public-private-partnerships-in-developing-countries>.

³ Independent Evaluation Group (IEG). World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries. FY2002-12. Washington : World Bank Group, 2014. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/93629-REVISED-Box394822B-PUBLIC.pdf>.

Кроме того, в реализации проектов ГЧП заинтересована огромная масса консалтинговых компаний, выдающих в таких проектах свои потенциальные доходы (стоимость которых варьируется от 3 % до 15 % от общей стоимости проектов ГЧП⁴).

В этом контексте внимания заслуживает исследование [6], в котором сделан аргументированный вывод о том, что истинная цель проектов ГЧП заключается в удовлетворении интересов инвесторов: «ГЧП напрямую связано с различного рода субсидированием, получением налоговых льгот и особыми режимами регулирования, а также других мер поддержки, необходимых для трансформации «инфраструктуры» в класс активов, обеспечивающих норму рентабельности выше среднерыночной».

В исследовании [7, р. 48], проведенном в отношении 716 проектов ГЧП, реализованных в Англии в период с 1998 по 2012 г., отмечена высокая доля коммерческих фирм (частных партнеров), которые получили сверхприбыли от продажи на вторичном рынке своих долей участия в проектах ГЧП. Среднегодовая норма прибыли от продажи доли в капитале компаний-операторов проектов ГЧП составила 29 %, что в два раза выше планируемой (расчетной) нормы прибыли (12–15 % годовых), которую планировали инвесторы на момент финансового закрытия соответствующих проектов ГЧП. В развивающихся странах вторичный рынок ценных бумаг, эмитированных проектными компаниями, которые реализуют проекты ГЧП, находится в зачаточном состоянии.

Несмотря на многообразие предпринимаемых действий, направленных на популяризацию ГЧП (включая консалтинг, обучение и маркетинг), инвестиции в форме ГЧП по-прежнему составляют относительно небольшую долю в общем объеме инфраструктурных инвестиций, обеспечив лишь 6,4 % инвестиций в инфраструктуру в развивающихся странах в 2015 г., что ниже уровня 2010 г. [8]. Кроме того, эти инвестиции имеют существенную географическую (60 % проектов реализовано в Китае, Бразилии, России, Индии, Мексике и Турции) и отраслевую (преобладают вложения (73 % от всех инвестиций в форме ГЧП) в сфере дорожного строительства и энергетики) концентрацию⁵.

Анализ результатов использования механизмов ГЧП в проектах, финансируемых Мировым банком, показывает, что практически отсутствуют данные, характеризующие социально-экономическую эффективность проектов ГЧП в долгосрочной перспективе⁶.

Между тем, известен ряд примеров, когда результаты реализации проектов ГЧП фактически признаются неэффективными или низкоэффективными.

Так, в исследовании [9] проведено сравнение 227 новых дорог, построенных в 15 европейских странах, 65 из которых были созданы на основе ГЧП. В результате сделан вывод, что первоначальная стоимость дорог, построенных с использованием механизма ГЧП, в среднем на 24 % дороже, чем стоимость дорог, созданных на основе традиционного подхода с применением госзакупок.

⁴ Independent Evaluation Group (IEG). World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries. FY2002-12. Washington : World Bank Group, 2014. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/93629-REVISED-Box394822B-PUBLIC.pdf>.

⁵ Trade and Development Report 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development / UNCTAD. New York ; Geneva : United Nations, 2015. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2015_en.pdf.

⁶ Independent Evaluation Group (IEG). World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries. FY2002-12. Washington : World Bank Group, 2014. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/93629-REVISED-Box394822B-PUBLIC.pdf>.

В работе [10, р. 8] рассматривается ряд примеров в сфере водоснабжения (Париж (Франция), Дар эс Салаам (Танзания), Буэнос Айрес (Аргентина), Хамильтон (Канада) и несколько муниципалитетов в Малайзии), когда органы исполнительной власти были вынуждены досрочно прекращать реализацию проектов ГЧП и возвращать городской водопровод из частной обратно в муниципальную собственность, что в результате позволило достичь ряда социальных целей при одновременно более высоком выполнении критерия Value for Money (VfM).

