

УДК 332.142.4

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО И ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: ПРОБЛЕМАТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ

Мерзлов И.Ю.

*Пермский государственный национальный исследовательский университет,
Пермь, e-mail: imerzlov@ya.ru*

Государственно-частное партнёрство, общепризнанно являясь эффективным механизмом развития инфраструктурных отраслей, способно обеспечить опережающее достижение целей устойчивого развития (ЦУР) на национальном уровне. Взаимосвязь ГЧП и ЦУР приобрела свою актуальность начиная с 2015 г. по инициативе Организации Объединённых Наций. При этом происходит трансформация понимания эффективности проектов ГЧП: от критерия «Соотношение цена-качество» (Value for Money) к критерию «Ценность для людей/социальная ценность» (Value for People). В этом контексте накопленный в мире опыт реализации проектов ГЧП позволяет констатировать факт, что далеко не всегда ГЧП является более эффективным механизмом в сравнении с традиционными государственными закупками. В данном исследовании рассматриваются причины таких «провалов» ГЧП. Как результат, выявлена система ограничений, препятствующих эффективному применению ГЧП для достижения ЦУР. Также в работе предлагаются направления совершенствования инструментария ГЧП в контексте обеспечения достижения ЦУР, в том числе развитие методологии, позволяющей с высокой степенью вероятности отбирать инфраструктурные проекты, реализация которых на основе ГЧП будет более целесообразна, повышение квалификации госслужащих в сфере ГЧП и разработка стандартов, обеспечивающих объективную систему контроля и отчетности по проектам ГЧП на всех этапах их развития.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство (ГЧП), цели устойчивого развития (ЦУР), инфраструктура

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS: PROBLEMS AND PROSPECTS

Merzlov I.Yu.

Perm State National Research University, Perm, e-mail: imerzlov@ya.ru

Public-private partnership (PPP) is universally recognized as an effective mechanism for the development of infrastructure sectors. It is able to ensure the accelerated achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) at the national level. The relationship between PPP and the SDGs has become relevant since 2015 from the initiative of the United Nations. At the same time the understanding of the PPP projects' effectiveness transforms now: from the indicator «Value for Money» to the indicator «Value for People». In this context, the experience of PPP projects implementation accumulated in the world allows us to state the fact that PPP is by no means always a more effective mechanism in comparison with traditional public procurement. This study examines the causes of such PPP's «failures». As a result, a system of limitations has been identified that impedes the effective use of PPPs to achieve the SDGs. The paper also suggests directions for improving PPP tools in the context of ensuring the SDGs' achievement.

Keywords: Public-private partnership (PPP), Sustainable Development Goals (SDGs), infrastructure

В Программе действий (*The Addis Ababa Action Agenda*), принятой на Третьей международной конференции по финансированию устойчивого развития (Аддис-Абеба, 13-16 июля 2015 г.), утверждается, что как государственные, так и частные инвестиции играют ключевую роль в развитии инфраструктуры, в том числе с использованием государственно-частного партнёрства. Также в указанной программе отмечается необходимость дальнейшего совершенствования механизмов государственно-частного партнёрства (ГЧП), включая подходы к планированию, организации переговорного процесса и адекватному учёту бюджетных обязательств. Кроме того, в данном документе подчеркивается необходимость обоснованного распределения рисков и доходов между участниками, которое учитывало

бы соблюдение социальных и экологических стандартов [1].

Данные требования, предъявляемые к проектам ГЧП, получают ещё большую актуальность в контексте реализации Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (Повестка 2030), в которой зафиксированы 17 целей устойчивого развития (ЦУР). Следует отметить, что Россия, как и подавляющее большинство развитых и развивающихся стран, ратифицировала ЦУР и присоединилась к их реализации [2].

Основной целью проектов ГЧП, с точки зрения государства, должно являться улучшение качества и эффективности предоставляемых услуг населению.

