

УДК 338

ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Молодых В.А.,

Санкт-Петербургский университет МВД Российской Федерации, Санкт-Петербург,
email: v.a.molodyh@yandex.ru

Аннотация. Инвестиционные проекты, связанные с финансированием инфраструктуры, необходимо рассматривать как инструмент экономической политики государства, с помощью которого можно достичь долгосрочных национальных и региональных целей социально-экономического развития. Такая политика включает в себя идентификацию, выбор, реализацию и оценку целесообразности использования механизма государственно-частного партнерства в рамках стратегических целей обеспечения экономической безопасности. В статье обосновывается возможность использования рыночно-ориентированных подходов к принятию решений в политике финансирования инфраструктуры в государственном секторе, что повысит эффективность расходования бюджетных средств. Использование накопленного опыта в поиске оптимальных форм взаимодействия между государством и бизнесом в рамках ГЧП является необходимым условием успешной реализации крупномасштабных инвестиционных проектов по развитию инфраструктуры.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиционный проект, инфраструктура, экономическая политика.

ASSESSMENT OF THE POSSIBILITY OF USING THE MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SYSTEM OF ENSURING ECONOMIC SECURITY

Molodykh V.A.,

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
St. Petersburg,
email: v.a.molodyh@yandex.ru

Abstract. Investment projects related to infrastructure financing should be considered as an instrument of the state's economic policy, with the help of which it is possible to achieve long-term national and regional goals of socio-economic development. Such a policy includes the identification, selection, implementation and assessment of the feasibility of using a public-private partnership mechanism within the framework of strategic goals to ensure economic security. The article substantiates the possibility of using market-oriented approaches to decision-making in the policy of financing infrastructure in the public sector, which will increase the efficiency of budget spending. The use of accumulated experience in the search for optimal forms of interaction between government and business within the framework of PPP is a prerequisite for the successful implementation of large-scale investment projects for infrastructure development.

Keywords: public-private partnership, investment project, infrastructure, economic policy.

Наличие развитой капитальной инфраструктуры как необходимого условия обеспечения экономической безопасности является общеизвестным фактом. В течение долгого времени многие государства были в состоянии в полном объеме обеспечивать финансирование крупномасштабных инвестиционных проектов только за счет бюджетных средств. Однако, начиная с периодов энергетических кризисов 1990-х годов, и особенно во время мирового финансового кризиса 2008 года, многие страны, особенно развивающиеся экономики, не могли в достаточной степени обеспечить бюджетное софинансирование строительства новой или модернизации существующей инфраструктуры.

Растущие демографические изменения и потребности общества усугубили существующий дисбаланс между спросом и предложением, а реакция органов власти на растущие фискальные кризисы привела к сокращению расходов бюджета, что повлекло недоинвестирование в развитие капитальной инфраструктуры [1]. Результатом этого стало замедление экономического роста и ухудшение качества жизни. В настоящее время большинство стран не может адекватно финансировать текущие потребности в реализации крупномасштабных проектов без участия частного сектора механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) как варианта реализации инвестиционной политики государства. Без государственных стимулов частный сектор часто недоинвестирует в развитие инфраструктуры, так как он не заинтересован в реализации проектов с низкой рентабельностью и большим сроком окупаемости.

Результаты исследования

Государственно-частное партнерство определяется как ряд долгосрочных, официальных технических, операционных и экономических договорных партнерских соглашений между государством и частным сектором, в которых последний принимает более активное участие за счет предоставления финансовых средств, по сравнению с традиционными инвестиционными проектами по схеме «проектирование-строительство» (ПТС) [8].

Классическая форма реализации инфраструктурного проекта включает в себя государственный контракт, ориентированный на все этапы проектирования, строительства, эксплуатации и финансирования, а также надзор, при этом частный сектор участвует ограниченным, заранее определенным образом [5]. Традиционный подход к государственным контрактам без механизма ГЧП представляет собой такую форму поставки инвестиционных ресурсов, где органы власти платят за капитальный актив некоторой комбинацией своих собственных средств из федерального бюджета, которое, в конечном итоге, погашается за счет дополнительных доходов в результате роста фискального потенциала.

