DOI: 10.31107/2075-1990-2018-6-59-70

А. Д. Андряков

Условные бюджетные обязательства проектов ГЧП: международный опыт и российская практика

Александр Дмитриевич Андряков *(e-mail: alex@eeg.ru), к. ф.-м. н., генеральный директор Экономической экспертной группы; старший научный сотрудник Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация

В статье рассматривается такой важный аспект механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), как условные бюджетные обязательства, которые возникают при его применении и могут в определенных обстоятельствах представлять угрозу бюджетной устойчивости. В мире накоплен обширный опыт учета и бюджетирования условных обязательств проектов ГЧП, разработаны международные рекомендации по этому вопросу. В России механизм ГЧП используется относительно недавно, и вопросы, связанные с условными бюджетными обязательствами проектов ГЧП, не являются пока предметом широкого обсуждения. Проведенное в работе сравнение российской практики с лучшим международным опытом показывает, что в настоящий момент в России все условные обязательства проектов ГЧП, за исключением государственных гарантий по долговым обязательствам частной стороны проекта, оказываются за рамками бюджетного процесса. Это лишь отчасти связано с недостатками бюджетного учета по кассовому методу, поскольку международный опыт предлагает широкий набор механизмов, позволяющих преодолеть эти недостатки.

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство, условные бюджетные обязательства, неявные бюджетные обязательства, бюджетный учет

JEL: *H54, H43, H41*

Государственно-частное партнерство (ГЧП) — давно и широко применяемый в мире механизм привлечения бизнеса к строительству и модернизации инфраструктуры. Частный партнер всегда вносит в реализацию проекта ГЧП свой опыт и экспертизу, в то время как вопрос уровня его инвестиций не столь однозначен. Он зависит от многих факторов, таких как, например, схема компенсации частной стороне эксплуатационных и инвестиционных издержек и принятых в конкретной стране стандартов бюджетного учета. Действительно, если все издержки по строительству и эксплуатации объекта, включая и некоторый процент отдачи на внесенный в проект собственный капитал частной стороны, покроет в конечном счете публичная сторона через плату за доступность, то говорить о привлечении частного капитала вряд ли придется.

Проекты ГЧП всегда несут в себе определенный объем условных бюджетных обязательств для публичной стороны. Представление о масштабах и распространенности практики принятия условных бюджетных обязательств и их реализации дает исследование МВФ [1]. Оно охватывает данные о выплатах по условным обязательствам за период 1990–2014 гг. по 80 странам (включая как развитые, так и развивающиеся). Всего было

проанализировано 230 случаев реализации условных обязательств с выплатами более 0,2 % ВВП, из которых для 174 случаев удалось измерить «фискальную стоимость», т. е. потери для бюджета. Средние расходы бюджета по пяти измеримым случаям проектов ГЧП составили 1,2 % ВВП, а максимальные — 2 % ВВП.

Исходя из значительного объема условных бюджетных обязательств, присущих проектам ГЧП, чрезвычайно важно максимально полно учитывать их при анализе влияния реализации таких проектов на показатели долгосрочной устойчивости бюджетной системы. Поэтому предъявляются особые требования к тому, как проекты ГЧП отражаются в бюджетном учете и отчетности и каким образом они включены в бюджетный процесс и оценку долгосрочной бюджетной устойчивости.

По данным Национального центра ГЧП[1] на начало 2017 г. в России насчитывалось 2446 инфраструктурных проектов ГЧП, прошедших стадию принятия решения о реализации. Общий объем инвестиционных обязательств проектов составляет 2,04 трлн руб., из которых объем частных инвестиций — 1,34 трлн руб. (65,4 % от общего объема). Региональные и муниципальные органы власти далеко опережают федеральный уровень по использованию механизмов ГЧП в развитии инфраструктуры, хотя наиболее крупные проекты сосредоточены на федеральном уровне. Кроме этого следует отметить, что в методологии, а особенно в бюджетной методологии, субфедеральные органы власти следуют за федеральным уровнем. С этой точки зрения анализ проблем учета и бюджетирования условных обязательств проектов ГЧП на федеральном уровне представляется достаточно показательным.

ТИПЫ БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Набор бюджетных обязательств, порождаемых отдельными проектами ГЧП, зависит от типа проекта. В самом общем виде он выглядит следующим образом [2].

Прямые обязательства — бюджетные обязательства, которые не зависят от наступления каких-либо событий в будущем. При этом может сохраняться некоторая неопределенность относительно объема обязательств. Примерами таких обязательств могут быть капитальные гранты частному партнеру или плата за доступность, которая представляет собой регулярные платежи частному партнеру в течение всего срока действия проекта.

Условные обязательства — такие платежные обязательства, у которых объем, срок и сам факт возникновения обязательства зависят от свершения некоторого события в будущем. Условные бюджетные обязательства могут быть явными и неявными.