Такой подход получил новое развитие в 2015 г., когда Европейской экономической комиссией ООН была продекларирована концепция «ГЧП на благо людей» (*People-first Public-Private Partnerships*). Далее в 2018 г. данный подход эволюционировал методологически: была описана «разновидность ГЧП», направленная на достижение ЦУР и нацеленная на достижение желательных и необходимых результатов осуществления инвестиций в инфраструктуру, которые выходят за рамки одних лишь критериев эффективности затрат [3]. В рамках данной концепции ГЧП предлагается рассматривать как проекты ГЧП «нового поколения» – «проекты ГЧП на благо людей/ГЧПЛ». Следовательно, при принятии решения о начале реализации проекта ГЧП на первый план выходит не столько критерий бюджетной эффективности (в первую очередь, критерий «соотношение цены и качества» (*Value for Money (VfM)*), сколько понимание того, что проект должен принести дополнительную ценность для людей (социальную ценность (*Value for people (VfP)*)) и способствовать достижению ЦУР.

Важным мотивом государства при реализации проектов ГЧП является стремление к привлечению частных инвестиций, что позволяет направлять всегда ограниченные бюджетные средства в критически важные сферы, а также снижать долгосрочное давление на бюджеты соответствующих уровней.

Накопленная в международной практике статистика показывает, что указанные цели реализации проектов ГЧП во многих случаях не достигаются, а эффективность применения ГЧП серьезно различается по видам деятельности и секторам экономики.

Для того чтобы ГЧП работало как эффективный инструмент предоставления социально и экономически значимых услуг населению на базе качественно функционирующих объектов инфраструктуры, важно, чтобы страны и отдельные регионы имели институциональный потенциал для инициации проектов ГЧП, управления ими, а также оценки их эффективности – особенно в сравнении с другими возможными источниками финансирования.

Целью исследования является оценка целесообразности применения ГЧП для достижения ЦУР.

Материалы и методы исследования

Ключевые выводы в предлагаемой статье сделаны посредством методологии кабинетного исследования, которое заключается в анализе наиболее актуальных данных и материалов ведущих мировых экспертов,

занимающихся вопросами оценки эффективности реализации проектов ГЧП.

Результаты исследования и их обсуждение

Несмотря на то что, как было указано выше, ГЧП рассматривается в официальных документах как один из основных механизмов достижения большего количества ЦУР, последние годы растёт количество научных исследований, подвергающих сомнению эффективность применения ГЧП.

В качестве примера приведём некоторые из них.

1. Анализ реализации ряда проектов ГЧП в Канаде, связанных с созданием школ, больниц, мостов и водоочистных сооружений, позволил сделать вывод о том, что в сравнении с проектами, которые реализовывались государством самостоятельно, исследуемые проекты ГЧП оказались более дорогостоящими, предоставляя вместе с тем услуги более низкого качества. При этом основным мотивом правительства в реализации проектов ГЧП было стремление снизить формальную долговую нагрузку бюджетов соответствующего уровня [4].

2. Исследование результатов реализации большого массива проектов ГЧП, реализованных в различных странах Европы, Северной Америки, Австралии, России, Китая, Индии и Бразилии, выявило многочисленные ситуации манипулирования расчётом показателей «соотношение цена и качество» (*VfM*), а также существенные отклонения в распределении рисков – между теми рисками, которые декларировались как передаваемые частному партнёру, и фактически переданными ему рисками. Автор данного обзора утверждает, что «ГЧП фактически подрывают демократию вследствие систематического снижения уровня ответственности, возможностей и власти государства» [5].

3. Целый ряд авторов отмечают, что в некоторых случаях проекты ГЧП не давали ожидаемого результата и приводили к значительному росту государственных долговых обязательств [6–8]. Как следствие, в данных исследованиях делается вывод, что ГЧП не следует рассматривать как «абсолютную панацею» от «инфраструктурной отсталости».

