

Государственно-частное партнерство в реальном измерении¹

В.И. НЕФЁДКИН, кандидат экономических наук. E-mail: vladnn57@gmail.com
О.П. ФАДЕЕВА, кандидат социологических наук. E-mail: fadeeva_of@mail.ru
Новосибирский государственный университет; Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск

Аннотация. Представление о ГЧП как о способе привлечь частный капитал в социально значимые проекты в современной России утрачивает свою актуальность. Доступные данные не дают полного представления о масштабах и динамике реального участия бизнеса в реализуемых проектах ГЧП, поскольку в них отсутствуют показатели фактически осуществленных инвестиций. Тенденции в формировании и распределении налоговых доходов, наблюдаемые в 2014–2018 гг., объективно снижают инвестиционный потенциал частного бизнеса и домашних хозяйств. Продолжающаяся централизация налоговых доходов в бюджетах верхних уровней способствует росту привлекательности совместных с бизнесом проектов для органов региональной и местной власти в качестве дополнительного канала привлечения бюджетных средств. Дефекты системы регулирования создают лишние барьеры для успешного применения ГЧП, а законодательные новации в этой сфере порой вводят дополнительные ограничения. Один из таких примеров – обязательная оценка сравнительного преимущества ГЧП-проектов по отношению к имеющимся альтернативам. С институциональной точки зрения интересны примеры сотрудничества власти и бизнеса в «неклассических» квази-ГЧП. Анализ двух кейсов на основе проектов, реализованных в новосибирском Академпарке и в одном из сельских районов Томской области, дает представление о потенциальных результатах и рисках для их участников, а также о внешних эффектах, возникающих при использовании неформальных контрактов в отношениях между местными администрациями и бизнесом.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; муниципально-частное партнерство; квази-ГЧП; региональные бюджеты; сравнительное преимущество; оценка проектов ГЧП; PSC; соотношение цены и качества; VFM

Перейдет ли количество в качество?

Судя по количеству публикаций, государственно-частное партнерство (ГЧП) прочно заняло место одной из самых популярных тем для отечественных исследователей. Согласно данным Е. Завьяловой и Э. Шаманиной [Завьялова, Шаманина, 2016],

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Новосибирской области в рамках научного проекта № 18–410–540002/19.

в базе научных публикаций РИНЦ с 2010 по 2016 гг. было опубликовано свыше 20 000 различных работ, авторы которых в разных аспектах и приложениях рассматривают сферу ГЧП. Более половины этих публикаций посвящены развитию ГЧП в России, а 35% освещают зарубежный опыт. Любопытно, что только около 30% публикаций, по мнению упомянутых исследователей, раскрывают заявленную тему. Остальные, по сути, представляют собой «информационный мусор» и «рассматривают тему ГЧП в не соответствующем ее основному содержанию контексте» [Там же. С. 202]. Нет причин полагать, что интерес к теме ГЧП за время, прошедшее с выхода цитируемой публикации, снизился. Сегодня результаты поиска в базе РИНЦ по словосочетанию «государственно-частное партнерство» содержат более 75 000 ссылок на разные публикации.

Знакомство с отдельными текстами, посвященными проблемам развития ГЧП в России, оставляет впечатление, что они сделаны по единому лекалу, а выводы авторов, мягко говоря, не блещут оригинальностью. Содержание стандартной публикации можно кратко изложить в нескольких пунктах:

- ГЧП хорошо показало себя за рубежом, а значит, надо его внедрять и у нас;
- ГЧП эффективнее, чем не ГЧП, следовательно, чем больше будет ГЧП, тем лучше;
- в условиях дефицита бюджетных средств ГЧП – главный способ привлечь частные инвестиции в социально значимые инфраструктурные проекты;
- дальнейшему развитию ГЧП в России мешают проблемы (противоречия) законодательства, которое надо совершенствовать.

Не отстают от активно пишущих авторов и практики-управленцы: в федеральных и региональных ведомствах редкий день проходит без совещаний, по итогам которых даются указания расширить практику использования ГЧП в целях привлечения частных инвестиций в проекты, на которые не хватает бюджетных средств. Между тем, вопреки распространенным представлениям, ГЧП – это вовсе не «один из способов сравнительно честного отъема денег» у частного бизнеса.

Цель нашего исследования состоит в том, чтобы в первом приближении ответить на вопросы, которые, как правило, остаются за пределами внимания авторов, пишущих на тему ГЧП.

- Действительно ли ГЧП предоставляет новые, ранее недоступные возможности или его потенциал с точки зрения решения реальных социальных и экономических проблем сильно преувеличен?

- Чем определяется потенциальный спрос на проекты ГЧП в России в целом и в дотационных регионах Сибири в частности?

- Каков реальный эффект от ГЧП и в чем сложности его измерения на уровне всей страны, отдельного региона, отдельно взятого проекта?

- Всегда ли стандартные схемы ГЧП, предписанные российскими законами, являются лучшим способом организовать эффективное взаимодействие власти и бизнеса?

Без ответа на эти вопросы, на наш взгляд, нельзя оценить возможности и ограничения, а, следовательно, и перспективы расширения масштабов и сфер применения ГЧП.

Как измерить потенциал ГЧП?

