

Ян ВАСЛАВСКИЙ

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

В России и за рубежом государственно-частное партнерство превратилось в постоянно повторяемый слоган. Его связывают с формами организации экономической кооперации государства и частного бизнеса, позволяющими государству развивать капиталоемкую общественную инфраструктуру, экономя бюджетные средства и ориентируясь на опыт частных инвесторов, а частным инвесторам — расширять «безрисковую» сферу своих капиталовложений и под патронажем государства получать стабильную прибыль в долгосрочном периоде. Однако и в России, и в других стран мира практика ГЧП-проектов расширяется достаточно медленно. Особенно это касается общественно значимой инфраструктуры несмотря на то, что она является мощным драйвером экономического роста в будущем. В этой связи и с учетом дефицитности государственных финансов особую актуальность приобретает проблема формирования условий, необходимых для обеспечения мультипликационного эффекта бюджетного финансирования общественной инфраструктуры, которое является важнейшей предпосылкой обеспечения интересов частных инвесторов, включая институциональных игроков.

Ключевые слова: бюджетный дефицит, государственно-частное партнерство, капитальные расходы бюджета, общественно значимые инфраструктурные проекты, формальные институты

JEL: E22, H54

В экономической науке нет более важной проблемы, нежели определение роли государства в экономическом развитии страны и выделение факторов, способствующих повышению эффективности его деятельности. Приоритетное значение эта проблема приобрела вследствие упрочения тенденции замедления темпов экономического развития практически во всех странах мира и укоренившейся неэффективности действий государства, нацеленных на их ускорение. В этих условиях понимание закономерностей организации эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса как *партнеров* по ускорению экономического роста многократно возрастает.

Это подтвердили и участники Всемирного экономического форума в сентябре 2017 г., которые единодушно признали разнообразные фор-

мы организации государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в качестве драйвера устойчивого развития (*Sustainable Development Impact Summit*) стран мира в среднесрочной перспективе. Более того, они напрямую связали механизмы партнерства государства и частного бизнеса с достижением целей устойчивого развития (*Sustainable Development Goals*) глобальной экономики к 2030 г.

В этом контексте автор обосновывает необходимость использования потенциала ГЧП в реализации проектов в сфере общественно значимой инфраструктуры. На примере России показано, что при соответствующем институциональном обеспечении развития разнообразных форм ГЧП, оно способно не только сократить бюджетные расходы, но и увеличить макроэкономический эффект от привлечения инвестиций частного сектора в общественно значимую инфраструктуру.

Некоторые итоги развития ГЧП в современном мире

Глобальный кризис начала XXI в. проявил фундаментальный вопрос о необходимости адекватного институционального обеспечения долгосрочных инвестиций в экономику как основного фактора устойчивого развития стран мира. Особую роль здесь играет институт ГЧП, позволяющий реализовывать крупные инвестиционные проекты, направленные на формирование современной инфраструктуры. Международные агентства, включая МВФ, оценили рост мировой экономики в 2018 г. на уровне 3,6% как очень скромный. Однако в среднесрочной перспективе они прогнозируют его дальнейшее сокращение [1]. В этих условиях развитие инфраструктуры становится ключевым фактором ускорения роста глобального ВВП [2].

Эксперты Всемирного банка утверждают, что в 2018 г. глобальный экономический рост не превысил 3%, и в этих условиях развитие инфраструктуры становится ключевым фактором его обеспечения [2].

Традиционно финансирование общественной инфраструктуры осуществлялось в основном за счет бюджетных средств органов власти всех уровней. Это объясняется тем, что обеспечение необходимого количества и качества общественных услуг изначально было вменено в обязанность государства. Однако по мере роста объемов общественных товаров и услуг во всех странах усугублялась проблема хронического дефицита бюджетов государства и государственного долга. Пределы заимствований государства на финансовом рынке обычно ограничиваются на законодательном уровне, что вынуждает правительства искать пути сокращения текущих расходов бюджета без ущерба для сферы общественных благ и услуг, дабы не прибегать к внутренним или внешним займам для финансирования его дефицита. Именно этим объясняется наблюдаемая в последние годы тенденция сокращения бюджетных инвестиций в инфраструктурные проекты в большинстве стран мира (см. рис. 1). В этих условиях на повестку дня встал вопрос об институциональном обеспечении развития общественной инфраструктуры за счет притока частных инвестиций.

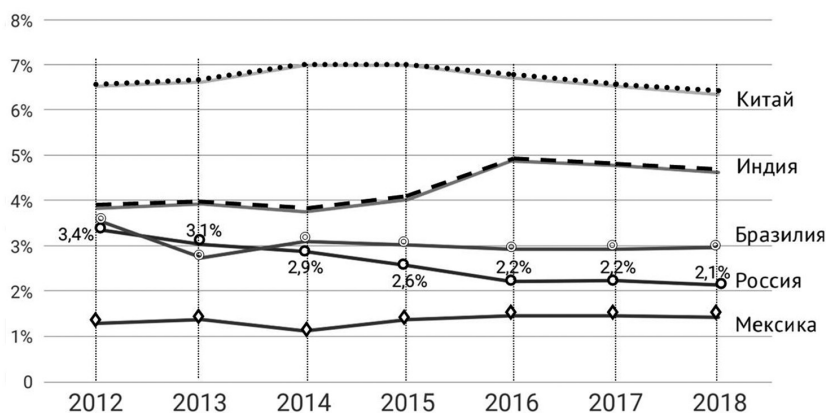


Рис. 1. Объем инвестиций в инфраструктуру по некоторым странам мира в 2012–2018 гг., в % от ВВП

Источник: [3, с. 15].

Эта общая для большинства стран проблема характерна и для России: по оценкам Всемирного банка, для обеспечения высоких темпов экономического роста в стране общие расходы на инфраструктуру в перспективе должны увеличиться до 4–5% ВВП в год (и превысить 4 трлн руб.) [3]. В ситуации, когда ни фондовые рынки, ни большинство российских коммерческих банков не могут адекватно выполнить функции по аккумулярованию сбережений и их трансформации в производственные инвестиции, а государству не удастся поддерживать инвестиционно-инновационные процессы, как и раньше, следует ожидать возрастания роли долговых финансовых обязательств при реализации инфраструктурных проектов [4; 5].

Масштабное строительство и реорганизация общественной инфраструктуры на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) возможно только в рамках системы взаимодополняющего долгосрочного финансирования со стороны:

- властных структур;
- институциональных инвесторов;
- инвесторов частных.