В большинстве упомянутых выше исследований при оценке эффективности реализованных проектов ГЧП авторы делают сравнительный анализ проектов не только в части целей и задач, которые заявлялись на этапе инициации проектов, но и проводят сравнительный анализ с подобными проектами, которые реализуются при

этом государством самостоятельно с привлечением исключительно бюджетно-финансирования.

В этой связи сохраняет свою актуальность вопрос совершенствования методологического аппарата применения ГЧП в целях обеспечения достижения ЦУР. В первую очередь, требует уточнения подход, связанный с обоснованием выбора подхода к реализации инфраструктурного проекта: ГЧП или государственные закупки.

Так, в России основу законодательного регулирования сферы ГЧП составляют 2 федеральных закона:

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ).

2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ).

Федеральный закон № 224-ФЗ предусматривает обязательную оценку эффективности проекта, планируемого к реализации, по следующим критериям: финансовая эффективность проекта, социально-экономический эффект и сравнительная эффективность проекта. При этом требование расчета финансовой и сравнительной эффективности проекта ГЧП фактически означает реализацию принципа *Value for Money*, а требование расчета социально-экономического эффекта – *Value for People*.

В то же время Федеральный закон № 115-ФЗ вообще не предъявляет требований к расчету критериев *VfM*, ни *VfP*, что, с одной стороны, для органов исполнительной власти делает применение концессии как одной из моделей ГЧП более простым и менее затратным, а с другой – не создаёт предпосылок для стимулирования достижения как бюджетной эффективности, так и роста качества жизни населения.

В этом контексте следует более подробно остановиться на особенностях подхода к расчету показателей бюджетной эффективности, основанных на принципе *VfM*. Фундаментально считается, что показатель *VfM* должен учитывать полную стоимость проекта ГЧП с позиции тех расходов, которые понесёт публичный партнёр, включая не только прямые бюджетные расходы (например, стоимость финансирования и эксплуатационные затраты по проекту), но и оценку совокупности возможных долгосрочных финансовых последствий, включая стоимость рисков, которые берёт на себя публичный партнёр (например,

в объёме бюджетных гарантий, выданных частному партнёру на реализацию проекта ГЧП). Последнее в своих прогнозных расчётах должно учитывать достижение ЦУР.

Говоря о расчёте совокупной стоимости проекта ГЧП, включающей расходы, связанные с проектированием, строительством, привлечением заёмного финансирования, обслуживанием, эксплуатацией, проведением переговоров с потенциальными частными партнёрами, организацией конкурсных процедур и мониторингом хода реализации проекта, следует отметить, что в подавляющем большинстве случаев проекты ГЧП являются более затратными в сравнении, если бы они реализовывались исключительно силами государства.

Так, например, исследование счетной палаты Великобритании (*UK's National Audit Office*) показало, что средняя эффективная процентная ставка привлечения заёмного финансирования для частного партнёра в 2015 г. составляла 7–8% годовых. При этом заимствования, осуществляемые государством, находились на уровне ставки 3–4% годовых [9, 10].

Кроме того, реализация проекта ГЧП, как правило, подразумевает более сложный и длительный процесс, связанный с проведением переговоров с потенциальными частными инвесторами и дальнейшим проведением конкурсных процедур. Так, согласно проведенному исследованию, транзакционные издержки, связанные с проведением конкурса и дальнейшим мониторингом хода реализации проекта ГЧП, увеличивают его общую стоимость в среднем на 10–20% [8]. В частности, по данным Европейского инвестиционного банка (*European Investment Bank*), который сравнил стоимость создания 227 новых автомобильных дорог в 15 европейских странах, 65 из которых были реализованы на основе ГЧП, *ex ante* издержки в случае применения ГЧП в среднем на 24% были больше в сравнении, когда дороги создавались на основе традиционных государственных закупок.