Обоснование спроса на ГЧП, как правило, происходит по следующей схеме: оценивается потребность в инвестициях в инфраструктуру, которая соизмеряется со сложившимся уровнем бюджетного финансирования. Выявленный разрыв между потребностями и возможностью и рассматривается как потенциал рынка ГЧП. Неявно предполагается, что ГЧП есть способ дополнения бюджетных средств (которых, по определению, всегда не хватает, особенно на инфраструктуру) средствами частных инвесторов. Такой подход, к примеру, поддерживают представители профессионального ГЧП-сообщества – авторы аналитического доклада с интригующим названием «Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России» [Просто и честно..., 2019]. Судя по содержанию документа, главный показатель развития ГЧП в России – это заявленный объем частных инвестиций в подписанных соглашениях (на профессиональном жаргоне – «прошедших стадию коммерческого закрытия») без учета завершенных проектов. Масштабы впечатляют. На конец 2018 г. статус «инициирован» получили 24 проекта федерального, 356 проектов регионального и 3042 – муниципального уровней. Заявленный в них суммарный объем частных инвестиций был около 2,2 трлн руб. Еще 1000 проектов

с объемом частных инвестиций более 2 трлн руб., по данным авторов доклада, находятся в стадии проработки.

Между тем в статистике ГЧП не хватает одного, но, по нашему мнению, ключевого показателя – объема средств, *фактически инвестированных* в проекты. Без этих данных вся статистика ГЧП представляет, по сути, информацию о намерениях (обязательствах) сторон, под которыми они подписались при закрытии сделок. Поскольку синтетические данные о масштабах и динамике освоения средств отсутствуют, невозможно оценить, какая часть всех инвестиций реально осуществляется в ГЧП-проектах. Как показывает практика, часть концессионных соглашений расторгаются на разных этапах выполнения проекта, а инвестиционные обязательства сторон остаются невыполненными.

Очень распространена точка зрения, что частные инвестиции, привлеченные посредством ГЧП, дополняют бюджетное финансирование инфраструктуры, которая у целого ряда авторов трансформировалась в представление о том, что нехватка бюджетных денег *стимулирует* развитие рынка ГЧП. Например, в одной из работ, на основании того, что сокращение бюджетного финансирования сочетается с ростом количества ГЧП-проектов, делается, на наш взгляд, далеко не очевидный вывод: «необеспеченный спрос населения на социальные услуги стал мощным стимулом для самостоятельного поиска рынком инструментов достижения необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности. Фактически появилась новая система финансирования социальной инфраструктуры за счет частных инвестиций» [Завьялова, Ткаченко, 2018. С. 62].

Нам неизвестны случаи, когда спрос населения на социальные объекты непосредственно трансформировался бы в частные инвестиции соответствующего профиля, более того, не ясен сам механизм такой трансформации. На наш взгляд, главным драйвером спроса на проекты ГЧП является не частный бизнес, а органы власти, которые озабочены выполнением нормативов обеспеченности населения социальными услугами (общественными благами). Сокращение бюджетного финансирования в условиях снижения инвестиционного потенциала частного бизнеса способствует не развитию, а напротив – деградации рынка ГЧП.

Приверженцы идеи о ГЧП как инструменте мобилизации частного капитала для решения актуальных для власти задач упускают из виду следующие важные обстоятельства.

Во-первых, главным драйвером спроса на финансирование ГЧП перестал быть дефицит бюджетных средств: в 2018 г. федеральный бюджет был исполнен с профицитом примерно в 2,74 трлн руб., или 3,2% от ВВП РФ². К сожалению, существующий механизм распределения бюджетных средств не позволяет оперативно осваивать «лишние деньги», а возвращать в таких ситуациях часть уплаченных налогов бизнесу и населению у нас не принято. Нецелевое использование бюджетных средств не только не поощряется, но и, как правило, наказывается. При этом обязательства бюджетов разных уровней по проектам ГЧП до недавнего времени не отражались в цикле бюджетного планирования, что давало возможность региональным и муниципальным администрациям привлекать дополнительные средства сверх нормативных бюджетных ассигнований.

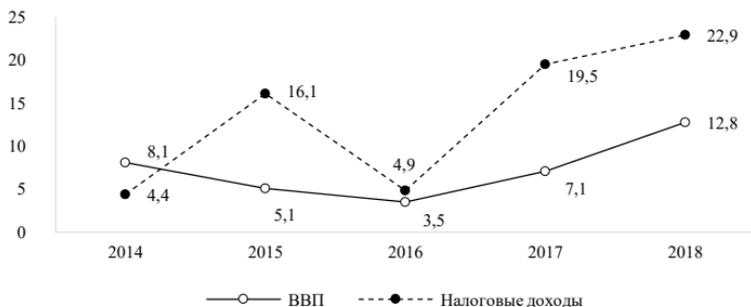
Во-вторых, крупнейшие проекты ГЧП в России прямо либо косвенно (через госбанки) финансируются за счет государства [Пастуханов, 2018], а возможности увеличения частных инвестиций в этой сфере ограничены. Наши исследования концессий в теплоснабжении в Новосибирской области подтверждают, что успешность проектов, реализуемых на региональном и муниципальном уровне, во многом определяется наличием финансирования из федерального бюджета [Нефёдкин и др., 2019].

Деньги есть, но вы держитесь

Тенденции, наблюдаемые в формировании и распределении налоговых доходов, во многом предопределяют возможности финансирования совместных проектов бизнеса и государства. Темпы роста налоговых поступлений в РФ в 2015–2018 гг. заметно превышали темпы роста номинального валового внутреннего продукта (рисунок). Таким образом, все большая часть декларируемых доходов налогоплательщиков попадает в бюджет. Показатель относительной налоговой нагрузки (отношение налоговых доходов к ВВП) вырос с 15,9% в 2014 г. до 20,4% в 2018 г. Это означает, при прочих равных условиях, *сокращение* возможностей участия бизнеса в совместных с государством проектах. То есть на данный момент ГЧП скорее является способом более

² URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/02_Ispolnenie_federalnogo_budzheta_za_2018_god.pdf С. 17 (дата обращения: 10.12.2019).

