

Финансовое участие публичных партнеров в государственно-частном партнерстве

Макар Игоревич Куделич, к. ю. н., ведущий научный сотрудник Центра отраслевой экономики НИФИ Минфина России, г. Москва
E-mail: kudelich@nifi.ru, ORCID 0000-0002-3139-8619

Аннотация

В настоящей статье предпринята попытка выявить и проанализировать проблемы форм финансового участия публичных партнеров в соглашениях о ГЧП, которые требуют своего решения, в том числе путем совершенствования законодательства.

В статье представлен сравнительный анализ российской и международной практики и законодательства в области видов и порядка выбора форм финансового участия государства в проектах ГЧП.

Сделаны выводы об отсутствии формальных критериев для выбора формы финансового участия публичного партнера в соглашении о ГЧП и правил определения их объема, о неопределенности и недостатках законодательного регулирования понятия «финансовое обеспечение» применительно к публичному партнеру, об отказе от использования в качестве форм финансового участия государства предоставления заемного финансирования и осуществления бюджетных инвестиций в уставный капитал проектных компаний, об установлении бюджетным законодательством высоких обеспечительных требований по регрессным правам государства в отношении принципала, которые делают невостребованным в российской практике проектов ГЧП использование государственных (муниципальных) гарантий.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, публичный партнер, бюджет, финансовое участие государства, финансовое обеспечение, субсидии, государственные и муниципальные гарантии

JEL: L32

Для цитирования: Куделич М. И. Финансовое участие публичных партнеров в государственно-частном партнерстве // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 87–99. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-87-99.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-87-99

Financial Participation of Public Partners in Public-Private Partnership

Makar I. Kudelich

E-mail: kudelich@nifi.ru, ORCID 0000-0002-3139-8619

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

This article attempts to identify and analyze the problems of forms of financial participation of public partners in PPP agreements, which may be solved by legislation improvement.

The article presents a comparative analysis of Russian and international practice and legislation in the field of types and procedures for choosing forms of state financial participation in PPP projects.

Conclusions are made about the absence of formal criteria for choosing the form of financial participation of a public partner in the PPP agreement and the rules for determining their volume, about the uncertainty and shortcomings of legislative regulation of "financial provision" in relation to a public partner, about the refusal from using the provision of debt financing and budget investments in share capital of project companies, on the establishment of high security budgetary requirements for regressive rights of the state in relation to the principal, which make the use of state (municipal) guarantees unclaimed in Russian practice of PPP projects.

Keywords: *Public-Private Partnership, Public Partner, Budget, State Financial Participation, Financial Support, Subsidies, State and Municipal Guarantees*

JEL: L32

For citation: *Kudelich M.I. Financial Participation of Public Partners in Public-Private Partnership. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 87–99 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-87-99.*

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством имеет место недостаточность правового регулирования порядка и условий финансового участия публичных партнеров в соглашениях о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве (ГЧП)¹.

Так, требования законодательства о ГЧП в этой части сводятся лишь к необходимости указания в соглашении о ГЧП размеров (объема) финансового обеспечения и срока, на который оно предоставляется. Кроме того, в случае если соглашением о ГЧП предусматривается частичное финансовое обеспечение проекта публичным партнером, в критерии конкурса в обязательном порядке должен включаться максимально прогнозируемый объем указанного финансового обеспечения, порядок определения которого не установлен.

Таким образом, вне рамок правового регулирования остаются вопросы выбора оптимальной формы финансового участия публичной стороны в проектах ГЧП, порядка определения и обоснования размера предоставляемого финансового обеспечения, определения условий, при которых должны осуществляться соответствующие выплаты, и т. д.

Принятие публичным партнером обязательств нести часть расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание, осуществлять иные выплаты и предоставлять государственные и муниципальные гарантии в рамках инвестиционного проекта происходит в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, которое также не содержит каких-либо требований к порядку сопоставления возможных форм финансового участия публичного партнера в проекте, порядку расчета объема принимаемых государством обязательств по финансовому обеспечению проекта, порядку определения условий, при которых публичной стороной должны осуществляться соответствующие выплаты по соглашению.

Кроме того, в настоящее время отсутствуют правила проведения предварительной оценки финансовых последствий заключения публично-правовыми образованиями

¹ В настоящей статье понятие ГЧП используется в значении, установленном ст. 3 Федерального закона 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 Закон о ГЧП.

соглашений, в том числе в части возможной реализации условных обязательств, объем, срок и сам факт возникновения которых может зависеть от наступления или ненаступления определенного события в будущем. Такая ситуация порождает существенные бюджетные риски, которые должны учитываться при анализе влияния реализации проектов ГЧП на показатели долгосрочной устойчивости бюджетной системы. Так, по данным МВФ, потери бюджета в 80 проанализированных им странах по условным обязательствам в проектах ГЧП за период 1990–2014 гг. составили от 1,2 до 2 % ВВП [Bova E. et al., 2016].