Явные условные бюджетные обязательства проектов ГЧП — это обязательства, определенные контрактами, соглашениями или положениями нормативно-правовой базы страны. В их число входят следующие типы обязательств.

— Обязательства публичной стороны перед частной, закрепленные в контракте ГЧП и обусловленные распределением рисков в проекте. К ним относятся: а) гарантии от конкретного риска, при которых публичный партнер обязуется компенсировать частному партнеру недополученный доход, если показатель этого риска (например, уровень инфляции или уровень дохода) отклоняется от установленного контрактом значения; б) обязательства компенсировать частному партнеру повреждения или потерю объекта вследствие заранее оговоренных, незастрахованных событий либо финансовые потери вследствие изменения законодательства; в) обязательства по выплате частному партнеру оговоренного заранее объема средств в случае прекращения контракта.

— Гарантирование долга частного партнера.

— Потенциальные судебные издержки публичного партнера, связанные с проектом.

---

[1] *Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016.*

Неявные условные бюджетные обязательства — это не указанные в контракте и не определенные формально никаким иным образом обязательства, возникающие из ответственности государства перед обществом в силу общественной значимости проекта и невозможности прекратить его в случае дефолта частного партнера. К неявным бюджетным обязательствам относятся:

— погашение негарантированного правительством долга частного партнера в случае его дефолта;

— выкуп акций частного партнера или предоставление частному партнеру займа на погашение обязательств в случае его дефолта;

— компенсация вреда, нанесенного проектом окружающей среде;

— затраты на поддержание капитального объекта и его эксплуатацию либо затраты на уничтожение или перепрофилирование объекта после истечения срока действия проекта ГЧП или в случае его досрочного прекращения;

— затраты на организацию нового конкурса по проекту ГЧП в случае банкротства частного партнера [2–4].

Кроме того, в силу долгосрочности контрактов ГЧП (20–30 и более лет) с большой долей вероятности могут возникать события, влекущие за собой необходимость изменения контрактов, что иногда может выливаться в значительные затраты публичной стороны.

РИСКИ И ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕЖДУ УЧАСТНИКАМИ ПРОЕКТА

В основе условных бюджетных обязательств лежат риски проекта. Под рисками проекта обычно понимают финансовые потери, возникающие вследствие некоторых случайных событий, которые могут произойти в процессе его реализации. Риски характеризуются двумя основными показателями: масштабом отрицательных последствий и вероятностью реализации события и, следовательно, возникновения этих последствий.

Одна из немаловажных причин использования механизма ГЧП при реализации инфраструктурных проектов — передача части рисков частной стороне. Распределение рисков проекта между частной и публичной сторонами оказывает существенное влияние на оценку такого показателя проекта, как соотношение между ценой и качеством (*value for money*, VfM). Если VfM-анализ применяется в упрощенном варианте, т. е. сводится к сравнению стоимости проекта ГЧП с аналогичным проектом, реализуемым на условиях прямого бюджетного финансирования, то распределение рисков имеет определяющее значение.

Общепринятый на данный момент подход к тому, как следует распределять риск между сторонами контракта ГЧП (например [2; 5]), заключается в том, что риск должен быть передан той стороне, которая более всего способна им управлять, т. е. контролировать вероятность наступления неблагоприятного события и его влияние на общие результаты проекта, а также поглотить риск с наименьшими издержками в случае, когда ни вероятность, ни последствия риска не поддаются контролю. Смысл последнего тезиса можно проиллюстрировать, например, тем, что способность правительства распределить риск между налогоплательщиками означает, что эти налогоплательщики будут нести меньшие издержки, связанные с риском, чем частная компания, конечными носителями риска которой являются акционеры.

Однако передача рисков той или другой стороне контракта ГЧП имеет ряд ограничений [2]. Во-первых, детализировать передачу рисков в соответствии с изложенными принципами не всегда возможно, а очень часто слишком затратно, поэтому в большинстве случаев риски распределяются между сторонами не по отдельности, а группами, с возможными исключениями для отдельных наиболее значимых рисков. Во-вторых, не все риски могут быть переданы одной стороне. В-третьих, пределы передачи рисков частной стороне ограничены объемом собственного капитала, который она вносит в проект. Например,

в соответствии с требованиями стандарта Евростата [6] считается, что публичная сторона несет строительные риски, если она финансирует более половины капитальных затрат проекта.

Результатом процесса распределения рисков проекта является матрица рисков. Распределение рисков проекта между его сторонами зависит от типа проекта, экономической сферы, где он реализуется, и от страновых особенностей. Вместе с тем существует ряд лучших международных практик по составлению матрицы рисков. Например, Глобальный инфраструктурный хаб (*Global Infrastructure Hub*) — организация, образованная странами Группы 20 для распространения инновационных подходов к развитию инфраструктуры, предлагает набор из 12 модельных матриц распределения рисков в инфраструктурных проектах [7] в таких сферах, как транспорт, водоснабжение и водоотведение.