Когда доступно традиционное финансирование капитальной инфраструктуры, государственное учреждение либо проектирует ее собственными силами, либо заключает контракт с частным подрядчиком. Его выбор обычно основывается на основе организации торгов и отбора предложения по соотношению критерия «цена—качество», а подрядчик, выигравший торги, занимается проектировкой проекта. На следующем этапе закрепляется другой подрядчик, при этом органы власти обеспечивают эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры, или они могут заключить соответствующий контракт.

Существует множество определений ГЧП, так как есть специфика в договорных отношениях и в реализации контрактов. Данные различия особенно актуальны

в формах ГЧП, включающих разделение собственности на капитальную инфраструктуру, а также выявление и разделение риска между государственными и частными подрядчиками, что зависит от формы ГЧП и договорных отношений между субъектами, которые определяются на основе континуума финансирования и модернизации инфраструктуры за счет государственного и частного капитала, с соответствующим распределением прав и обязанностей [9]. Одной из самых распространенных форм ГЧП является та, в которой частный инвестор соглашается проектировать и строить инфраструктуру от имени государственного партнера в целях предоставления сопутствующих товаров или услуг, за которые в конечном итоге несет ответственность публичный партнер.

В рамках договорных соглашений государству целесообразно использовать ГЧП в следующих случаях:

- требуется финансирование и реализация инфраструктурного проекта, на который у государства отсутствуют в нужном объеме бюджетные ресурсы;
- требуется снижение затрат на строительство или обслуживание инфраструктуры за счет повышения эффективности частного сектора;
- необходимости контроля сроков осуществления капитальных затрат;
- поиска баланса в достижении данных целей.

Развитие государственной капитальной инфраструктуры обычно осуществляется в рамках стандартного процесса закупок, регулируемого законом и нормативными актами на всех этапах реализации инвестиционного проекта, таких как проектирование, строительство, эксплуатация и техническое обслуживание [6]. В этом стандартном процессе закупок государство владеет инфраструктурой, но заключает отдельные контракты на каждую фазу реализации инвестиционного проекта, часто с разными подрядчиками.

При традиционной организации процесса закупок для целей развития капитальной инфраструктуры органы власти заключают контракты с несколькими частными подрядчиками [2]. Они представляют проект строительства или модернизации инфраструктуры, а затем реализуют его (часто силами отдельного подрядчика). Ее эксплуатация и обслуживание также осуществляется в рамках процесса государственных закупок.

Основным преимуществом ГЧП при реализации инфраструктурных проектов является то, что государство заключает один долгосрочный контракт с единственным частным подрядчиком, в отличие от нескольких различных соглашений с множеством подрядчиков в рамках традиционной модели инвестирования через механизм закупок. Партнерство более эффективно как для государства, так и для частного сектора, так как долгосрочный характер договорных отношений в рамках ГЧП позволяет всем участникам проекта иметь возможность планировать, составлять бюджет и выделять долгосрочные ресурсы для строительства или модернизации инфраструктуры.

В договорном соглашении ГЧП государство обычно сохраняет право собственности на инфраструктуру, а частному подрядчику отводится гораздо более значительная роль в управлении по сравнению со стандартным процессом закупок [3]. Например, в форме ГЧП «Строительство-Эксплуатация-Обслуживание» правительство заключает контракт с одним частным подрядчиком на строительство капитальной инфраструктуры, и далее на ее эксплуатацию и обслуживание в течение определенного количества времени в обмен на поток доходов в течение

ние срока действия контракта, используя либо сборы с пользователей, либо платежи за доступ к инфраструктуре.

В традиционной системе закупок органы власти заключают контракты со многими различными частными подрядчиками, тогда как в рамках ГЧП напрямую заключается контракт с одним частным инвестором, который, в свою очередь, несет ответственность за завершение проекта. Поскольку он полностью отвечает за его реализацию, включая любые перерасходы средств, частный подрядчик более мотивирован минимизировать расходы, чем при традиционной системе закупок.

Помимо мотивации частного подрядчика минимизировать затраты, органы власти предоставляют более разнообразные виды услуг, при этом государство часто не имеет необходимого опыта в реализации инфраструктурных проектов. Обоснованием для использования механизма ГЧП в этом случае является то, что частный подрядчик может реализовать инфраструктурный проект более эффективно и с меньшими затратами. Бизнес имеет высокий эффект от экономии масштаба и объема, потому что деятельность по строительству или модернизации капитальной инфраструктуры является более узконаправленной, чем основные виды деятельности органов власти или государственных компаний. Следовательно, государство может получить выгоду, используя навыки частного партнера и тем самым повысить эффективность расходования бюджетных средств в рамках ГЧП при реализации инфраструктурных проектов и последующей эксплуатации капитальных объектов.