ФИНАНСОВОЕ УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В ГЧП В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

На сегодняшний день в действующем законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации используются различные формы участия публичных партнеров и частных партнеров в инвестиционных соглашениях².

В настоящее время в Российской Федерации используются лишь две формы финансового участия публичной стороны в соглашении ГЧП как денежные обязательства, которые представляют собой обязанность по уплате определенной денежной суммы другой стороне соглашения (или третьему лицу) по условиям таких соглашений и (или) иному предусмотренному законодательством основанию. Первая — принятие публичным партнером на себя части расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание, которая представляет собой прямое (и в ряде случаев условное) расходное обязательство соответствующего бюджета бюджетной системы по соглашению о ГЧП, вторая — предоставление государственных или муниципальных гарантий, которые являются условными обязательствами государства по проекту.

Любопытно, что в странах СНГ, в которых приняты соответствующие законы о государственно-частном партнерстве, перечень форм финансового участия публичных партнеров в проектах ГЧП, как правило, шире, хотя в отдельных случаях одна и та же форма финансового участия (чаще всего субсидия) рассматривается законодательством как различные формы в зависимости от целей их предоставления. В связи с этим следует отметить, что отдельные страны СНГ помимо субсидирования и предоставления государственных гарантий допускают возможность использования в проектах ГЧП тех или иных предусмотренных национальным бюджетным законодательством возмездных и возвратных способов финансового участия публичного партнера в проекте.

Так, например, Закон Республики Узбекистан от 10.05.2019 № ЗРУ-537 «О государственно-частном партнерстве» в качестве одной из форм участия публичного партнера в проекте предусматривает предоставление бюджетных ссуд, займов, кредитных линий и других видов возвратного финансирования. Закон Республики Армения «О государственно-частном партнерстве» от 16.07.2019 № ЗР-113-Ն предусматривает возможность предоставления публичной стороной частному партнеру кредитов и других видов

² В частности, предоставление земельного участка, лесного участка, водного объекта, части водного объекта, участка недр в аренду без проведения торгов, предоставление прав владения и пользования имуществом для осуществления указанной в соглашении деятельности и обеспечение возникновения права собственности частного партнера на объект соглашения, принятие мер, обеспечивающих окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки, компенсация части расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание (субсидии), предоставление государственных или муниципальных гарантий, предоставление публичным партнером во владение и в пользование частного партнера имущества, образующего единое целое с объектом соглашения и (или) предназначенного для использования в целях осуществления частным партнером деятельности, предусмотренной соглашением, установление долгосрочных параметров регулирования деятельности частного партнера, а также цен (тарифов) и надбавок к ценам (тарифам) на производимые и реализуемые частным партнером товары, выполняемые работы, оказываемые услуги (п. 6 ст. 10, п. 1, 3, 5 ст. 12, п. 5 ст. 15, ст. 33 Закона о ГЧП).

финансирования или инвестиций. Несмотря на то что бюджетным законодательством России (ст. 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, далее — БК РФ) предусмотрена возможность предоставления юридическим лицам бюджетных кредитов, законодательство о ГЧП не рассматривает данный инструмент как возможную форму финансового участия публичного партнера в проекте. Отчасти это может быть связано с ограничительным характером российского бюджетного законодательства о бюджетном кредите, согласно которому такие кредиты могут предоставляться юридическим лицам только за счет средств целевых иностранных кредитов, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненной к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, для целей закупки и доставки топлива, муки и других товаров (п. 1 ст. 93.2 БК РФ), а также с тем, что необходимое обеспечение исполнения обязательств по такому бюджетному кредиту, включая уплату процентов по нему, которое должно быть предоставлено потенциальным заемщиком (п. 3 ст. 93.2 БК РФ), сопоставимо или превышает требования, которые предъявляются к получению коммерческих займов на финансовом рынке.

Вместе с тем, учитывая международную практику, отказ государства от использования в качестве форм финансового участия в проектах ГЧП предусмотренных бюджетным законодательством способов предоставления частному партнеру возмездного и возвратного финансирования видится необоснованным.

Также необходимо отметить, что в международной практике формы финансового участия публичных партнеров базируются не только на договорной, но и на корпоративной основе, когда стороны соглашения о ГЧП создают совместное предприятие (SPV — *Special Purpose Vehicle*), и финансовые вложения государства в проект осуществляются как через вклады в его уставный капитал, так и через выпуск таким предприятием облигаций, которые могут быть подкреплены государственными гарантиями, получить которые компании с государственным участием значительно проще, чем созданной одним частным партнером SPV.