Распределение рисков, содержащееся в матрице рисков проекта, находит полное отражение в условиях контракта и, следовательно, порождает явные условные бюджетные обязательства.

Значительная часть неявных условных бюджетных обязательств связана с долгосрочным характером инфраструктурных проектов ГЧП и неполнотой контрактов ГЧП. За время реализации контракта в 20–30 лет экономическая ситуация может претерпевать заметные изменения, которые могут значительно увеличивать отдельные риски проекта, например риски спроса или риски роста стоимости эксплуатации и содержания объекта, что в конечном итоге может потребовать пересмотра контракта или его досрочного прекращения. С другой стороны, избыточная или не всегда адекватная передача рисков частной стороне может породить ее оппортунистическое поведение, которое выражается в занижении цены контракта на этапе конкурса с последующим продавливанием пересмотра контракта в свою пользу с увеличением издержек публичной стороны. В работе [8], обобщающей результаты различных исследований, отмечается, что из проанализированных 1000 концессионных соглашений в Латинской Америке 53 % в транспорте и 76 % в сфере водоснабжения были пересмотрены в процессе реализации, а из 4874 проектов ГЧП в развивающихся странах 334 проекта (6,85 %) были досрочно прекращены.

Российская практика

Анализ информации об отдельных проектах ГЧП, содержащийся в обзоре лучших российских практик[2], а также в информационных меморандумах проектов ГЧП с участием государственной компании «Российские автомобильные дороги» («Автодор»), позволяет заключить, что каждый проект ГЧП, как минимум на стадии конкурсного отбора, содержит матрицу рисков проекта. На более поздних стадиях реализации проектов, после их подписания, информация о распределении рисков недоступна, т. к. контракты ГЧП не публикуются и информация о их реализации не раскрывается.

Распределение рисков между сторонами проекта в этих матрицах в основном соответствует лучшему международному опыту и международным рекомендациям. Вместе с тем не всегда учитывается ограничение на объем рисков, передаваемых частной стороне. Так, в некоторых проектах дорожного строительства объем средств федерального бюджета заметно превышает половину всех капитальных затрат[3], а в матрице рисков строительные риски относятся к частной стороне.

---

[2] *Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики / Министерство экономического развития Российской Федерации, 2017.*

[3] *Например, в проекте 6-го этапа строительства скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург на участке 58–684 км (Тверская и Новгородская области) предусматривалось, что общий объем инвестиций составит 144,6 млрд руб., средства федерального бюджета — 88,6 млрд руб., инвестиции частного партнера — 16,0 млрд руб.*

УЧЕТ УСЛОВНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И ИХ ОТРАЖЕНИЕ В БЮДЖЕТНОЙ ОТЧЕТНОСТИ

В настоящее время в международной практике применяются два основных подхода к бюджетному учету: по методу начислений и по кассовому методу.

В 2011 г. Международной федерацией бухгалтеров был одобрен международный стандарт IPSAS 32 [9], устанавливающий правила бюджетного учета проектов ГЧП по методу начислений. В соответствии с ним правительство признает активы и обязательства проекта ГЧП (со всеми соответствующими финансовыми потоками) как принадлежащие ему, если оно контролирует: во-первых, какие услуги оператор проекта предоставляет, кому и по каким ценам, а во-вторых, любую существенную остаточную часть актива, произведенного в ходе проекта, после его завершения. Следует отметить, что большинство проектов ГЧП удовлетворяют этим условиям.

В соответствии с этим стандартом подписание соглашения по проекту ГЧП создает бюджетные обязательства правительства или соответствующего уровня власти в объеме полной стоимости проекта, как если бы проект реализовывался полностью за счет бюджетного финансирования. Такой подход к учету бюджетных обязательств проектов ГЧП обеспечивает прежде всего то, что большая часть рисков правительства, связанная с этими проектами, явно учитывается в таких показателях бюджетной устойчивости, как дефицит и долг. Например, неявное условное обязательство правительства по уплате негарантированной части долга частной стороны оказывается явно учтено в бюджетных обязательствах. Кроме того, данный подход исключает неоправданное смещение предпочтений правительства в пользу финансирования инвестиционных проектов через механизм ГЧП, а не через прямое бюджетное финансирование на том основании, что проекты ГЧП якобы имеют лучший механизм финансирования, который не увеличивает долг и бюджетный дефицит правительства.