Существенным элементом, влияющим на стоимость реализации проекта ГЧП, является распределение рисков между публичным и частным партнёром. Общий принцип заключается в том, что риск должна нести та сторона, которая в наибольшей степени способна этим риском управлять. Однако на практике фактически оценить стоимость передаваемого риска крайне сложно, что связано с наличием множества разноплановых факторов, влияющих на проекты ГЧП. Так, если риск, принятый частным партнером, будет завышен, то это может привести к увеличению стоимости

услуг для потребителя, что в результате будет выступать ограничивающим фактором достижения ЦУР. Международный валютный фонд (МВФ) отмечает, что правительства в ряде случаев могут преувеличивать истинную стоимость передаваемого риска, а это приводит к завышению стоимости проектов ГЧП по сравнению с прямыми государственными инвестициями.

Фактором, способным ограничить эффективность достижения ЦУР при использовании ГЧП, является и то, что во многих случаях органы исполнительной власти рассматривают ГЧП как возможность чрезмерного и неуправляемого роста «забалансовых» бюджетных обязательств. Это в конечном итоге может приводить к подрыву бюджетной стабильности целых стран и, как следствие, нарастанию социальной напряженности. Например, реализация целого ряда проектов ГЧП в сфере здравоохранения в Лесото привела к тому, что 51% бюджета здравоохранения страны расходуется на выплаты частным инвесторам, что потенциально может привести к дефолту страны и, следовательно, угрожает её устойчивому развитию в среднесрочной перспективе [11].

Ещё одним фактором, приводящим к возможным ограничениям ГЧП в контексте достижения ЦУР, является то, что передача частному инвестору возможности самостоятельного установления цен на социально значимые инфраструктурные услуги в сочетании с низким уровнем развития нормативно-правового регулирования в стране может приводить к необоснованному росту тарифов для населения, а также к снижению инвестиций в частный сектор.

В ряде исследований отмечается, что при оценке эффективности проектов ГЧП зачастую отсутствует в долгосрочной перспективе учёт фактически достигнутых социальных эффектов относительно тех, которые планировались на этапе инициации соответствующего проекта. Как следствие, это приводит к тому, что отсутствует объективная возможность оценить успешность проекта с позиции «план-факт» [12].

Неоднозначность влияния ГЧП на достижение ЦУР связана также и с тем, что проекты ГЧП, имея целью привлечь частный бизнес, как правило, фокусируются на экономически рентабельных сегментах, что может приводить к формированию диспропорций в качестве предоставления услуг на различных территориях и разным группам населения. Например, в ряде африканских стран проекты ГЧП в здравоохранении заключаются в создании высокотехнологичных больниц исключительно

но в ограниченном количестве городских центров, в которых сосредоточена большая часть платёжеспособного населения, и практически отсутствуют проекты ГЧП, предоставляющие медицинские услуги беднейшим слоям населения [9].

С учётом выше обозначенных фактов при реализации проектов ГЧП в контексте обеспечения достижения ЦУР становится критически важным, чтобы относительно высокие издержки, связанные с ГЧП, компенсировались повышением качества предоставляемых услуг и, следовательно, – ростом качества жизни населения.

Таким образом, на сегодняшний день накоплен достаточно большой массив статистических данных, позволяющих утверждать, что ГЧП является более дорогим инструментом реализации инфраструктурных проектов в сравнении с традиционными государственными закупками, и при этом ГЧП далеко не всегда способно обеспечить более высокое качество предоставляемых услуг и, как следствие, не может рассматриваться как панацея достижения ЦУР. Кроме того, анализ результатов реализации проектов ГЧП свидетельствует о том, что их эффективность существенным образом отличается в зависимости от сферы, в которой они реализуются.

Так, наибольшая эффективность реализации проектов ГЧП достигается в таких сферах экономической инфраструктуры, как ЖКХ и транспорт, где качественное состояние инфраструктуры (как имущественного комплекса) может обеспечить снижение эксплуатационных затрат, повысить уровень обслуживания, и при этом спрос на предоставляемые услуги относительно стабилен и легко прогнозируем. В то же время ГЧП, используемое в целях развития социальной инфраструктуры (например, школы и больницы), показывает меньшую эффективность. Это, в первую очередь, объясняется тем, что в этих сферах качество услуг в основном зависит от инвестиций в человеческий капитал и спрос имеет значительные колебания. Другими словами, привлекаемые в проекты ГЧП существенные объёмы частных инвестиций далеко не всегда обеспечивают соответствующее качество услуг, предопределяющее рост качества жизни населения и соответственно достижение ЦУР.