В исследовании [11] приведен пример британских больниц, обанкротившихся из-за обязательств, возникших в результате реализации программы «Частная финансовая инициатива»⁷. Как следствие эти медицинские учреждения были вынуждены объединиться с другими местными больницами, это, в свою очередь, привело к сокращению перечня оказываемых медицинских услуг и численности персонала.

В работе [12, р. 25] отражено, что первоначальные условия 42 % из 670 проектов ГЧП, реализованных на территории Латинской Америки, были существенным образом пересмотрены в течение срока действия соглашения о ГЧП. При этом в 70 % случаев частный партнер добивался внесения изменений в соглашение о ГЧП, связанных с увеличением бюджетных расходов на проект, или сокращения объема собственных инвестиций, или установлением более высоких тарифов для конечных потребителей. Данный факт, безусловно, приводил к существенному снижению значения критерия VfM.

На фактическое снижение (относительно расчетных показателей) значений критерия VfM оказывает также влияние наличие коррупционной составляющей в проектах ГЧП, что подтверждается следующими примерами:

1) ряд кейсов в энергетической сфере, где частным партнером выступала компания «Enron», в таких странах как Нигерия, Индии, Танзания, Пакистан, Индонезия и Словакия [11, р. 39]. В частности, в Танзании в 1995 г. было подписано 20-летнее соглашение ГЧП, предметом которого была генерация электроэнергии в объемах, значительно превышающих фактические потребности, при этом для конечного потребителя был установлен заведомо завышенный уровень тарифов [13, р. 28–29];

2) в Новом Южном Уэльсе (Великобритания) в нескольких проектах ГЧП был выявлен целый ряд нарушений, включая манипулирование процедурами проведения торгов и заключения контрактов и как результат — неэффективное расходование бюджетных средств. В этой связи в исследованиях [14, р. 221] был использован термин «Экономические государственные преступления против демократии» (Economic State Crimes against Democracy (E-SCADs)), под которым авторы понимают «сговор между политическими инсайдерами в целях манипулирования процессами торгов, завышения цен на услуги и продукты для конечных потребителей, уклонение от договорных обязательств или осуществления иных способов обмануть учреждения, финансируемые из бюджета страны».

Проведенное исследование позволило выявить потенциально возможные негативные последствия, которые могут быть вызваны применением механизмов ГЧП:

1. Приоритизация проектов, их проектирование и эксплуатация. Стремление государства (основанное на политической воле) применять в первую очередь механизмы ГЧП (особенно в тех случаях, когда уже закреплена соответствующая законодательная база и созданы структурные подразделения, ответственные за развитие ГЧП) приводит к смещению фокусов внимания органов власти от прове-

⁷ Частная финансовая инициатива (Private finance initiative (PFI)) — одна из первых форм ГЧП, которая была реализована в Англии в конце 90-х-начал 2000-х гг.

дения структурного реформирования экономики, являющегося более сложным и длительным во времени процессом, к реализации отдельных инфраструктурных проектов. В этом случае при отсутствии задач проведения структурных реформ наибольший приоритет получают проекты, обеспечивающие максимальную коммерческую отдачу в сравнении с теми, которые в более полной степени отвечают интересам общества. Такой подход совпадает с мотивами частных инвесторов, принимающих решение об участии в том или ином проекте, в первую очередь, с учетом его экономической эффективности и готовности банков такой проект финансировать [15].

В сравнении с государственными закупками конкурсные процедуры в рамках проектов ГЧП существенно ограничивают круг потенциальных участников, что связано с более сложной конкурсной документацией и существенно более серьезными требованиями как к самим участникам (например, по критериям, отражающим их накопленный опыт и профессиональную квалификацию), так и к объему требуемых инвестиций. Как результат, в проектах ГЧП, как правило, могут участвовать только крупные корпорации (а не представители малого и среднего бизнеса), обладающие соответствующими ресурсами [ibid, p. 49].