Частные подрядчики также более мотивированы на максимизацию прибыли, поэтому они осуществляют более эффективные операции по строительству или модернизации капитальной инфраструктуры, а также предоставляют услуги, основанные на менее жестких бюрократических правилах, которые обычно используются в органах власти. Кроме того, у бизнеса могут быть более низкие затраты на зарплату сотрудников, чем в государственном секторе. В результате крупные инфраструктурные проекты, реализуемые государством, часто обходятся дороже, чем изначально было заложено в бюджете, поскольку они не могут показывать эффективность бизнеса.

Правительства развитых и особенно развивающихся стран не могут позволить себе финансировать растущие потребности в модернизации капитальной инфраструктуры исключительно за счет налоговых поступлений и финансовой помощи международных организаций. В силу роста актуальности данной проблемы крупные типы капитальной инфраструктуры обычно требуют использования какого-либо определенного контрактного соглашения ГЧП. Они также используются органами власти для изменения, восстановления или расширения существующей государственной капитальной инфраструктуры или для монетизации неэффективных объектов и обеспечения государственного бюджета дополнительными доходами. В этом случае доход от передачи государством своего неотъемлемого права на эксплуатацию капитальной инфраструктуры (т. е. концессии) должен быть достаточным для оправдания будущей потери постоянного дохода от платы за пользование инфраструктурой, собственность на которую была передана частному лицу.

Фазы проекта капитальной инфраструктуры обычно состоят из крупных капитальных затрат, которые могут превышать миллиарды рублей, распределенных на несколько лет. В зависимости от формы контрактного соглашения ГЧП государство гарантирует либо оплату строительства объектов инфраструктуры, либо разрешение частному подрядчику собирать плату с пользователей, например, в кон-

цессионном партнерстве. Поскольку ГЧП стало основным вариантом реализации инфраструктурных проектов, а органы власти стали все более зависимыми от частного сектора в финансировании ее строительства и модернизации, основное внимание должно быть уделено политике оптимального использования бюджетных средств. Она должна фокусироваться на решении либо финансировать капитальную инфраструктуру посредством традиционных подходов, например, с использованием освобожденных от налогов облигаций, либо реализовывать инфраструктурный проект посредством ГЧП.

Выбор варианта ГЧП в рамках политики модернизации инфраструктуры заключается в следующем:

- иметь более эффективную и действенную программу общего планирования, управления и составления бюджета капиталовложений;
- обеспечивать в рамках бюджета капиталовложений требуемый уровень инвестиций;
- более эффективно управлять использованием долгосрочного долга;
- обеспечивать более высокую общественную ценность;
- искать оптимальный баланс между традиционными способами финансирования государственных капиталовложений (долгосрочный долг, акционерное финансирование и резервы капитала).

На глобальном уровне существуют возможности для инвестирования в капитальную инфраструктуру, тогда как частные инвесторы на практике не в полной мере используют эти возможности, как правило, из-за неэффективной государственной политики по финансированию инфраструктурных проектов. Такие инвестиции могут представлять определенные риски для частных инвесторов даже при обычных обстоятельствах. Выбор использования одного частного партнера через соглашение о ГЧП с органами власти в рамках политики развития инфраструктуры является относительно новой практикой для многих стран.

Как на национальном, так и на субнациональном уровнях связь между политикой финансирования государственной инфраструктуры и нормативно-правовыми и институциональными рамками является основой для смягчения рисков, а также привлечения и сохранения частных инвестиций в реализацию крупномасштабных проектов [4]. Такая связь между политикой и ее институциональными рамками делает финансирование и предоставление капитала для реализации таких проектов более привлекательными в рамках ГЧП для частных инвесторов, так как в этом случае цели органов власти (эффективность и результативность) совпадают с бизнесом.

Облегчение доступа инвесторов к бюджетным ресурсам и установление равных условий для финансирования и предоставления государственной поддержки также дает частным подрядчикам и инвесторам дополнительные преимущества при реализации инфраструктурных проектов через механизм ГЧП. Политика финансирования реализуется в рамках разработанных планов, таких как национальные стратегии обеспечения экономической безопасности, концепции социально-экономического развития. Эти планы обеспечивают защиту инвесторов, формальные институциональные системы для разрешения споров по контрактам и ясность относительно обстоятельств, при которых договорные условия могут быть пересмотрены.

