

ISSN 1999-5431

В О П Р О С Ы
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 4

2013



Централизация и децентрализация

*Вступительное слово ответственного редактора номера
доктора юридических наук, профессора Ю.А. ТИХОМИРОВА*

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ТИХОМИРОВ Ю.А.

Государственное управление: «вертикаль» и «горизонталь»7

КАШАНИН А.В.

Неопределенность права и усмотрение правоприменителя как ограничители
использования централизованных методов регулирования19

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

АНДРИЧЕНКО Л.В.

Разграничение полномочий между органами власти различных
территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации37

ЛЕКСИН В.Н.

«Центр» и «периферия» в государственном управлении: каналы взаимовлияния59

ПОПОВ Н.В., РАДЧЕНКО С.Ю.

Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными
ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень)75

ДОБРОЛЮБОВА Е.И.

Как децентрализация влияет на эффективность и результативность
бюджетных расходов: оценка исполнения делегированных полномочий99

СОБОЛЕВСКАЯ Ю.В.

Контрольные органы: уровни компетенции113

ВОПРОСЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

ЛОБАНОВА Т.Н.

Мотивы должностных перемещений между уровнями управления133

ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ

Государство и бизнес: партнерство или противостояние. *По материалам круглого
стола, проводившегося Институтом правовых исследований Национального
исследовательского университета «Высшая школа экономики» 24 октября 2013 г.*145

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ШАДРИНА Е.В., ВИНОГРАДОВ Д.В.

Законодательство о ГЧП: экономическое обоснование и мировая практика166

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

ВАСИЛЬЕВА С.В.

Саморегулирование как способ правовой децентрализации в России191

СЕРОВА Н.А.

Стратегическое планирование в северных муниципалитетах России203

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГЧП: ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ И МИРОВАЯ ПРАКТИКА

Шадрина Е.В.* , Виноградов Д.В.**

Аннотация

Идея федерального закона о государственно-частных партнерствах (ГЧП) широко обсуждается в профессиональных кругах: Государственной Думой Российской Федерации 26 апреля 2013 г. принят в первом чтении проект федерального закона о ГЧП, идет работа, в том числе путем проведения парламентских слушаний, по подготовке законопроекта для принятия во втором чтении. Закон о ГЧП принят к настоящему моменту более чем в 60 субъектах Российской Федерации; некоторые субъекты (например, Пермский край) приняли законопроект о ГЧП в первом чтении и приостановили работу в ожидании решения о принятии федерального закона. За рубежом в ряде развивающихся стран приняты специализированные законы о ГЧП, в то время как в развитых странах регулирование ГЧП осуществляется в рамках законодательства о государственных закупках и соответствующих подзаконных актов. Если регулирование контрактов между государством и частным бизнесом осуществляется законодательством о государственных закупках, то зачем нужен специализированный закон о ГЧП? В данной статье показано, что ГЧП позволяют осуществить общественно-значимые проекты, недостижимые в рамках стандартных контрактов, но только при наличии зачастую неконтрактируемых выгод частного партнера от участия в проекте государства (таких как снижение рисков, приобретение репутации, доступ к дополнительным ресурсам, облегчение бюрократического бремени и др.). Таким образом, если институциональная среда гарантирует подобные выгоды, то нет необходимости в специализированном законе о ГЧП, поскольку все проекты осуществимы в рамках стандартных контрактов; закон о ГЧП целесообразен, если он задает институциональную архитектуру, обеспечивающую вышеуказанные выгоды.

Ключевые слова: государственно-частные партнерства (ГЧП); государственные закупки; закон о ГЧП; экономическая эффективность; общественное благосостояние; контракты.

Введение

Государственно-частное партнерство (ГЧП; с недавнего времени также используется термин «публично-частное партнерство», по аналогии с ан-

* Шадрина Елена Витальевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ – Пермь. E-mail: evshadrina@hse.ru
Адрес: 614070, Россия, Пермь, ул. Студенческая, 38, НИУ ВШЭ – Пермь.

** Виноградов Дмитрий Владимирович – доцент, доктор наук (Dr. rer. pol.), Университет Эссекса, Колчестер, Великобритания. E-mail: dvinog@essex.ac.uk
Адрес: Essex Business School, University of Essex, Wivenhoe Park, CO4 3SQ, Colchester, UK.

гнийским «public-private partnership») позволяет осуществлять проекты, которые (а) не могут быть реализованы частным сектором самостоятельно, например в силу недостаточной прибыльности; (б) не могут быть эффективно осуществлены государственным сектором, например в силу высоких для общества издержек; и (в) желательны с точки зрения социальной значимости. Анализ ГЧП и связанных с ним выгод и издержек в сравнении с другими формами организации бизнеса проведен в работе [1]. Взгляд на ГЧП как на консолидированное предприятие государства и частного бизнеса, основанное на принципе партнерства (стороны заинтересованы в успехе партнера), позволяет определить условия, при которых ГЧП предпочтительнее других форм организации бизнеса в предоставлении общественных благ. При этом не делается никаких дополнительных предположений относительно типа контракта между государством и бизнесом, в рамках которого создается ГЧП. Несмотря на удобство этой концепции для анализа природы ГЧП, остается нераскрытым вопрос, в чем проявляется принцип партнерства, который отличает ГЧП от других форм взаимодействия государства и бизнеса. Если ГЧП можно организовать в рамках стандартных контрактов, то что превращает «партнерство» в нечто большее, чем синоним «сотрудничеству»?

Для ответа на этот вопрос необходимо проанализировать ГЧП с точки зрения теории контрактов. Если рассматривать ГЧП как сложный проект (например, инфраструктурный), состоящий из отдельных задач (например, строительство и содержание объекта инфраструктуры), то государство решает проблему делегирования части (или всех) задач в рамках этого проекта частному сектору и выбора контракта, оптимального для такого делегирования. Этот подход («разделение») прослеживается, например, в работах Беннета, Иоссы (*Bennett J., Iossa E.*) [2], Мартинорта, Пуэта (*Martimort D., Pouyet J.*) [20] и Маскина, Тироля (*Maskin E., Tirole J.*) [21]. Разделение проекта, однако, пренебрегает эффектом синергии, например возможным повышением эффективности работы за счет обмена знаниями и навыками между сторонами-участницами проекта, совместно работающими над одной задачей. В данной статье применяется иной подход – ГЧП рассматривается как совместное производство (сопроизводство) проекта. Поднимается вопрос, какая форма производства блага оптимальна – государственная, частная или смешанная. С аналогичных позиций к рассмотрению ГЧП подходят, например, Бетинье, Росс (*Bettignies J.-E., Ross T.*) [4] и Хоппе, Шмитц (*Hoppe E., Schmitz P.*) [15]. В настоящей работе определяются условия оптимальности смешанной формы, после чего она рассматривается с позиций сопроизводства, с применением теории контрактов в условиях сопроизводства, предложенной в работе Роелса, Кармаркара, Карра (*Roels G., Karmarkar U., Carr S.*) [22]. Проведенное ими исследование показало, что не все проекты можно реализовать в рамках стандартных контрактов (с вознаграждением по затратам или в зависимости от результата); причиной тому – невозможность привлечения частного исполнителя (сопроизводителя проекта) из-за недостаточной прибыльности проекта и высоких информационных

издержек. В настоящей статье утверждается, что такие контракты можно реализовать с помощью ГЧП. Это позволяет определить специфические преимущества партнерства по сравнению с аутсорсингом и прочими формами взаимодействия государства и бизнеса.