эффективно потратить возрастающую массу бюджетных средств, нежели возможностью увеличить долю частного капитала в инфраструктурных проектах.



Источник. Здесь и далее рассчитано по данным ФНС и Росстата.

Годовые темпы прироста номинального ВВП и налоговых доходов бюджета РФ в 2014–2018 гг., %

Существенно влияет на возможности финансирования проектов ГЧП в регионах структура распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней. Данные таблицы 1 демонстрируют явную тенденцию к росту централизации бюджетной системы РФ. Начиная с 2016 г. уменьшается доля налогов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов Федерации. В 2015–2018 гг. устойчиво снижалась доля налогов, напрямую поступающих в местные бюджеты. В такой ситуации возможности региональных и муниципальных бюджетов в финансировании проектов ГЧП (МЧП) относительно сокращаются.

Таблица 1. Объемы и структура налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему РФ в 2015–2018 гг., млрд руб.

Налоговые доходы	2015	2016	2017	2018
Бюджет РФ, всего	13720	14386	17197	21149
В том числе федеральный бюджет	6814	6835	9018	11743
% от бюджета РФ	49,7	47,5	52,4	55,5
бюджеты субъектов РФ	6906	7551	8179	9399
% от бюджета РФ	50,3	52,5	47,6	44,4
В том числе местные бюджеты	970	1012	1087	1193
% от бюджетов субъектов РФ	14,1	13,4	13,3	12,7

Общие тенденции формирования и распределения налоговых доходов проецируются и на региональный уровень. Как видно из таблицы 2, тенденция снижения доли региональных бюджетов

в общей сумме налоговых доходов ярко проявляется в Сибирском федеральном округе (СФО). Опережающее снижение доли налогов, поступающих в местные бюджеты, в сравнении с показателями по РФ характерно как для СФО в целом, так и в еще большей степени для Новосибирской области. В таких условиях возможность софинансирования проектов за счет капитальных грантов из разных источников (федеральных и региональных) является важным аргументом в пользу проектов ГЧП как для субъектов Федерации, большинство которых имеет дотационные бюджеты, так и для муниципальных образований, в чем распоряжении остается все меньшая часть налогов, собираемых на подведомственной им территории.

Таблица 2. **Объемы и структура налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему РФ в 2014–2018 гг., млрд руб.**

Налоговые доходы	2014	2015	2016	2017	2018
СФО в целом	1 148,5	1 226,1	1 329,9	1 643,9	1 962,8
В том числе бюджеты субъектов РФ	682,5	718,0	820,5	892,0	956,9
% от СФО в целом	59,4	58,6	61,7	54,3	48,8
местные бюджеты	141	132	134	145	147
% от бюджетов субъектов РФ	20,7	18,4	16,3	16,2	15,4
Новосибирская область, всего	138,1	141,6	158,1	172,8	195,0
В том числе бюджет субъекта РФ	94,8	96,9	112,0	122,8	140,6
% от налоговых доходов области	68,7	68,4	70,8	71,1	72,1
местные бюджеты	24,0	20,0	20,9	23,3	25,2
% от области	25,4	20,7	18,7	19,0	17,9

В конечном счете для регионов ГЧП – это способ привлечь федеральные деньги (вернуть часть переданных ранее в виде налогов) именно в те проекты, которые в отдельности ни частный бизнес, ни региональные, а тем более муниципальные власти реализовать собственными силами не в состоянии.

Omnis comparatio claudicat³

Спрос на ГЧП зависит не только от финансовых возможностей бюджетов и частного бизнеса, но и от того, в каких случаях структурирование проекта в виде государственно-частного партнерства предпочтительнее имеющихся альтернатив. Если ГЧП везде и всегда дает лучшие результаты, то почему бы

³ «Всякое сравнение хромает» (лат.).

не утвердить его в качестве единственно возможного способа использования бюджетных средств? С нашей точки зрения, нет и не может быть общего ответа на вопрос об эффективности (неэффективности) ГЧП вообще. Для каждого конкретного проекта вопрос решается с учетом всей совокупности факторов, определяющих его стоимость, организационные особенности и риски для возможных участников.

В мировой практике выбор механизма ГЧП для реализации проекта обосновывается лишь после оценки его целесообразности для публичной стороны в сравнении с существующими (или гипотетическими) альтернативами. Именно на этом базируется Public Sector Comparator (PSC) – специальный инструмент количественного анализа, позволяющий сравнивать традиционные модели организации проекта, в которых частный сектор выступает подрядчиком по государственному контракту, с той или иной моделью ГЧП. PSC дает возможность определять затраты (включая условные обязательства) и выгоды для публичной стороны, связанные с участием частного сектора, и даже – наилучшего бизнес-партнера для реализации совместного проекта [Grimsey, Lewis, 2005].

В основе метода PSC лежит концепция value for money, которая в России более известна в контексте оптимизации соотношения цены и качества. Механизм ГЧП при этом рассматривается как одна из потенциальных возможностей более эффективно потратить бюджетные средства, например, за счет передачи некоторых рисков частной стороне. В ряде стран PSC стал, по сути, государственным стандартом и основой рутинной процедуры обоснования способа организации выполнения государственных проектов [Ismail и др., 2012].

