

ГЧП или ГПП?

А.В. КАШИН, кандидат экономических наук. E-mail: art.v.kashin@gmail.com
Новосибирский государственный университет экономики и управления;
Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного
хозяйства и государственной службы, Новосибирск

В.А. МАРКЕЛОВ, кандидат технических наук. E-mail: mva054@gmail.com
Вице-президент Новосибирской торгово-промышленной палаты,
Новосибирский государственный университет экономики и управления,
Новосибирск

Аннотация: Авторы анализируют динамику развития проектов ГЧП в России в 2014–2018 гг., в том числе в разрезе отраслей и административных уровней, рассматривают предполагаемые преимущества, основные препятствия. Отдельная глава посвящена описанию актуальных рисков, связанных с реализацией проектов ГЧП. Показана определяющая роль в финансировании российских ГЧП-проектов банков с государственным участием, что позволяет охарактеризовать это финансирование как квазигосударственное. В числе предполагаемых причин увеличения доли публичного капитала в проектах ГЧП названы их низкая доходность и недоверие со стороны частного капитала. Определены основные причины этого недоверия. Однако высказанные в публичном пространстве предложения самих банков о возможных путях снятия этих ограничений, подвергнуты критике, названы их возможные негативные последствия. Даны экспертные рекомендации по увеличению объемов частного финансирования.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; публичный партнер; частный партнер; финансирующее лицо; банковские организации с государственным участием; квазигосударственное финансирование, концессия; риски частного партнера

Введение

Еще в конце XX века американский экономист Ф. Блок писал [Блок, 2004], что настало время нового подхода в осмыслении места государства в рынке. Ранее по этому вопросу проходил четкий водораздел между экономистами-либералами и консерваторами. Первые выступали за минимизацию присутствия государства в экономике, вторые – за расширение полномочий государства по вмешательству и регулированию рыночных процессов. При этом государство и рынок, как правило, воспринимались как антагонисты, борющиеся друг против друга за контроль над экономической ситуацией. В случае явного перевеса одной из сторон в экономике начинали превалировать либо олигархические хозяйственные структуры (если победил бизнес), либо коррумпированные госкорпорации

(в случае победы государства). Для экономики и общества и то, и другое – не лучший вариант.

В рамках нового подхода (Ф. Блок, П. Эванс, Б. Каррутерс и др.) основной упор сделан не на решении вопроса об оптимальных пропорциях государственного и рыночного секторов, а на то, в каких институциональных формах и по каким правилам возможно сосуществование и даже взаимовыгодная интеграция государственных и рыночных структур, на основе общности их интересов.

В этом подходе предполагается, что государство, с одной стороны, не применяет «неразумную» силу по отношению к рынку, с другой – не занимает позицию стороннего наблюдателя, а само выступает одним из нерядовых участников, формируя тем самым этот рынок «снизу». Новизна в том, что государство не только заинтересовано, но и активно. Бизнес, в свою очередь, не менее активно влияет на процессы государственного управления и властные структуры, например, через инструменты лоббирования [Кашин, 2016].

В качестве одного из примеров реализации этого подхода можно рассматривать механизм государственно-частного партнерства (ГЧП), ориентированный на повышение эффективности взаимодействия публичной стороны (государства и его структурных элементов) и частных инвесторов. В общем виде это инструмент формирования и привлечения в значимый для общества (государства) инвестиционный проект частного интереса, его экономических, финансовых и интеллектуальных ресурсов на основе взаимовыгодного сотрудничества. В мировой и российской практике он чаще всего применяется для решения тех или иных инфраструктурных и социальных проблем.

ГЧП: особенности и основные тенденции развития в РФ

В данном исследовании ГЧП понимается как долгосрочный взаимовыгодный контракт между государственным органом власти (публичным партнером) и частным сектором (частным партнером), представленный специальной управляющей компанией, с целью создания общественной инфраструктуры и/или оказания на ее основе услуг, в котором используются материальные и нематериальные ресурсы государственного и частного секторов;

разделяются риски, обязанности, права, а также выгоды между государством и частным сектором; требования к результату определяются государством [Резниченко, 2010]. Это определение, предложенное Н.В. Резниченко, в целом соответствует основным составляющим понятия, приведенного в федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ¹.

Учитывая изложенное, можно выделить следующие идентифицирующие признаки ГЧП:

- долгосрочный характер проекта (в среднем, по данным Минэкономразвития, – 13,1 лет);
- договорной гражданско-правовой характер (подразумевает равенство прав и обязанностей партнеров);
- распределение рисков и ответственности между партнерами (на всех этапах реализации проекта, в том числе и на стадии эксплуатации);
- полное или частичное финансирование создания (реконструкции) объекта за счет частного партнера (например, как основание для получения платы).

Исходя из изучения зарубежной практики, М.С. Айрапетян выделяет несколько типов ГЧП².

1. *Организационные модели*, которые не предполагают значительного внедрения в отношении собственности. Взаимодействие частного и публичного партнеров происходит посредством привлечения специализированных «третьих лиц», делегирования отдельных функций, контрактных обязательств. Один из примеров – концессия.