Все вложения в инфраструктуру в стране (и государственные, и частные), по нашей оценке, составляли в 2018 г. 5,9% ВВП, или 5,7 трлн руб. Минимальная дополнительная потребность инфраструктуры, по нашим расчетам, в 2020 г. достигнет 3 трлн руб., а для развития отрасли и экономики в целом необходимо порядка 6,5 трлн руб. Пока заложенные в бюджет суммы в течение трех лет не перекрывают даже минимальную потребность.

В России емкость рынка инфраструктурных ГЧП-проектов ежегодно растет практически на четверть с 2016 г. по настоящее время [6]. При этом объем инвестиционных обязательств частных партнеров вырос почти в 1,5 раза до 1,3 трлн руб. соответственно [7]. Однако потенциальная величина рынка инфраструктурных ГЧП-проектов *значительно больше* и оценивалась в 2,3 трлн руб. в 2017 г. При этом более четверти его сегмента представлено спросом на частные инвестиции. По экспертным

оценкам, обеспечить минимальный уровень развития страны возможно путем рыночного предложения не менее 300–500 ГЧП-проектов разных стоимостей в течение 5–10 предстоящих лет общей стоимостью как минимум в 6 трлн руб. [8].

Развитие механизмов привлечения частного капитала связано со стимулированием финансовых вложений в инфраструктуру средств институциональных инвесторов, с развитием разнообразных механизмов ГЧП, развитием рынка ценных бумаг и созданием ликвидного рынка инструментов рыночного финансирования инфраструктурных проектов. При этом *неизбежно будет расти роль финансового сектора* в обеспечении ресурсной базы инвестиций.

Специфика государства в качестве партнера частного бизнеса по рыночным транзакциям

Партнерство государства с частным бизнесом имеет существенные особенности по сравнению с частно-частным партнерством.

В современной рыночной экономике одновременно сосуществует множество разнообразных форм организации транзакций между частными компаниями (иерархиями). Разнообразие потенциальных форм партнерства государства и частного бизнеса в реализации обменных операций также велико. Однако *специфика ГЧП* предопределяется тем, что все его формы опосредуют транзакции с общественными благами, а финансирование их производства и предложения вменено в обязанность государства.

Отношения партнерства государства с частным бизнесом могут принимать разнообразные формы и имеют существенные особенности по сравнению с отношениями внутри самого частного сектора.

Таким образом, с теоретической точки зрения *доминирующая функция государства* как субъекта экономических отношений связана с производством и предложением общественных благ. Причем это обязательство перед обществом само же общество и вменило в обязанность государства. В отличие от частных благ эти блага обладают свойствами неконкурентности при их потреблении и неисключаемости из доступа к их потреблению. М. Блауг уточнял, что «их потребление может быть только совместным и равным: чем больше достается одному домохозяйству, тем больше, а не меньше, достается любому другому» [9, с. 549]. Производство общественных благ связывается как с социально значимыми отраслями, так и с отраслями, которые относятся к числу стратегически важных. Будучи, как правило, включенными в состав государственной собственности, они финансируются за счет средств государственного бюджета.

Помимо вышеназванных свойств общественных благ, их особенностью является то что в этих благах нуждается все общество без исключения, но при этом их производство не представляет интерес для частного бизнеса (или, если и представляет, то небольшой). Это зачастую связано с тем, что, как правило, инвестирование в производство общественных благ либо не приносит прибыли, либо приносит ее в очень

длительной перспективе и часто только при условии, что государство создаст особые условия, при которых частный бизнес сможет реализовать свой коммерческий интерес. В результате роль государства в его партнерстве с частным бизнесом в сфере общественных благ и услуг сводится к определению их необходимого количества и качественных параметров.

От государства зависят особенности конкурентных механизмов организации ГЧП в транзакциях, связанных с реализацией экономических и социальных функций государства. Другими словами, будучи мегарегулятором, оно как партнер по транзакции вынуждено имитировать рынок при организации экономических отношений с частным бизнесом. Так формируется *квазирынок как область функционирования ГЧП*, на котором и реализуются транзакции с общественными благами и услугами. Другими словами, кооперация государства и частных компаний в реализации экономических функций государства в части транзакций с общественными благами связано с необходимостью *нивелировать «провалы» государства* и использовать для этих целей преимущества рыночных форм организации экономической деятельности. Именно такую интеграцию усилий государства и частнопредпринимательских организаций в реализации транзакций с общественными благами принято называть государственно-частным партнерством.

При этом цель частных фирм не изменилась: они стремятся минимизировать транзакционные издержки для целей максимизации своей прибыли (чистых доходов). Целью государства также является минимизация транзакционных издержек, но для более эффективного использования выделенных обществом финансовых ресурсов (бюджетных доходов) для производства необходимого количества общественных благ должного качества.

Транзакционные издержки — основной фактор многообразия форм организации ГЧП

Формы государственно-частного партнерства в производстве общественных благ и услуг многообразны. Однако все они нацелены на *минимизацию транзакционных издержек*. Этот постулат очень важен, поскольку именно он объясняет объективное стремление и государства, и частного бизнеса объединить усилия в экономической сфере. Минимизация транзакционных издержек — это то, что единит мотивы и государства, и бизнеса при диаметральной противоположности их конечных целей (у государства — рост социально-экономической эффективности на макроуровне, у частного бизнеса — максимизация прибыли на микроуровне). Такое совпадение интересов партнеров в рамках ГЧП позволяет создавать предпосылки для ускорения темпов социально-экономического развития и роста благосостояния всего общества.

Итак, важнейшей категорией в трактовке отношений государственно-частного партнерства является категория *транзакции*, которую Дж. Коммонс считал «... наименьшей единицей измерения институциональной экономики» [10, с. 652]. В условиях увеличения многообразия

форм неперсонифицированных рыночных обменов как продавцы, так и покупатели сталкиваются со значительными издержками по организации актов купли — продажи своих товаров, которые Р. Коуз назвал «транзакционными» (от слова транзакция — рыночная сделка) [11]. С. Чен связывал «транзакционные издержки» с издержками организации обмена, которых не могло бы быть в экономике Робинзона Крузо [12, с. 52].