Известны и «подводные камни», связанные с применением PSC. В частности, для корректного использования метода должны выполняться определенные условия, одно из которых – «нейтральность конкуренции» (сохранение конкурентной среды в результате вовлеченности государства в проект), которое трудноисполнимо в условиях современной России [Competitive Neutrality, 2012].

С управленческой точки зрения (managerial aspect), при оценке следует учитывать количественные и качественные эффекты для основных «стейкхолдеров» проекта (государство, бизнес,

общество), которые могут быть идентифицированы и измерены [Markovskaya et al., 2019]. Как показывает российский опыт, замена сложной и плохо формализуемой процедуры анализа всех возможных выгод и издержек, связанных с проектом (включая внешние эффекты), формальным алгоритмом легко может привести к принятию ошибочных решений. Так, более дешевый проект с недооцененными рисками и негативными внешними эффектами может выиграть конкурс по формальным основаниям. Известны случаи, когда обычные госзакупки «упаковываются» как концессионные соглашения, что облегчает жизнь подрядчикам, но вызывает закономерные возражения антимонопольного ведомства и порождает очевидные коррупционные риски⁴.

Зачастую желание регуляторов предотвратить злоупотребления и сделать процедуры выбора проектов для ГЧП более прозрачными не достигает нужных результатов, но сильно усложняет жизнь добросовестным участникам рынка. В принятом в 2015 г. законе № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» в качестве обязательного условия для допуска проекта к конкурсу на заключение соглашения о государственно-/муниципально-частном партнерстве (СГЧП/СМЧП) включена процедура оценки сравнительных преимуществ. Согласно закону, сравнительное преимущество определяется на основании соотношения следующих показателей:

1) чистых дисконтированных расходов бюджетной системы РФ при реализации проектов СГЧП/СМЧП и при реализации государственного (муниципального) контракта;

2) объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проектов СГЧП/СМЧП и объема принимаемых им обязательств при реализации государственного или муниципального контракта⁵.

Другими словами, если организация проекта в виде ГЧП позволяет с учетом поправки на риск уменьшить дисконтированные

⁴ Превратились в госзакупку: как «Башкирская концессия» повлияет на судьбу крупных дорожных строек. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/346489-prevratilis-v-goszakupku-kak-bashkirskaya-koncessiya-povliyaet-na-sudbu-krupnyh> (дата обращения: 10.12.2019).

⁵ URL: <http://docs.cntd.ru/document/420287401> (дата обращения: 10.12.2019).

бюджетные расходы по сравнению с обычным госконтрактом, осуществляемым по 44-ФЗ⁶, тест на сравнительное преимущество ГЧП считается пройденным, а предложение о реализации проекта может быть допущено к конкурсу.

Тогда же, в 2015 г., появилась и более подробная методика оценки ГЧП-проектов, согласно которой сравнительное преимущество организации проекта в форме ГЧП должно быть обосновано с помощью метода PSC⁷. Бизнес-сообщество выразило свою обеспокоенность по поводу данной новации: «Обязательное проведение сложной и трудоемкой процедуры обоснования сравнительного преимущества для всех проектов ГЧП и МЧП (по 224-ФЗ) независимо от масштаба и отрасли, а также обязательный учет результатов такого анализа в решении о реализации и в заключаемом соглашении является одним из ключевых барьеров для запуска проектов ГЧП» [Обоснование..., 2017. С. 1].

Лишь в 2018 г., по истечении более чем двух лет с момента вступления в силу закона 224-ФЗ, были подписаны первые соглашения о ГЧП/МЧП. При этом даже сейчас пока рано говорить о том, что предусмотренная в законе процедура оценки сравнительного преимущества работает в полном смысле этого слова. Одним из первых в России (и первым крупным) случаев ее практической реализации стал проект по строительству нескольких муниципальных поликлиник в г. Новосибирске. Инициаторам удалось выполнить все требования закона, и 5 декабря 2018 г. Министерство экономического развития Новосибирской области утвердило заключение об эффективности проекта, в котором отмечается, что «отсутствует достоверная информация в отношении существующей практики и особенностей применения Методики при оценке сравнительного преимущества проектов, реализуемых на основе соглашений о государственно-частном партнерстве»⁸. Судя по приведенной цитате, авторам оценки

⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁷ Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420321343> (дата обращения: 10.12.2019).

⁸ URL: https://econom.nso.ru/sites/econom.nso.ru/wodby_files/files/page_2368/zaklyuchenie_ot_05.12.2018_no_1.pdf (дата обращения: 10.12.2019).

пришлось преодолеть немалые трудности. По сути, они смогли создать прецедент.

Создание прецедентов можно и нужно приветствовать, но не следует переоценивать. Особенно в России, где существует традиция создания и последующего «героического» преодоления искусственных трудностей. Реальная же проблема состоит в том, что во многих случаях к оцениваемым проектам крайне сложно, а порой просто невозможно подобрать альтернативы (аналоги). В результате неукоснительное следование букве закона либо приводит к формальному сравнению проекта с «притянутым за уши» аналогом (в данном случае – в виде госконтракта), либо к отказу от его дальнейшего продвижения.