2. *Модели финансирования* представлены такими формами ГЧП, как аренда, все виды лизинга и др. Все модели данного типа обладают схожими чертами с проектным финансированием, а именно:

- наличие, структура и реализация уникального (не типового) инфраструктурного проекта;

¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 14.01.2020).

² Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Эл. ресурс] // Портал Государственно-частное партнерство в России. 2009. URL: <http://www.ppp-russia.ru/analitica/item-1.html> (дата обращения: 14.01.2020).

- создание проектной компании, обладающей самостоятельностью и являющейся институциональной базой проекта;
- финансирование осуществляется за счет генерируемых данным проектом будущих денежных потоков;
- возможность диверсификации рисков между частным и публичным партнерами;
- разграничение ответственности и обязательств.

3. *Модели кооперации* включают в себя широкий диапазон форм и механизмов объединения усилий двух или более партнеров, отвечающих за отдельные стадии общего процесса создания новой потребительной стоимости как публичного блага.

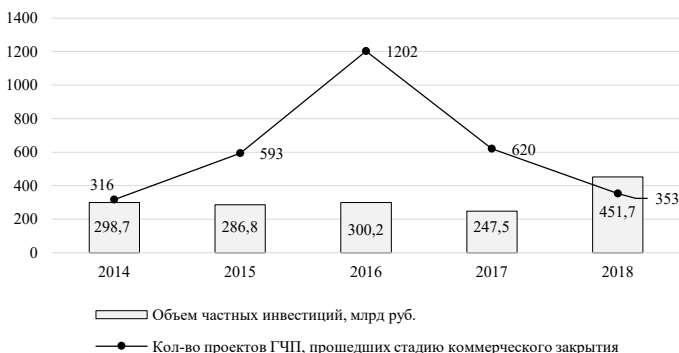
Указанные модели различаются по степени управляемости, выбор той или иной из них обычно зависит от масштабности проекта. Так, в подавляющем большинстве крупных и средних проектов ГЧП используются либо модель финансирования, либо организационные модели, в малых проектах (стоимостью до 100 млн руб.), которые преобладают на муниципальном уровне, более популярны модели кооперации из-за простоты управления и возможности организации залогового финансирования.

По данным Национального центра ГЧП, на начало 2019 г. стадию коммерческого закрытия прошли 3422 проекта, реализуемых с применением механизмов государственно-частного партнерства (за вычетом завершенных проектов), с общим объемом частных инвестиций в размере 2 182 млрд руб.³ (для сравнения: в Республике Казахстан в настоящий момент реализуется 473 проекта на сумму около 90 млрд руб.).

Динамика реализации проектов ГЧП за пять лет приведена на рисунке 1.

По данным, представленным на рисунке, максимальные темпы прироста числа проектов ГЧП наблюдались в 2015 и 2016 гг., но нужно учитывать, что фактически они были подготовлены финансово и документально в 2013–2014 гг., до существенного скачка валютного курса. После ослабления рубля темпы прироста сократились.

³ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации /Национальный центр ГЧП [Эл. ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf> (дата обращения: 14.01.2020).



Источник: Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации / Национальный центр ГЧП [Эл. ресурс] URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf> (дата обращения: 14.01.2020).

Динамика развития рынка проектов ГЧП в России в 2014–2018 гг.

Отметим, что в России наблюдается неравномерное распределение ГЧП-проектов по административным уровням и по регионам. Наибольшее их количество (88,65% от общего числа) реализуется с участием муниципалитетов, и всего 11,35% относятся к региональному и федеральному уровням. При этом по объемам финансирования муниципальные проекты, как правило, редко превышают 100 млн руб.⁴ Существенные региональные различия в развитии ГЧП обусловлены разницей в развитии институциональной среды, опыте реализации проектов ГЧП и инвестиционной привлекательности регионов.

Согласно данным РОСИНФРА⁵, распределение количества проектов ГЧП в разрезе отраслей также является крайне неравномерным. Так, их максимальное число (82% от общего количества) сосредоточено в проектах коммунально-энергетической отрасли, на проекты в транспортной отрасли приходится 12%, в социальной сфере – 3%.

Преобладание в общем числе муниципальных проектов в сфере ЖКХ обусловлено, можно сказать, «исторически». Во-первых,

⁴ Дайджест PPP.ru – июнь 2018 URL: https://p3institute.ru/netcat_files/25/27/Platforma_podderzhki_infrastrukturnyh_proektov_1_iyunya_2018___29_iyunya_2018.pdf (дата обращения: 14.01.2020).

⁵ Там же.

именно муниципалитеты отвечают за коммунальное хозяйство на территории (и многие являются собственниками объектов коммунальной инфраструктуры). Во-вторых, из-за отсутствия в местных бюджетах средств эта инфраструктура долгое время должным образом не обновлялась и не реконструировалась, что привело к значительному ее износу. Поэтому, когда появился механизм привлечения в данную сферу частных инвестиций, муниципалитеты не преминули им воспользоваться. Значительный вклад в распространение этой практики внес Фонд развития ЖКХ, через который предоставлялась федеральная финансовая поддержка муниципальным ГЧП-проектам по реконструкции коммунально-энергетической инфраструктуры.

Но если по количеству реализуемых ГЧП-проектов лидирует коммунально-энергетическая отрасль, то по сумме привлеченных частных инвестиций – транспортная, которая является гораздо более доходной и перспективной.