Основной вывод заключается в следующем. ГЧП обосновано тогда, когда частный бизнес может извлечь из партнерства дополнительные выгоды, недоступные в рамках стандартного контракта. Например, если при совместном исполнении проекта государственный заказчик берет на себя решение бюрократических проблем, у частного бизнеса больше стимулов включиться в такой проект по сравнению со стандартным аутсорсингом. Приобретение репутации на рынке способствует росту числа и масштаба будущих заказов и позволяет частному бизнесу взять на себя часть возможных сиюминутных убытков, рассчитывая покрыть их в будущем. Гарантии государства открывают доступ к кредитным ресурсам, в особенности если речь идет об инфраструктурных проектах, для которых финансирование со стороны Мирового банка и ЕБРР доступно исключительно государственным заемщикам. Включенность государства в организацию совместного бизнеса может снижать издержки начальной фазы (*start-up cost*). Наконец, при тесном сопроизводстве следует ожидать улучшения информационной прозрачности между партнерами и в силу этого – сокращения издержек верификации и отчетности.

Таким образом, закон о ГЧП должен быть направлен на создание институциональной среды для обеспечения вышеуказанных выгод. Например, агентство по формированию ГЧП (по аналогии с *Partnerships UK* в Великобритании или *Central PPP Policy Unit* в Ирландии) снижает издержки создания совместного с государством предприятия; институт государственных гарантий по кредитам снижает издержки финансирования; упрощение требований к отчетности снижает издержки верификации и т.д. Если же существующая в экономике институциональная среда обеспечивает необходимые условия (например, издержки создания бизнеса малы, бюрократические препятствия минимальны, отчетность уже упрощена и кредиты доступны под низкий процент), то необходимость в специальном законе о ГЧП (или, вернее, *об институциональном окружении, обеспечивающем преимущества ГЧП*) отпадает.

Предлагаемый в настоящей статье подход позволяет объяснить странный на первый взгляд феномен: законы о ГЧП активно принимаются в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, но зачастую отсутствуют в развитых. Так, например, в июле 2013 г. было объявлено о начале работы по принятию закона о ГЧП в Гане¹; в мае этого же года принят закон о ГЧП в Таиланде²; с марта 2013 г. вступил в силу закон о ГЧП в Кении³. Этот список можно продолжать. При этом в Великобритании закон о ГЧП отсутствует, вместо него руководствуются рекомендациями Мини-

¹ <http://www.ventures-africa.com/2013/07/ghana-drafts-law-on-public-private-partnership/>

² <http://www.worldfinance.com/infrastructure-investment/ppps-in-the-pipeline-for-thailand>

³ http://www.eversheds.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/Africa_group/Kenya_new_PPP_law260313

стерства финансов о применении законодательства о государственных закупках. В США закон о ГЧП на федеральном уровне также отсутствует, хотя государственные закупки регулируются централизованно, при этом на 2012 г. в 32 штатах были приняты свои законы о ГЧП (см. [14]). Европейская Комиссия дает разъяснения по применению законов о государственных закупках и о концессиях в части государственно-частных партнерств [6].

В отчете Европейского банка реконструкции и развития об эффективности законодательных актов, регулирующих сферу ГЧП в 34 странах с переходной экономикой, говорится, что в 17 странах наблюдается высокое соответствие мировым стандартам – в этих странах закон о ГЧП уже принят, и только в 7 странах соответствие мировым стандартам низкое – в них специальный закон о ГЧП или закон о концессиях еще не был принят [10]⁴. При этом наличие закона и его высокое соответствие мировым законодательным стандартам еще не означает его эффективной работы: ЕБРР указывает на низкую эффективность этих законов в большинстве случаев⁵ и отмечает, что в 27 из 34 изученных стран институциональная среда (т.е. наличие специальных центров/агентств по работе с ГЧП) не достигает даже умеренного уровня развития. В частности, в отчете делается вывод: «Без необходимой поддержки государства мала вероятность появления большого числа проектов ГЧП; закон будет, таким образом, распространяться лишь на малое число исключительных проектов, которые по тем или иным причинам получили поддержку государства» [там же, с. 16].

Единого понимания необходимости (или отсутствия таковой) принятия закона о ГЧП нет. Более того, настораживает отсутствие прямой связи между наличием закона о ГЧП и эффективной работой партнерств, что следует из вышеупомянутого отчета ЕБРР. В академической литературе приводятся как доводы «за» ГЧП, так и доводы «против». По мнению авторов, это многообразие объясняется институциональным контекстом. Отсюда вытекает и вывод о желательном содержании закона о ГЧП.

В следующей части статьи приводится анализ особенностей ГЧП с позиций теории контрактов. Прежде всего будет определено, при каких условиях сотрудничество между государственным и частным секторами желательно, и, исходя из свойств оптимальных контрактов, показано, что при определенных условиях даже оптимальные контракты не могут обеспечить реализацию социально значимых проектов. В условиях же ГЧП эти проекты могут быть реализованы. Это позволяет формализовать принцип партнерства и показать, что он в большей степени характеризует институциональную среду. Роль закона о ГЧП сводится, таким образом, к формированию

⁴ Полный список 34 стран со степенью соответствия: наилучшее соответствие мировым стандартам было отмечено в Монголии; высокое соответствие – Албания, Болгария, Хорватия, Египет, Эстония, Венгрия, Литва, Латвия, Молдова, Черногория, Россия, Сербия, Словакия, Словения, Тунис, Украина; среднее соответствие – Босния и Герцеговина, Чехия, Иордания, Македония, Марокко, Польша, Казахстан, Киргизстан, Румыния, Турция; низкое соответствие – Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

⁵ Очень высокая эффективность не отмечена нигде, высокая – только в Албании и Монголии, а в остальных странах – средняя и ниже средней.

необходимой институциональной среды, поскольку система контрактных отношений между государством и частным сектором, равно как и принципы отбора частных партнеров относятся к прерогативе законодательства о государственных закупках.

Оптимальный контракт

Если рассматривать ГЧП как форму организации совместного бизнеса государством и частным сектором с соблюдением двух условий: консолидации ресурсов и принципа партнерства, – то обоснование потребности в ГЧП возможно, если при нарушении хотя бы одного из этих условий контракты между государством и частным сектором оказываются неоптимальны [1]. Для того чтобы понять, как и при каких условиях эти два элемента обеспечивают оптимальность ГЧП, применим теорию контрактных отношений в условиях сопроизводства, предложенную в работе [22]. Фокус на сопроизводстве позволяет сконцентрироваться на проектах с консолидацией ресурсов, выявить причину неэффективности стандартных контрактов для таких проектов и показать, как повысить эффективность через организацию партнерства.

Консолидация ресурсов

Участник проекта обладает *относительными преимуществами* поставки ресурса (человеческого, капитального, финансового или нематериального), если может предоставить его по более низкой цене, чем (любой) другой партнер. С точки зрения издержек на поставку ресурсов, *если один из участников проекта обладает относительными преимуществами по всем ресурсам, то сопроизводство невыгодно*, так как выполнение проекта только одним из партнеров минимизирует затраты⁶. Таким образом, совместный проект государства и частного сектора может оказаться оптимальным (социально выгодным) только тогда, когда и государство, и частный сектор обладают сравнительными преимуществами по разным ресурсам. Например, в положениях Европейской Комиссии говорится: «В ГЧП признается, что каждая из сторон обладает определенными преимуществами в сравнении с другой стороной в осуществлении специфических задач»⁷. Более того, каждая сторона должна поставлять только тот ресурс,

⁶ Этот подход не учитывает эффекта синергии, когда за счет сопроизводства появляется некий новый ресурс, недоступный сторонам по отдельности. Предполагается, что выгоды от эффекта синергии не превышают экономии на издержках на поставку ресурсов.