Другой международный стандарт, «Статистика государственных финансов» МВФ (GFSM 2001) [10], устанавливает правила бюджетного учета для целей статистической отчетности. В соответствии с этим стандартом активы и обязательства проекта ГЧП включаются в баланс исполнения бюджета правительства, если оно несет бóльшую часть рисков проекта и получает бóльшую часть выгод от него. Учитывается то, в какой мере правительство контролирует соответствие проекту, качество и эксплуатацию актива, а также в каком объеме оно несет риски строительства, спроса, доступности, падения остаточной стоимости актива, а также его морального старения.

Анализ этих двух стандартов [11] показывает, что, несмотря на разницу в природе подходов международных стандартов IPSAS 32 и GFSM 2001, их практическое применение приводит к одинаковым результатам при отнесении активов и обязательств проектов ГЧП к государственному сектору. При этом следует отметить, что полное внедрение бюджетного учета по методу начислений — весьма амбициозная задача, и большинство развитых стран находятся лишь на пути к его внедрению.

Контракты ГЧП с компенсационным механизмом в виде платежей публичного партнера за доступность, покрывающие как капитальные расходы частной стороны, так и операционные издержки проекта, порождают четко определенные бюджетные обязательства в течение всего срока действия контракта, весьма схожие с платежами по возврату и обслуживанию долга. Учет обязательств таких контрактов достаточно прост. Учет же обязательств контрактов ГЧП с платой пользователей в качестве компенсационного механизма более сложен и требует перенаправления всех финансовых потоков через бюджет, что приводит к тому, что многие страны, практически полностью внедрившие бюджетный учет по методу начислений, отражают в нем лишь обязательства контрактов с платой за доступность. Такая практика существует, например, в Австралии и Великобритании. Во Франции недавно были введены стандарты учета с критериями отнесения обязательств проектов

ГЧП к бюджетным обязательствам, схожие с IPSAS 32, однако эти критерии применяются только к проектам с платой за доступность.

Большинство стран практикуют в настоящее время бюджетный учет на основе кассового метода или сочетания кассового метода и метода начислений. В этом случае никакие обязательства, связанные с проектами ГЧП, за исключением капитальных грантов и платы за доступность, не попадают в бюджетную статистику и не отражаются ни в балансе исполнения бюджета, если такой практикуется, ни в долговой статистике. Это, в свою очередь, требует специальных усилий для учета влияния суммарного объема обязательств по проектам ГЧП на средне- и долгосрочную устойчивость бюджетной системы.

Опыт различных стран в подготовке специальной отчетности об обязательствах проектов ГЧП, дополняющих бюджетную отчетность, весьма разнообразен. Исследования ОЭСР [11] и Всемирного банка [5], обобщающие этот опыт, дают схожие предложения о составе информации по проектам ГЧП, которая дополняла бы бюджетную отчетность, подготовленную на основе кассового метода бюджетного учета. В состав этой дополнительной информации могут входить:

— средне- и долгосрочные прогнозы расходов и доходов проектов ГЧП;

— долгосрочные прогнозы финансовых потоков между частной и публичной сторонами проектов ГЧП по прямым обязательствам и максимально возможные оценки потоков платежей по условным обязательствам;

— дополнительные отчеты, демонстрирующие влияние проектов ГЧП на долговую устойчивость правительства в средне- и долгосрочной перспективе, с максимальным учетом рисков и оценок объемов условных обязательств;

— отчеты, демонстрирующие влияние условных обязательств проектов ГЧП на среднесрочные бюджетные проектировки;

— включение бюджетных рисков проектов ГЧП в документ, рассматривающий устойчивость бюджета к рискам;

— регулярная публикация детальной информации о каждом проекте ГЧП как на стадии его принятия, так и на стадии исполнения.

Российская практика

В бюджетной системе России принят учет по кассовому методу. В связи с этим само понятие как явных, так и неявных условных обязательств отсутствует в официальной практике. Эти обязательства не учитываются в бюджетном учете. Исключение составляют государственные гарантии по заимствованиям частной стороны, которые учитываются в источниках финансирования бюджета и в составе государственного долга в варианте максимального влияния на бюджет, т. е. по номинальной стоимости гарантированного обязательства.

Информация о проектах ГЧП в соответствии с принципами бюджетного учета по кассовому методу отражается в бюджетной статистике лишь в объеме явных обязательств, т. е. перечислений капитальных грантов, платы за доступность и фактического объема реализовавшихся условных обязательств, таких как, например, гарантии минимального дохода. Отражаются эти выплаты в бюджетном учете как плата концедента и субсидии юридическим лицам.

Официальная информация об условных обязательствах проектов ГЧП в форме отдельных отчетов в России не публикуется. Отсутствует такая информация и в справочных материалах в составе проектов федеральных законов о федеральном бюджете на очередной год и плановый период и об исполнении федерального бюджета за очередной год, вносимых Правительством РФ в Государственную думу.