ГЧП включают сочетание как государственного, так и частного контроля над правами на имущество, такое, как инфраструктура. Данная интеграция государственно-частного контроля может значительно повысить сложность отношений

между участниками ГЧП на протяжении всего срока действия контракта. Чем шире рассредоточен контроль собственности, тем выше транзакционные издержки правительства, эффективно контролирующего бизнес, который управляет объектами инфраструктуры по договору ГЧП.

Более высокие транзакционные издержки особенно актуальны в отношении продвинутой формы концессии ГЧП, которая, как правило, чрезвычайно сложна. Разделение прав собственности в некоторых более продвинутых формах ГЧП, таких как концессии, более выражено, а сложность увеличивается отчасти из-за длительного периода действия контракта. Это происходит потому, что права собственности дифференцированы, при этом правительство владеет капитальной инфраструктурой, а частный партнер владеет долей дохода, который генерирует капитальная инфраструктура в концессионных ГЧП.

Прозрачность контроля над имуществом имеет важное значение в контексте переговоров и мониторинга эффективности исполнения контрактов ГЧП [7]. Ясность права собственности необходима из-за наличия потенциальных проблем с контрактами на эксплуатацию капитальной инфраструктуры и их неоднозначности в некоторых партнерствах, таких как концессии, и вытекающей из этого сложности в договорных отношениях. Контроль собственности в рамках ГЧП может быть неоднозначным в результате наличия:

- рисков непредвиденных событий, таких как стихийные бедствия, которые могут привести к повреждению объектов капитальной инфраструктуры;
- непредсказуемых экономических обстоятельств, изменяющих финансовые потоки;
- непредвиденных технологических преобразований, снижающих затраты или делают определенную капитальную инфраструктуру морально устаревшей.

Необходимость выявления потенциальных неопределенностей контрактов ГЧП на этапе их заключения, имеет решающее значение, поскольку такое отсутствие ясности может спровоцировать оппортунистическое поведение, особенно со стороны бизнеса. Разделение права собственности может создать проблемы типа «принципал-принципал» и сложности отношений «принципала-агента» в отношениях контракта ГЧП [10]. Данные проблемы усугубляются, поскольку органы власти работают через государственные агентства, чтобы предоставлять общественные блага, которые требуют расходования бюджетных средств в силу наличия провалов рынка. Органы власти и государственные компании используют труд и другие факторы для производства продукции, но им не нужно соответствовать требованиям рынка и вести конкурентную борьбу, поэтому степень, с которой они вносят вклад в эффективность, зависит от стратегических целей экономической политики государства.

Данная проблема принципала-агента проистекает из того факта, что работодатели и сотрудники не обязательно имеют одинаковые интересы, а отслеживать поведение сотрудников требует больших затрат, так как все участники ГЧП работают в среде информационной асимметрии. Агент находится в более выгодном положении, так как он знает приблизительный уровень минимальных транзакционных издержек производства заданного уровня продукции в отличие от контролирующих органов со стороны государства, которые определяют бюджет проекта.

На рынке транзакция между двумя сторонами связывается ценой, а конкуренция обеспечивает основу для формирования ее справедливого уровня. В результате воспринимаемая ценность принимается в соответствии с ожиданиями сторон обмена,

определенных, например, в рамках контракта ГЧП. Транзакционные издержки являются результатом несовершенства среды обмена, в которой информация неполна или где одна сторона может стремиться продвигать свои интересы за счет других, занимаясь оппортунистическим поведением. В этом случае спрос на капитал является основой транзакционных издержек, а капитал является одним из базовых элементов, определяющих характер организационной деятельности.

Теория транзакционных издержек помогает информировать о понимании факторов, которые делают более эффективным заключение традиционных капитальных контрактов или альтернативных договорных партнерских отношений, таких как ГЧП. Основой теории транзакционных издержек является определение их источников, которые могут включать в себя:

- предконтрактные, контрактные и переговорные издержки;
- постконтрактные издержки, такие как мониторинг;
- повторные переговоры и расходы на закрытие проекта.

Данные издержки могут нести государственный партнер, частный инвестор или все участники проекта ГЧП. Независимо от этого их необходимо учитывать при определении общей транзакционной стоимости контракта ГЧП. Политика финансирования инфраструктуры является стратегической основой для принятия решения о наиболее эффективном и действенном варианте строительства или модернизации инфраструктуры.