⁷ «PPPs recognize that both parties have certain advantages relative to the other in the performance of specific tasks. By allowing each sector to do what it does best, public services and infrastructure can be provided in the most economically efficient manner.» (European Union 2003. Commission Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. Brussels.) Там же значится, что цель ГЧП – структурировать отношения между сторонами так, чтобы риски легли на сторону, наиболее способную их контролировать, а выгода создавалась за счет использования опыта частного сектора: «The overall aim of PPPs is therefore to structure the relationship between the parties, so that risks are borne by those best able to control them and increased value is achieved through the exploitation of private sector skills and competencies.» Именно тому, в чем же заключается «структурирование», и посвящена настоящая статья.

по которому обладает сравнительными преимуществами, и свести вклад прочих ресурсов к минимуму⁸.

Частный сектор принимает решение о вступлении в партнерство путем сравнения выгод от участия в предложенном проекте и выгод от осуществления альтернативных проектов (или «выгод» от неучастия). Можно определить **порог отсечения** как минимальную выгоду, при которой частная сторона готова принять участие в проекте. Если доход частной стороны от участия в совместном с государством проекте ниже порога отсечения, то совместный проект *нереализуем*⁹. Порог отсечения равен сумме невозвратных затрат (издержки, которые необходимо понести для начала совместного бизнеса), вознаграждения за поставленные ресурсы (включая человеческие и интеллектуальные) и премии, запрашиваемой частной стороной за участие в совместном проекте. Невозвратные издержки, например, будут включать в себя издержки запуска бизнеса, издержки подачи заявок, издержки преодоления бюрократического барьера и т.д. (коррупционные издержки тоже могут быть включены, но мы ими пренебрегаем, так как наша цель – обосновать ГЧП даже в условиях идеального некоррупционного хозяйствования). Премия – это компенсация за потенциальные неудобства от участия в совместном проекте, например в силу внутренней неэффективности государственного партнера, задержек в принятии решений, необходимости следовать множеству регламентов и «кодексам лучших практик». Зачастую привлечение в проект бюджетных средств считается фактором повышенного риска в странах с нестабильным исполнением бюджетных обязательств. Этот риск и связанные с ним неформализуемые издержки также закладываются частным предпринимателем в вышеописанную премию. Возможность участия в альтернативных проектах, на которые государство повлиять не может, отражается в премии и невозвратных затратах, на которые, как показывается ниже, государство вполне может повлиять.

Часть проектов, которые частный сектор не берется реализовать самостоятельно, могут быть реализованы совместно с государством за счет снижения издержек благодаря сравнительным преимуществам государства. Традиционно считается, что преимущества частного сектора лежат в специализированных

⁸ Теоретически вклад ресурсов, по которым не имеется сравнительных преимуществ, должен быть сведен к нулю, но нельзя исключить, что полный отказ от них невозможен. Например, одна из сторон специализируется на перевозках и может предоставить услуги логистики по более низкой цене; полный отказ второй стороны от пользования транспортом и осуществления перевозок даже в минимальном объеме повлечет рост издержек координации действий и может оказаться неэффективным. И тогда будет выгоднее сохранить за второй стороной транспортные функции в минимальном объеме, например, доставка своих специалистов на объект. Аутсорсинг по принципу сравнительных преимуществ касается исключительно вклада сторон в общий неделимый проект. Если проект может выполняться поэтапно и результат действий одной из сторон оказывается завершенным «субпроектом» к моменту начала работы другой стороны, то минимизация издержек вменяет уже отмеченное во введении «разделение» сложных проектов на выполняемые отдельно составные части. В общем же случае минимизация издержек сама по себе не предполагает делимости проекта. Распределение задач по принципу сравнительных преимуществ касается в первую очередь проектов, предполагающих одновременный вклад обеих сторон.

⁹ Порог отсечения для государства считается преодоленным, если реализация проекта улучшает социальное благосостояние.

знаниях, владении технологиями, эффективном управлении и т.п. Менее распространены обсуждения сравнительных преимуществ государства. К таковым в первую очередь следует отнести формально-бюрократические услуги (проверка на соответствие стандартам, аккредитация, утверждение проектной документации и т.д.), обычно включаемые в статью расходов при рассмотрении частного сектора обособленно¹⁰. Помимо них государственный партнер может обладать специализированными знаниями, важными для реализации конкретного проекта, как, например, опыт государственных архитектурных органов при осуществлении архитектурных проектов, ресурсы исследовательского и изыскательского характера, архивные ресурсы и пр.¹¹.

Таким образом, консолидация ресурсов по принципу относительных преимуществ снижает совокупные издержки на проект и позволяет привлечь для его осуществления частного партнера, если государство берет на себя, например, бюрократические функции. Это дает возможность осуществить ряд проектов, не реализуемых в тех случаях, когда государство выступает в роли «пассивного заказчика» и частному партнеру приходится самостоятельно решать бюрократические и прочие проблемы с потерей эффективности. Однако принцип относительных преимуществ не позволяет снизить издержки, возникающие в силу асимметрии информации между сторонами.

Асимметрия информации

Объемы поставки ресурсов сторонами регулируются контрактными отношениями. В условиях абсолютной информационной прозрачности вклад каждой из сторон известен достоверно, и в зависимости от него можно назначить вознаграждение сторонам по реализации проекта. В этом случае для осуществления совместного проекта государством и бизнесом оптимален самый простой контракт, определяющий вклад государства, вклад бизнеса и сумму материального вознаграждения, выплачиваемую государством частному партнеру на этапах выполнения работ. Более того, поэтапность выплат не играет роли, так как вклад участников в совместный проект от нее не зависит, а значит, не зависит и результат.

Ситуация меняется кардинально в условиях асимметрии информации, когда вклад одной из сторон в общий проект не может быть достоверно известен другой стороне без дополнительных издержек верификации (проверка, аудит, отчетность). Оптимальный контракт использует механизмы стимулирования для обеспечения максимального выполнения условий контрактов каждой из сторон. Оптимальный контракт между двумя сторо-

¹⁰ В англоязычной литературе популярны, например, термины *compliance cost* (издержки на приведение в соответствие формальным требованиям закона) и *red tape* (совокупность бюрократических процедур, связанных с претворением проекта в жизнь; происходит от «красной ленты», скрепляющей связку требуемых документов). Бюрократические услуги, введенные нами, связаны с этими понятиями и делают упор на том, что государственные органы обладают специализированными знаниями в части приведения проекта в соответствие формальным требованиям.

¹¹ В работе Беслей и Гатака (Besley, Gathak) [3] упор делается на человеческий капитал (знания). Махаллингам (Mahalingam) и др. [19] показывают, что административный опыт и навыки, в особенности в части структурирования проекта и подачи заявок на конкурс, являются неотъемлемыми элементами успеха предприятия.

нами, вовлеченными в процесс сопроизводства одного проекта, принимает одну из трех форм [22]¹²:

- 1) контракт с вознаграждением по затратам (далее – контракт ВЗ); по выполнении проекта проверяется (с соответствующими издержками) вклад (затраты) частного партнера, и если условия контракта выполнены, то выплачивается оговоренное в нем вознаграждение;
- 2) контракт с вознаграждением по результату (далее – контракт ВР); вознаграждение частному партнеру выплачивается в оговоренном размере, если проект реализован полностью; если проект не реализован в должном объеме, то государственный партнер представляет доказательства невыполнения обязательств (с соответствующими издержками верификации) и штрафует частного партнера; если выясняется, что вклад государственного партнера был недостаточным, то он штрафуются в пользу частного партнера;
- 3) бонусный контракт (далее – контракт Б) – верификация вклада сторон не производится; частный партнер получает бонус и долю прибыли от эксплуатации проекта после его реализации.