Сведения о полных обязательствах проектов ГЧП, доле государственного финансирования в них, их условных обязательствах не публикуются федеральными органами власти

и не приводятся на их сайтах. Вместе с тем государственное финансирование проектов ГЧП на федеральном уровне осуществляется по трем каналам: прямое бюджетное финансирование, предоставление государственных гарантий по заимствованиям частной стороны, а также вложение средств Фонда национального благосостояния в инфраструктурные проекты, часть которых реализуется в формате ГЧП.

Обязанности по мониторингу реализации соглашений о ГЧП федерального уровня, а также публикации в интернете сводных результатов мониторинга всех проектов ГЧП возложены на Минэкономразвития России[4]. Однако данные этого мониторинга размещаются в государственной автоматизированной информационной системе «Управление», которая не имеет открытого доступа, а раздел «Результаты мониторинга соглашений о ГЧП, МЧП» на сайте Минэкономразвития России пуст. Раздел на сайте министерства, посвященный единой информационной системе ГЧП, отсылает к базе проектов ГЧП АНО «Национальный центр ГЧП». Однако открытый вариант этой базы не содержит никакой численной информации о проектах, кроме общего объема инвестиций. В целом ни на сайте министерства, ни на сайте указанной организации не приводится оценок условных обязательств проектов ГЧП или информации о проектах ГЧП, которая позволила бы такие оценки построить.

Не публикуется информация о ходе реализации контрактов ГЧП, о возможных случаях пересмотра соглашений и досрочном их прекращении, что не позволяет сформировать какие-либо обоснованные предположения о неявных условных обязательствах контрактов ГЧП и их возможных масштабах.

Принимая во внимание отсутствие официальной информации относительно условных обязательств проектов ГЧП, трудно ожидать, что эти обязательства как-то учитываются при формировании бюджетной и долговой политики, а также при оценке долговой и бюджетной устойчивости.

На отсутствие информации об обязательствах проектов ГЧП и несоответствие в этом вопросе Кодексу прозрачности в бюджетно-налоговой сфере указывал МВФ в своем отчете по оценке фискальной прозрачности РФ в 2014 г. [12]. Тогда же предлагался следующий план действий для исправления этой ситуации по годам:

2015 — публикация агрегированной стоимости всех проектов ГЧП;

2016 — публикация агрегированной стоимости и потока платежей правительства для всех проектов ГЧП;

2017 — оценка и публикация чистой приведенной стоимости платежей и иных обязательств правительства для всех проектов ГЧП;

2018 — признание обязательств правительства по проектам ГЧП в балансе центрального правительства;

2019 — признание обязательств правительства по проектам ГЧП в балансе расширенного правительства.

Как видно из действующей практики учета обязательств проектов ГЧП и предоставления отчетности по этим обязательствам, предложенный МВФ план не был реализован.

ОЦЕНКА СТОИМОСТИ УСЛОВНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

В мировой практике существует два основных подхода к оценке условных обязательств: сценарный и вероятностный [2].

Сценарный подход основан на экспертных или сценарных значениях вероятности реализации и масштаба последствий различных неблагоприятных событий, которые влекут за собой то или иное увеличение условных бюджетных обязательств, которое также

[4] *Об утверждении порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве / Приказ Минэкономразвития России № 888 от 27.11.2015.*

оценивается экспертно или сценарно. Например, этот подход может заключаться в оценке обязательств правительства в некотором наихудшем для него сценарии, таком как дефолт частного партнера по его долговым обязательствам в различные моменты времени реализации проекта. Сценарный подход представляет собой наиболее простую форму оценки условных обязательств. Он дает представление об интервале возможной реализации условных обязательств, но не об их вероятности. Большинство стран используют именно этот подход к оценке стоимости условных обязательств.

Вероятностный подход основан на построении распределения вероятности для различных значений условных бюджетных обязательств в зависимости от изменения экономических показателей или их прогнозов. Данный подход наиболее точен, однако требует большого объема статистических данных и сложных вычислений.

Вероятностный подход в аналитическом варианте, предполагающем построение распределения вероятности значений показателя, определяющего риск, в виде формулы, применяется исключительно редко. Это легко понять, если принять во внимание довольно сложную зависимость показателей риска (например, вероятности дефолта по гарантии или недостижения прогнозируемого уровня спроса) от динамики базовых экономических показателей.

Численный вариант вероятностного подхода позволяет построить функцию распределения вероятности для показателя, определяющего риск, в виде набора численных оценок вероятности реализации различных значений показателя. Одна из возможных реализаций этого варианта — моделирование по методу Монте-Карло. Этот метод широко используется в научных исследованиях как фундаментального, так и прикладного характера и весьма развит. В качестве примера успешной реализации этого подхода для оценки обязательств по гарантиям минимального дохода в концессиях в транспортной сфере можно указать несколько стран Латинской Америки (Чили, Перу, Колумбия), опыт которых нашел свое обобщение и развитие в предложениях Межамериканского банка развития [13].