2. ГЧП и персонал, занятый в проекте. Частная компания, заинтересованная в первую очередь в максимизации своей прибыли, в большей степени (в сравнении с государственной структурой) склонна ограничивать права наемных сотрудников (присутствует большая вероятность сокращения численности, снижения уровня заработной платы, передачи части функций на аутсорсинг) [11, p. 32].

В частности, исследование [16] показало, что уровень занятости в латиноамериканских проектах ГЧП, связанных с водоснабжением, уменьшился на 12 %.

3. ГЧП и доступность услуг для конечных пользователей. Реализация проектов ГЧП может приводить к ограничению доступности инфраструктурных услуг для конечных пользователей. В частности, данный факт может быть связан с установлением необоснованно завышенных тарифов. Частный партнер (оператор проекта ГЧП) может начать фокусировать свою деятельность на высокомаржинальных сегментах рынка, ориентируясь на целевые аудитории, обладающие доходами выше среднего. Так, в обзоре практик применения ГЧП, реализованных Мировым банком за 2002–2012 гг. Независимая Исследовательская Группа⁸ отмечает, что имеется крайне мало статистических данных, позволяющих однозначно судить о том, насколько реализация проекта ГЧП повлияла на состояние беднейших слоев населения и улучшило качество жизни населения в целом. При этом официальный мониторинг главным образом сфокусирован на результатах, свидетельствующих о коммерческом успехе реализуемых проектов ГЧП. Детальный анализ литературы, посвященной вопросам реализации проектов ГЧП, проведенный Правительством Нидерландов⁹, показал, что «фактические данные о результатах и эффективности проектов ГЧП являются крайне слабыми и неубедительными».

4. Стоимость проектов ГЧП. В случае применения моделей ГЧП, предусматривающих плату частному партнеру со стороны бюджета за эксплуатационную готовность, данные государственные расходы следует рассматривать как прямой аналог долговой нагрузки на бюджет (по аналогии, если бы бюджет получил кре-

⁸ Independent Evaluation Group (IEG). World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries. FY2002-12. Washington : World Bank Group, 2014. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/93629-REVISED-Box394822B-PUBLIC.pdf>.

⁹ Public-Private Partnerships in Developing Countries : A Systematic Literature Review / Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. 2013. URL: <https://www.government.nl/documents/reports/2013/06/13/job-study-public-private-partnerships-in-developing-countries>.

дит и направил его на реализацию соответствующего инфраструктурного проекта). При этом такой долг является более дорогим, так как в случае ГЧП кредит привлекает не государство (для которого стоимость долгового финансирования в подавляющем большинстве случаев меньше), а частный бизнес [16]. Безусловно, в капиталоемких инфраструктурных проектах даже небольшая разница в процентных ставках приводит к существенному росту расходов на обслуживание долга, особенно на протяжении длительных временных интервалов, свойственных для проектов ГЧП. При этом объективно ясно, что частный партнер в своей финансовой модели всегда будет стремиться стоимость кредита полностью перенести на расходы бюджета (в составе платы за эксплуатационную готовность).

С другой стороны, в моделях ГЧП, предусматривающих взимание платы за предоставляемую инфраструктурную услугу с конечных пользователей, государство, в своем стремлении получить экономию средств на первоначальных инвестициях, фактически отказывается от будущих своих доходов — источника пополнения бюджета (передавая право их получения частному партнеру).

В случае, если частной стороной становится транснациональная корпорация, особенность заключается еще и в том, что публичная сторона, как правило, в соответствии с заключаемым прямым соглашением¹⁰ вынуждена брать на себя обязательства в иностранной валюте и, следовательно, нести на себе валютный риск¹¹.