В рамках бонусного контракта частному партнеру может быть позволено эксплуатировать созданный объект с получением прибыли или получать иную выгоду от реализации проекта в течение оговоренного периода времени. Такое положение характерно для инфраструктурных проектов, осуществляемых в рамках концессий. В качестве альтернативного решения государство может обязаться осуществлять выплаты частному партнеру в течение определенного периода времени в зависимости от результативности созданного объекта. Например, если в рамках проекта построен участок дороги, государственный партнер может либо позволить его использование на платной основе (сборы отчисляются в пользу частного партнера), либо обязаться выплачивать частному партнеру сумму средств, зависящую от условий эксплуатации дороги (пропускной способности, безопасности, потребности в ремонте и т.д.). И тот и другой случаи соответствуют бонусному контракту.

Порядок выплат теперь имеет значение: оплата по факту предпочтительнее предоплаты, так как снижает опасность недобросовестного поведения контрагента. Оплата по затратам оптимальна, если издержки верификации невысоки. При этом издержки верификации идут либо на выяснение истинного вклада частного партнера, либо на отчетность государственного партнера, который должен доказать, что выполнил контрактные обязательства. В последнем случае факт завершения проекта в полном объеме и выполнения контрактных обязательств государственным партнером означает и выполнение контрактных обязательств частным партнером. Штрафные

¹² В работе Роелса и др. ([22]) рассматривается принципиально иной контекст: они рассматривают случаи, в которых возможна верификация вклада того либо иного партнера или же ни одного из них. Логика наших рассуждений иная: если оптимальны только три типа контрактов, то какой из них должны выбрать стороны, если они свободны в решении, кому из партнеров следует (или нет) отчитываться о своем вкладе в проект или подвергаться проверке. Неявно мы предполагаем, что информация о любом из партнеров может быть получена и верифицирована (например, через судебные процедуры, если иное недоступно), вопрос лишь в издержках.

санкции создают стимул к исполнению обязательств в контрактах с верификацией информации. Если издержки верификации информации высоки, то оптимальна оплата бонусом с долей в будущей выручке: участие в будущей выручке снижает стимулы к недопоставке ресурсов.

Каждый из вышеприведенных типов контрактов оптимален в том смысле, что обеспечивает выполнение проекта и содержит систему сдержек, предотвращающих недобросовестное поведение контрагента. Однако, как уже отмечалось выше, для того чтобы частный партнер решил принять участие в проекте, необходимо, чтобы реализация проекта генерировала прибыль выше порога отсечения. Таким образом, из трех потенциально оптимальных контрактов необходимо выбрать один, генерирующий максимальную прибыль. Если она будет выше порога отсечения, то проект реализуем.

Реализуемость проектов

Совместный проект характеризуется издержками на поставку ресурсов и «производственной технологией», определяющей зависимость результата от вклада каждой из сторон. Для формального определения производственной технологии имеет смысл понимать под результатом проекта суммарную общественную выгоду, которую он генерирует. В этом случае даже малая недопоставка ресурсов может существенно влиять на результат. Например, в инфраструктурных проектах объект соглашения может быть один: мост, участок дороги или иное сооружение. Социальная же выгода от него определяется качеством исполнения, сроками готовности и прочими деталями вплоть до способа утилизации строительных отходов и создаваемых строительством помех. Недопоставка ресурсов не скажется на количестве поставленных объектов инфраструктуры (он, как и оговорено в контракте, один), но повлияет на удовлетворенность общества от пользования им. Чувствительность результата к недопоставкам ресурсов играет ключевую роль при выборе оптимального контракта.

Выбор между контрактами ВЗ и ВР определяется издержками верификации информации. При этом важны относительные *информационные издержки на единицу материальных затрат*, т.е. отношение издержек верификации информации к совокупным издержкам на поставку ресурсов. Использование этого показателя отражает тот факт, что расходы в 1 млн. руб. на верификацию информации (отчетность и проверку) могут быть слишком высокими для проекта стоимостью 1 млн. руб. или же вполне уместными для проекта на 1 млрд руб. Второй показатель, характеризующий проект и играющий важную роль при выборе оптимального контракта, – это *чувствительность*¹³ проекта к вкладу каждой из сторон, показывающая, как изменится результат при увеличении/уменьшении вклада одной из сторон на 1%.

¹³ Чувствительность эквивалентна эластичности результата по объему вложенных ресурсов (по аналогии с эластичностью выпуска по факторам производства в теории производственных функций). Предполагается, что чувствительность по вкладу каждой из сторон не превышает единицы: увеличение вклада на 1% даст не больше 1% прироста социальной выгоды. При этом совокупная чувствительность тоже не превышает единицы, что соответствует концепции убывающей производительности: увеличение вклада сторон ведет к все меньшему приросту социальной выгоды.

По аналогии с анализом, проведенным в работе Роелса и др. [22], можно показать формально, что если издержки верификации вклада частного бизнеса относительно малы, то выгоднее заключать контракт ВЗ, т.е. проверять вклад частного партнера, это сокращает суммарные расходы; а если они высоки, то выгоднее контракт ВР. Если бы информационный барьер отсутствовал, то контракты ВЗ и ВР были бы идентичны: в обоих случаях абсолютно точно известен вклад обоих партнеров, и издержки верификации не играют роли. При этом, если информационный барьер присутствует и верификация информации о вкладе и частного партнера, и государственного сопряжена с одними и теми же ненулевыми издержками, контракты ВЗ и ВР не становятся эквивалентными. Выбор между ними зависит от чувствительности результата к вкладам сторон. Если проект более чувствителен к вкладу частного партнера, то имеет смысл фиксировать результат и осуществлять выплату только по его достижению, что достигается контрактом ВР, в рамках которого государственный партнер должен доказывать, что выполнил обязательства контракта, если результат не достигнут. Если же проект более чувствителен к вкладу государственного партнера, то вознаграждение частному партнеру должно зависеть только от его собственного вклада, с соответствующей проверкой, что предусмотрено контрактом ВЗ.

Контракты ВЗ и ВР относятся к контрактам с фиксированной оплатой: сумма вознаграждения определена в момент заключения контракта. Бонусный контракт предполагает переменную сумму вознаграждения в зависимости от общественной ценности, генерируемой проектом. Он оптимален в том случае, если позволяет добиться большей социальной выгоды, чем лучший из контрактов с фиксированной оплатой. Можно показать (см. [там же]), что это условие соблюдается для проектов с примерно равной и относительно невысокой чувствительностью к обоим ресурсам: в этих совместных предприятиях выгоднее пренебречь верификацией вклада сторон и положиться на стимулы, создаваемые условиями оплаты. Даже если одна из сторон поставит ресурсы в меньшем объеме, чем оговорено контрактом, то проект от этого сильно не пострадает (чувствительность результата невысока), но за счет экономии на верификации информации достигается большая выгода, чем в рамках контракта с верификацией.

Вышеприведенные рассуждения определяют оптимальность контрактов в зависимости от чувствительности проекта к вкладу государственного и частного партнеров, как схематически представлено на рис. 1. Там же отражена и зона нереализуемых проектов, для которых даже оптимальный контракт не обеспечивает прибыли, достаточной для преодоления порога отсечения. Эти проекты характеризуются относительно большой чувствительностью к вкладам обеих сторон. В этом случае отказаться от верификации затрат нельзя, даже если издержки верификации высоки: слишком велика чувствительность проекта даже к малым недопоставкам. Верификация же вменяет издержки, не позволяющие преодолеть порог отсечения.

