

Бирюк Дмитрий Викторович
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Москва, Россия

Анализ зарубежного опыта стран БРИКС в сфере оценки и учета бюджетных обязательств в проектах государственно-частного партнерства

Аннотация. В статье проводится сравнительный анализ опыта стран БРИКС в области оценки и учета бюджетных обязательств (БО), возникающих в рамках концессионных и государственных частных партнерств (ГЧП). Выбор стран обусловлен их значимостью как крупнейших развивающихся экономик, активно использующих ГЧП для финансирования инфраструктуры, а также наличием сходных вызовов в управлении фискальными рисками. Анализ нормативно-правовых механизмов, инструментов контроля и практик отчетности в Китае, Бразилии и Индии выявляет ключевые различия в подходах к идентификации условных БО.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, бюджетные обязательства, условные обязательства, фискальные риски, концессионные соглашения, мониторинг бюджетных рисков, БРИКС, бюджетное прогнозирование, прозрачность бюджета, гарантийные фонды.

Dmitry V. Biryuk

Analysis of Foreign Experience of BRICS Countries in the Assessment and Accounting of Budgetary Obligations in Public-Private Partnership Projects

Abstract. This article presents a comparative analysis of the practices of BRICS countries in assessing and accounting for budgetary obligations arising from concession and public-private partnership (PPP) projects. The selection of BRICS nations is justified by their status as major emerging economies actively employing PPPs for infrastructure financing and facing similar challenges in fiscal risk management.

Keywords: public-private partnership, budgetary obligations, contingent obligations, fiscal risks, concession agreements, budget risk monitoring, BRICS, budgetary forecasting, budget transparency, guarantee funds.

В рамках настоящего исследования проводится сравнительный анализ опыта стран БРИКС — Китая, Бразилии и Индии — в области оценки и учета бюджетных обязательств, возникающих в результате реализации концессионных и государственных частных партнерств (ГЧП). Выбор данных стран обусловлен значительным масштабом их инфраструктурных инвестиций через ГЧП, а также схожестью с Россией в типологии фискальных рисков и уровне развития правовых механизмов управления бюджетными обязательствами.

Согласно данным за 2019 год, Китай демонстрирует наибольший объем инвестиций в ГЧП (2 229 млрд долл. США, 14,3 % ВВП), что связано с активным использованием данного инструмента на региональном и муниципальном уровнях для снижения долговой нагрузки на бюджеты. Нормативная база в Китае состоит из многоуровневых актов различных ведомств, включая Положение о концессионных соглашениях, в котором детально регламентированы распределение рисков, государственные гарантии, планы на случай досрочного прекращения договора и механизмы компенсации [1].

В отличие от российского права, в китайском гражданском праве не существует понятия «существенные условия договора»: отсутствие указания на примерные условия, предусмотренные законом, не влечет за собой признание договора незаключенным. Основными формами государственного участия являются прямые выплаты и субсидии на преодоление финансового разрыва. Все проекты проходят многоуровневую экспертизу и обязательную регистрацию в базе данных китайского центра ГЧП [3].

Финансовое министерство КНР устанавливает ежегодный лимит бюджетных обязательств по ГЧП в размере не более 10 % от общих государственных расходов. Оценка обязательств включает прямые инвестиции, операционные субсидии, риски, связанные с приобретением земли, и другие условные платежи. При этом расчет базируется на среднеарифметических значениях и темпах роста за последние пять лет. По данным Международного валютного фонда (МВФ), за период 1990–2014 гг. в Китае зафиксировано около 10 случаев реализации условных обязательств, в среднем составлявших 4,7 % ВВП.

Бразилия характеризуется сопоставимым с Россией количеством проектов ГЧП и долей инвестиций в ВВП (2,5 %), однако демонстрирует один из самых высоких уровней реализации условных обязательств среди стран БРИКС. Согласно исследованию МВФ, крупные реализации условных обязательств происходят каждые 5–6 лет, в среднем достигая 8,3 % ВВП. Для управления этими рисками создан специальный гарантийный фонд, финансируемый за счет бюджетных средств, взносов государственных банков и корпораций, а также гарантийных сборов. Федеральный бюджет ограничивает платежи по условным обязательствам в 1 % налоговых поступлений, на региональном уровне — 5 %. Планирование бюджетных расходов осуществляется на 10 лет с учетом вероятных обязательств по ГЧП. Закон о бюджетной ответственности (2000 г.) и Закон о бюджетных ориентирах (2020 г.) обязывают включать оценку условных обязательств в проекты бюджета, а также публиковать приложения с анализом рисков и мер по управлению ими.