5. Издержки подготовки и реализации проекта ГЧП. Перечислим основные группы транзакционных издержек, связанных с подготовкой и реализацией проектов ГЧП, которые могут приводить к росту общей стоимости проекта в сравнении, если бы он реализовывался на основе традиционных государственных закупок:

1) издержки, связанные с необходимостью создания соответствующей институциональной среды, включая законодательство о ГЧП и организации, отвечающие за развитие ГЧП в стране/регионе (как правило, последние получают название «центр/агентство по развитию ГЧП»);

2) издержки, связанные с разработкой конкурсной документации (включая предварительные переговоры между органами власти и потенциальными частными партнерами) и проведением самого конкурса по выбору частной стороны;

Важно понимать, что временной интервал от начала разработки конкурсной документации до финансового закрытия составляет 1–2 года (что в среднем на 6 мес.–12 мес. превышает аналогичный показатель для традиционных госзакупок) [17, р. 49]. Данный факт объясняется сложностью разработки самой конкурсной документации, формированием пула потенциальных частных партнеров и проведения конкурса (как правило, двух этапного);

3) издержки, связанные с оплатой работы консультантов, которые привлекаются как публичной, так и частной сторонами. Такая необходимость объясняется сложностью структурирования подавляющего большинства проектов ГЧП, что требует привлечения технического, юридического и финансового консультантов. При этом суммарная средняя стоимость их услуг может варьироваться от 3 % до 15 % от стоимости всего проекта [18, р. 25];

4) издержки, связанные с необходимостью обеспечения контроля за соблюдением условий соглашения о ГЧП и предупреждения оппортунистического пове-

¹⁰ Прямое соглашение — трехстороннее соглашение между частным партнером, публичной стороной и кредиторами, которое определяет права и обязанности сторон (в том числе ответственность публичной стороны в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения частным партнером своих обязательств перед кредиторами).

¹¹ Independent Evaluation Group (IEG). World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries. FY2002-12. Washington : World Bank Group, 2014. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/93629-REVISED-Box394822B-PUBLIC.pdf>.

дения сторон. В результате возникает необходимость привлечения независимых экспертов на стадии обслуживания/эксплуатации, которые осуществляют перманентный мониторинг соблюдения сторонами условий контракта, в частности — соответствие качества услуг, предоставляемых конечным пользователям инфраструктурного объекта.

6. Монополизация рынков. Заключая соглашение о ГЧП, государство зачастую дает дополнительные преференции частному партнеру (например, обязательство в течение срока действия ГЧП не строить новых аэропортов в данном населенном пункте, не проводить альтернативных дорог и т.д.). Фактически это означает, что государство с помощью ГЧП может способствовать формированию монополий в соответствующих отраслях и/или территориях.

Кроме того, однажды заключив соглашение о ГЧП, частный партнер имеет в дальнейшем выгодную переговорную позицию, дающую возможность требовать пересмотра первоначальных условий, например, обосновывая это тем, что первоначальные прогнозные оценки доходов и расходов проекта оказались неточными.

Вероятность того, что публичная сторона согласится на пересмотр условий соглашения о ГЧП после фактического начала его реализации резко возрастает в случаях, если речь идет о социально значимых проектах.

Также при реализации проектов ГЧП частный партнер зачастую может рассчитывать на получение следующих преференций: гарантия обеспечения минимального спроса, бюджетная гарантия исполнения его обязательств по кредиту, а также получение различных субсидий, приводящих к удешевлению стоимости реализации проекта и, как следствие, необоснованно повышающих его конкурентоспособность на рынке.

7. Распределение рисков. В имеющихся методиках проведения сравнительного анализа эффективности реализации инфраструктурного проекта с применением ГЧП и альтернативных подходов, преимущество ГЧП, в первую очередь, связывают не с прямой экономией затрат, а с возможностью гибкого распределения рисков между участниками проекта. В результате каждый соответствующий риск должна нести та сторона, которая им может наиболее эффективно управлять. В результате должна снижаться вероятность материализации соответствующих рисков и, следовательно, уменьшаться совокупная стоимость рисков, которая делает стоимость проекта ГЧП более привлекательной в сравнении с альтернативными механизмами реализации проекта (например, госзакупками) [18, р. 325].

В этом контексте особого внимания заслуживает тот факт, что риск качественного предоставления инфраструктурной услуги в проекте ГЧП всегда несет частный партнер. При этом полностью отсутствуют исследования и методики, позволяющие установить адекватность цены, которую в рамках финансовой модели проекта ГЧП публичная сторона (или конечный потребитель) платит за такое перераспределение данного риска. Другими словами, возникает вопрос: является ли такая цена завышенной или заниженной относительно величины дополнительно израсходованных бюджетных средств в сравнении, если бы проект полностью был реализован публичной стороной?