Так, например, в Казахстане Законом Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве» предусмотрен специальный механизм реализации проектов ГЧП через так называемые компании государственно-частного партнерства, под которыми понимаются «юридические лица, исключительной целью которых является реализация проекта государственно-частного партнерства, учреждаемые совместно государственным партнером и частным партнером, либо действующие юридические лица, единственными участниками которых являются государственный партнер и (или) частный партнер»³. Соответственно, формой финансового участия публичной стороны в такой компании выступают взносы публичного партнера в уставный капитал, осуществляемые в соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан.

К сожалению, в российском законодательстве ввиду отсутствия правовой базы для корпоративного ГЧП такие формы финансового участия публичного партнера в проектах ГЧП, как бюджетные инвестиции, в порядке ст. 80 БК РФ не используются.

Вместо этого принятие публичным партнером на себя части расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации посредством предоставления субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (п. 5 ст. 6 Закона о ГЧП). Данные субсидии предоставляются по правилам ст. 78 БК РФ юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям),

³ Ст. 1 Закона Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве».

индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг — на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за рядом исключений), выполнением работ, оказанием услуг.

При этом в силу длительного характера отношений в сфере государственно-частного партнерства (не менее чем три года и без ограничения предельного срока) такие субсидии могут предоставляться в рамках соглашений о ГЧП, заключаемых на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств (п. 9 ст. 78 БК РФ), т. е. за пределами финансового года.

Посредством предоставления субсидий по правилам ст. 78 БК РФ публичный партнер не только принимает на себя часть расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание, но и обеспечивает окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки (дохода от реализации производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением). Такая потребность возникает в случае, если в течение срока действия соглашения о ГЧП в законодательство Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты были внесены и вступили в силу изменения, приводящие к увеличению совокупной налоговой нагрузки на частного партнера или ухудшению положения частного партнера, в том числе устанавливающие режим запретов и ограничений в отношении частного партнера, ухудшающих его положение по сравнению с положением до вступления в силу указанных изменений таким образом, что он лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении соглашения (п. 5 ст. 15 Закона о ГЧП). Таким образом, в ряде случаев данная субсидия помимо прямого расходного обязательства соответствующего бюджета бюджетной системы может иметь характер условного, то есть такого «платежного обязательства, у которого объем, срок, и сам факт возникновения зависят от свершения некоторого события в будущем» [Андряков А. Д., 2018].

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ: О ЧЕМ РЕЧЬ?

Обращаясь к вопросу форм финансового участия публичных партнеров в соглашениях о ГЧП, следует также остановиться на проблематике их законодательного регулирования в целом. Для этих целей Закон о ГЧП использует термин «финансовое обеспечение», причем в различных значениях для частного и публичного партнеров. Если для частного партнера термин «финансовое обеспечение» используется в значении способа обеспечения исполнения им обязательств по соглашению (подп. 9 п. 2 ст. 12 Закона о ГЧП) и в этом смысле оно не вызывает недопонимания, то в отношении публичного партнера оно имеет совершенно иную коннотацию. Так, согласно п. 5 ст. 12 Закона о ГЧП финансовое обеспечение обязательств публичного партнера не рассматривается как предоставление какого-либо обеспечения исполнения им своих обязательств, хотя в зарубежной практике существуют примеры, когда создаются специальные фонды, задачи которых состоят в обеспечении обязательств государства по проектам ГЧП, например Гарантийный фонд поддержки ГЧП в Бразилии [Queiroz S. et al., 2014].

Несмотря на это, возможность финансового обеспечения обязательств публичных партнеров местного уровня власти является весьма актуальной для проектов ГЧП в России. Как отмечают специалисты, «одним из главных рисков, которые сдерживают отечественных инвесторов при принятии решения о реализации проектов в регионах (особенно в малых городах и сельских поселениях), является недостаточный уровень стабильности местных бюджетов. Именно поэтому многие инвесторы не готовы реализовывать

долгосрочные проекты ГЧП, в которых публичной стороной выступает муниципалитет, опасаясь, что в силу различных событий в долгосрочной перспективе местный бюджет будет не в состоянии выполнить свои обязательства перед инвестором по софинансированию выпадающего дохода, части затрат по созданию объекта или по так называемой плате за доступность [Ткаченко М. В., Иванов О. В., 2018]. В этом смысле возможность предоставить соответствующее обеспечение исполнения обязательств одним уровнем публичной власти в отношении другого (например, федеральный — региональный и региональный — местный) могло бы существенным образом расширить сферу применения проектов ГЧП на региональном и местном уровнях в Российской Федерации.