Российская практика

В России на данный момент отсутствует сколько-нибудь подробная информация как о самих проектах ГЧП, так и об их исполнении. В этих обстоятельствах практически невозможно говорить о применении вероятностного подхода для оценки условных бюджетных обязательств в настоящее время.

Реально применимым в настоящее время методом оценки условных бюджетных обязательств остается сценарный метод. Однако и его использование затруднено по тем же соображениям отсутствия статистики для проектов ГЧП. Действительно, для построения более или менее обоснованных оценок масштабов последствий при реализации отдельных рисков требуются хотя бы исторические данные относительно подобных событий, которые в настоящий момент недоступны.

В процессе выбора конкретной формы реализации проекта — государственный контракт или проект ГЧП — производится оценка сравнительных преимуществ каждой из этих форм, которая предполагает определение объемов условных бюджетных обязательств по укрупненным группам рисков. Процедура регламентируется методикой, утвержденной приказом Минэкономразвития России[5]. Эта методика содержит интервалы значений увеличения бюджетных обязательств в процентах для каждой группы рисков с указанием на то, что конкретные значения выбираются исходя из технико-экономических параметров проекта.

---

[5] *Приказ Минэкономразвития России № 894 от 30.11.2015 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».*

Таким образом, для каждого проекта ГЧП до момента его принятия производится численная оценка его условных бюджетных обязательств. К сожалению, эта информация не публикуется, поэтому оценить полноту и глубину оценки не представляется возможным. Невозможно также сказать, включаются ли неявные бюджетные обязательства проекта в эту оценку и производится ли пересмотр оценок, подготовленных на этапе отбора проекта ГЧП, в дальнейшем, по мере его реализации.

УСЛОВНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГЧП В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Полнота вовлечения в бюджетный процесс условных обязательств проектов ГЧП в значительной мере зависит от применяемых методов бюджетного учета. Последовательное использование бюджетного учета по методу начислений в соответствии с международным стандартом IPSAS 32 включает в бюджетный процесс все обязательства для подавляющего числа проектов ГЧП. Использование бюджетного учета по кассовому методу, наоборот, оставляет за рамками бюджетного процесса все обязательства за исключением прямых. Для преодоления этого изъяна кассового метода учета требуется применение специальных механизмов для бюджетирования условных обязательств или контроля их общего объема. Как показывает международный опыт, набор таких механизмов достаточно разнообразен, а выбор конкретного механизма зависит от предпочтений отдельных стран. Рассмотрим некоторые примеры использования таких механизмов.

В австралийском штате Виктория применяется двухэтапная процедура бюджетирования проектов ГЧП [14]. На первом этапе все инвестиционные проекты должны быть одобрены как проекты прямого бюджетного финансирования, включая все операционные издержки и риски. После этого проект переходит на второй этап, на котором на основании анализа затрат и выгод выбирается конкретный механизм реализации (ГЧП или прямое бюджетное финансирование). Это позволяет в полной мере учесть влияние проектов на долгосрочную бюджетную устойчивость.

В Чили [15], где широко распространены концессии с гарантией минимального дохода частной стороны, Министерство финансов ежегодно оценивает объем бюджетных обязательств по гарантиям, предоставленным операторам проектов ГЧП, и резервирует в бюджете некий обособленный объем средств для финансирования этих условных обязательств (*contingency line*).

Ряд стран создает специальные фонды условных обязательств для проектов ГЧП [2], в которых накапливаются средства для последующей выплаты по реализовавшимся обязательствам. Эти фонды могут создаваться внутри или вне бюджета. Средства могут накапливаться на бюджетных счетах или на счетах обособленных юридических лиц, контролируемых государством. Вот лишь несколько примеров отдельных стран.

Колумбия имеет Фонд условных обязательств подразделений правительства (*Government Entities Contingent Liabilities Fund*), управляемый специальной трастовой компанией. Он финансируется за счет бюджетных отчислений и средств от управления накопленными ресурсами. Для каждой гарантии производится оценка условных бюджетных обязательств, которая утверждается Министерством финансов. После одобрения проекта ГЧП средства поступают в фонд, а объем условных бюджетных обязательств по гарантии впоследствии регулярно переоценивается.

В штате Сан-Паулу в Бразилии была создана Партнерская корпорация Сан-Паулу (*Companhia Paulista de Parcerias — CPP*) для предоставления гарантий проектам ГЧП. Она существует как доверительный фонд и является отдельным юридическим лицом, руководство которого назначается губернатором. Корпорация финансируется за счет приватизационных сделок штата.