Разработчикам закона, на наш взгляд, следовало бы учесть опыт создателей «Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения», применяемой при отборе инвестиционных проектов, включаемых в федеральные адресные целевые программы⁹. В соответствии с данной методикой отклонение от значения показателя объекта-аналога более чем на 2% (как в большую, так и в меньшую сторону) драматически снижает количество баллов, получаемых при количественной оценке проекта, и практически лишает его шансов на одобрение. Это означает, что любой нетиповой проект, не укладывающийся в предписанный методикой коридор при честном расчете обречен на неудачу. Поэтому инициаторы проектов часто считают для себя разумной альтернативой «нарисовать» нужные показатели. Очевидно, что подобная «оценка» не имеет никакого отношения к выбору действительно эффективных проектов.

Неклассические ГЧП

Варианты организации взаимодействия государства и бизнеса при реализации совместных проектов не исчерпываются «классическими», специфицированными в федеральных законах формами (концессии, СГЧП/СМЧП). Разнообразие используемых на практике партнерских схем столь велико, что с трудом поддается классификации. Обычно их объединяют под общим названием квази-ГЧП [Гоосен и др., 2015]. На наш взгляд, с содержательной

⁹ URL: <http://docs.cntd.ru/document/902155333> (дата обращения: 10.12.2019).

точки зрения важно различать проекты, которые были навязаны частному бизнесу в качестве своеобразных социальных обременений (как правило, по инициативе региональных или местных властей), и проекты, возникающие благодаря частной инициативе и поддержанные органами власти. Ко второй группе, как правило, относятся проекты, которые в силу разных причин не могут быть реализованы в классическом формате ГЧП. Более того, жесткая установка на следование утвержденному юридическому стандарту, скорее всего, привела бы к тому, что эти инициативы, несмотря на востребованность местными сообществами, вообще бы не были реализованы. В том числе из-за важной роли неформальных договоренностей сторон.

К этой категории, в частности, относятся проекты, рассмотренные нами в качестве исследовательских кейсов. Первый касается развития кластера приборостроения в Академпарке новосибирского Академгородка, второй – развития социальной инфраструктуры небольшого сельского поселения в Томской области.

Кейс 1. ГЧП в приборостроении

Примером «неклассического» ГЧП является реализуемый с 2010 г. проект создания и функционирования Центра технологического обеспечения инновационных разработок («Центр прототипирования», ЦТО)¹⁰, который входит в состав приборостроительного кластера Технопарка новосибирского Академгородка (далее – Академпарк). Результатом проекта является создание не имеющего аналогов в России комплекса вспомогательных производств, способного удовлетворить спрос резидентов Академпарка и других потребителей. В настоящее время резидентами ЦТО являются 15 частных технологических компаний (ЧТК), оснащенных современным оборудованием. ЧТК не занимаются разработкой и выпуском собственных продуктов, а специализируются на выполнении заказов на предоставление широкого спектра услуг, востребованных в высокотехнологичном приборостроении (гидроабразивная и лазерная резка металла, высокоточная механообработка, гальваника, термообработка,

¹⁰ В областных программах поддержки субъектов малого и среднего бизнеса вместо ЦТО используется название «Центр прототипирования».

сварка и покраска, 3D-печать и т.д.). По итогам 2018 г. выручка компаний составила около 1 млрд руб. при средней численности персонала 280 человек¹¹.

Первое оборудование для ЦТО приобреталось резидентами Академпарка – компаниями приборостроительного профиля (ООО «Унискан» и ООО «Аэросервис») – и передавалось ЧТК в аренду. Основную роль в комплектации ЦТО необходимым оборудованием сыграла господдержка. В рамках программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области» на закупку оборудования для «Центра прототипирования» в 2010–2014 гг. из средств областного бюджета Новосибирской области было выделено 590 млн руб., 90% этой суммы целевым образом поступило из федерального бюджета. Вложения частного бизнеса составили, по нашей оценке, около 300 млн руб., или 34% от всех инвестиционных затрат проекта.

Проект создания ЦТО, на наш взгляд, можно классифицировать как квазиконцессию. В роли коллективного «концедента» – представителя публичной стороны – выступают АО «Академпарк» и ГУП «Новосибирский областной центр развития промышленности и предпринимательства» (НОЦРПП), предоставляющие ЧТК помещения и оборудование по долгосрочным договорам аренды. Объектом квазиконцессии можно считать имущественный комплекс (арендуемые производственные помещения Академпарка и оборудование). Частных инвесторов (инициаторов) проекта можно рассматривать как условных концессионеров. ЧТК можно считать операторами квазиконцессии, непосредственно осуществляющими эксплуатацию оборудования, а поток арендных платежей – аналогом концессионной платы. Поскольку лизинговая схема (с правом выкупа арендаторами оборудования по остаточной стоимости) не предусматривалась, по окончании договоров аренды ЧТК должны вернуть оборудование условному «концеденту» (арендодателю). Это соответствует стандартным условиям концессионных соглашений.

Главным источником информации для нашего исследовательского кейса послужили интервью с непосредственными участниками проекта как с государственной, так и частной стороны,

¹¹ Центр технологического обеспечения Технопарка новосибирского Академгородка. 2019. URL: <https://academpark.com/clusters/priborostroenie> (дата обращения: 10.12.2019).

полученные в ходе проведенного авторами в июле-октябре 2019 г. полевого исследования.

Ключевым фактором, определившим успешность данного проекта, по мнению большинства респондентов, стало наличие частной инициативы со стороны приборостроительных компаний, заинтересованных в создании подобного производственного комплекса в качестве альтернативы созданию собственных вспомогательных цехов. Был организован своеобразный «инкубатор компаний» – поставщиков технологических услуг, учредителями которых были инициаторы проекта со стороны частного бизнеса. По мере роста портфеля выполняемых заказов и снижения доли услуг, оказываемых «материнским» компаниям, ЧТК выходили на уровень операционной безубыточности, и учредители передавали свои доли участия их менеджерам, которые таким образом становились собственниками вновь созданных бизнесов.