Доля транзакционных издержек в стоимости товара сегодня велика, а постоянное появление новых их разновидностей предопределяет *тенденцию их перманентного увеличения*. В связи с этим партнеры по транзакциям вынуждены согласовывать свои действия для минимизации транзакционных издержек. «Вечность» проблемы увеличения видов рассматриваемых издержек «увечковечивает» феномен партнерства экономических агентов в рыночном обмене. Партнеры будут всегда стремиться к тем механизмам, которые будут оптимизировать транзакционные издержки. В свою очередь, многообразие видов специализации и кооперации при организации рыночных транзакций делают практически безграничным набор форм организации партнерства, позволяющих минимизировать все новые и новые элементы транзакционных издержек.

Реализация рыночного партнерства: обмен правомочиями собственности как функция изменения транзакционных издержек

Многообразие форм партнерства обусловлено не только необходимостью минимизации разнообразных транзакционных издержек. В значительной степени оно связано с соответствующими изменениями правомочий собственности на объект рыночной транзакции. Д. Норт доказал, что цепочку зависимостей в процессе организации транзакций предопределяют изменения в экономических издержках и выгодах партнеров по рыночным транзакциям, которые генерируют дальнейшую дифференциацию правомочий собственности на объект обмена и необходимую для этого структуру формальных институтов [13, с. 73–74]. Другими словами, институционализация форм обмена между партнерами, включая ГЧП, предопределяется изменениями транзакционных издержек.

При этом, по мнению родоначальника экономики права Р. Познера, «юридические правила должны подражать рынку (эволюционно возникшим неформальным ограничениям)» или, «... способствовать установлению такого распределения прав собственности, которого достигал бы рынок при отсутствии транзакционных издержек» [14, с. 802]. В данном контексте формальные институты подчинены цели обеспечения прогресса рыночных отношений только в том случае, если права собственности специфицированы (институционализированы) государством и направлены на минимизацию транзакционных издержек партнеров по сделкам. Именно в этом смысле Р. Познер наделял двояким содержанием свое понимание системы формальных институтов как институционального имитатора рынка. Согласно позитивной теории

Р. Познера, система существующих институтов должна быть наиболее эффективной из всех возможных, а в категориях нормативной теории эту систему необходимо постоянно реформировать для целей достижения критерия эффективности.

Таким образом, понятие «собственность» целесообразно трактовать не в качестве цельной, неделимой категории, а в виде набора прав, которым распоряжается лицо (называемое собственником), как участник обмена экономической деятельностью и ее результатами [15]. Этот момент исключительно важен для трактовки условий реализации партнерства государства и частного бизнеса. Установив, что потенциальной сферой кооперации государства и частного бизнеса является сфера общественно значимых благ и услуг, необходимо было выделить из всего многообразия их целей ту, которая объективно обеспечивает их стремление к партнерству [16].

Эту мысль Х. Демсец выразил следующим образом: «Когда на рынке заключается сделка, обмениваются два пучка прав собственности. Пучок прав обычно прикрепляется к определенному физическому благу или услуге, но именно ценность прав определяет ценность обмениваемых товаров: вопросы, относящиеся к формированию и структуре компонентов пучка прав, предшествуют вопросам, которыми, как правило, заняты экономисты. Экономисты обыкновенно принимают пучок прав как данный и ищут объяснение, чем определяются цена и количество подлежащего обмену товара, к которому относятся эти права» [15, с. 347].

Речь идет о стремлении минимизировать транзакционные издержки, что невозможно сделать, если не трактовать собственность как комплекс правоотношений. Именно их партнеры могут делегировать друг другу для того, чтобы организовать такое сопровождение транзакций, при котором транзакционные издержки стремятся к минимуму [17].

Бюджетные ограничения национальных государств и возможности государственных финансов

Необходимость расширения и углубления партнерского взаимодействия государства и частного бизнеса в современных условиях многократно возросла в связи с общей тенденцией замедления темпов экономического развития практически всех стран мира и неэффективностью действий национальных государств по его ускорению.

Новое столетие ознаменовалось фундаментальными изменениями в функциях государства в национальных экономиках, количественные и качественные параметры которых до сих пор не получили удовлетворительного объяснения исследователей [18]. А между тем все более значительная часть национальных ВВП перераспределяется через механизм государственных финансов.

Так, например, динамика государственных доходов развитых стран мира в долях от ВВП демонстрирует их устойчивый рост в период с 2010 по 2020 гг. (см. табл. 1). Исключением является только Дания, которую отличают самые высокие среди развитых стран мира

доходы государства, оцениваемые в 2010 г. на уровне 54,0%, а в 2020 г. — 50,6% ВВП. Во всех остальных странах этой группы доли доходов государства в ВВП устойчиво возрастали в рассматриваемом периоде: во Франции, например, с 49,6 до 51,7% ВВП, а в США — с 29,1 до 30,8% ВВП (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Доходы консолидированных бюджетов развитых стран, 2010–2020, в % от ВВП

	2010	2015	2018	2019	2020
Australia	32,0	34,6	35,1	35,2	35,5
Austria	48,4	49,9	48,9	48,9	48,9
Belgium	49,3	51,3	50,4	50,1	49,9
Canada	38,4	39,8	39,4	39,5	39,5
Denmark	54,0	53,3	51,3	50,8	50,6
France	49,6	53,1	53,5	52,2	51,7
Germany	43,0	44,5	45,4	45,5	45,5
Italy	45,6	47,7	46,7	47,5	47,5
United Kingdom	35,3	35,6	36,7	36,7	36,6
United States	29,1	31,6	30,7	30,4	30,8
Global Average	34,9	36,5	36,3	36,1	36,4
G20 Advanced	33,7	35,7	35,4	35,3	35,5

Источник: [19, p. 111].

Что касается бюджетных расходов, которые обеспечивают государству выполнение его обязательств перед обществом, то тенденция их изменения за период с 2010 по 2020 г. имеет противоположную, в сравнении с вышеописанной, направленность [20] (см. табл. 2).

Так, за период с 2010 по 2020 г. доли государственных расходов в ВВП развитых стран мира сокращаются: в Дании — с 56,7 до 50,9% ВВП; во Франции — с 56,4 до 50,9% ВВП; в США — с 40,0 до 37,9% ВВП.

Судя по данным таблиц 1 и 2, государства в развитых странах мира стремятся сбалансировать доходы и расходы своих бюджетов относительно ВВП посредством механизма государственных финансов. Это связано с хроническим дефицитом бюджета этих стран, который косвенно свидетельствует о неэффективном расходовании значительной части ВВП, поступающей ежегодно в казну государства. Негативные последствия для национальной экономики связаны с увеличением государственного долга.