Отдельного внимания также заслуживает вопрос выбора стороны, которая несет риск спроса. Так, в случаях, когда данный риск полностью берет на себя частная сторона, в соглашении о ГЧП закрепляется ее право инициировать переговоры с публичной стороной о внеплановом пересмотре величины тарифа [19, р. 11]. Логично предположить, что данный факт может приводить к росту затрат конечных потребителей, пользующихся соответствующей инфраструктурной услугой.

В случае частичного распределения данного риска между сторонами в методиках и нормативно-правовых актах, регулирующих реализацию проектов ГЧП,

отсутствуют какие-либо формализованные подходы, позволяющие аргументировать объективность пропорции распределения стоимости риска спроса. Так, Международный валютный фонд МВФ [20, р. 21] отмечает: «Возможно также, что правительство переоценивает риск спроса и предоставляет завышенную его компенсацию частному сектору. Это приводит к повышению стоимости проекта ГЧП по сравнению с прямыми государственными инвестициями».

8. Уровень транспарентности. Для государственного бюджета ГЧП является хорошим инструментом, позволяющим маскировать свои долговые обязательства. Смысл этого кроется в том, что банковская задолженность формально числится на частном партнере. Но при этом бюджетные обязательства, вытекающие из юридической структуры соглашения о ГЧП, фактически означают, что конечный риск неплатежей по кредитным обязательствам частного партнера несет бюджет (как правило, это вытекает из содержания так называемого прямого соглашения). В результате фактическая совокупная величина долговых обязательств бюджета становится полностью непрозрачной даже для самих государственных служащих (например, в России Бюджетный кодекс не предусматривает обязанности органов власти отражать обязательства по прямому соглашению в долговой книге, где должна учитываться вся долговая нагрузка, которую несет бюджет того или иного уровня).

В долгосрочной перспективе наличие таких обязательств может существенно дестабилизировать деятельность будущих составов правительств, которые, возможно, изначально не инициировали соответствующие проекты ГЧП.

Как правило, прямое соглашение содержит положение о том, что, если в процессе реализации проекта ГЧП частный партнер становится банкротом, то по его кредитным обязательствам начинает нести ответственность публичная сторона.

Так, принимая во внимание данную практику, Европейское некоммерческое партнерство по вопросам задолженности и развития (NGO European Network on Debt and Development) [2, р. 56] выступило с призывом к правительствам всех стран в обязательном порядке публиковать документы, касающиеся планируемых и уже реализуемых проектов ГЧП, в соответствии с «Глобальными принципами открытых контрактов» (Open Contract Global Principles).

9. Уровень коррупции. С одной стороны, наличие открытых конкурсных процедур выбора частного партнера проекта ГЧП призвано минимизировать коррупционную составляющую. С другой — наличие в законодательстве о ГЧП многих стран (включая Россию) возможности применения механизма «частной инициативы» создает коррупциогенные предпосылки. В частности, данный аспект исследуется в работе [21]. Автор отмечает, что законодательство часто разрешает проведение официального переговорного процесса между потенциальными частными партнерами и органами власти до начала проведения официальных конкурсных процедур.

В этой связи в исследованиях [14, р. 221] был использован термин «Экономические государственные преступления против демократии» (Economic State Crimes against Democracy (E-SCADs)), под которым авторы понимают «сговор между политическими инсайдерами в целях манипулирования процессами торгов, завышения цен на услуги и продукты для конечных потребителей, уклонение от договорных обязательств или осуществления иных способов обмануть учреждение, финансируемые из бюджета страны».

Таким образом, с учетом всех обозначенных выше доводов можно согласиться с [11, р. 43], который в своей работе делает вывод о том, что при принятии решения о начале реализации проекта ГЧП не следует исходить из предположения о его безусловно более высокой эффективности в сравнении с альтернативными механизмами.