Инвестиционные обязательства частной стороны, в отличие от классической концессии, не фиксировались, тем не менее ее вложения в данном случае не следует рассматривать как некую благотворительность: в первые годы частные инвесторы сами же были основными потребителями услуг ЧТК.

В данном случае мы наблюдаем пример не полностью формализованного ГЧП. Фактически создание и функционирование ЦТО поддерживалось множеством формальных и неформальных контрактов и договоренностей между участниками. Практически все опрошенные отмечали уникальность и высокую эффективность проекта.

По словам наших респондентов как с государственной, так и частной стороны, при реализации проекта периодически возникали проблемы, связанные с финансовыми взаимоотношениями участников. Так, некоторые ЧТК, получившие в пользование сложное и дорогое оборудование, испытывали хронические проблемы с выплатой по договорам аренды и были вынуждены пройти процедуру банкротства. Отсутствие специальных условий для разрешения подобных кризисных ситуаций создавало серьезные риски для участников проекта с обеих сторон. В сентябре 2019 г. при посредничестве Администрации Новосибирской области была достигнута договоренность между заинтересованными сторонами в отношении способов урегулирования подобных ситуаций и реструктуризации накопленных долгов.

Об эффективности данного проекта для публичной стороны отчасти можно судить на основании сделанного нами оценочного расчета налоговых, страховых и арендных платежей ЧТК за 2011–2018 гг. Мы оценили совокупные платежи этих компаний в бюджеты всех уровней (включая НДФЛ, уплаченный организациями за работников) и во внебюджетные фонды, а также выплаты по договорам аренды в пользу представителей публичной стороны – ГУП «НОЦРПП»¹² и АО «Академпарк». В периметр оценки были включены 14 компаний, получавших поддержку государства и частных инвесторов. Расчеты проводились на основании финансовой отчетности этих компаний и данных об уплаченных ими налогах за 2017–2018 гг.

По нашей оценке, с 2011 по 2016 гг. годовой объем платежей ЧТК в пользу публичной стороны вырос почти в пять раз и стабилизировался на уровне 87 млн руб. в год. За восемь лет сумма этих платежей (нарастающим итогом) составила около 516 млн руб. К концу 2019 г. она должна превысить сумму бюджетных инвестиций (первоначальную стоимость переданного в аренду оборудования). Строго говоря, для комплексной оценки результатов проекта следовало бы учесть косвенные эффекты как для участников проекта, так и для третьих лиц (внешние эффекты). Однако решение этой задачи выходило за рамки исследования.

При всей его эффективности, данный проект не мог бы быть реализован в рамках действующего концессионного законодательства. Во-первых, промышленное оборудование не входило и до сих пор не входит в перечень разрешенных объектов концессионных соглашений. Во-вторых, возможность частной инициативы, без которой данный проект был бы немислим, была оговорена в законе «О концессионных соглашениях» только в 2014 г., когда рассматриваемый проект был уже в разгаре.

Кейс 2. ГЧП в сельском измерении

В одном из сел Томской области в начале 2010-х гг. возникла угроза закрытия местной школы из-за ветхости и несоответствия существующего здания новым требованиям федеральных образовательных стандартов. В деревянном одноэтажном здании школы

¹² Информация о технологических компаниях, являющихся контрагентами ГУП «НОЦРПП» в рассматриваемом проекте, доступна на сайте ГУПа. URL: <http://mspnso.ru/business/pages/view/academpark/> (дата обращения: 10.12.2019).

не было столовой, спортивного зала, теплых туалетов и другой необходимой для образовательного процесса инфраструктуры. И хотя время от времени в школе делали ремонт (например, полностью перекрывали крышу), от закрытия ее бы это не спасло, и местным ученикам пришлось бы ежедневно отправляться на занятия в соседнее село. Так как ни у региональных, ни у муниципальных властей денег на строительство новой небольшой школы на 100 учащихся не было (к тому же, как признавали сами областные власти, региону понадобилось бы на это не менее 3–4 лет), жители обратились за помощью к местному фермеру, заинтересованному в сохранении и развитии села.

Фермер согласился построить и оснастить школу необходимым оборудованием за свой счет, а затем продать новое здание областному правительству. Изначально власти предложили фермеру проект школы как пристройки к детскому саду, которая бы обошлась в минимальную сумму (35 млн руб.), но он решил, что за эти деньги построит новое здание с нуля. Однако уложиться в первоначальную смету фермеру не удалось.

Строительство началось весной 2012 г., а к сентябрю 2013 г. новое здание, рассчитанное на 80 учеников, уже было готово «под ключ». Его общая площадь составила около 2 тыс. м². Для реализации этого непрофильного проекта фермеру пришлось привлечь банковский кредит, заложив под него свою технику и хозяйственные помещения. Ставка была сделана на уникальность. Было решено для отопления школы использовать геотермальные источники, для чего пришлось пробурить 28 скважин. Вместо привычных батарей были установлены теплые полы, современное покрытие которых рассчитано на 50-летний срок службы. Чтобы выполнить требования СанПиН по качеству воды, была установлена специальная система очистки, встроенная в контур водоснабжения села. Таким образом строительство школы попутно позволило решить извечную сельскую проблему нехватки чистой питьевой воды для всего населения.