Однако в настоящее время применительно к публичному партнеру понятие «финансовое обеспечение» используется Законом о ГЧП в различных формулировках. Так, п. 5 ст. 12 и п. 5 ст. 15 Закона о ГЧП говорят о «финансовом обеспечении обязательств публичного партнера», а п. 18 ст. 19 — о «финансовом обеспечении проекта публичным партнером», что позволяет сделать вывод о неопределенности данного понятия. Исходя из того, что согласно п. 18 ст. 19 Закона о ГЧП «в случае, если соглашением предусматривается частичное финансовое обеспечение проекта публичным партнером, в критерии конкурса в обязательном порядке включается максимально прогнозируемый объем указанного финансового обеспечения», можно было бы предположить, что под финансовым обеспечением применительно к публичному партнеру законодатель имеет в виду обобщенное понятие финансового участия публичной стороны в проекте ГЧП, которое объединяет в себе понятие государственных гарантий и осуществления расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание (субсидий). Такой вывод мог бы быть справедливым, если бы не нормы п. 5 ст. 15 Закона о ГЧП, которые предусматривают, что для обеспечения окупаемости инвестиций и получения частным партнером согласованного объема валовой выручки «публичный партнер вправе увеличить размер финансового обеспечения обязательств публичного партнера, срок действия соглашения с согласия частного партнера, сумму принимаемых на себя публичным партнером расходов на создание, и (или) техническое обслуживание, и (или) эксплуатацию объекта соглашения, а также предоставить частному партнеру дополнительные государственные или муниципальные гарантии» (далее также — восстановление первоначального положения частного партнера). Таким образом, «финансовое обеспечение обязательств публичного партнера» перечисляется законом наряду с иными формами его финансового участия в проектах ГЧП — субсидиями и государственными (муниципальными) гарантиями, а не включает их в себя.

Кроме того, вопреки возможному выводу об обобщающем характере понятия финансового участия публичной стороны в проекте ГЧП, п. 4 ст. 6 Закона о ГЧП использует иное понятие, которое вне всяких сомнений объединяет в себе все возможные формы финансирования создания объекта соглашения публичным партнером и, следовательно, рассматривается законодателем как обобщающее любые формы финансового участия. Так, согласно данной норме в случае, если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером и рыночная стоимость движимого и (или) недвижимого имущества, передаваемого публичным партнером частному партнеру по соглашению, либо рыночная стоимость передаваемых прав на такое имущество в совокупности превышают объем финансирования создания таких объектов частным партнером, обязательным элементом соглашения о ГЧП является обязательство частного партнера по передаче объекта ГЧП в собственность публичного партнера. Таким образом, обобщающим понятием в отношении всех форм финансового участия публичного партнера в ГЧП следует признать понятие «объема финансирования создания объекта соглашения публичным партнером», а не «финансовое обеспечение проекта публичным партнером» или «финансовое обеспечение обязательств публичного партнера».

В таких условиях вопрос о том, является ли «финансовое обеспечение обязательств публичного партнера» («финансовое обеспечение проекта публичным партнером») какой-то отдельной, самостоятельной формой финансового участия публичного партнера в проектах ГЧП или это всего лишь несовершенство и ошибки законодательного регулирования, остается открытым.

Нельзя не отметить, что до принятия Федерального закона от 03.12.2012 № 244-ФЗ одним из самостоятельных механизмов финансирования проектов ГЧП в России был Инвестиционный фонд Российской Федерации, использование средств которого могло соответствовать понятию «финансовое обеспечение проекта публичным партнером», поскольку юридически бюджетные ассигнования фонда не относятся ни к субсидиям, ни к государственным (муниципальным) гарантиям.

Однако если признать, что «финансовое обеспечение проекта публичным партнером» — это отдельная, самостоятельная форма финансового участия публичного партнера в проекте ГЧП, то она может быть использована для внедрения в российскую практику новых инструментов прямого и условного финансирования публичной стороной проектов ГЧП за счет средств фондов различных видов, которые известны мировой практике (см., напр. [Roesly S., 2015]). Такие фонды создаются полностью или частично за счет бюджетных средств, могут иметь различный статус, но в любом случае являются более эффективными способами финансирования проектов ГЧП и (или) гарантирования обязательств со стороны публичного партнера по сравнению с традиционными бюджетными механизмами субсидий и государственных (муниципальных) гарантий [Ткаченко М. В., Иванов О. В., 2018].