Вероятно именно этим фактом объясняется то, что даже в тех странах, которые в наибольшей степени используют ГЧП (в первую очередь – Великобритания и Австралия), на проекты ГЧП приходится только около 15 процентов от суммы всех инвестиций в инфраструктуру, для боль-

шинства стран Европы эта доля составляет немногим более 5 процентов [9].

Для того чтобы ГЧП стало эффективным инструментом достижения ЦУР, необходимо наличие следующих институциональных элементов:

1) методологии, позволяющей с высокой степенью вероятности отбирать инфраструктурные проекты, реализация которых на основе ГЧП будет более целесообразна в сравнении с государственными закупками;

2) высококвалифицированных государственных служащих, способных структурировать проекты наилучшим образом в целях обеспечения оптимального ценообразования и распределения рисков между сторонами;

3) разработанных стандартов, обеспечивающих объективную систему контроля и отчетности по проектам ГЧП на всех этапах их развития.

Заключение

Успешность достижения целей устойчивого развития во многом определяется наличием эффективно функционирующей инфраструктуры. В свою очередь её создание и качественное развитие может быть во многом обеспечено за счет применения механизмов ГЧП. При этом эффективность реализации проектов ГЧП предопределяется уровнем институционального развития соответствующей сферы и квалификацией государственных служащих, вовлеченных в соответствующие инфраструктурные проекты.

Список литературы

1. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). A/RES/69/313. [Electronic resource].

URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_en.pdf (date of access: 15.07.2020).

2. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 2 марта 2016 г. № 95-СФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.council.gov.ru/activity/documents/65224/> (дата обращения: 15.07.2020).

3. Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals. [Electronic resource]. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppp/Standards/ECE_CECI_2019_05-en.pdf (date of access: 15.07.2020).

4. Loxley J., Loxley S. Public Service, Private Profits. The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada. [Electronic resource]. URL: <https://fernwoodpublishing.ca/book/public-service-private-profits> (date of access: 16.07.2020).

5. Whitfield D. Global Auction of Public Assets: Public sector alternatives to the infrastructure market and Public Private Partnerships. Spokesman Books, Nottingham. 2010. 208 p.

6. Akitoby B., Hemming R., Schwartz G. Public Investment and Public-Private Partnerships. IMF, Economic Issue. 2007. № 40. P. 6–7.

7. Bain R. Review of Lessons from Completed PPP Projects Financed by the EIB. [Electronic resource]. URL: <http://www.robbain.com/Review%20of%20Lessons%20from%20Completed%20PPP%20Projects%20Financed%20by%20the%20EIB.pdf> (date of access: 16.07.2020).

8. Cavelti M.D., Suter M. Public-Private Partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for Critical Infrastructure Protection. International Journal of Critical Infrastructure Protection. 2009. Vol. 4. № 2. P. 179–187.

9. Hall D. Why Public-Private Partnerships Don't Work: The many advantages of the public alternative. Public Services International Research Unit, University of Greenwich, UK. 2015. 27 p.

10. Romero M.J. What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development, Eurodad. [Electronic resource]. URL: <http://www.eurodad.org/files/pdf/559da257b02ed.pdf> (date of access: 16.07.2020).

11. A Dangerous diversion: Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health. [Electronic resource]. URL: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf> (date of access: 16.07.2020).

12. Evaluation of PPP projects financed by the EIB: Synthesis Report. [Electronic resource]. URL: http://www.eib.org/attachments/ev/ev_overview_report_2005_en.pdf (date of access: 16.07.2020).