Т а б л и ц а 2

Расходы консолидированных бюджетов развитых стран, 2010–2020, в % от ВВП

	2010	2015	2018	2019	2020
Australia	37,1	37,4	36,8	36,3	35,7
Austria	52,8	51,0	49,2	49,0	49,1
Belgium	53,3	53,8	51,7	51,4	51,1
Canada	43,2	39,9	40,3	40,3	40,2
Denmark	56,7	54,8	52,1	51,3	50,9
France	56,4	56,7	55,9	55,3	53,7
Germany	47,3	43,9	44,0	43,8	43,8
Italy	49,9	50,3	48,2	48,4	47,8
United Kingdom	44,7	39,8	38,5	38,3	37,9
United States	40,0	35,2	36,0	36,3	37,9
Global Average	42,6	39,1	39,0	38,9	38,8
G20 Advanced	42,0	38,5	38,6	38,6	38,5

Источник: [19, p. 112].

Таким образом, разнонаправленные тенденции изменения государственных доходов и расходов относительно ВВП в развитых странах мира делают очевидной проблему *неэффективности деятельности государства* как с точки зрения текущего выполнения обязательств, так и с позиции ее мультипликации в параметрах накопленного государственного долга относительно ВВП (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Развитые страны: чистый долг консолидированного бюджета государства, 2010–2020 гг., в % от ВВП

	2010	2015	2018	2019	2020
Australia	3,9	17,8	19,2	18,7	17,3
Austria	60,5	58,0	51,9	49,4	47,5
Belgium	88,4	93,1	88,6	87,1	85,7
Canada	26,8	27,7	27,4	26,6	25,7
Denmark	15,1	16,2	16,5	16,4	16,1
France	73,5	86,5	87,0	86,9	85,8
Germany	60,9	51,2	41,5	38,1	35,1
Italy	104,7	119,5	118,5	116,5	114,1
United Kingdom	68,4	79,6	79,6	79,6	79,6
United States	70,1	80,5	81,4	82,7	76,2
Global Average	69,6	75,7	75,0	74,5	74,1
G20 Advanced	75,7	81,0	80,6	80,4	80,0

Источник: [19, p. 114].

Судя по параметрам чистого долга, накопленного всеми уровнями государственной власти в ведущих странах мира за период с 2010 г. по 2020 г., его величина в конце анализируемого периода позволяет поставить вопрос об общей угрозе государства как субъекта, расходующего значительную часть ВВП, созданного в рамках национальных государств. Действительно, к 2020 г., по прогнозам, только Дания (16,1% ВВП), Австралия (17,3% ВВП) и Канада (25,7% ВВП) смогут значительно сократить доли ВВП, в которых оцениваются долги государства в общих результатах годовой деятельности всего национального общества. По данным экспертов МВФ, в среднем этот показатель по всем развитым странам мира прогнозируется на уровне 80% ВВП, включая, например, 114,1% ВВП для Италии, 85,8% для Франции, 76,2% для США.

Поскольку несбалансированность системы государственных финансов в большей или меньшей степени типична для всех стран мира, можно ставить универсальный вопрос о *неэффективности деятельности современного государства* хотя бы в части хронического дефицита своего бюджета. Однако в современной экономике эту проблему следует анализировать в контексте универсальной тенденции замедления темпов роста всей глобальной экономики, включая развитые страны мира. Если в 2018 г., по данным МВФ, мировая экономика продемонстрировала экономический прирост на уровне в 3,6%, то уже в 2019 г. эксперты МВФ понизили прогноз по росту глобального ВВП в 2019 г. с 3,3% до 3,2%, а в 2020-м — с 3,6% до 3,5% соответственно [21]. Причем годовые показатели прироста экономики развитых странах мира прогнозировались еще более скромными, не превышающими 2% к 2020 г. (см. рис. 2).

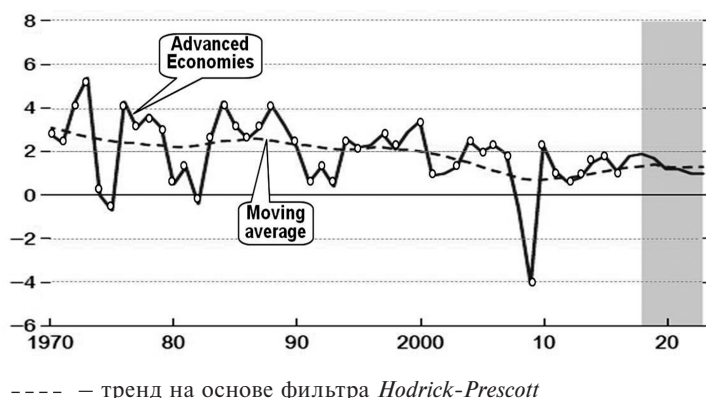


Рис. 2. Рост реального ВВП на душу населения, 1970–2020 гг., %

Источник: [19, р. 24]. .

Все приведенные выше данные позволяют высказать следующую гипотезу: если государство перераспределяет от 30 до 50% ВВП через систему государственных финансов в свою пользу и неэффективно использует эти средства, то его вклад в торможение экономического развития своей страны можно оценить на уровне этих долей бюджетных доходов и расходов в ВВП.

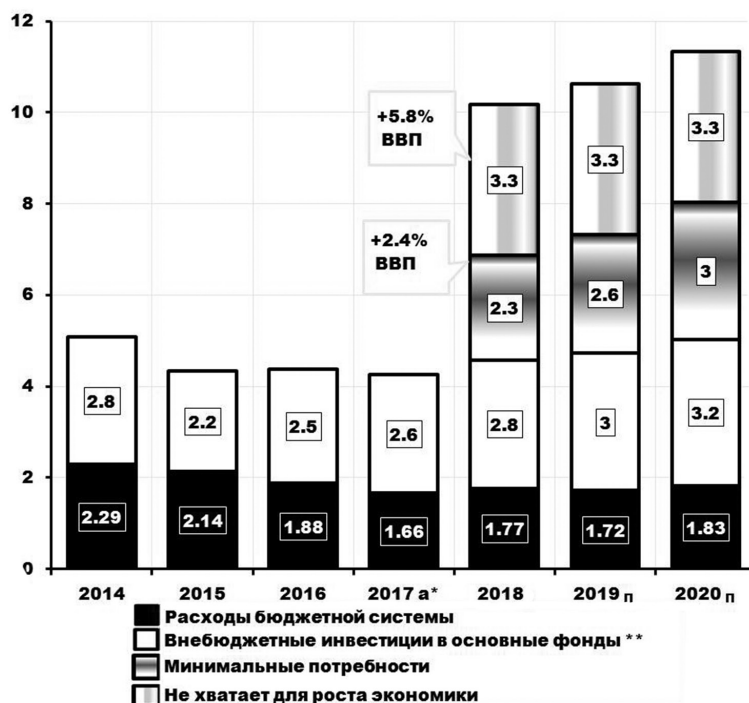
**Финансирование ГЧП-проектов в сфере общественной
инфраструктуры для целей экономического роста**