В целом, все три отрасли, в которых сосредоточена основная масса проектов ГЧП – коммунально-энергетическая, транспортная и социальная – характеризуются возможностью и доступностью использования типовых технологий и оборудования, поэтому проекты в данных сферах хорошо тиражируются.

Как отчетливо видно на рисунке, в 2017 г. произошло снижение количества ГЧП-проектов, хотя объемы законтрактованных обязательств практически не изменились. По мнению М.С. Гусевой, это произошло из-за резкого уменьшения количества и одновременного роста стоимости коммунальных концессий [Гусева, 2018]. Исследователь отмечает, что именно в 2017 г. в сегменте коммунально-энергетических ГЧП-проектов активизировались субъекты РФ, располагающие гораздо большими финансовыми средствами, чем муниципалитеты. Они активнее стали заключать концессионные соглашения в отношении централизованных систем тепло- и водоснабжения, водоотведения, что уменьшило количество проектов, но привело к повышению их капиталоемкости и качества (скажем, вместо ремонта – модернизация или даже новое строительство). Кроме того, по ее данным, наметилась тенденция укрупнения проектов ГЧП в сферах с традиционно незначительными частными инвестициями (благоустройство территории, туристско-рекреационное обслуживание и т.д.).

По данным РОСИНФРА, в 2018 г. на 193 крупнейших проекта (стоимостью свыше 1 млрд руб.) пришлось в общей сложности 2019,2 млрд руб. частных инвестиций (из них 33 проекта в автомобильной отрасли на сумму 421,3 млрд руб.). На все остальные 3097 проектов приходится всего 163 млрд руб. частных инвестиций. То есть крупнейшие проекты занимают на рынке 6,01% по количеству и 92,5% по объему финансирования, и примерно такие пропорции сохраняются уже не один год⁶.

Как правило, крупнейшие ГЧП-проекты, составляющие ядро рынка, относятся к федеральному уровню. Из-за своих масштабов они оказывают сильное влияние на общерыночные показатели. Так, резкий рост объема частных инвестиций в 2018 г. (451,7 млрд руб. против 247,5 млрд руб. в 2017 г.) произошел в основном за счет двух проектов – строительства железной дороги Элегест-Кызыл-Курагино (ТЭПК, 126,6 млрд руб. частных вложений) и строительства Северного широкого хода (103 млрд руб. инвестиций).

Риски, наиболее значимые для частных партнеров при реализации ГЧП-проектов в РФ

Как показывает практика зарубежных стран, в масштабных инфраструктурных ГЧП-проектах преобладает доля частного финансирования [Гафурова, 2013]. Именно привлечение частного финансирования и опытного (отраслевого) частного партнера позволяет снижать затраты и риски реализации проекта. В то же время одной из основных причин привлекательности таких проектов для частного капитала является возможность переложить часть типичных бизнес-рисков на публичную сторону, в том числе через применение таких механизмов, как минимальная гарантия доходности, плата за доступность и др. [Пастуханов, 2018].

Как правило, публичный участник проекта принимает на себя первичные риски, связанные с предварительной подготовкой проекта и его востребованностью, а также с возвратностью инвестиций в долгосрочной перспективе [Йескомб, 2015]. Например,

⁶ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации /Национальный центр ГЧП. [Эл. ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf> (дата обращения: 14.01.2020).

публично-правовой субъект в рамках соглашения о ГЧП может взять на себя обязательства по компенсации выпадающих доходов частного инвестора, если возникнет ситуация существенного отклонения доходности проекта от запланированных показателей.

В свою очередь частный партнер принимает на себя в основном текущие риски, связанные с организацией строительных работ, эксплуатацией объекта, налоговыми, юридическими издержками и т.д. Понятно, что в этих условиях он крайне заинтересован в наличии твердых гарантий, позволяющих существенно снизить риски недополучения ожидаемого дохода при реализации проекта.

Нужно отметить, что частный партнер, снижая в рамках ГЧП-проекта одни риски, может столкнуться с увеличением других. Например, риски, связанные с непредвиденной «заморозкой» проекта или признания недействительным соглашения о ГЧП или договора концессии, могут возникнуть не только по инициативе публичного партнера, но и с подачи контролирующих органов.

Такие риски, как указывает координатор «Инфраструктурного клуба» А. Щеглов в интервью «Ведомостям» [Мереминская, 2019], в последние годы были реализованы в отношении нескольких проектов с общим объемом инвестиций более 250 млрд руб. Так, в Новосибирской области был отменен проект концессии в сфере обращения с отходами, а в июле 2019 г. Министерство экономического развития области заявило о невозможности заключения концессионного соглашения с ООО «Полимедика Новосибирск» по строительству поликлиники в микрорайоне ОбьГЭС в г. Новосибирске, подписание которого готовилось с сентября 2017 г.