В Индонезии действует Индонезийский фонд инфраструктурных гарантий (*Indonesia Infrastructure Guarantee Fund*). Фонд является государственной компанией, которая

работает под прямым контролем Министерства финансов. Фонд работает как «единое окно» по оценке, структурированию, выдаче гарантий инфраструктурным проектам ГЧП и удовлетворению требований по ним.

Достаточно эффективным механизмом контроля условных обязательств проектов ГЧП является введение бюджетных правил, ограничивающих общий объем обязательств этих проектов некоторой величиной. Как показывает анализ международного опыта, ограничения на общий объем обязательств проектов ГЧП могут вводиться в разных формах, например как доля от ВВП или доля от доходов бюджета. Нет единого правила, определяющего конкретный показатель этого ограничения и его предельные значения. Выбор здесь остается за правительством конкретной страны, и он весьма разнообразен (табл. 1).

Таблица 1

Примеры ограничений общего объема обязательств проектов ГЧП, применяемых различными странами

Страна	Ограничения полного объема обязательств проектов ГЧП
Перу	Законодательно определено, что приведенная стоимость всех обязательств проектов ГЧП, условных и безусловных, не должна превышать 12 % ВВП. Однако каждые три года президент может изменить уровень действующих ограничений своим указом
Бразилия	В 2004 г. законодательно было установлено, что общий объем обязательств всех проектов ГЧП не может превышать 1 % годовых чистых текущих доходов бюджетов всех уровней. Затем это ограничение было поэтапно увеличено до 5 %
Венгрия	Законодательно определено, что в каждом бюджетном году номинальный объем долгосрочных бюджетных обязательств, включая все инвестиционные и эксплуатационные расходы проектов ГЧП, не может превышать 3 % общих доходов государственного бюджета
Сальвадор	Приведенная стоимость накопленного объема прямых и условных обязательств проектов ГЧП, поддающихся численной оценке, за вычетом их доходов не может превышать 5 % ВВП

Источник: составлено автором по [2; 11].

Российская практика

Как мы уже отмечали, в России практикуется бюджетный учет по кассовому методу, который оставляет условные обязательства за рамками бюджетного учета и бюджетного процесса. Единственный вид условных бюджетных обязательств, который включен в бюджетный процесс, — это государственные гарантии по заимствованиям третьих лиц. Такие гарантии включаются в государственный долг и в этой части — в бюджетный процесс. Никаких специальных формализованных механизмов бюджетирования других условных бюджетных обязательств проектов ГЧП или контроля общего объема обязательств этих проектов в современной российской практике не применяется.

РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ В УПРАВЛЕНИИ ПРОЕКТАМИ ГЧП

Сложность механизмов подготовки и реализации проектов ГЧП, принимая во внимание их исключительно долгосрочный характер, обуславливает необходимость создания единого центра управления такими проектами на всех их стадиях. Эта практика достаточно широко распространена в мире. Например, почти две трети стран ОЭСР имеют такие единые центры на национальном уровне. При этом большой объем условных бюджетных обязательств проектов ГЧП, который может представлять значительный риск для устойчивости бюджетной системы, требует создания центра управления в структуре министерства финансов. Действительно, более 60 % стран ОЭСР, имеющих такие центры, создали их в структуре министерства финансов [16].

Глубину вовлеченности министерства финансов в процесс управления проектами ГЧП можно оценить, проанализировав международные рекомендации по набору полномочий,

которые должны быть переданы министерству финансов в этом процессе. Например, Всемирный банк предлагает следующий набор полномочий, которые должны быть сосредоточены в министерстве финансов [4].

На стадии подготовки и одобрения проекта министерство финансов должно:

— проводить оценку и давать рекомендации относительно бюджетных обязательств проекта с точки зрения их соответствия бюджетным приоритетам и ограничениям, а также их влияния на долгосрочную бюджетную устойчивость и макроэкономическую стабильность;

— одобрять проект контракта и правила конкурсного отбора.

На стадии реализации проекта министерство должно:

— проводить мониторинг влияния бюджетных обязательств ГЧП (в особенности условных) на бюджетные риски;

— включать обновленные оценки бюджетных обязательств в анализ долговой и бюджетной устойчивости и публиковать это в отчетах;

— предусматривать в бюджете, а затем предоставлять финансирование для прямых и реализовавшихся условных обязательств;

— создавать резервы для условных обязательств (явных и неявных) и устанавливать фискальные правила использования ресурсов, зарезервированных для компенсаций этих условных обязательств;

— проводить сценарный анализ и стресс-тесты;

— одобрять переговоры по изменению контракта ГЧП.