Другими словами, вклад национальных государств в динамику экономического развития своих стран можно оценить позитивно в случае ее ускорения и негативно — в случае ее замедления. Именно эти аргументы предопределили многократно возросшую значимость выбора факторов, которые способны повысить эффективность деятельности государства (хотя бы в части его бюджетных расходов). Не случайно, этой проблеме был посвящен первый саммит Всемирного экономического форума, который состоялся в сентябре 2017 г. На нем обсуждался механизм обеспечения устойчивого развития (*Sustainable Development Impact Summit*) стран мира, который единодушно был связан, в том числе с разнообразными формами организации ГЧП. По мнению экспертов, только механизмы партнерства государства и частного бизнеса позволят к 2030 г. достигнуть целей устойчивого развития (*Sustainable Development Goals*) и реализовать положения Парижского соглашения по климату. Такую значимость ГЧП следует трактовать в контексте необходимости формирования и расширения организационных структур партнерства (сотрудничества, кооперации) государства и частного бизнеса, потенциал которых огромен, а степень реализации незначительна.

Особенно остро проблема развития ГЧП стоит в странах с развивающимися рынками. В России, например, эксперты были едины во мнении, что годовой прирост ВВП в 2018 г. не превысил 1,5–1,7%. Однако оказались совершенно неожиданными оценки Росстата, в соответствии с которыми годовой прирост ВВП в 2018 г. достиг 2,3% [22]. Прогноз социально-экономического развития РФ как база для обоснования Федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020–2021 гг. предусматривает два его варианта — базовый и консервативный. В базовом сценарии в 2019 г. рост ВВП ожидается на уровне 1,3%. В последующие годы, благодаря реализации национальных проектов, проведению пенсионной реформы и осуществлению ряда мер, способствующих повышению инвестиционной активности, прогнозируется годовой прирост ВВП до 2% в 2020 г. и до 3% в 2021 г. [23]. Что же касается западных экспертов, то представители Всемирного банка прогнозируют рост российской экономики в 2019 г. на 1,8%, а специалисты ОЭСР ухудшили ранее сделанный прогноз роста ВВП России в 2019 г. с 1,8% до 1,6%. В этом случае Россия в перспективе до 2020 г. будет вдвое уступать средним темпам прироста глобальной экономики. Причем факторы роста российской экономики останутся практически неизменными, но их вклад в динамику ВВП заметно уменьшится вследствие сокращения отдачи от масштаба. На этом фоне повышение эффективности государства за счет привлечения частных инвесторов к решению общественных проблем и экономии средств государственного бюджета может послужить весомой предпосылкой повышения показателей экономического роста России [24].

Однако финансовые проблемы реализации инфраструктурных проектов в России стоят очень остро (см. рис. 3). Помимо этого, воз-

возможности расширения ГЧП наталкиваются на значительный пласт организационных проблем, решение которых требует фундаментальных научных обоснований.



* Расчет инвестиций в инфраструктуру в денежном выражении сделан по ежемесячным отчетам Федерального казначейства. При оценке инвестиций не учитывались расходы на оборонный сектор и взносы в уставные капиталы госкомпаний.

** Внебюджетные вложения в инфраструктуру оценивались на основе данных о структуре инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности: этот показатель был очищен от расходов на строительство недвижимости, инвестиций, которые делают промышленные предприятия, обрабатывающие производства, сельскохозяйственный сектор, от финансовых операций и торговли. В эту категорию вошли инвестиции госбанков и госкомпаний, частного бизнеса, инвесторов из-за рубежа.

Рис. 3. Динамика структуры финансирования инфраструктурных проектов с учетом потребностей в инвестициях инфраструктуры в России за период 2014–2020 гг., трлн руб.

Источник: [3], данные Росстата, Казначейства, World Bank.

Перспективы развития ГЧП-проектов в России связаны прежде всего с состоянием формальных институтов, созданных государством для обеспечения этого направления расходования бюджетных средств. Речь идет о характеристиках российского финансового рынка, который в совокупности с большинством российских коммерческих банков не может адекватно выполнять функции по аккумулированию сбережений и их трансформации в производственные инвестиции. А это касается самой важной стадии реализации инфраструктурных проектов — их

финансирования. Если это не в состоянии сделать финансовый рынок и банковская система, то главная нагрузка ложится на государство, которое должно взять на себя основную долю нагрузки по инвестированию инфраструктурных ГЧП-проектов. Однако бюджетная консолидация в современных условиях лимитирует такую возможность государства, в результате оно вынуждено моделировать такие формальные институты, которые способны были бы структурировать сегмент долговых финансовых обязательств по поводу реализации инфраструктурных проектов на российском финансовом рынке [4; 5].

Масштабное строительство и реорганизация общественной инфраструктуры в стране возможны только в рамках системы взаимодополняющего долгосрочного финансирования со стороны властных структур, институциональных и частных инвесторов. Другими словами, при условии консолидации бюджетных фондов государство должно изменить структуру финансового рынка, обеспечить формальными институтами и сформировать необходимое нормативное регулирование сегмента долгового финансирования под публичные инфраструктурные ГЧП-проекты, институционализировать соответствующий инструмент опосредования отношений между участниками гибридных соглашений в форме ГЧП-проектов, например инфраструктурные облигации, определить возможность участия в пуле инвесторов для институциональных игроков и инвесторов, возвративших в страну свои капиталы в связи с антироссийскими санкциями и т.п.

Характеризуя в целом состояние сектора ГЧП-проектов в сфере инфраструктуры в России следует отметить, что, с одной стороны, спрос на профессионально подготовленные инфраструктурные проекты есть, и он значительный, включая потенциальных инвесторов, которые могли бы вложиться в них; потенциал предложения инфраструктурных проектов – фактически безграничный, учитывая состояние сохранившихся еще с советских времен инфраструктурных объектов. Однако, с другой стороны, широкомасштабного развития проектов не происходит. Главная причина – *отсутствие в стране адекватной базы формальных институтов*, способных обеспечить низкие транзакционные издержки развития таких проектов, сократить неопределенность и риски их реализации. Другими словами, речь идет о неадекватном выполнении государством функции предоставления общественных благ и услуг в форме обеспечения соответствующих формальных институтов, обеспечивающих эффективное ГЧП в сфере развития общественных инфраструктурных проектов.