В данной работе автор ни в коей мере не ставил задачу перечеркнуть исследования многих авторов, включая собственные, посвященные обоснованию возможностей ГЧП оказывать позитивное влияние на экономический рост и повышение конкурентоспособности национальных и региональных экономик.

Выявленные в ходе исследования ограничения и риски применения ГЧП призваны сбалансировать его восприятие в качестве механизма, имеющего как свои достоинства, так и недостатки. Игнорирование последних может привести к результатам, прямо противоположным тем, ради которых были разработаны механизмы ГЧП.

Важно понимать, что все приведенные возможные негативные последствия реализации проектов ГЧП неразрывно связаны с качеством проработки органами власти, инициирующими проект ГЧП, конкурсной документации и, соответственно, построения финансовой и юридической модели проекта.

Следовательно, результаты данного исследования могут быть востребованы как органами исполнительной, так и законодательной власти на национальном и региональном уровнях в целях дальнейшего совершенствования методологического и нормативно-правового регулирования данной сферы в следующих направлениях:

1. Объективный учет «забалансовых» обязательств бюджетов всех уровней, возникновение которых возможно при заключении соглашений о ГЧП (например, в результате заключения прямого соглашения). В частности, в законодательстве РФ в настоящее время данный аспект полностью не регулируется.

2. Повышение прозрачности процедур, связанных с реализацией возможности применения «частной инициативы», в целях минимизации коррупционного фактора.

3. Обеспечение системного процесса повышения квалификации государственных служащих, отвечающих за реализацию проектов ГЧП.

4. Расширение критериев принятия решений о начале реализации проектов ГЧП не только на основании денежного критерия VfM, но и с учетом критерия Value for People («Ценность для людей»), оценивающего социальные эффекты от планируемого проекта ГЧП.

5. Качественная систематизация и объективный учет опыта проектов ГЧП, реализация которых либо продолжается, либо уже завершена, в целях минимизации повторения ошибок, допущенных при первоначальном их структурировании.

К сожалению, в настоящее время полностью отсутствуют подобные исследования, опирающиеся на фактические данные российского рынка ГЧП. В этой связи нам предстоит дальнейшее аккумулирование и обработка соответствующих статистических данных, которые позволят подтвердить или опровергнуть уровень материализации рисков и ограничений ГЧП, приведенных в настоящем исследовании, в российских условиях.

Список использованной литературы

1. Bibliometric Analysis of PPP and PFI Literature: Overview of 25 Years of Research / D. de C. e S. Neto, C.O. Cruz, F. Rodrigues, P. Silva // Journal of Construction Engineering and Management. — 2016. — Vol. 142, iss. 10. — URL: <http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/%28ASCE%29CO.1943-7862.0001163>.

2. Romero M.J. What lies Beneath? A Critical Assessment of PPPs and their Impact on Sustainable Development / M.J. Romero. — Brussels : Eurodad, 2015. — URL: <http://eurodad.org/files/pdf/559e6c832c087.pdf>.

3. Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose? / J. KS, A. Chowdhury, K. Sharma, D. Platz. — 2016. — URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>.