Российская практика

В России в настоящее время нет единого центра, который бы осуществлял управление проектами ГЧП на всех стадиях. На федеральном уровне в этот процесс вовлечены отраслевые министерства, Минэкономразвития и Минфин России. Отраслевые министерства обеспечивают подготовку отдельных проектов и их последующее сопровождение. Минфин осуществляет бюджетный учет и бюджетирование прямых бюджетных обязательств проектов и гарантий по заимствованиям частной стороны. Пожалуй, наибольшая роль в управлении проектами ГЧП отводится Минэкономразвития, которое осуществляет всю методическую поддержку ГЧП, утверждает оценки сравнительного преимущества проектов ГЧП, т. е. выбор формы для проектов: ГЧП или государственный контракт, проводит мониторинг исполнения проектов и должно ежегодно готовить сводные результаты мониторинга. В целом, если говорить о роли Министерства финансов РФ в процессе управления проектами ГЧП, то с точки зрения лучшей мировой практики эта роль явно недооценена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившаяся на текущий момент практика управления проектами ГЧП в России оставляет практически без внимания условные бюджетные обязательства этих проектов, хотя, как показывает мировой опыт, эти обязательства могут представлять значительный риск для бюджетной устойчивости. Отчасти такая ситуация связана с практикуемым в России бюджетным учетом по кассовому методу. Вместе с тем лучшая международная практика предлагает широкий спектр механизмов, позволяющих скорректировать этот изъян бюджетного учета и включить условные бюджетные обязательства проектов ГЧП в бюджетный процесс и анализ бюджетной и долговой устойчивости. Особую актуальность эти вопросы приобретают в свете задач последнего времени по совершенствованию механизмов и расширению практики использования проектов ГЧП в развитии и модернизации инфраструктуры в России.

Библиография / References

1. Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F., Ture E. H. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. IMF Working Paper 16/14, 2016.
2. Public-Private Partnerships. Reference Guide. Version 3. Washington, DC: The World Bank, 2017.
3. A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations, 2011.
4. Shendy R. M. E. Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Partnerships: Operational Note. Washington, DC: The World Bank, 2015.
5. Aslan C., Duarte D. How Do Countries Measure, Manage, and Monitor Fiscal Risks Generated by Public-Private Partnerships? Chile, Peru, South Africa, Turkey. WB Policy Research Working Paper, 2014, no. 7041, Washington, DC: World Bank Group, 2014.
6. Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010. 2016 edition. EUROSTAT, European Union, 2016. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001.
7. Allocating Risks in Public-Private Partnership Contracts. Global Infrastructure Hub, 2016. Available at: https://ppp-risk.gihub.org/.
8. Xiong W., Zhao X., Yuan J.-F. et al. Ex Post Risk Management in Public-Private Partnership Infrastructure Projects. *Project Management Journal*, 2017. 48 (3), 76–89. Available at: https://doi.org/10.1177/875697281704800305/.
9. IPSAS 32 — Service Concession Arrangements: Grantor. International Federation of Accountants, 2013.
10. Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001). International Monetary Fund, 2001.
11. Funke K., Irwin T., Rial I. Budgeting and Reporting for Public-Private partnerships. International Transport Forum Discussion Paper No. 2013-7. Available at: https://doi.org/10.1787/2223439X.
12. Hughes R., Josephs T., Karolova V. et al. Russian Federation, Fiscal Transparency Evaluation, IMF Country Report No. 14/134. International Monetary Fund, 2014.
13. Demaestri E., Moskovits C. Toolkit for the Identification, Measurement, Monitoring, and Risk Management of Contingent Sovereign Liabilities. Technical Note № IDB-TN-912. Inter-American Development Bank, 2016.
14. Irwin T., Mokdad T. Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships. Practice in Australia, Chile, and South Africa. The World Bank, 2010.
15. Cebotari A. Contingent Liabilities: Issues and Practice. IMF Working Paper 08/245, 2008.
16. Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures. OECD, 2010. Available at: https://doi.org/10.1787/9789264064843-en.

A. D. Andryakov

Contingent Government Liabilities of PPP Projects: International Experience and Russian Practice

Author's affiliation:
Alexander D. Andryakov *(e-mail: alex@eeg.ru), ORCID 0000-0002-3351-4679, Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
This study discusses only one aspect of the public-private partnership (PPP), namely contingent government liabilities of PPP projects. PPP is long and widely used mechanism for infrastructure development in the world. An extensive international experience and recommendations for accounting, reporting, budgeting and managing contingent government liabilities of PPP projects are available to experts and professionals. Russia has relatively recently begun to use PPP mechanism and issues of PPP contingent government liabilities have not been widely discussed in the literature. The author presents a comparison of international experience and Russian practice in dealing with PPP contingent government liabilities, which shows that all these liabilities except state guaranties on private party debt are excluded from budgetary process and management in Russia. It is only partly due to the budget accounting on cash basis adopted in Russia, because international experience presents a variety of mechanisms to overcome problems of this particular accounting system.

Keywords:
public-private partnership, contingent government liabilities, implicit government liabilities, budget accounting

JEL: *H54, H43, H41*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-6-59-70