Эмпирические оценки

Теоретически исследуя ГЧП, автор выделил три его базовые формы, представленные такими организационными структурами (инфраструктурными матрицами) [25]:

1) квазирынок (в форме контрактной системы размещения государственного заказа (включая государственные закупки);

2) иерархия (образуется путем передачи активов, по версии Всемирного банка [26]). Она представлена российскими вертикально интегрированными структурами и компаниями с государственным участием (от 20 до 100% акционерного капитала), государственными корпорациями и институтами развития [27], а также ГУПами и МУПами;

3) гибридные соглашения (ГЧП при реализации капиталоемких общественно значимых долгосрочных проектов чаще всего в общественной инфраструктуре). Наиболее распространенной формой гибридных соглашений в России и странах мира стала концессия.

Именно с ускоренным развитием гибридных форм ГЧП связывают перспективу решения финансовых проблем государства и стабилизации роста национальных экономик. Автор сделал гипотетическую оценку того макроэкономического выигрыша, который может быть получен в России, если удастся расширить масштабы развития гибридных соглашений в сфере общественной инфраструктуры. Судя по данным *рисунка 4*, для полноценного развития национальной инфраструктуры к 2020 г. потребуется около 12 трлн руб., государство располагает финансовыми ресурсами на уровне 2 трлн руб. (1/6 часть).

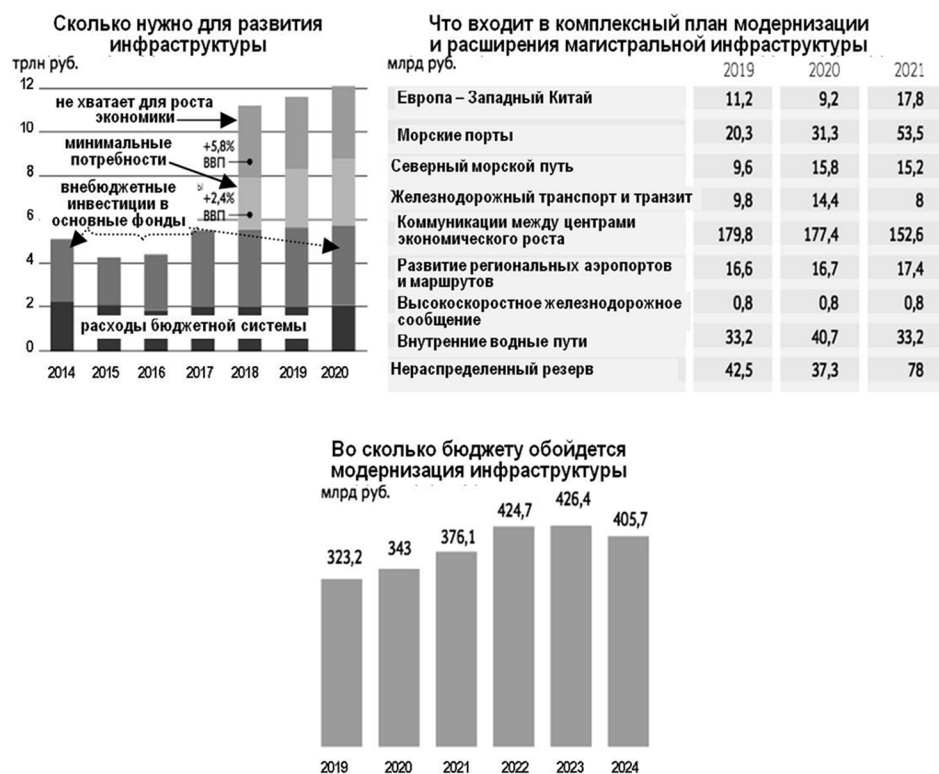


Рис. 4. Перспективы развития инфраструктуры в России за период 2019–2020 и финансовые возможности государства в 2019–2024 гг.

Источник: [3], Проект Федерального бюджета на 2019–2021 гг.

Частные инвесторы готовы вложить в инфраструктурные проекты на условиях ГЧП почти вдвое больше (около 4 трлн руб.) в 2019–2020 гг. Но даже этих средств будет недостаточно для обеспечения роста национальной экономики в 2020 г., поскольку необходимо привлечь дополнительно еще почти 6 трлн руб. Таким образом, потенциал предложения инфраструктурных проектов на базе ГЧП практически безграничен, учитывая полную амортизацию построенных еще в СССР инфраструктурных объектов.

Следовательно, основная проблема, как ни странно, связана с *отсутствием предложения государством* профессионально подготовленных инвестиционных проектов в рамках ГЧП, необходимого институционального их сопровождения, обеспечивающего низкие транзакционные издержки и исключение рисков финансовых потерь для частных инвесторов в будущем. Другими словами, именно *государство неадекватно подходит к факторам, обеспечивающим быстрое развитие гибридных форм ГЧП*. Причем эту ситуацию можно радикально изменить, если государство переориентирует свои усилия в развитии национальной инфраструктуры со стремления увеличить бюджетные расходы на гибридные ГЧП проекты и станет развивать финансовые инструменты привлечения частных инвестиций. Сегодня амбициозной считают цель привлечения одного рубля частных инвестиций на один бюджетный рубль в инфраструктурные ГЧП проекты. Но, сделав нормативной практикой увеличение этого соотношения до 2 (или более) внебюджетных рублей на 1 бюджетный рубль, государство способно решить проблему ускоренного развития страны к 2021 г. без увеличения дефицита бюджетных средств.

По расчетам экспертов *InfraONE*, использование альтернативных форм государственной поддержки инфраструктурных ГЧП проектов привлечет дополнительные инвестиции на уровне 0,34–1% ВВП в ближайшие 3 года [3].

Автор оценил три сценария на основе согласованной государством и частным бизнесом гибридной формы организации ГЧП. Они различаются той экономической отдачей, которую может обеспечить гибридное соглашение об инфраструктурном ГЧП в случае соблюдения соотношения между бюджетными и внебюджетными инвестициями как 1 к 1; 1 к 1,5 и 1 к 3 (см. табл. 4).