При бесконечно больших издержках верификации вклада частного партнера (информация полностью недоступна) контракт ВЗ оказывается субоптимальным; аналогично для издержек верификации вклада государства и,

соответственно, контракта ВР. Если же вклад ни одного из партнеров нельзя верифицировать, то всегда оптимален бонусный контракт. Но даже с его помощью не осуществить нереализуемые проекты, так как он не влияет на порог отсечения. Более того, при заключении бонусного контракта вклад сторон может оказаться ниже того, что гарантирован в контрактах ВЗ и ВР. Причина этого в том, что условия контрактов ВЗ и ВР в явном виде определяют, сколько должно быть поставлено каждой стороной, в то время как бонусный контракт лишь определяет доли участия сторон в выгоде, порождаемой проектом, и они вправе сами решать, каким объемом этой выгоды они готовы удовлетвориться. Поскольку реализация проекта, пусть даже и не в оптимальном объеме, лучше отказа от него, такой контракт при высоких информационных издержках дает «оптимум второго порядка», в отличие от «оптимума первого порядка», достигаемого контрактами ВЗ и ВР.

Рисунок 1



где: ВЗ – проекты, для которых оптимальны контракты с вознаграждением по затратам;

ВР – с вознаграждением по результату;

Б – бонусные контракты;

Нереализуемые проекты – проекты, для которых нельзя найти частного контрагента в рамках стандартных контрактов в силу того, что выгода от них не покрывает порог отсечения.

Множество нереализуемых проектов (потенциально реализуемых через ГЧП) характеризуется двумя важными свойствами. Во-первых, оно сокращается с сокращением относительных издержек верификации: снижение издержек верификации повышает прибыль от осуществления проекта, и как только она превысит порог отсечения, проект окажется реализуем. Издержки верификации представляют собой потери для общества, и общественное благосостояние можно увеличить, сведя эти издержки к минимуму. Во-вторых, множество нереализуемых проектов сокращается с уменьшени-

ем порога отсечения: в этом случае даже невысокая прибыль от совместного проекта может оказаться достаточной для привлечения частного партнера и реализации проекта. Порог отсечения может быть снижен либо путем снижения невозвратных затрат (на запуск совместного предприятия), либо путем снижения премии за участие в совместном с государством проекте. Эти два свойства множества нереализуемых проектов позволяют объяснить роль ГЧП с точки зрения улучшения социального благосостояния.

Принцип партнерства

Принцип партнерства отличает консолидированное государственно-частное предприятие, в котором государство и частный сектор консолидируют ресурсы для выполнения проекта, от государственно-частного партнерства. Согласно ему обе стороны должны быть заинтересованы в успехе совместного проекта. Система стимулов, заложенная в оптимальных контрактах, преследует ту же цель. Наша задача – определить, в чем разница между партнерством и системой стимулов; это позволит ответить на вопрос, чем «сотрудничество» отличается от «партнерства».

Система стимулов в контрактах представлена штрафными санкциями, налагаемыми на стороны в случае отклонения от условий соглашения (в контрактах с верификацией вклада сторон, ВЗ и ВР), и участием в доходах будущих периодов (в бонусном контракте, без верификации вклада сторон). Отличие принципа партнерства от системы стимулов в том, что он касается стимулов и/или ограничений, которые трудно или невозможно заложить и/или предусмотреть в условиях контракта. В какой-то степени принцип партнерства созвучен с поведенческими аспектами принятия решений.

В поведенческой экономике альтруизм, справедливость и ответная благодарность, несмотря на свою кажущуюся иррациональность, находят экспериментальное подтверждение (см., напр., обзор Фера и Шмидта (*Fehr E., Schmidt K.*) [12]). Участники экспериментов демонстрируют готовность способствовать успеху совершенно незнакомого партнера по эксперименту (с которым их не связывают ни знакомство, ни дружба, ни прочие отношения), выходя за рамки ограничений, налагаемых рациональными рассуждениями. Аналогичным образом и принцип партнерства относится к выходящим за рамки конкретного контракта общим положениям, демонстрирующим желание и способность государственного партнера содействовать частным партнерам в работе ГЧП. Мы не утверждаем, что при заключении контрактов с государством частный бизнес должен полагаться на добросердечность и альтруизм представителей государственной стороны; напротив, мы считаем, что рамки стандартных отношений государства и частного бизнеса могут быть расширены, чтобы дать партнерам больше гибкости в решении вопросов. Именно в этом мы видим роль закона о ГЧП.

Приведем несколько примеров. Государственные гарантии могут позволить частному партнеру получить финансирование на финансовом рынке. Предоставление явных гарантий невозможно, если законодательно не закрепить за государством функции финансового гаранта с определением источника средств для покрытия обязательств, вытекающих из этих гарантий.

Однако помимо явных гарантий сотрудничество с государством в одном проекте дает неявный сигнал финансовому сектору. Если государство объявляет проект приоритетным и заявляет о его поддержке вплоть до успешного завершения, вероятность успеха вложений в этот проект для финансового сектора повышается, что позволяет частному партнеру получить кредит на более привлекательных условиях. Такая позиция государства не может быть отражена в контракте между ним и частным партнером, но положительно влияет на результат. Разумеется, понятия «приоритетность» и «поддержка» тоже требуют законодательного закрепления и определения источников финансирования. Отдельно стоит отметить финансирование со стороны международных финансовых институтов, которое доступно только государству, но благоприятно сказывается на всех партнерах, задействованных в ГЧП.

Гарантии не единственный канал создания преимуществ потенциальным участникам ГЧП. В 2000 г. Казначейство Великобритании совместно с частным бизнесом создало предприятие *Partnerships UK*, само по себе являющееся ГЧП (с 51% участия государства) и нацеленное на предоставление консультационных услуг по созданию государственно-частных партнерств. В 2011 г. часть функций этой организации была передана специальному департаменту Казначейства (*Infrasrtucture UK*), а часть – новому ГЧП (*Local Partnerships*), предоставляющему помощь в организации ГЧП с местными органами власти. Такое содействие в организации бизнеса делает ГЧП более привлекательным для частного сектора. Похожие организации существуют, хоть и в иной форме, и в других странах, например в Дании, Ирландии, Нидерландах.

Дополнительным преимуществом от ГЧП может быть сокращение информационных издержек за счет упрощенной отчетности (по сравнению с процедурой, принятой в системе госзакупок). Опять же, это положение не может быть зафиксировано контрактом между государством и частным бизнесом, если не разрешено законодательно. Сокращение информационных издержек становится возможным во многом благодаря сопроизводству: в процессе сопроизводства частный и государственный партнеры осуществляют параллельный неявный мониторинг работы друг друга. Анализ государственных закупок интеллектуальных услуг показывает, что государственные закупщики вовлекаются в сопроизводство в меньшей степени, чем частные фирмы [8]. Причиной тому особенности осуществления госзакупок, регулирование которых не содержит стимулов к активному сопроизводству.

В «истинном партнерстве» логично ожидать снижения информационных издержек, в том числе и за счет улучшения обмена информацией в рамках сопроизводства. Интенсивного сопроизводства можно ожидать и в консолидированных предприятиях. Отличительной чертой партнерства в части информационных издержек является возможность сократить издержки за счет упрощения и сокращения отчетности. Помимо этого, партнерство позволяет снизить порог отсека за счет предоставления преимуществ частному сектору, недоступных при работе с государством через стандартные контракты. Порог отсека зависит от невозвратных затрат и премии. Приведенные выше примеры агентств содействия организации ГЧП демонстрируют, как государство может повлиять на невозвратные затраты.