Еще один яркий пример – так называемое «Башкирское дело». В январе 2017 г. ФАС РФ выступила с запретом концессионных соглашений, предполагающих возможность полной компенсации расходов частного партнера за счет бюджетных средств публичной стороны, аргументировав свою позицию тем, что множество концессионных соглашений в стране заключаются по одной типовой схеме, которая, по мнению ФАС РФ, противоречит сути концессии. Данный тезис был продемонстрирован на примере конкурса по заключению концессионного соглашения, где организатором торгов выступал Государственный комитет Республики Башкортостан по транспорту и дорожному строительству, который нарушил законодательство о концессиях,

принимая на себя в полном объеме все расходы на создание и использование объекта концессионного соглашения (строительство автомобильной дороги Стерлитамак-Магнитогорск)⁷. Таким образом частный партнер фактически не принимал на себя никакие финансовые риски, а само концессионное соглашение по своей сути являлось государственным контрактом на создание объекта инфраструктуры за счет бюджетных средств. Это поставило под сомнение реализацию множества уже заключенных концессионных соглашений и отодвинуло на неопределенный срок заключение ряда новых. Рынок застыл в ожидании, когда антимонопольная служба разъяснит, в каких случаях полное государственное финансирование в рамках концессий все-таки может быть оправдано (например, если в бюджете отсутствуют средства на строительство остро необходимых социальных объектов).

Уровень политико-правовых рисков в сфере ГЧП следует признать достаточно высоким, так как текущее состояние законодательства и правоприменительной практики в этой области имеет большое количество «серых зон». Более, того, он имеет тенденцию к росту, что можно проследить по хронике судебных разбирательств, связанных с концессионными соглашениями или соглашениями о государственно-частном партнерстве (см., например [Зусман, 2019]).

По данным фирмы RE Legal, за 2017 и 2018 гг. количество таких споров выросло втрое – с 14 до 48, при этом в пользу концессионера было вынесено всего 42,03% судебных решений⁸. Конкурсная документация и результаты проведения конкурсов признавались судами не соответствующими действующему законодательству в 15,79% случаев.

Количество споров, связанных с правомерностью установления тарифов для концессионных соглашений, в 2018 г. выросло в два раза (более 12% от всех дел) [Зусман, 2019].

⁷ Решение ФАС РФ от 31.01.2017 г. № Т-7/17 URL: solutions.fas.gov.ru/ (дата обращения: 14.01.2020).

⁸ Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. 32 с. [Эл. ресурс] URL: https://p3institute.ru/netcat_files/23/25/_1.pdf (дата обращения: 14.01.2020).

Отметим, что от года к году увеличивается доля судебных споров, инициированных органами прокуратуры и ФАС РФ: если в 2012 г. она составляла всего 3%, то в 2016 г. – уже более 14% от общего количества завершенных судебных дел. Например, если инвестор заключил с муниципалитетом или государственным органом инвестиционный контракт относительно принадлежащего им объекта недвижимости, содержащий элементы концессии, ГЧП или госконтракта по 44-ФЗ, по иску ФАС РФ или прокуратуры, такая сделка может быть признана судом притворной, и инвестор рискует потерять свои вложения.

Весьма существенными для частных партнеров ГЧП-проектов являются и налоговые риски. Например, с января 2018 г. вступили в силу поправки в Налоговый кодекс в части уплаты НДС, согласно которым был расширен перечень случаев получения бюджетного финансирования, при которых налогоплательщик не имеет права возмещать входящий НДС или обязан восстановить ранее принятый к вычету НДС. То есть частные партнеры, получившие капитальный грант по ГЧП-проекту, обязаны восстановить ранее принятый к вычету НДС при получении субсидий и/или бюджетных инвестиций любого уровня, вне зависимости от того, покрывают ли эти средства их затраты с учетом доначисленных налогов. Естественно, подобные новации существенно влияют на финансовую модель проекта, увеличивая срок его окупаемости. Кроме того, невозможность возмещения НДС частной стороной может потребовать увеличения размера бюджетного участия в тех проектах, где такое участие предусмотрено.

Оценка роли участия банковских организаций с госучастием в проектах ГЧП

Вероятно, не в последнюю очередь из-за повышенных рисков для частной стороны российские предприниматели не слишком охотно берутся за ГЧП-проекты. Сказывается и недостаток собственных средств. Не случайно в качестве одного из ключевых участников такого государственно-частного партнерства являются банки.

Согласно законодательству о ГЧП, банковские организации не имеют права участвовать в проектах ГЧП в качестве публичного или частного партнера, но могут выступать как финансирующее лицо (табл. 1).

Таблица 1. Виды участников проекта ГЧП, согласно ст. 5 224-ФЗ

Группа участников	Потенциальные участники
Публичный (государственный/муниципальный) партнер	1) Российская Федерация (Правительство РФ, уполномоченный орган исполнительной власти РФ); 2) совокупность субъектов Федерации; 3) субъект Федерации (Исполнительный орган субъекта РФ, уполномоченный орган ИВ субъекта РФ); 4) муниципалитет (Глава МО, Исполнительный орган МО)
Частный партнер	Юридические лица любой организационно-правовой формы, исключая 1) государственные и муниципальные унитарные предприятия; 2) государственные и муниципальные учреждения; 3) публично-правовые компании и иные, создаваемые РФ на основании федеральных законов юридические лица; 4) хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под прямым контролем РФ, субъекта РФ или муниципального образования (с долей участия более 50%); 5) дочерние хозяйственные общества, находящиеся под контролем вышеуказанных организаций; 6) некоммерческие организации, созданные РФ субъектами РФ, муниципальными образованиями в форме фондов; 7) некоммерческие организации, созданные указанными любыми из вышеуказанных организаций в форме фондов.
Финансирующее лицо	Юридическое лицо либо действующее без образования юридического лица по договору о совместной деятельности объединение двух и более юридических лиц, предоставляющие заемные средства частному партнеру для реализации соглашения на условиях возвратности, платности, срочности