Эти данные свидетельствуют о наличии значительного финансового рычага, которым может воспользоваться государство, привлекая внебюджетные инвестиции в инфраструктурные ГЧП проекты. При соотношении бюджетных и внебюджетных инвестиций как 1 к 1 капитальные инфраструктурные возможности государства только за счет федеральных источников увеличиваются в 2 раза, при соотношении 1 к 1,5 — капитальные расходы государства увеличиваются в 3 раза, а в последнем случае (при соотношении 1 к 3) потенциал капитальных бюджетных расходов возрастает в 4 раза.

Т а б л и ц а 4

Оценка эффекта от масштаба при различных вариантах привлечения внебюджетных средств

Год	Средняя эластичность ВВП по расходам федерального бюджета	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета, млрд руб.	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета при условии привлечения на 1 бюджетный руб. 1 внебюджетного руб., млрд руб.	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета при условии привлечения на 1 бюджетный руб. 1,5 внебюджетных руб., млрд руб.	Эффект от масштаба в случае капитальных расходов федерального бюджета при условии привлечения на 1 бюджетный руб. 3 внебюджетных руб., млрд руб.
2012	1,042343	589,716318	1179,432637	1474,290797	2358,865275
2013	1,042343	571,729627	1143,459255	1429,324068	2286,918509
2014	1,042343	726,468372	1452,936744	1816,17093	2905,873489
2015	1,042343	686,652759	1373,305518	1716,631898	2746,611036
2016	1,042343	628,574590	1257,149181	1571,436476	2514,298362
2017	1,042343	594,792800	1189,585601	1486,982002	2379,171203
2018	1,042343	609,770761	1219,541524	1524,426905	2439,083048
2019 (прогноз)	1,042343	604,559046	1209,118092	1511,397615	2418,236184

Источник: рассчитано автором на основе данных Росстата за соответствующие годы.

Если соотнести изменение финансовых возможностей государства, оперируя данными капитальных расходов федерального бюджета и сопоставить их с отдачей в показателях роста ВВП, то она будет еще выше в связи с коэффициентом эластичности ВВП по расходам федерального бюджета, который больше единицы на всем протяжении анализируемого периода. Наглядно эти соотношения представлены в динамике на рисунке 5.

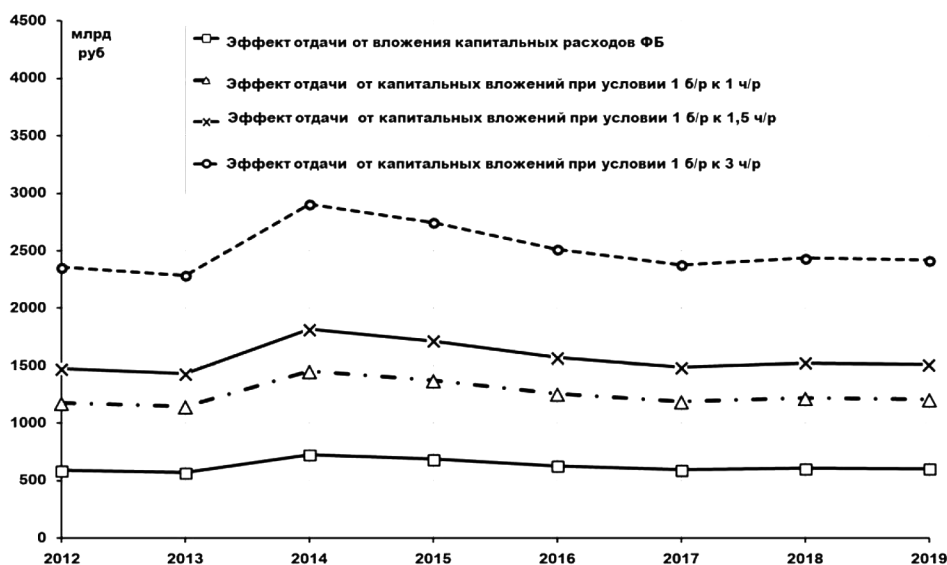


Рис. 5. Динамика эффекта от масштаба при различных вариантах привлечения внебюджетных средств (на 1 руб. расходов федерального бюджета)

Источник: рассчитано автором на основе данных таблицы 4.

Проведенные расчеты доказывают исключительную *эффективность гибридных форм организации ГЧП* в реализации долгосрочных общественно значимых капиталоемких ГЧП проектов в сфере инфраструктуры. А в условиях ориентации правительства на бюджетную консолидацию развитие как базовых форм организации ГЧП, так и их разнообразных потенциально реализуемых вариантов может реально решить проблему стабилизации темпов роста российской экономики.

Заключение

В статье разработан подход к ГЧП как к наиболее эффективному инструменту обеспечения развития общественной инфраструктуры за счет ее финансирования не столько из средств государственного бюджета, сколько путем привлечения внебюджетных фондов. В условиях замедления глобального экономического роста развитие общественной инфраструктуры на базе разнообразных форм ГЧП эксперты оценивают как важный фактор реального социального и экономического прогресса общества.

С годами потребность в ГЧП-проектах увеличивается, что обусловлено объективными обстоятельствами, к которым можно отнести следующие: дефицит бюджета и рост государственного долга, увеличение доли ВВП, перераспределяемой в пользу государства, и неэффективность ее использования в показателях годового прироста ВВП, торможение темпов экономического роста и отсутствие у государства финансовых возможностей ускоренно развивать общественную инфраструктуру, которая в условиях стагнации признана главным драйвером экономического роста.

Расширение инвестиционных проектов на базе ГЧП позволяет получить мультипликационный эффект бюджетных капиталовложений, что продемонстрировано на примере инвестирования в общественную инфраструктуру в России. При этом речь не идет об увеличении бюджетных расходов на инфраструктурные проекты. Достаточно сформировать институциональные условия, привлекательные для частных инвесторов, включая институциональных игроков, в части сокращения транзакционных издержек, повышения уверенности партнеров государства в стабильности получения долгосрочной отдачи от инвестиционных проектов в сфере общественной инфраструктуры. В результате возникает возможность довести соотношение бюджетного и частного финансирования инфраструктурных проектов пропорции 1 к 1 до соотношения 1 к 3. Это позволит решить парадоксальную для российского рынка инфраструктурных проектов ситуацию, когда спрос на профессионально разработанные инвестиционные проекты значительно превышает их предложение. И главным субъектом, разрешающим этот парадокс, является государство. К примеру, только от него зависит возможность появления на рынке инфраструктурных проектов необходимых мультифинансовых инструментов, с помощью которых можно было бы привлечь внебюджетные средства, нужные объемы которых имеются на рынке. А это требует создания необходимого институционального обеспечения, которое только и может ускорить развитие инфраструктурных ГЧП-проектов в России. Только решив множество сопутствующих проблем экономического, финансового и институционального порядка, государство сможет создать среду для развития партнерских отношений с частным бизнесом, способствующую успешной реализации широкомасштабных долгосрочных инвестиционных проектов и доведению их количества до уровня, необходимого для ускоренного экономического роста страны.