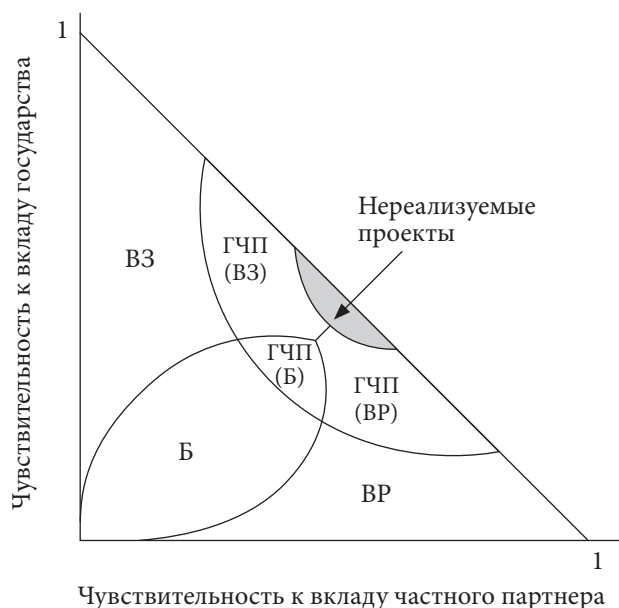
Одновременно готовность государства предоставлять гарантии (т.е. брать на себя часть рисков) и потенциальная репутационная выгода для частной стороны позволяют снизить премию за ее участие в совместном проекте. В особенности это касается больших проектов, в финансировании которых принимают участие международные финансовые организации.

Таким образом, в отличие от системы стимулов, заложенных в стандартных контрактах (штрафные и премиальные санкции) и направленных на то, чтобы участникам проекта было невыгодно отклоняться от условий контракта, принцип партнерства создает дополнительную выгоду как для частного сектора (за счет чего снижается порог отсечения и повышается готовность частного бизнеса принять участие в проекте), так и для общества в целом (реализуются ранее не реализуемые проекты, и снижаются издержки).

Возможность реализовать проекты в рамках ГЧП отражена на рис. 2. Согласно вышеприведенным рассуждениям, ГЧП организуется в рамках уже рассмотренных ранее контрактов на сопроизводство проектов. Важным дополнением к ним является принцип партнерства, который обеспечивается скорее институциональным окружением, чем конкретными положениями в отдельно взятых контрактах. Нельзя утверждать, что ГЧП позволяет реализовать *все* проекты, так как степень сокращения премии участия и невозвратных затрат для частного сектора может оказаться недостаточной для обеспечения реализации части из них. Однако любое сокращение порога отсечения повлечет сокращение множества нереализуемых проектов, а значит и рост общественного благосостояния.

Рисунок 2

Возможность реализации проектов через ГЧП*



* Государственно-частные партнерства (ГЧП) организуются в рамках контрактов с вознаграждением по затратам (ГЧП-ВЗ), вознаграждением по результатам (ГЧП-ВР) или с бонусным вознаграждением (ГЧП-Б) в зависимости от информационных издержек и чувствительности проекта к вкладам сторон.

Институциональная среда

Важную роль в настоящем анализе играет институциональная среда. Она представлена как принципиальной возможностью заключения контрактов трех разных типов между государством и частным сектором, так и специальным законом о ГЧП (если таковой есть), вспомогательными организациями и сложившимися культурными и бизнес-традициями¹⁴. Политические компоненты институциональной среды в данной работе не изучаются именно с целью оценить оптимальность ГЧП в идеализированных условиях рационального выбора в отсутствие политического давления (хотя Ричард Геддес и Бенджамин Вагнер [14] показывают, что политические мотивы играют роль в принятии законов о ГЧП¹⁵). В этом разделе показано, что проведенный анализ не накладывает ограничений на систему контрактов (и предложенные здесь контрактные решения используются на практике) и, как следствие, воплотимость ГЧП зависит от более общих условий ведения бизнеса.

Система контрактов

Рассмотренные выше три типа контрактов (ВЗ, ВР и Б) покрывают большую часть контрактов, используемых на практике. Большинство контрактов будет фиксировать (а) состав сторон, вступающих в соглашение, (б) обязательства сторон, (в) вознаграждение сторонам, (г) ответственность сторон. Все эти элементы представлены в рассмотренных соглашениях.

Вступающие в соглашение стороны в данном случае – это государственный и частный партнеры. Можно рассмотреть и контракты с большим числом сторон, в этом случае рассуждения практически не меняются, так как роль играют только чувствительность результата к вкладу каждой стороны и наличие издержек проверки информации. Можно ожидать, что при участии большего числа сторон информационная прозрачность будет снижаться и в итоге бонусный контракт будет доминировать над контрактами с фиксированным вознаграждением. Однако это не влияет на вывод о способности ГЧП сократить множество нереализуемых проектов. Последнее определяется суммарным порогом отсечения (для большого числа партнеров), который должна покрыть социальная выгода от исполнения проекта, снижающаяся за счет роста информационных издержек. Отсюда следует, что для сложных

¹⁴ Ричард Фостер, основатель Foster Infrastructure, австралийской компании по содействию в организации и работе ГЧП, в своем комментарии на нашу работу указал, в частности, что в Австралии государство пользуется таким непререкаемым авторитетом по выполнению своих обязательств, что никакие законы не нужны для создания дополнительных гарантий и фактически любая работа частного бизнеса с государством является ГЧП. Репутация государства в данном случае относится к тому, что мы называем сложившимися традициями. Помимо них в Австралии есть и институциональные образования Partnerships Victoria и Infrastructure Australia на государственном уровне, а также частные консалтинговые фирмы типа Foster Infrastructure, которые мы именуем вспомогательными организациями.

¹⁵ Интересно отметить, что в их исследовании не находит подтверждения гипотеза о принятии закона о ГЧП с целью облегчения фискального бремени государственных органов, фискальные факторы незначимы. Зато значимы «факторы спроса», как, например, частые заторы на дорогах, привязывающие к принятию закона о ГЧП надежды на улучшение условий жизни.

проектов с большим числом партнеров область нереализуемых проектов увеличится по сравнению с билатеральными проектами, а значит, возрастет и эффект от использования ГЧП вместо стандартных контрактов (с помощью ГЧП может быть осуществлено больше нереализуемых проектов). Этот вывод объясняет принятый в литературе взгляд, что ГЧП применяются преимущественно для сложных долгосрочных проектов.

Обязательства сторон представлены их вкладом в проект. Важной предпосылкой представленного анализа являлось то, что государство тоже вносит свой вклад, отсюда основной акцент на консолидированных государственно-частных предприятиях. Возможно ли применение принципа партнерства к контрактам без консолидации ресурсов? Такие проекты эквивалентны совместному проекту с минимальной или даже нулевой чувствительностью к вкладу государства. На рис. 1 и 2 они расположены вдоль горизонтальной оси, а значит, имеет смысл эти проекты осуществлять посредством контрактов с вознаграждением по затратам.

В отсутствие вклада государственной стороны затраты частного партнера полностью определяют результат, поэтому можно говорить об эквивалентности контрактов ВР и ВЗ. Де-факто мы имеем дело в этом случае со стандартным контрактом на поставку: оплата производится по результатам поставки блага, которое можно в равной мере рассматривать как вклад частного партнера и как готовый результат проекта. Такие проекты осуществляются в рамках системы государственных закупок. Распространение принципа партнерства на такие проекты осмысленно, только если он позволяет повысить общественное благосостояние, т.е. если существует множество проектов, не реализуемых без принципа партнерства.