ФИНАНСОВОЕ УЧАСТИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПАРТНЕРОВ В ГЧП: ПРОБЛЕМЫ ВЫБОРА

Следует отметить, что использование субсидии для восстановления первоначального положения частного партнера является одной из возможных мер, которые может принять публичный партнер в случае вступления в силу негативных для частного партнера изменений в законодательстве. Как было показано выше, наряду с субсидией может использоваться имеющее неопределенную правовую и финансовую природу «увеличение размера финансового обеспечения обязательств публичного партнера», увеличение срока действия соглашения о ГЧП с согласия частного партнера, а также предоставление частному партнеру дополнительных государственных или муниципальных гарантий. При этом действующим законодательством никак не регламентируется порядок выбора публичным партнером того или иного способа восстановления первоначального положения частного партнера, если законодательство изменится в неблагоприятную для него сторону. Это обстоятельство (отсутствие правил и критериев для выбора) следует признать основной проблемой существующей в Российской Федерации системы финансового участия публичного партнера в проектах ГЧП, причем как применительно к первичному выбору формы финансового участия в соглашении о ГЧП (субсидия и/или государственная/муниципальная гарантия), так и к последующему выбору формы финансового участия для восстановления первоначального положения частного партнера (увеличение размера финансового обеспечения обязательств публичного партнера, срока действия соглашения, суммы принимаемых на себя публичным партнером расходов на создание, и (или) техническое обслуживание, и (или) эксплуатацию объекта соглашения, предоставление дополнительных государственных или муниципальных гарантий).

Так, первичный выбор происходит в рамках утверждения публичным партнером решения о реализации проекта ГЧП, предусмотренного ст. 10 Закона о ГЧП, которое включает в себя существенные условия соглашения о ГЧП. Согласно требованию подп. 1 п. 2 ст. 12 Закона о ГЧП в составе таких существенных условий должны быть определены в том числе элементы соглашения о ГЧП, определяющие форму ГЧП, а также обязательства

сторон соглашения, вытекающие из этих элементов. Именно в рамках определения элементов соглашения о ГЧП должен решаться вопрос о том, принимает ли на себя публичный партнер часть расходов на строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения о ГЧП, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание и в каком объеме, будут ли в рамках проекта предоставляться государственные (муниципальные) гарантии и в каком объеме, а также какой из способов для восстановления первоначального положения частного партнера будет использоваться при вступлении в силу негативных изменений в законодательство и в каком объеме.

Главным элементом в процессе подготовки решения о реализации проекта ГЧП и одновременно необходимым условием для его заключения выступает проведение уполномоченным органом (на федеральном уровне — Минэкономразвития) оценки эффективности проекта ГЧП и определения его сравнительного преимущества, как этого требуют нормы ст. 9 Закона о ГЧП. В настоящее время для этого используется методика, утвержденная приказом Минэкономразвития от 30.11.2015 № 894 (далее — Методика).

Содержание данной Методики часто подвергается справедливой критике. В частности, специалисты отмечают, что в ней не используется критерий «невозможности реализации проекта без государственной поддержки», что приводит к «привлечению бюджетных средств в ту сферу, где они не нужны», а также проведение оценки социально-экономического эффекта от реализации проекта ГЧП только с позиции выполнения целевых показателей государственных, муниципальных программ, а не «проявления социальных (внешних) эффектов» [Кузякин Ю. П., Реунова Е. С., 2019]. Действительно, в зарубежной практике, в отличие от российской, при принятии решения об участии публично-правовых образований в проектах ГЧП в обязательном порядке учитываются так называемые внешние эффекты от их реализации, которые подлежат денежной оценке [European Commission, 2008; Johnson C. L., 1995].

Помимо этого к числу недостатков определения сравнительного преимущества по российской Методике следует отнести то, что «результативность не является критерием сравнения двух моделей взаимодействия бизнеса и власти» [Троценко О. С., 2018]. Так, согласно п. 21 Методики при определении сравнительного преимущества в качестве критериев и показателей не учитывается «результативность проекта, включая сравнение показателей качества услуг населению», то есть результативность проекта ГЧП и результативность государственного контракта действительно не подлежат оценке в рамках определения сравнительного преимущества, так же как и «расходы и риски, не связанные с расходами средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

При определении сравнительного преимущества Методика исходит из сравнения только рисков, связанных с расходами средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также стоимости государственного контракта и объема расходов государства по проекту ГЧП. Таким образом, сравниваются лишь риски (в ограниченном объеме), но не эффективность, содержание которой сведено Методикой до понятия «чистого дисконтированного расхода средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при ГЧП и государственном контракте» (п. 5).

Наконец, необходимо отметить проблему, связанную с тем, что согласно Методике (п. 6) расчет объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при ГЧП и государственном контракте осуществляется на основании финансовой модели и «документов, необходимых для их оценки в случае возникновения рисков». При этом ни состава таких документов, ни каких-либо требований к ним Методика не содержит. Принимая во внимание, что предусмотренные Методикой допустимые значения вероятных отклонений объема указанных рисков могут достигать от 5 до 40 % (Приложение № 7 к Методике), а их расчет осуществляется на основании неопределенных «документов», определение размера таких рисков, которое в большинстве случаев

позволяет признать сравнительное преимущество за проектом ГЧП, а не за государственным контрактом, едва ли можно назвать экономически точным и сколько-нибудь обоснованным.

Вместе с тем указанные недостатки Методики лишь частично относятся к проблематике форм финансового участия публичных партнеров в проектах ГЧП, которые являются предметом настоящей статьи.