Индия отличается высокой оперативностью оценки проектов, что особенно важно для управления большим числом мелких ГЧП. Законодательно установлен лимит условных обязательств в размере 5 % от ВВП. Тем не менее, по данным отчета Eurodad, в Индии зафиксированы 2 случая реализации условных обязательств из 10 рассмотренных в глобальном контексте — в проектах водоснабжения в Кхандва и строительства электростанций в Мундре.

В России, в отличие от рассмотренных стран, преобладают мелкие муниципальные проекты: 94 % соглашений заключены на местном уровне, при этом 42 % всех инвестиций приходится на федеральные проекты. Общее количество действующих соглашений превышает 1 300, но объем инвестиций по большинству из них не превышает 1 млн руб., что связано с доминированием проектов в сфере ЖКХ. В то время как в Китае и Индии соотношение инвестиций в ГЧП и ВВП превышает 10 %, в России оно составляет 3,5 %.

Сравнительный анализ механизмов управления бюджетными обязательствами показывает, что все три страны — Китай, Бразилия и Индия — применяют лимиты на условные обязательства, а Бразилия и Китай используют гарантийные фонды. Публикация информации о размерах обязательств в отчетности обязательна в Бразилии и Индии, в Китае — частично. Применение расчетных моделей для оценки обязательств характерно для Бразилии и Китая. В России, как и в Китае, требуется согласование проектов с финансовым органом, однако отсутствует единая система расчетных моделей и гарантированных фондов [2].

В 2024 году в Российской Федерации внесены изменения в Бюджетный кодекс (федеральный закон № 177-ФЗ), предусматривающие включение условных обязательств в бюджетный процесс, однако механизмы их оценки и контроля остаются недостаточно развитыми. Международный опыт демонстрирует эффективность трех ключевых подходов:

- 1) установление фискальных лимитов (в % от ВВП или доходов бюджета);
- 2) создание специализированных гарантийных фондов;
- 3) обязательное отражение оценок бюджетных обязательств в публичной бюджетной отчетности.

Эти практики могут быть адаптированы для российской системы, особенно в части повышения прозрачности, стандартизации оценки и включения квазидолговых обязательств в бюджетное прогнозирование и статистику государственного долга.

Таким образом, анализ опыта стран БРИКС позволяет сделать вывод о том, что эффективное управление бюджетными обязательствами в рамках ГЧП требует не только правовой базы, но и системных инструментов мониторинга, ограничения рисков и открытой отчетности.

Китай демонстрирует высокую степень централизованного контроля, Бразилия — устойчивые механизмы финансовой защиты через гарантийные фонды, а Индия — оперативность оценки малых проектов. Российская практика, ориентированная преимущественно на муниципальные инициативы с низким объемом инвестиций, сталкивается с рисками, связанными с недостаточной оценкой и прозрачностью долгосрочных обязательств.

Предложенные в статье меры — введение фискальных лимитов, создание специализированных фондов и обязательная публикация оценок условных обязательств — не требуют радикальных изменений законодательства, но позволяют существенно повысить фискальную устойчивость и предсказуемость бюджетного процесса. Внедрение этих механизмов на основе международного опыта может стать важным шагом в модернизации системы государственного управления инфраструктурными проектами в России.

Список источников

1. Балакин В. И. Государственно-частное партнерство в зарубежных интеграционных проектах КНР // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. — 2014. — № 19. — С. 281–290.

2. *Бирюк Д. В.* Управление бюджетными обязательствами по государственно-частным проектам: дис. ... магистер. — Москва, 2025. — 73 с.
3. *Краснопеева Н. А., Морозкина А. К.* Условные бюджетные обязательства по проектам ГЧП в России и БРИКС: оценка и механизмы снижения рисков // Вестник международных организаций. — 2021. — №4. — С.146–170. — DOI:10.17323/1996-7845-2021-04-07.

Информация об авторе

Д. В. Бирюк — ассистент департамента политики и управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, e-mail: biryuk.d@hse.ru, ORCID 0000-0002-9081-3288