Существует множество форм и вариаций участия частного сектора в реализации инфраструктурных проектов. Соглашение может включать базовую форму контракта ГЧП о проектировании и строительстве, или более сложную форму соглашения, касающейся, например, транспортной инфраструктуры. Частный партнер может ее построить и ответственность за финансирование полностью или частично перекладывается с государства на бизнес, будь то строительство, эксплуатация и обслуживание.

Выводы

Таким образом, ГЧП является одним из оптимальных вариантов для реализации инфраструктурных проектов, которые требуют не только значительных инвестиций, но и наличия необходимой квалификации для последующей эксплуатации капитальных объектов. Долгосрочная политика финансирования инфраструктуры должна быть основой для реализации экономической политики государства, а также для достижения долгосрочных целей развития. В настоящее время важность политики строительства и модернизации инфраструктуры с использованием механизма ГЧП признается в большинстве стран. Это объясняется тем, что реализация таких крупномасштабных инвестиционных проектов включает в себя ряд сложных этапов:

- комплексное и стратегическое планирование;
- оценка потребностей в капитале;
- оценка стоимости проекта;
- ранжирование приоритетов проекта;
- планирование капитальных улучшений.

Их успешное выполнение требует:

- объединения политики финансирования инфраструктуры;
- выбора оптимального варианта ГЧП для финансирования и реализации инфраструктурного проекта в качестве инструмента экономической политики государства;

— разработки единой и комплексной системы управления капиталом и бюджетирования для управления ГЧП с точки зрения планирования и реализации государственной политики.

Необходимо распространение нового взгляда на инвестиционные проекты, связанные с финансированием инфраструктуры как на инструмент экономической политики государства, с помощью которого можно достичь долгосрочных национальных и региональных целей социально-экономического развития. Такая политика включает в себя идентификацию, выбор, реализацию и оценку целесообразности использования механизма ГЧП в рамках стратегических целей обеспечения экономической безопасности. С включением новых рыночно-ориентированных подходов к принятию решений в политике финансирования инфраструктуры в государственном секторе все больше внимания уделяется экономии и эффективности использования бюджетных средств. Поэтому использование накопленного опыта в поиске оптимальных форм взаимодействия между государством и бизнесом в рамках ГЧП является необходимым условием успешной реализации крупномасштабных инвестиционных проектов по развитию инфраструктуры.

Литература

1. Бабкин А.В., Трысячный В.И. Стратегические направления совершенствования управления экономической безопасностью региона // *Ф-Еconomy*. 2009. № 4 (81). С. 201-207.
2. Белицкая А.В. Государство как участник и регулятор инвестиционных отношений в рамках государственно-частного партнерства // *Бизнес, менеджмент и право*. 2017. № (1-2). С. 42-48.
3. Васильева М.В., Федорова О.В. Развитие системы финансирования инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства в России // *Экономический анализ: теория и практика*. 2011. № 9. С. 16-26.
4. Матаев Т.М. Типология рисков по проектам государственно-частного партнерства // *Российское предпринимательство*. 2012. № 3. С. 4-10.
5. Медянцева С.Г., Кавкаева Н.В., Кавкаева О.Н. Проекты государственно-частного партнёрства в социальной сфере Российской Федерации // *Journal of Economic Regulation*. 2018. № 9 (4). С. 82-95.
6. Мельников А.Б., Трысячный В.И., Руденко В.В. Политика импортозамещения как фактор укрепления экономической безопасности промышленности // *Ф-Еconomy*. 2017. № 10 (1). С. 99-109.
7. Трунов А.В. Методика оценки экономической эффективности инвестиционных проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства // *Экономика региона*. 2016. № 12 (2). С. 602-612.
8. Cui C., Liu Y., Hope A., Wang J. Review of studies on the public—private partnerships (PPP) for infrastructure projects // *International journal of project management*. 2018. № 36 (5). P. 773-794.
9. Tang L., Shen Q., Cheng E. A review of studies on public—private partnership projects in the construction industry // *International journal of project management*. 2010. № 28 (7). P. 683-694.
10. Silaghi F, Sarkar S. Agency problems in public-private partnerships investment projects // *European Journal of Operational Research*. 2021. № 290 (3). P.1174-1191.