В этом отношении следует выделить следующие обстоятельства.

Во-первых, несмотря на то что согласно Закону о ГЧП, как было показано ранее, финансовое участие публичного партнера в проекте ГЧП может осуществляться не только в форме субсидий, но и в форме предоставления государственных и муниципальных гарантий, требования к финансовой модели, закрепленные в Методике (раздел II), на основе которой должен происходить выбор формы участия государства в проекте, даже не рассматривают государственные гарантии как одну из возможных форм финансового обеспечения проекта. Иными словами, Методика построена таким образом, что она не только не предполагает выбора между субсидиями и гарантиями, она даже не предполагает возможности включения государственных (муниципальных) гарантий в финансовую модель, и отчасти поэтому в практике реализации проектов ГЧП в России они не получили никакого распространения. Однако основной причиной, по которой в российской практике государственные (муниципальные) гарантии не используются в проектах ГЧП как форма финансового участия публичных партнеров в проектах, являются требования бюджетного законодательства Российской Федерации о применяемом по умолчанию праве регрессного требования гаранта к принципалу. Такое требование возникает в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части предоставленной гарантии и связанным с этим обязательным предоставлением принципалом соответствующего способа обеспечения исполнения его обязательств по удовлетворению регрессного требования гаранта к принципалу (ст. 115.3 БК РФ). Согласно п. 7 ст. 115 БК РФ право регрессного требования по гарантии может не предоставляться только «по обязательствам хозяйственного общества, 100 процентов акций (долей) которого принадлежит соответствующему публично-правовому образованию, предоставляющему государственную (муниципальную) гарантию, государственного (муниципального) унитарного предприятия, имущество которого находится в собственности соответствующего публично-правового образования, предоставляющего государственную (муниципальную) гарантию, государственной корпорации или государственной компании, учрежденных (созданных) Российской Федерацией». Во всех остальных случаях от принципала требуется предоставление в качестве обеспечения регрессного требования банковской гарантии и поручительства юридических лиц, государственных (муниципальных) гарантий, залога имущества, которые должны иметь высокую степень надежности (ликвидности), а также соответствовать требованиям, которые установлены для выдачи бюджетных кредитов (ст. 93.2 БК РФ).

В таких условиях, как справедливо отмечают специалисты, «при наличии у принципала требуемого для получения государственной гарантии обеспечения у него не возникает необходимости в ее получении, поскольку такое обеспечение во многих случаях само по себе является достаточным для кредитора, финансирующего проект» [Макаревич К. А., 2011]. Иными словами, обеспечительные требования по регрессным государственным гарантиям таковы, что их выполнение превышает или как минимум соответствует требованиям, которые предъявляются рынком для предоставления заемного финансирования. В таких условиях получение государственной гарантии не позволяет удешевить стоимость заемного финансирования и потому не является востребованным в практике проектов ГЧП в России. В связи с тем, что такая проблема не уникальна для России, для ее преодоления в международной практике были выработаны специальные механизмы, которые используются для опосредованного предоставления государством гарантий частным

партнерам, получение которых по сравнению с государственными (муниципальными) гарантиями упрощено. Так, например в Южной Корее действует Корейский фонд инфраструктурных кредитных гарантий (*Korea Credit Guarantee Fund*), принципами деятельности которого являются:

- самокупаемость и отсутствие цели по извлечению прибыли;
- большое количество разновидностей предоставляемых частному партнеру гарантий, которые, например, диверсифицированы по этапам проекта ГЧП (проектная, операционная), по видам кредита (первичный или для рефинансирования имеющегося);
- недопустимость предоставления гарантии на всю сумму займа частного партнера в связи с необходимостью распределения рисков⁴.

Во-вторых, сама Методика не предполагает какого-либо выбора формы финансового участия публичного партнера в проекте ГЧП и полностью полагается в этом вопросе на финансовую модель, подготовку которой, как правило, осуществляет потенциальный частный партнер. Иными словами, следует признать, что государство по существу самоустранилось от первичного выбора формы своего финансового участия в проекте, равно как и от определения ее объема, полагаясь в этих вопросах на финансовую модель, разрабатываемую прежде всего в коммерческих интересах частного партнера.

Вместе с тем в зарубежной практике уделяется существенное внимание как выбору формы участия публичного партнера в проекте ГЧП, так и определению ее необходимого и достаточного объема. Так, например, в документе Европейской комиссии «Руководство по успешному государственно-частному партнерству» (*Guidelines for Successful Public — Private Partnerships*) отмечается, что при выборе формы финансового участия в проекте публичного партнера необходимо, во-первых, оценить реальную потребность в государственных грантах с точки зрения того, что они оказывают как положительное, так и негативное влияние на проект ГЧП и бюджетную систему, и, во-вторых, определять их размер исходя из сопоставления этих факторов⁵.