Нетрудно предположить, что в крупных проектах практически невозможно обойтись без заемного финансирования. Это, помимо прочего, является одним из факторов, обуславливающих выбор для таких проектов формы соглашения о ГЧП. Одним из значимых преимуществ такого соглашения перед концессией является то, что объект строительства находится в собственности инвестора (в концессии объект всегда в собственности публичного партнера), а потому может служить предметом залога. Это является для банков гарантией возврата средств и привлекает их к участию в подобных проектах.

Помимо основной своей роли финансирующего лица, банки могут исполнять в ГЧП-проектах и некоторые другие функции (табл. 2).

Учитывая, что по данным ЦБ РФ и Аналитического кредитного рейтингового агентства (АКРА), доля госсектора в банковской системе РФ на 01.01.2018 г. составляла 70%, не приходится удивляться, что и рынок ГЧП-проектов оказался практически поделен

между банками с госучастием. Лидирует среди них Сбербанк, который в 2018 г. получил премию РОСИНФРА как организация, обеспечившая наибольший объем долгового финансирования в проекты ГЧП в течение года⁹.

Таблица 2. Роль банков с госучастием в проектах ГЧП

№ п/п	Банк	Финансовая составляющая участия	Формат участия	Наиболее значимый проект на 2018 г.	Частные партнеры
1	Сбербанк	Наибольший объем долгового финансирования в проекты ГЧП в течение 2018 г.	Кредитор концессии (в том числе корпоративные проекты концессии в образовании, гериатрии и др.), финансирующее лицо, финансовый консультант	Строительство общеобразовательных школ в Ханты-Мансийском автономном округе	ООО «Социальная инфраструктура» и др.
2	Россельхозбанк	Проекты в АПК с 2015 г.	Финансирующее лицо, кредитор концессии, финансовый консультант	Тепличный комплекс «Овощи Черноземья», 7 млрд руб.	Группа «ЭКО-Культура»
3	Газпромбанк	Активно в крупных инфраструктурных проектах, с 2017 г. – более 120 млрд руб.	Финансирующее лицо, кредитор концессии, финансовый консультант, участие в капитале концессионера	Концессия «Обход Хабаровска», 43,7 млрд руб.	Группа «ВИС»
4	ФК «Открытие»	Строительство региональных объектов соцназначения (более 24 млрд руб.)	Организатор привлечения денег для инвестиций и покрытия дефицитов через эмиссию субфедеральных облигационных бумаг	Детские сады, школы, центры профессионального среднего образования	Разные
5	ПАО ВТБ	Объем инвестиций превысил 300 млрд руб.	Финансирующее лицо, кредитор концессии, финансовый консультант, предоставление гарантий	Развязки на магистральной «Западный скоростной диаметр» (ЗСД).	ООО «Магистраль северной столицы»
6	ВЭБ РФ	Крупные инфраструктурные проекты	Участие в капитале, финансирующее лицо, кредитор концессии, финансовый консультант, участие в капитале концессионера, предоставление гарантий	Строительство нового аэропорта в Саратове	АО «СарАэро-Инвест»
7	УК «Лидер», ВЭБ РФ +Газпромбанк	ЗАО «Лидер» инвестирует средства клиентов в облигации инфраструктурных проектов, реализуемых на основе концессий	Участие в капитале концессионера, финансовый консультант, обеспечивающий привлечение финансирования	Ж/дорога Элегест – Кызыл – Курагино 126,6 млрд руб.	УК «Лидер», ТЭПК

Источник: составлено авторами по данным АКРА, РОСИНФРА, Национального центра ГЧП.

⁹ URL: <https://rosinfra-awards.ru/> (дата обращения: 14.01.2020).

Рассматривая роль госбанков в развитии государственно-частного партнерства в России, следует обратить внимание на следующее:

- ГЧП-проект, как правило, показывает более высокую доходность для партнеров, чем для финансирующего лица;

- как свидетельствует практика, доля финансирования частного партнера в среднем составляет около 30% от стоимости проекта, доля заемного финансирования – около 60–65%;

- банки с госучастием принимали вынужденное участие в самых первых ГЧП-проектах, что связано с их ролью в экономике страны и политически обусловленными решениями руководства;

- участие в проектах с начальных стадий позволило им накопить практический опыт (в том числе в сфере разрешения кризисных ситуаций), отработать экспертизу, обучить кадры, сформировать пул проверенных подрядчиков и соинвесторов; все это сегодня дает им конкурентные преимущества на рынке.

Итак, банки с государственным участием, финансируя большую часть расходов по проектам ГЧП, получают по ним ниже доходность, чем частный партнер. Тем не менее практически все крупные ГЧП-проекты в той или иной мере задействуют их кредитные ресурсы. Поскольку речь идет о банках с *государственным* участием, по сути, мы можем говорить о квазигосударственном финансировании проектов ГЧП. К тому же, как заметил А. Пастуханов, в крупных инфраструктурных проектах ГЧП, реализуемых в РФ, зачастую наиболее активное участие принимают госкорпорации [Пастуханов, 2018].