4. Hildyard N. More than Bricks and Mortar. Infrastructure-as-Asset-Class: Financing Development or Developing Finance? / N. Hildyard. — Manchester : The Corner House, 2012. — URL: <http://www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/Bricks%20and%20Mortar.pdf>.
5. Stewart J. KPMG. 10 Emerging Trends in 2016 / J. Stewart, S. Beatty, J. Vella. — 2016. — January. — URL: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/01/fore-sight-emerging-trends-2016.pdf>.
6. Hildyard N. Public-Private Partnerships, Financial Extraction and the Growing Wealth Gap Exploring the Connections / N. Hildyard. — Manchester : The Corner House, 2014. — URL: <http://www.thecornerhouse.org.uk/resource/PPPs-extraction-wealth-gap>.
7. Whitfield D. PPP Wealth Machine: UK and Global Trends in Trading Project Ownership / D. Whitfield // European Services Strategy Unit Research Report. — 2012. — URL: <http://www.european-services-strategy.org.uk/ppp-database/ppp-equity-database/ppp-wealth-machine-parts-1-8.pdf>.
8. Bridging Global Infrastructure Gaps / J. Woetzel, N. Garemo, J. Mischke [et al.] // McKinsey&Company. — 2016. — 14 June. — URL: <http://www.mckinsey.com/industries/infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>.
9. Blanc-Brude F. Ex Ante Construction Costs in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement / F. Blanc-Brude, H. Goldsmith, T. Vдлilд // Economic and Finance Report. — 2006. — No. 1. — URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1104070.
10. Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands / ed. M. Pigeon [et al. — Amsterdam : Transnational Institute Publ., 2012. — URL: https://www.tni.org/files/download/remunicipalisation_book_final_for_web_0.pdf.
11. Hall D. Why Public-Private Partnerships Don't Work: The Many Advantages of the Public Alternative / D. Hall. — London : PSIRU, 2015. — URL: http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf.
12. Guasch J.L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right / J.L. Guasch. — Washington : World Bank Group, 2004. — URL: http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Guasch_Granting_and_Renegotiating.pdf.
13. Farlam P. Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa / P. Farlam. — Houma, 2005. — 59 p. — URL: <https://www.oecd.org/investment/investmentfor-development/34867724.pdf>.
14. Kouzmin A. Economic SCADs. The Dark Underbelly of Neoliberalism / A. Kouzmin, J. Johnston, K. Thorne // Public Integrity. — 2011. — Vol. 13, iss. 3. — P. 221–238.
15. Della Croce R. Private Sector in Infrastructure: Funding/Financing Models and Role of Institutional Investors / R. Della Croce, D. Makovsek. — Paris, 2016. — 1 March. — URL: <http://www.slideshare.net/OECD-GOV/private-sector-in-infrastructure-fundingfinancing-models-and-role-of-institutional-investors-raffaele-della-croce-dejan-makovsek-oecd>.
16. Marin P. Public-Private Partnerships for urban water utilities. A Review of Experiences in Developing Countries / P. Marin. — Washington : World Bank Group, 2009. — URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2703/53017.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.
17. Loxley J. Public Service, Private Profits: The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada / J. Loxley, S. Loxley. — Halifax : Fernwood Publishing, 2010. — 208 p.
18. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure : Project Finance, PPP Projects and Risk / J. Delmon. — 2nd ed. Austin : Kluwer Law International, 2010. — 640 p.
19. Gassner K. Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? / K. Gassner, A. Popov, N. Pushak. — Washington : World Bank Group, 2009. — URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2008/10/20/000333037_20081020045229/Rendered/PDF/461320PUB0Box3101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf.
20. Ter-Minassian T. Public-Private Partnerships / T. Ter-Minassian. — 2004. — 12 March. — URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.
21. Hodges J. Unsolicited Proposals: the Issues of Private Infrastructure Projects / J. Hodges. — Washington : World Bank Publications, 2003. — URL: <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR>.