На рис. 1 и 2 нереализуемы только проекты с заметной чувствительностью результата к вкладу государства. В отношении контрактов на поставку трудно говорить о «нереализуемости» таких проектов, так как вклад частного партнера верифицируем самим фактом поставки и издержки верификации де-факто нулевые. Единственное, что может препятствовать заключению таких контрактов, – это высокие невозвратные затраты и высокая премия за работу с госзаказчиками. В этом отношении можно ожидать, что какие-то действия со стороны государства могут способствовать сокращению этих препятствий, но вряд ли можно говорить о «партнерстве» в отсутствие консолидации ресурсов. Следует также отметить, что, согласно принципу относительных преимуществ, аутсорсинг оптимален только тогда, когда государство не может эффективно содействовать выполнению проекта.

Вознаграждение сторонам представлено в рассмотренных в данном исследовании контрактах обобщенно. На практике именно в части вознаграждения будет наблюдаться расхождение между разными типами контрактов. Обобщенный подход удобен тем, что описывает все возможные случаи (по признаку верификации вклада сторон: не проверять, проверять вклад частного партнера, проверять вклад государства; взаимная проверка обоих партнеров не добавляет стимулов, но увеличивает издержки проверки, а потому не оптимальна), из которых вытекает оптимальная схема

вознаграждения в сочетании со штрафными санкциями (соответствующие ответственности сторон). Неявно также предполагается, что эта структура вознаграждения и штрафных санкций может быть применена, т.е. отклонение от контракта будет наказано с вероятностью 100%, равно как и сумма вознаграждения будет получена сполна.

Контракты с фиксированным вознаграждением (ВЗ и ВР) распространены на практике. В Нидерландах, например, применяются контракты ГЧП с выплатами по факту предоставления услуг (см.: CMS PPP Guide¹⁶). Примеры включают ремонт здания Министерства финансов в Гааге, новые здания для Penal Institution в Заанстаде, военного музея в Сустерберге, налоговой администрации Гронингена, верховного суда Нидерландов и др.

Бонусные контракты соответствуют проектам, в которых частная сторона получает право использовать объект в течение определенного периода времени по завершении работ и извлекать из этого прибыль (например, в рамках концессионного соглашения). Примером может служить строительство автотрасс E75 и E18 в Финляндии (см. [7]), осуществлявшееся на условиях концессии: частный подрядчик получает фиксированную пропорцию платежей за пользование этими дорогами. Аналогичные соглашения в США известны как контракты типа «строй-владей-используй» (Build-Own-Operate, BOO).

Примеры со строительством зданий и дорог показательны с точки зрения выбора оптимального контракта. Строительство здания представляет собой локализованный проект, требующий учета специфических пожеланий заказчика с высокой степенью сопроизводства на каждой стадии и даже частым присутствием представителей заказчика на объекте. Дороги же в большей мере стандартны, и на каждом километре трассы используются одни и те же стандартные методы строительства, при этом физическое присутствие заказчика зачастую невозможно в силу протяженности или удаленности трасс. Удельные издержки на строительство здания выше, чем удельные издержки строительства дорог (например, в пересчете на площадь сооружения), в то время как за счет сопроизводства и присутствия на объекте информационные издержки при строительстве дорог выше. Как результат, *относительные информационные издержки* (на единицу материальных затрат) при строительстве здания ниже. Проведенный выше анализ предсказывает оптимальность контракта с фиксированным вознаграждением (и в силу высокой чувствительности проекта к вкладу частного партнера это должен быть контракт с вознаграждением по результату), в то время как при строительстве дорог более оптимальным оказывается бонусный контракт, который и соответствует концессии.

Особые условия для ГЧП?

О чем же должен быть закон о ГЧП? Потребность в таком законе возникает тогда, когда сложившиеся условия ведения бизнеса (система вспомогательных организаций и бизнес-традиции) не дают частному сектору

¹⁶ www.cms-hs.com/Documents/CMS_PPP_Guide_2010.pdf

достаточных выгод от совместной работы с государством, чтобы преодолеть порог отсечения, в силу чего часть проектов не может быть реализована. Закон должен, таким образом, создать особые условия функционирования ГЧП.

Снижение порога отсечения может быть достигнуто двумя путями: снижением невозвратных затрат и снижением премии за участие в проекте. Первое зависит от того, насколько легко начать совместный бизнес с государством, а второе – от репутационных и прочих выгод от работы с ним. Бремя создания бизнеса может быть облегчено при наличии вспомогательных организаций, например агентства по инфраструктурным (или прочим социальным) проектам. Такое агентство могло бы взять на себя консультационные функции, позволяющие упростить участие частного бизнеса в проектах государства. Снижение премии за участие в государственных проектах требует четкого законодательного оформления обязательств, которые может брать на себя государственный орган, задействованный в ГЧП. Отсутствие четкости и определенности в этом вопросе добавляет неуверенности в финальном результате участия частного сектора в государственном проекте, и как следствие, частный бизнес предпочтет совместный проект с другим частным бизнесом, чьи обязательства более ясны.

Это же касается и штрафных санкций, которые должно нести государство как одна из сторон равноправного проекта (именно так часто трактуется партнерство). До тех пор пока в традициях ведения бизнеса не закрепится безоговорочная репутация государства как абсолютно надежного партнера, такое положение необходимо для снижения рисков (явных или мнимых) участия частного сектора в государственных проектах.

Помимо снижения порога чувствительности закон (в отсутствие прочих элементов институциональной среды, способных решить эти вопросы) должен регулировать информационную составляющую отношений государства и бизнеса в одном проекте. Это касается упрощения взаимодействия между государственным и частным партнерами, интенсификации сотрудничества и улучшения обмена информацией. Закон должен создавать стимулы для этого и гарантировать возможность применения упрощенных процедур. Свою роль в этом могут и должны сыграть вспомогательные организации. Примеры и анализ функций таких организаций приведены, например, в работе Стадлера и Пробста (*Stadtler L., Probst G.*) [23], где рассмотрена работа брокерских контор, занятых поиском партнеров для ГЧП. В частности, авторы показывают, что параллельно с поиском «лучшего соответствия» брокеры выступают еще и в роли посредника, облегчающего коммуникацию, своего рода переводчика с государственного на частный, улаживающего нестыковки и позволяющего будущим партнерам лучше узнать и понять друг друга.

Сам факт отнесения проекта к категории ГЧП должен стать «сигналом» качества для частного бизнеса. Это не означает, однако, что государство должно создавать льготные условия, отказываясь от критериев эффективности, заложенных в законодательстве о государственных закупках. В предложенном анализе не содержится никакого противопо-

ставления (потенциального) законодательства о ГЧП и законодательства о госзакупках. Напротив, ГЧП могут осуществляться в рамках тех же контрактов, которые используются и при проведении закупок. Отбор партнера по ГЧП может и должен производиться на основании конкурентных принципов отбора поставщика в госзакупках. Отказ от принципа конкурентного отбора приводит к негативному эффекту: сравнивая ГЧП в США и Великобритании [13], исследователи пришли к выводу, что многие ГЧП в США заключены в обход конкурентных процедур и превратились в механизм переложения инвестиционных рисков с частного сектора на государственный. Блумфилд (*Bloomfield P.*) [5] анализирует международный опыт реализации ГЧП и показывает, что, несмотря на то что вывод ГЧП из-под правила конкурентного отбора часто мотивируется «инновационностью, эффективностью и проявлением доверия государства к частному партнеру», проявляется это в присуждении контрактов компаниям «со связями», что в итоге ведет к неоправданно высоким затратам на реализацию проекта и повышает риски снижения качества работ. Проблема здесь кроется еще и в том, что выведенные нами оптимальные контракты предполагают добросовестную спецификацию ответственности сторон, в то время как при неконкурентном отборе повышаются риски ослабления контрактных требований в пользу частной стороны.