Учитывая это, по сумме и долям софинансирования в наиболее значимых и крупных ГЧП-проектах мы имеем вместо государственно-частного *государственно-государственное партнерство*. Особенно это проявляется в кризисных ситуациях, когда финансирующее лицо в лице банка с государственным участием, выступает на стороне публичного партнера. Так, например, при реализации проекта строительства участка км 543 – км 684 дороги Москва – Санкт-Петербург структура финансирования представляет соотношение: средства государственного финансирования в виде капитального гранта 75% от общей стоимости строительства (84,4 млрд руб.), 25% – внебюджетные средства

(средства концессионера). Причем последние - это в большей мере заемные средства банка ВТБ¹⁰.

Сходная ситуация сложилась при реализации инвестиционного проекта «Центральная кольцевая автомобильная дорога (Московская область)» в части, касающейся капитальных вложений. Так, бюджетные ассигнования федерального бюджета (субсидии, предоставляемые из федерального бюджета) и средства Фонда национального благосостояния составляют 75% суммы затрат на строительство объекта. Оставшиеся 25% – это прямые заимствования государственной компании «Российские автомобильные дороги» путем размещения облигационных займов (под государственные гарантии) и собственные и заемные средства инвесторов и концессионеров. Финансирующая организация в этом проекте – синдикат банков: Газпромбанк, Сбербанк, ЕАБР¹¹.

Уже несколько лет некоторые банки, имеющие достаточно обширный опыт финансирования ГЧП-проектов, включая концессии, лоббируют идею изменения действующего законодательства, ограничивающего участие компаний с долей государства более 50% в качестве партнеров ГЧП-проектов. В таком случае они могли бы войти в акционерный капитал управляющих компаний ГЧП-проектов с целью получения более высокой доходности и лучшего контроля финансовых потоков. По мнению банковского сообщества, это позволило бы кардинально улучшить финансовую стабильность таких проектов [Мереминская, 2016].

Кроме того, существуют предположения, что основную доходность частные партнеры ГЧП-проектов получают не за счет оплаты или гарантий неизменности тарифа, а еще на инвестиционной стадии – за счет завышения цен закупки сырья, услуг и комплектующих у дочерних или связанных компаний. Став партнерами проектов, банки могли бы препятствовать таким злоупотреблениям [Сунцова, 2017].

¹⁰ Информационный меморандум ГК Автодор «Финансирование, строительство и эксплуатация на платной основе скоростной автомобильной дороги М-11 Москва – Санкт-Петербург на участке км 543 – км 684 по схеме концессионного соглашения с платой концедента» [Эл. ресурс]. URL: <https://www.russianhighways.ru> » Memo_543–684_ru_final_18102013 (дата обращения: 14.01.2020).

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 27 февраля 2015 г. № 310-п. // Собрание законодательства Российской Федерации от 2017 г., № 29, ст. 4412. Официальный интернет-портал правовой информации (URL: www.pravo.gov.ru) от 12.07.2017 г.

Однако, на наш взгляд, эти предложения банкиров не выдерживают строгой критики, и снятие указанных ограничений может быть чревато негативными последствиями.

Во-первых, как показывает опыт реализации концессионных соглашений, когда банк входит в капитал проектной компании с контрольной долей (а только это позволяет надежно контролировать расходование средств), резко снижается техническая и предпринимательская составляющая проекта, так как роль частного партнера фактически сводится к функциям «технической obsługi». Минимальная доля участия и влияния инвестора на процессы управления проектом неизбежно влечет за собой значительное снижение заинтересованности в его успешности.

Во-вторых, опять же, судя по российской практике, большинство банков с госучастием для реализации ГЧП-проектов привлекают одних и тех же проверенных партнеров, так как это, по их мнению, снижает риски. Тем самым создается ситуация «закрытого» рынка, на который не могут зайти новые игроки, даже имеющие более совершенные и более экономные, часто новаторские, технологии¹². Вряд ли целесообразно закреплять такое положение вещей.

В-третьих, основная задача финансирующего лица сегодня – предоставление кредитных средств по ставке, обеспечивающей положительный финансовый результат проекта ГЧП и достижение планируемого социально-экономического эффекта реализации проекта. Превращение банка в контролирующего частного партнера может сместить фокус на чисто финансовые результаты проекта (такие как снижение сроков окупаемости, повышение маржинальности инвестиций и т.д.), которые являются базовыми целями для банковских организаций. К тому же горизонт кредитования (5–8 лет) значительно ниже среднего срока реализации ГЧП проекта (10–13 лет), что также порождает конфликт интересов и может нанести ущерб социальной роли проекта.

В-четвертых, учитывая долю банков с госучастием в общем капитале банковской системы РФ (около 70%), а также отсутствие практического опыта реализации ГЧП-проектов у частных банковских структур, нельзя отрицать высокую вероятность

¹² *Бруссер П. А.* Вопрос не в деньгах, а в качественных проектах [Эл. ресурс]. URL: <http://brusser.ru/article/the-question-is-not-in-money-but-in-high-quality-projects.html> (дата обращения: 14.01.2020).