Список литературы

1. IMF. World Economic Outlook. July 23, 2019. URL: <https://www.ranepa.ru/eng>
2. World Bank. Restoration of the Russian Economy: How Stable are the Growth signs? // WB. Report on the Russian Economy. 2017. N 38. November. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28930/30-11-2017-17-58-52-for-webNovFINALRERENGfull.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
3. Инвестиции в инфраструктуру 2018. Аналитический обзор: Итоги 2017 г. Прогноз на 2018–2019 гг. М.: InfraONE, 2018. URL: https://infraone.ru/analitika/infraone_sochi_2018.pdf

4. Global Lessons on Financing Infrastructure. Infrastructure Round Table. Lagos. 2013. August 5. URL: http://www.sec.gov.ng/files/SEC.%20COMM%20DAY%201/Infrastructure%20roundtable_McKinsey%20presentation.pdf
5. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство как антикризисная мера // Институты и механизмы государственного регулирования экономики: сборник / под. ред. А.Е. Городецкого, А.Г. Зельднера, С.В. Козловой. М.: ИЭ РАН, 2012. С. 23–35.
6. Зедина Ю.А. Партнерство государства и бизнеса в сфере производства и реализации общественных благ // Федерализм. 2014. № 4. С. 90–93.
7. Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру. Аналитический обзор: Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП 2018–2019 гг. М.: РОСИНФРА, 2019. URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/obzor240419.pdf>
8. Мереминская Е. ГЧП не пришло на смену государству // Ведомости. 2017. 01 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/06/01/692466-gchp>
9. Адамчук О., Папченкова М. Правительство придумало способ построить инфраструктуру в рассрочку // Ведомости. 2017. 28 ноября. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/11/28/743286-infrastrukturu-rassrochku>
10. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М.: Дело ЛТД, 1994. 720 с.
11. Commons J. Industrial Economics // American Economic Review. 1931. Vol. 21. № 4. P. 648–657.
12. Coase R.H. The Nature of the Firm // Economica. 1937. V 4. N 5. P. 386–405.
13. Chueng S.N.S. The Myth of Social Costs. 1978. L.: Institute of Economic Affairs. 96 p.
14. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
15. Posner R.A. Economic Analysis of Law. NY: A Division of Aspen Publishers. Inc., A Wolters Kluwer Company. 1998. 802 p.
16. Demsetz H. Toward a Theory of Property Rights // American Economic Review. 1967. V 57. N 2. P. 347–359.
17. Pejovich S. Fundamentals of Economics: A Property Rights Approach. Dallas: The Fisher Institute, 1981.
18. Tomanoff P.G. Theory of Market Failure // Kyklos. 1984. V 37. N 4. P. 529–541.
19. Tanzi V. Government Versus Markets: the Changing Economic Role of the State. Cambridge: Syndicate of the Press of the University of Cambridge, 2011. 392 p.
20. IMF Fiscal Monitor. Capitalizing on Good Times. Washington: IMF, 2018. April. 142 p.
21. Garcia-Escribano M., Liu C.Y. Expenditure Assessment Tool (EAT). Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals 17/06. International Monetary Fund. Washington, DC, 2017. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/TNM/2017/tnm1706.ashx>
22. Still Sluggish Global Growth // IMF. World Economic Outlook. July 23, 2019. URL: https://www.elibrary.imf.org/view/binarys/English_July_2019_Update
23. ЦМАК. Тезисы об экономике. 2018 г. Итоги. Выпуск 7. 09.04.2019. URL: <http://www.forecast.ru>
24. Прогноз социально-экономического развития РФ на период 2019–2021 гг. МЭР РФ. URL: <https://www.bigpowernews.ru>
25. Vaslavskiy Y., Vaslavskaya I. Infrastructure Public-Private Partnership Projects: Budget Consolidation Policy in Russia and Government Expenditures Efficiency Increase // Modeling Economic Growth in Contemporary Russia, edited by Bruno S. Sergi. Bingley: Emerald Publishing, 2019. P. 203–232.
26. Ваславский Я.И., Ваславская И.Ю. Государственно-частное партнерство: институциональный подход. М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 2019. 412 с.

27. The World Bank Group. Private Participation in Infrastructure Projects Database // The Public-Private Infrastructure Advisory Facility. 2008. July. URL: <https://ppi.worldbank.org>

28. Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 45–79.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF SOCIALLY SIGNIFICANT INFRASTRUCTURE

Public-private partnership (PPP) has turned to become a constantly replicated stamp, which is widely used both in Russia and abroad. PPP is associated with the forms of organization of economic cooperation between the state and the private business, which bring benefits to both partners: the state develops public infrastructure (public good), saving budgetary funds and focusing on the experience of private investors; private investors use a stable “risk-free” sphere of their investments with a stable long-term rate of return under the patronage of the state. However, in Russia as well as in other countries of the world, PPP projects are expanding slowly, especially in socially significant infrastructure as a powerful driver of future economic growth. In this regard, the problem of creating the conditions necessary to ensure the multiplier effect of budget financing of public infrastructure in conditions of a deficit of public finances is becoming especially urgent. It is advisable for the state to use budget financing not to invest in PPP projects, but to ensure the interests of private investors, including institutional players.

Keywords: budget deficit, capital expenditures of budget funds, formal institutions, public-private partnership, socially significant infrastructure projects

JEL: E22, H54

Дата поступления – 19.08.2019 г.

ВАСЛАВСКИЙ Ян Ильич

кандидат политических наук, доцент кафедры Политической теории; ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» / проспект Вернадского, д. 76, г. Москва, 119454.
e-mail: vaslavsky@yandex.ru

VASLAVSKIY Yan

Ph.D. in Political Science, Associate Professor, Department of Political Theory; Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) / 76, Vernadskogo prospekt, Moscow, 119454.
e-mail: vaslavsky@yandex.ru

Для цитирования:

Ваславский Я. Государственно-частное партнерство: перспективы развития общественно значимой инфраструктуры // Федерализм. 2019. № 4. С. 75–94.