К числу преимуществ грантов относится возможность финансировать проекты ГЧП, которые не могут быть полностью профинансированы за счет частных источников. Иными словами, сильной стороной государственных грантов выступает повышение финансовой «жизнеспособности» (*financial viability*) для коммерческого финансирования, то есть они способствуют увеличению доступности частных инвестиций и выявлению заинтересованных в участии в проекте частных инвесторов. К числу иных преимуществ государственных грантов относят снижение рисков и, следовательно, общей стоимости проекта, а также создание у частного сектора уверенности в отношении серьезности проекта и перспектив его реализации.

Однако грантовое финансирование также имеет ряд недостатков, которые должны учитываться как при выборе формы участия публичного партнера в проекте ГЧП, так и при определении ее размера. Так, чем выше размер гранта, тем меньше у частного партнера стимулов для повышения эффективности, а наличие «свободных» государственных денежных средств в проекте ГЧП автоматически вытесняет из него потенциальных частных инвесторов. Кроме того, к недостаткам грантов относят длительные бюрократические процедуры, связанные с их предоставлением и использованием, поскольку их выделение и отчетность по ним подчинены нормам бюджетного законодательства.

Доступный для государства арсенал форм финансового участия в проекте ГЧП в практике Европейского союза включает в себя предоставление гарантий и субсидий, направляемых на различные цели (эксплуатационные расходы на начальной стадии проекта,

⁴ *Korea Credit Guarantee Fund / Credit Guarantee Services*. URL: www.kodit.co.kr.

⁵ *Guidelines for Successful Public — Private Partnerships*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

когда объемы выручки еще недостаточны для покрытия всех затрат, включая заемный капитал, компенсация части процентной ставки по кредитам, субсидирование налоговых платежей, покрытие курсовых потерь, компенсация выпадающих доходов и т. д.).

К сожалению, необходимо признать, что на сегодняшний день в Российской Федерации правила выбора формы финансового участия публичного партнера в соглашении ГЧП на этапе подготовки решения о реализации проекта ГЧП отсутствуют, несмотря на то что, как было показано выше, именно в решении о реализации проекта ГЧП должны определяться формы и предельные размеры принимаемой на себя публичным партнером части расходов на строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения о ГЧП, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание.

Однако проблематика выбора формы и определения объема финансового участия публичного партнера в проекте ГЧП не ограничивается рамками принятия решения о реализации проекта ГЧП. Помимо этого такой выбор и определение объема, как уже отмечалось, может происходить в рамках реализации условий так называемой стабилизационной, или «дедушкиной», оговорки, содержание которой закреплено в п. 5 ст. 15 Закона о ГЧП.

Согласно данной норме, в случае, если в течение срока действия соглашения в законодательство будут внесены изменения, увеличивающие совокупную налоговую нагрузку на частного партнера или ухудшающие его положение по сравнению с положением до вступления в силу указанных изменений таким образом, что он лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении соглашения, публичный партнер обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки (дохода от реализации производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением.

В качестве таких мер публичный партнер вправе в том числе увеличить сумму принимаемых на себя расходов на создание и (или) техническое обслуживание и (или) эксплуатацию объекта соглашения, а также предоставить частному партнеру дополнительные государственные или муниципальные гарантии. Принятие таких мер осуществляется по решению Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, главы муниципального образования в порядке, установленном соглашением, однако для целей принятия такого решения никаких правил или специальной методики не предусмотрено, и в данной ситуации правила выбора формы финансового участия публичного партнера для восстановления первоначального положения частного партнера вновь остаются за рамками каких-либо формализованных рамок оценки эффективности, рисков или взаимного сравнения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, к числу проблем, относящихся к формам финансового участия публичных партнеров в соглашениях о ГЧП, которые требуют своего решения, в том числе путем совершенствования законодательства в сфере ГЧП, следует отнести:

1. Отсутствие каких-либо критериев для выбора формы финансового участия публичного партнера в соглашении о ГЧП и правил определения их объема применительно как к их первичному выбору публичным партнером при принятии решения о реализации проекта ГЧП (субсидия и (или) государственная/муниципальная гарантия), так и к последующему выбору для восстановления первоначального положения частного партнера по условиям стабилизационной («дедушкиной») оговорки (увеличение размера финансового обеспечения обязательств публичного партнера, срока действия соглашения, суммы принимаемых на себя публичным партнером расходов на создание, и (или) техническое

обслуживание, и (или) эксплуатацию объекта соглашения, предоставление дополнительных государственных или муниципальных гарантий).

2. Несовершенство Методики в части отсутствия требований к сопоставлению предусмотренных Законом о ГЧП форм финансового участия публичного партнера (субсидия и (или) государственная/муниципальная гарантия) при проведении оценки эффективности и определении сравнительного преимущества проектов ГЧП.