возникновения антиконкурентного поведения в данной сфере. Это может выражаться, например, в завышении процентных ставок, навязывании избыточных консультационных услуг и т.п. К тому же фактическое отсутствие конкуренции на рынке банковского финансирования ГЧП-проектов сдерживает развитие финансовых моделей этих проектов. Если инициаторы проекта не могут предложить адекватную этой ситуации финансовую модель, им приходится отказаться от его реализации, каким бы социально значимым тот ни был.

Наконец, на наш взгляд, повышение роли банков с госучастием на рынке ГЧП-проектов приведет к тому, что и без того невысокая доля участия частного капитала станет совсем уже мизерной, что в корне противоречит смыслу государственно-частного партнерства. Фактически в этом случае большую часть ГЧП-проектов можно будет заменить государственным контрактом, профинансированным за счет кредитов госбанков. Это позволит существенно сократить время инициации и проработки проекта, но зато и все риски лягут на публичного партнера и финансирующее лицо, то есть в конечном счете – на государство.

На наш взгляд, учитывая все изложенное, наилучшим вариантом для привлечения «длинных денег» в проекты, реализуемые на основе государственно-частного партнерства, будет обращение к средствам страховых компаний и негосударственных пенсионных фондов. Последние весьма заинтересованы в повышении доходности своих активов по сравнению с доходностью банковских депозитов, в то же время у них нет существенных ограничений по срокам кредитования. Конечно, эта тема требует более серьезного изучения и проработки возможных рисков. Возможно, в этом случае необходимо будет сформировать институт специальных управляющих (проектных) компаний, задействованных в «перетоке» средств институциональных инвесторов на рынок проектов ГЧП.

Заключение

К сожалению, наличие специфичных и нетривиальных с точки зрения обычной хозяйственной деятельности рисков на рынке ГЧП-проектов значительно снижает его привлекательность для частных партнеров. А их нежелание рисковать собственным капиталом в свою очередь влечет увеличение доли

кредитных средств в финансировании проектов ГЧП. При этом следует отметить, что и частные банковские структуры пока не проявляют достаточной готовности выходить на этот рынок. Исторически на нем первыми оказались банки с государственным участием, позиции которых к настоящему времени только укрепились. Это ведет ко все большему замещению в проектах ГЧП частных средств средствами государственных и окологосударственных структур.

Текущая ситуация на отечественном рынке ГЧП-проектов демонстрирует его сильную зависимость от государственного финансирования. Дальнейшее наращивание доли финансирования банковских организаций с государственным участием, на наш взгляд, может привести к росту монополизации и спровоцировать антиконкурентное поведение со стороны этих банков. Поэтому мы считаем целесообразным более подробно изучить вопрос о привлечении на рынок иных институциональных инвесторов, обладающих серьезными финансовыми ресурсами, а именно страховых организаций и негосударственных пенсионных фондов.

В завершение хотелось бы отметить ряд актуальных на сегодняшний день проблемных аспектов и ограничений развития российского рынка ГЧП, а именно:

- отсутствие стратегического целеориентированного подхода к планированию и развитию инфраструктуры посредством проектов ГЧП (в том числе из-за того, что концепция пространственного развития страны еще не утверждена в окончательной форме);

- недостаточный уровень развития нормативно-правовой и методологической базы в сфере регулирования проектов ГЧП, что проявляется в росте количества судебных споров, касающихся терминологии и условий проектов ГЧП;

- отсутствие системного подхода к управлению всей совокупностью проектов ГЧП на федеральном уровне, а также слабый учет рисков и опыта реализации аналогичных проектов в других регионах;

- недостаточный уровень развития бюджетных и финансовых механизмов для эффективной реализации проектов ГЧП;

– высокий уровень нефинансовых рисков, связанных с коммуникационными проблемами и недоверием между частными и публичными партнерами;

– чрезвычайно высокий уровень участия в финансировании ГЧП-проектов публичного капитала, особенно с учетом доминирования в сегменте кредитования ГЧП-проектов банковских структур с государственным участием;

– низкий уровень развития рынка частных операторов (управляющих компаний) и конкуренции в сфере ГЧП, в том числе по причине существующих правовых ограничений и запретов.

В целом, приходится констатировать, что российский рынок ГЧП-проектов находится в стадии зарождения, что обуславливает наличие ряда проблем, связанных с отработкой и наладкой более эффективных механизмов взаимодействия сторон в рамках государственно-частного партнерства.

Литература

Блок Ф. Роли государства в хозяйстве // Экономическая социология. 2004. Т. 5. № 2. С. 37–56.

Гафурова Г.Т. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства // Финансы и кредит. 2013. № 48 (576). С. 62–72.

Гусева М.С. Текущее состояние и тренды развития рынка проектов ГЧП в России // Региональное развитие. 2018. № 3. С. 52–59.

Зусман Е. Обзор судебной практики по заключению и реализации концессионных соглашений в 2018 году // Хозяйство и право. 2019. № 3. С. 73–83 [Эл. ресурс]. URL: https://youandpartners.ru/upload/medialibrary/e64/hozpravo_07_03_2019_Zusman-E.V..pdf (дата обращения: 14.01.2020).

Йескомб Э.Р. Государственно-частное партнерство: Основные принципы финансирования / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2015. 457 с.