References

1. Neto D. de C. e S., Cruz C.O., Rodrigues F., Silva P. Bibliometric Analysis of PPP and PFI Literature: Overview of 25 Years of Research // *Journal of Construction Engineering and Management*, 2016, vol. 142, iss. 10. Available at: <http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/%28ASCE%29CO.1943-7862.0001163>.
2. Romero M.J. *What lies Beneath? A Critical Assessment of PPPs and their Impact on Sustainable Development*. Brussels, Eurodad, 2015. Available at: <http://eurodad.org/files/pdf/559e6c832c087.pdf>.
3. KS J., Chowdhury A., Sharma K., Platz D. *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?* 2016. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>.
4. Hildyard N. *More than Bricks and Mortar. Infrastructure-as-Asset-Class: Financing Development or Developing Finance?* Manchester, The Corner House, 2012. Available at: <http://www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/Bricks%20and%20Mortar.pdf>.
5. Stewart J., Beatty S., Vella J. *KPMG. 10 Emerging Trends in 2016*. 2016, January. Available at: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/01/foresight-emerging-trends-2016.pdf>.
6. Hildyard N. *Public-Private Partnerships, Financial Extraction and the Growing Wealth Gap Exploring the Connections*. Manchester, The Corner House, 2014. Available at: <http://www.thecornerhouse.org.uk/resource/PPPs-extraction-wealth-gap>.
7. Whitfield D. PPP Wealth Machine: UK and Global Trends in Trading Project Ownership. *European Services Strategy Unit Research Report*, 2012. Available at: <http://www.european-services-strategy.org.uk/ppp-database/ppp-equity-database/ppp-wealth-machine-parts-1-8.pdf>.
8. Woetzel J., Garemo N., Mischke J., Hjerpe M., Palter R. Bridging Global Infrastructure Gaps. *McKinsey&Company*, 2016, June 14. Available at: <http://www.mckinsey.com/industries/infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>.
9. Blanc-Brude F., Goldsmith H., Vdıld T. Ex Ante Construction Costs in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement. *Economic and Finance Report*, 2006, no. 1. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1104070.
10. Pigeon M., McDonald D.A., Hoedeman O., Kishimoto S. (eds). *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam, Transnational Institute Publ., 2012. Available at: https://www.tni.org/files/download/remunicipalisation_book_final_for_web_0.pdf.
11. Hall D. *Why Public-Private Partnerships Don't Work: The Many Advantages of the Public Alternative*. London, PSIRU, 2015. Available at: http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf.
12. Guasch J.L. *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right*. Washington, World Bank Group, 2004. Available at: http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Guasch_Granting_and_Renegotiating.pdf.
13. Farlam P. *Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa*. Houma, 2005. 59 p. Available at: <https://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/34867724.pdf>.
14. Kouzmin A., Johnston J., Thorne K. Economic SCADs. The Dark Underbelly of Neoliberalism. *Public Integrity*, 2011, vol. 13, iss. 3, pp. 221–238.
15. Della Croce R., Makovsek D. *Private Sector in Infrastructure: Funding/Financing Models and Role of Institutional Investors*. Paris, March 1, 2016. Available at: <http://www.slideshare.net/OECD-GOV/private-sector-in-infrastructure-fundingfinancing-models-and-role-of-institutional-investors-raffaele-della-croce-dejan-makovsek-oecd>.
16. Marin P. *Public-Private Partnerships for urban water utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*. Washington, World Bank Group, 2009. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2703/53017.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.
17. Loxley J., Loxley S. *Public Service, Private Profits: The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada*. Halifax, Fernwood Publishing, 2010. 208 p.
18. Delmon J. *Private Sector Investment in Infrastructure*. 2nd ed. Austin, Kluwer Law International, 2010. 640 p.

19. Gassner K., Popov A., Pushak N. *Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?* Washington, World Bank Group, 2009. Available at: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2008/10/20/000333037_20081020045229/Rendered/PDF/461320PUB0Box3101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf.

20. Ter-Minassian T. *Public-Private Partnerships*. 2004, March 12. Available at: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.

21. Hodges J. *Unsolicited Proposals: the Issues of Private Infrastructure Projects*. Washington, World Bank Publications, 2003. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR>.

Информация об авторе

Мерзлов Игорь Юрьевич — доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой менеджмента, Пермский государственный национальный исследовательский университет, Российская Федерация, г. Пермь, e-mail: imerzlov@ya.ru.

Author

Igor Yu. Merzlov — D.Sc. in Economics, Associate Professor, Head of Management Department, Perm State National Research University, Perm, Russian Federation, e-mail: imerzlov@ya.ru.

Для цитирования

Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнерство в мировой экономике: возможные негативные последствия / И.Ю. Мерзлов. — DOI: 10.17150/2411-6262.2020.11(3)11 // Baikal Research Journal. — 2020. — Т. 11, № 3.

For Citation

Merzlov I.Yu. Public-Private Partnership in the World Economy: Possible Negative Consequences. *Baikal Research Journal*, 2020, vol. 11, no. 3. DOI: 10.17150/2411-6262.2020.11(3).11. (In Russian).