3. Неопределенность и недостатки законодательного регулирования понятия «финансового обеспечения» применительно к публичному партнеру, которые препятствуют использованию в российской практике распространенных за рубежом способов обеспечения исполнения обязательств публичными образованиями и финансирования проектов ГЧП посредством целевых инфраструктурных и гарантийных фондов.

4. Отказ государства от использования в качестве форм финансового участия в проектах ГЧП предусмотренных бюджетным законодательством способов предоставления частному партнеру заемного финансирования.

5. Отсутствие правовой базы для корпоративного (институционального) ГЧП и, как следствие, невозможность использования такой формы финансового участия публичного партнера в проектах ГЧП, как бюджетные инвестиции, по правилам ст. 80 БК Российской Федерации.

6. Установленные бюджетным законодательством высокие обеспечительные требования по регрессным правам государства в отношении принципала, которые делают невостребованным в российской практике проектов ГЧП использование государственных (муниципальных) гарантий, а также отсутствие альтернативных, используемых в иностранных юрисдикциях механизмов квазигосударственного гарантирования обязательств частных партнеров.

Список источников

- Андряков А. Д. Условные бюджетные обязательства проектов ГЧП — международный опыт и российская практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 6. С. 59–70.
- Кузякин Ю. П., Реунова Е. С. Сравнительный анализ оценки проектов государственно-частного, муниципально-частного партнерства в России и за рубежом // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 74–77.
- Макаревич К. А. Государственная поддержка проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства: финансово-правовые аспекты // Вопросы экономики и права. 2011. № 3. Р. 257–261.
- Ткаченко М. В., Иванов О. В. О некоторых инструментах финансовой поддержки ГЧП-проектов в мировой практике: рекомендации для России // Инвестиционный, финансовый и управленческий анализ. 2018. Т. 1. № 5. С. 74–84.
- Троценко О. С. Оценка эффективности проектов ГЧП в сравнении с иными формами реализации инфраструктурных проектов: российский и зарубежный опыт // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 4.
- Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F. et al. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. / IMF Working Paper 16/14/2016.
- Johnson C. L. Managing Financial Resources to Meet Environmental Infrastructure Needs: The Case of State Revolving Funds // Public Productivity & Management Review. 1995. Vol. 18. No. 3. P. 263–275.
- Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession / European Commission, 2008.
- Roesly S. Facilitating Access to Finance for Infrastructure Projects: Establishing Dedicated Institutions / United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific, 2015.
- Queiroz C., Astesiano G., Serebrisky T. An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint / Inter-American Development Bank. Technical Note No. IDB-TN-64, 2014.

*Поступила в редакцию 29 октября 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.*

References

- Andryakov A.D. (2018). Contingent Budgetary Commitments of PPP Projects: International Experience and Russian Practice. *Finansovyy Zhurnal – Financial Journal*, no. 6, pp. 59–70 (In Russ.).
- Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F. et al. (2016). The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. IMF Working Paper 16/14.
- European Commission (2008). Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession.
- Johnson C.L. (1995). Managing Financial Resources to Meet Environmental Infrastructure Needs: The Case of State Revolving Funds. *Public Productivity & Management Review*, vol. 18, no. 3, pp. 263–275.
- Kuzyakin Yu.P., Reunova E.S. (2019). Comparative Analysis of the Evaluation of Projects of Public Private, Municipal-Private Partnership in Russia and Abroad. *Administrativnoe Pravo i Process – Administrative Law and Process*, no. 2, pp. 74–77 (In Russ.).
- Makarevich K.A. (2011). State Support for Projects Implemented on the Principles of Public-Private Partnership: Financial and Legal Aspects. *Voprosy Ekonomiki i Prava – Economic and Legal Issues*, no. 3, pp. 257–261.
- Queiroz C., Astesiano G., Serebrisky T. (2014). An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint. Inter-American Development Bank. Infrastructure and Environment Sector. Technical Note. No. IDB-TN-64.
- Roesly S. (2015). Facilitating Access to Finance for Infrastructure Projects: Establishing Dedicated Institutions. United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific.
- Tkachenko M.V., Ivanov O.V. (2018). On Some Tools of Financial Support of PPP Projects in World Practice: Recommendations for Russia. *Investicionnyj, Finansovyy i Upravlencheskij Analiz – Investment, Financial and Management Analysis*, no. 5, vol. 1, pp. 74–84 (In Russ.).
- Trotsenko O.S. (2018). Efficiency Assessment of PPP Projects in Comparison with the other Forms of Infrastructure Projects Implementation: Russian and Foreign Experience. *Biznes, Menedzhment i Pravo – Business, Management and Law*, no 4, pp. 60–63 (In Russ.).

Received 29.10.2020

Accepted for publication 18.12.2020