Кашин А.В. Экономическое взаимодействие государства и бизнеса как условие формирования инновационного предпринимательства в России / А.В. Кашин, А.В. Кравец // Креативная экономика. 2016. Т. 10. № 2. С. 161–172.

Мереминская Е. Инфраструктурные проекты часто сталкиваются с общественным недовольством // Ведомости. 2019. 12 июля [Эл. ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/12/806418-infrastrukturnie-proekti> (дата обращения: 14.01.2020).

Мереминская Е. Госбанки просят в партнеры государства в инфраструктурных проектах // Ведомости. 2016. 2 июня. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/06/03/643494-gosbanki-prosyatsya-partneri-gosudarstva-infrastrukturnih-proektah> (дата обращения: 14.01.2020).

Пастуханов А.Е. Частное финансирование ГЧП проектов в России: возможности и риски // ЭКО. 2018. № 8. С. 113–132. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-8-113-132.

Резниченко Н. В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2010. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-1> (дата обращения: 14.01.2020).

Сунцова Н. В. Коммерческий банк как участник государственно-частного партнерства – обоснование необходимости. Актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях // Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. 2017. № 4. Санкт-Петербург: С. 90–92.

Статья поступила 27.07.2019.

Статья принята к публикации 06.11.2020.

Для цитирования: *Кашин А. В., Маркелов В. А.* ГЧП или ГПП? // ЭКО. 2020. № 2. С. 123-142. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-2-123-142.

Summary

Kashin, A.V., Cand. Sci. (Econ.), Novosibirsk State University of Economics and Management, Siberian Institute of Management-branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration,

Markelov, V.A., Cand. Sci. (Engineering), Vice-President of the Novosibirsk Chamber of Commerce and Industry, Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk

Public-Private or Public-Public Partnership?

Abstract. The authors analyze the dynamics of PPP projects development in Russia in 2014–2018 in general as well as by sectors and administrative levels, taking in consideration presumable benefits and main obstacles. A separate chapter is devoted to description of current risks associated with implementation of PPP projects. A decisive role in financing Russian PPP projects is played by banks with state participation, which suggests that this financing is quasi-public. Among presumed reasons for high share of public capital in PPP projects are their low profitability and distrust on behalf of private capital. The authors identified main reasons of this distrust. Although banks themselves submitted public proposals as to possible ways of removing restrictions for PPP financing, these proposals were critically reviewed and some possible negative consequences were pointed out. The paper also contains expert recommendations on increasing the volume of private financing.

Keywords: *public-private partnership; public partner; private partner; financing partner; state-owned banking organizations; quasi-state financing; concession; private partner risks*

References

- Block, F. (2004). State Roles in Economy. Vol. 5. No. 2. Pp. 37–56. (In Russ.).
Gafurova, G.T. (2013). Foreign experience in the development of public-private partnership mechanisms. *Finance and Credit*. No. 48 (576). Pp. 62–72. (In Russ.).
Guseva, M.S. (2018). Current state and development trends of the PPP projects market in Russia. *Regional development*. No. 3. Pp. 52–59. (In Russ.).

Zusman, E. (2019). Review of jurisprudence on the conclusion and implementation of concession agreements in 2018. *Business and Law*. No. 3. Pp. 73–83. Available at: https://youandpartners.ru/upload/medialibrary/e64/hozpravo_07_03_2019_zusman-e.v..pdf (accessed: 14.01.2020). (In Russ.).

Yescombe, E.R. (2015). *Public-private partnership: principles of policy and finance*. Alpina publisher. P. 457. (In Russ.).

Kashin, A.V. (2016). Economic interaction between state and business as a precondition for the formation of innovational entrepreneurship in Russia. A.V. Kashin, A.V. Kravec. *Creative Economy*. T.10. No. 2. Pp. 161–172. (In Russ.). DOI: 10.18334/ce.10.2.34961

Mereminskaya, E. (2019). Infrastructure projects often face public discontent. *Vedomosti*. 12.07. Available at: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/12/806418-infrastrukturnie-proekti> (accessed: 14.01.2020). (In Russ.).

Mereminskaya, E. (2016). State Banks ask to be partners of the state in infrastructure projects. *Vedomosti*. 02.06. Available at: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/06/03/643494-gosbanki-prosyatsya-partneri-gosudarstva-infrastrukturnih-proektah> (accessed: 14.01.2020). (In Russ.).

Pastukhanov, A.E. (2018). Private Financing of PPP Projects in Russia: Possibilities and Risks. *ECO*. No. 8. Pp. 113–132. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-8-113-132.

Reznichenko, N.V. (2010). Models of public-private partnership. *Bulletin of St. Petersburg University. Management*. No. 4. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-1> (accessed: 14.01.2020). (In Russ.).

Suntsova, N.V. (2017). *Commercial Bank as a participant of public-private partnership-justification of necessity*. Current issues of Economics, management and Finance in modern conditions. Collection of scientific papers on the results of the international scientific and practical conference. No. 4. Saint Petersburg. Pp. 90–92. (In Russ.).

For citation: Kashin, A.V., Markelov V.A. (2020). Public-private or public-public partnership? *ECO*. No. 2. Pp. 123–142. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-2-123-142.