Классы, каждый из которых рассчитан на 15 учеников, были оснащены интерактивными досками, компьютерным оборудованием, в них установлено энергосберегающее освещение. В школе были оборудованы большой спортивный зал с отдельными раздевалками и душевыми, актовый зал с набором мягких кресел и станками для хореографических занятий, а также специальные

кабинеты для уроков труда. Для столовой было закуплено новое кухонное оборудование (холодильники, бездымные печи и т.д.), вся необходимая утварь и посуда. Для экономии электричества в туалетных комнатах была смонтирована система освещения солнечным светом. В школе была установлена современная система пожаротушения, а также система, которая может «улавливать» молнии и «уводить» их в сеть. К проектированию школы были привлечены учителя и ученики, на суд которых выносилось несколько вариантов фасадов здания, они могли также сами выбрать цвет стен для своих кабинетов, участвовать в выборе мебели и т.д.¹³.

Поскольку фермер не до конца был уверен, что обговоренный заранее, но юридически не закрепленный договор с исполнительной властью о выкупе ею построенного объекта будет выполнен, он с самого начала для снижения своих рисков декларировал альтернативу – возможность использования его в качестве гостиничного комплекса (это нашло отражение и в проекте школы). Можно сказать, что «предчувствия его не обманули». Когда пришло время рассчитаться за школу, областные власти смогли предложить только 82 млн руб., в то время как сам фермер утверждал, что его затраты с учетом расходов на обслуживание кредитов составили 95 млн руб.¹⁴ Разногласия несколько задержали срок ввода школы в эксплуатацию, но со временем приемлемые способы компенсации всех затрат инвестора были найдены. Глава местной администрации в разговоре с нами подчеркнул, что строительство этой новомодной и невиданной для села школы обошлось фермеру около 100 млн руб., в то время как государство затратило бы на подобный проект не менее 500 млн руб.

Рассмотренный случай можно отнести к неформальному проекту квази-ГЧП. До самого окончания строительной фазы проекта не было соглашений, фиксирующих финансовые обязательства сторон. Отсутствовало и юридически закрепленное целевое обременение – т.е. обязательство инвестора использовать построенный объект как образовательное учреждение. В дальнейшем объект был передан на баланс местных властей, которые и осуществляли последующую его эксплуатацию.

¹³ Подвиг в Вершинино. Как томский фермер Колпаков построил в селе инновационную школу. URL: <https://obzor.city/article/390254> (дата обращения: 10.12.2019).

¹⁴ Школа в Вершинино (Томский район) приняла учеников. URL: <https://obzor.city/news/393914> (дата обращения: 10.12.2019).

Результаты нашего исследования, опирающиеся на количественные данные и глубинные интервью с респондентами – инициаторами и участниками нетрадиционных проектов ГЧП в лице представителей органов власти и предпринимателей, позволяют сделать ряд выводов, характеризующих текущую ситуацию и перспективы в отношении партнерских проектов взаимодействия государства и бизнеса.

Сегодняшняя статистика ГЧП, ориентированная на измерение активности частного бизнеса на основе декларированных, а не фактически осуществленных инвестиций, не дает полного представления о реальных масштабах и тенденциях в сфере ГЧП. За пределами статистики также остаются неклассические ГЧП, два из которых мы рассмотрели в исследовательских кейсах.

Спрос на проекты ГЧП со стороны регионов в первую очередь определяется необходимостью мобилизации средств федерального бюджета. Задача замещения (дополнения) бюджетного финансирования частным, вопреки распространенному мнению, не является главной. Гораздо большее значение для успеха проекта имеют компетенции частного бизнеса, позволяющие повысить эффективность использования ресурсов и улучшить качество создаваемых общественных благ. В отличие от зарубежных практик, в современных российских условиях ГЧП является в большей степени инструментом более эффективного использования бюджетных средств, нежели способом вовлечения частного капитала в нетрадиционные для него сферы инвестирования.

Правила, предписанные действующим законодательством и официально утвержденными методиками, скопированные из зарубежного опыта, не столько повышают эффективность проектов, сколько усложняют жизнь их потенциальным участникам.

Наличие дефектов в системе регулирования отношений государств и бизнеса отчасти компенсируется инициативными проектами неклассического ГЧП на основе формальных и неформальных контрактов между представителями частной и публичной сторон. Наибольшие эффекты при этом могут достигаться как на эксплуатационной фазе проекта (Кейс 1), так и на стадии строительства (Кейс 2).

Литература

Гоосен Е. В., Никитенко С. М., Пахомова Е. О. Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО. 2015. № 2 (488). С. 163–175.

Завьялова Е. Б., Ткаченко М. В. Проблемы и перспективы применения механизмов государственно-частного партнерства в отраслях социальной сферы // Вестник РУДН. Серия Экономика. 2018. Vol. 26. № 1. С. 61–75.

Завьялова Е. Б., Шаманина Э. А. Обзор монографий, пособий и рекомендаций в области развития и применения механизма государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство. 2016. Т. 3. № 3. С. 201–212.

Нефёдкин В. И., Фадеева О. П., Гинзбург Д. Р. Концессии в теплоснабжении: инвестиции вместо субсидий // ЭКО. 2019. № 3. С. 37–56.

Обоснование эффективности применения механизмов ГЧП. Экспертный релиз. Сентябрь, 2017 г. / Национальный Центр государственно-частного партнерства.

Пастуханов А. Е. Частное финансирование ГЧП проектов в России: возможности и риски // ЭКО. 2018. № 8. С. 113–132.

Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России. Аналитический обзор / Национальный Центр государственно-частного партнерства. 2019. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/reit240419.pdf>.

Competitive Neutrality Maintaining a level playing field between public and private business. OECD2012 URL: <https://www.oecd.org/daf/ca/50302961.pdf>

Grimsey D., Lewis M. Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner / Accounting Forum, December 2005. 29 (4). Pp. 345–378.

Ismail K., Takim R., Nawawi A. H. A public sector comparator (PSC) for value for money (VFM) assessment tools // Asian Social Science. 2012. Vol. 8. No. 7. Pp. 192–201. doi:10.5539/ass.v8n7p192

Markovskaya E., Holodkova V., Radushinsky D. Public-Private Partnerships: Does Russian Practice Follow International Experience? // Journal of Corporate Finance Research / Корпоративные Финансы. 2019. № 13(2). С. 104–113. doi: 10.17323/j.jefr.2073–0438.13.2.2019.104–113.

Статья поступила 29.11.2019.

Статья принята к печати 05.12.2019.

Для цитирования: Нефёдкин В. И., Фадеева О. П. Государственно-частное партнерство в реальном измерении // ЭКО. 2020. № 1. С. 8–28. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-8-28.

Summary

Nefedkin, V.I., Cand. Sci. (Econ.), Fadeeva, O.P., Cand. Sci. (Sociology), National Research Novosibirsk State University, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk.

Public-Private Partnership in the Real Dimension

Abstract. The idea of PPP as a way to attract private capital to socially significant projects in modern Russian realities is losing its relevance. The available data fail to provide a complete picture of the scale and dynamics of real business participation in PPP projects, as they lack statistics of actually implemented investments. Trends in formation and distribution of tax revenues observed in 2014-2018 objectively reduce the investment potential of private businesses and households. The continued centralization of tax revenues in upper level budgets contributes to growing attractiveness of joint public-private projects for regional and local authorities as an additional channel for attracting budget funds. Defects in the regulatory system create additional barriers to successful application of PPP. Legislative innovations in this area as well as creating new opportunities also introduce additional restrictions. An example of such a restriction is mandatory assessment of comparative advantage of PPP projects in relation to available alternatives. From an institutional point of view, examples of cooperation between government and business in “non-classical” quasi-PPPs are interesting. The analysis of two cases based on projects implemented in the Novosibirsk academic Park and in one of the rural areas of the Tomsk region gives an idea of potential results and risks for their participants, as well as external effects arising from the use of informal contracts in relations between local authorities and business.

Keywords: *public-private partnership; municipal-private partnership; quasi-PPP; regional budgets; comparative advantage; PPP project evaluation; PSC; value for money; VFM*

References

- Competitive Neutrality Maintaining a level playing field between public and private business. OECD. (2012). Available at: <https://www.oecd.org/daf/ca/50302961.pdf>
- Goosen, E.V., Nikitenko, S.M., Pakhomova, E.O. (2015). Experience of Realization of Projects of Private-Partnership in the Russia. *ECO*. No. 2. Pp. 163–175. (In Russ.).
- Grimsey, D., Lewis, M. (2005). Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner. *Accounting Forum*. No. 29 (4). Pp. 345–378.
- Ismail, K., Takim, R., Nawawi, A.H. (2012). A public sector comparator (PSC) for value for money (VFM) assessment tools. *Asian Social Science*. Vol. 8. No. 7. Pp. 192–201. doi:10.5539/ass.v8n7p192
- Justification of the Effectiveness of PPP Mechanisms. Expert release. (2017). *Natsional'nyy Tsentр gosudarstvenno-chastnogo partnerstva*. (In Russ.).
- Markovskaya, E., Holodkova, V. Radushinsky, D. (2019). Public-Private Partnerships: Does Russian Practice Follow International Experience? *Journal of Corporate Finance Research*. No. 13 (2). Pp. 104–113. doi: <https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.13.2.2019.104-113>.
- Nefedkin, V.I., Fadeeva, O.P. Ginzburg, D.R. (2019). Concessions in Heat Supply: Investment Instead of Subsidies. *ECO*. No. 3. Pp. 37–56. (In Russ.).
- Pastukhanov, A.E. (2018). Private Financing of PPP projects in Russia: Opportunities and Risks. *ECO*. No. 8. Pp. 113–132. (In Russ.).

Simple and Honest about Investments in Infrastructure and Public-private Partnerships in Russia. Analytical review. (2019). *Natsional'nyy Tsentr gosudarstvenno-chastnogo partnerstva*. (In Russ.). Available at: <http://pppcenter.ru/assets/docs/reit240419.pdf>. (accessed 24.11.2019).

Zavyalova, E.B., Shamanina, E.A. (2016). Review of Monographs, Manuals and Recommendations in the Field of Development and Application of the Mechanism of Public-private Partnership. *Gosudarstvenno-chastnoye Partnerstvo*. Vol. 3. No. 3. Pp. 201–212. (In Russ.).

Zavyalova, E.B., Tkachenko, M.V. (2018). Problems and Prospects of Applying Public-private Partnership Mechanisms in the Social Sectors. *Vestnik RUDN. Seriya Ekonomika*. Vol. 26. No. 1. Pp. 61–75. (In Russ.).

For citation: Nefedkin, V.I., Fadeeva, O.P. (2020). Public-Private Partnership in the Real Dimension. *ECO*. No. 1. Pp. 8-28. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-8-28.