Таким образом, упрощения, о которых шла речь выше, касаются в первую очередь административно-бюрократической эффективности, а не экономической. Положения законодательств о госзакупках и, в частности, Модельного закона UNCITRAL [24] направлены на повышение экономической эффективности; принцип конкурентного отбора лишь один из механизмов ее обеспечения. Не вдаваясь в подробный анализ этого законодательства, выходящий за рамки настоящей статьи, следует отметить, что закон о ГЧП должен согласовываться и дополнять законодательство о госзакупках, а не подменять его положения. Если положения закона о госзакупках не обеспечивают экономической эффективности, они должны быть изменены в самом законе о госзакупках. Отклонения же от них, по определению, не могут повысить экономическую эффективность и общественное благосостояние, а это идет вразрез с самой идеей ГЧП.

* * *

В мировом экспертном сообществе нет единства мнений о необходимости закона о государственно-частных партнерствах, равно как нет единства мнений о том, выгодны ли ГЧП для общества. В России эксперты и законодатели считают необходимым принятие такого закона, однако единого понимания того, что конкретно должен регулировать данный закон, также не сложилось. Об этом свидетельствует продолжительное время доработки федерального закона о ГЧП к принятию во втором чтении, а также разнообразие мнений экспертов, высказанных во время обсуждения законопроекта на парламентских слушаниях, в частности внесение в законопроект дополнительно одиннадцати форм ГЧП, которые

ранее не фигурировали в законе. Внесение регулирования новых форм ГЧП свидетельствует не о расширении сферы применения закона, а о том, что меняется предмет регулирования – если изначально закон о ГЧП разрабатывался как рамочный и в нем прописывались общие принципы отношений частного и публичного партнеров в ГЧП, то в новом варианте законопроекта планируются конкретизация и фиксирование возможных форм ГЧП. В данной статье предпринята попытка понять, чем вызвано такое расхождение во мнениях как в профессиональном, так и в академическом сообществе. С нашей точки зрения, ГЧП однозначно выгодны обществу, потому что позволяют воплотить проекты, не реализуемые в рамках стандартных контрактов. Однако преимущества ГЧП строятся на особенностях институциональной среды, потому понятие ГЧП нельзя лимитировать каким-либо конкретным типом контракта.

Это объясняет, в частности, почему вместо «закона о ГЧП» в литературе чаще встречается оборот «законодательство, позволяющее осуществлять проекты ГЧП». К такому законодательству относятся и закон о государственных закупках, и закон о концессиях. Есть ли в системе этих законов место для отдельного закона о ГЧП? С нашей точки зрения, есть, но не всегда. Закон о ГЧП должен создавать институциональную среду, которая воплощает принцип партнерства. В этом случае ГЧП обретает силу, позволяющую реализовывать прежде недоступные проекты. Если же институциональная среда хорошо развита, то особой надобности в отдельном законе о ГЧП нет.

Анализ работ, посвященных достоинствам и недостаткам ГЧП, показывает, что недостатки связаны чаще всего именно с институциональной средой. К такому же выводу приводит и анализ эффективности законов о ГЧП в странах с переходной экономикой [10]. В законах, принимаемых в США на уровне штатов (в основном в отношении ГЧП в системе транспортной инфраструктуры), упор тоже делается на институциональную среду: законы определяют, как поступать с инициативными предложениями, разрешать ли участие частной стороны в будущей прибыли от проекта, выводить ли ГЧП за рамки закона о госзакупках, предоставлять ли налоговые льготы, разрешать ли участие сторон в конкурирующих проектах, вводить ли ограничения по вкладу государства в проект, требуется ли утверждение ГЧП органом власти и т.п. (см. [14]). В терминах настоящей статьи часть этих положений регулирует набор доступных контрактов (участие в прибыли, вклад государства/штата), а часть – порог отсека (льготы, устранение неопределенности). В то время как ограничения по типам используемых контрактов могут повредить экономической эффективности, управление порогом отсека согласуется с выводом о необходимости создания преимуществ ГЧП перед другими формами сотрудничества государства и частного сектора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Виноградов Д., Шадрина Е. Государственно-частное партнерство как форма организации бизнеса // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 4–18.
2. Bennett J., Iossa E. Building and managing facilities for public services // Journal of Public Economics. 2006. Vol. 90 (10–11). P. 2143–2160.
3. Besley T., Ghatak M. Government versus Private Ownership of Public Goods // Quarterly Journal of Economics. 2001. Vol. 116, issue 4, p. 1372–1443.
4. Bettignies J.-E., Ross T. Public-private partnerships and the privatization of financing: An incomplete contracts approach // International Journal of Industrial Organization. 2009. Vol. 27 (3). P. 358–368.
5. Bloomfield P. The Challenging Business of Long-Term Public – Private Partnerships: Reflections on Local Experience // Public Administration Review. 2006. Vol. 66, Issue 3. P. 400–411.
6. CEC Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP), Commission of the European Communities, Brussels, 05.02.2008, C(2007)6661.
7. CEDR Public Private Partnerships. Conference of European Directors of Roads, May 2009; [http://www.cedr.fr/home/fileadmin/user_upload/Publications/2009/e_Public_private_partnerships_\(PPP\).pdf](http://www.cedr.fr/home/fileadmin/user_upload/Publications/2009/e_Public_private_partnerships_(PPP).pdf)
8. Doroshenko M., Shadrina E., Vinogradov D. KIBS for public needs: presented at the 2nd International EIBURS-TAIPS Conference on Innovation in the public sector and the development of e-services, Urbino, Italy, 2013.
9. Doroshenko M., Vinogradov D. External benefits from knowledge intensive business services: evidence from Russia. In: Productivity of Services Next Gen – Beyond Output (W. Ganz, F. Kicherer, A. Schletz, eds.) / Input, RESER 2011 Conference Proceedings, Hamburg, Fraunhofer IAO, 2011.
10. EBRD Concession/ PPP Laws Assessment 2011: Cover Analysis Report. Final Report. May 2012. <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/pppreport.pdf>
11. European Commission. Guidelines for successful public-private partnerships. Brussels: Directorate General Regional Policy, 2003.
12. Fehr E., Schmidt K. The economics of fairness, reciprocity and altruism – experimental evidence and new theories. In: Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity (Klom S.-C. and Ythier J.M., eds). 2006. Vol. 1, Elsevier. P. 615–691.
13. Forrer J., Kee J.E. and Zhang Z. Private Finance Initiative: A Better Public-Private Partnership? // Public Manager. 2002. Vol. 31 (2). P. 43–47.

14. Geddes R.R., Wagner B.L. Why do U.S. states adopt public-private partnership enabling legislation? // *Journal of Urban Economics*. 2013. Vol. 78. P. 30–41.
15. Hoppe E., Schmitz P. Public versus private ownership: Quantity contracts and the allocation of investment tasks // *Journal of Public Economics*. 2009. Vol. 94 (3–4). P. 258–268.
16. Ioss E., Spagnolo G., Vellez M. Contract design in public-private partnerships. Washington: The World Bank, 2007.
17. Koppenjan J.F.M., Enserink J. Public-private partnerships in urban infrastructures: reconciling private sector participation and sustainability // *Public Administration Review*. March 2009. P. 284–296.
18. Laffont J.-J. *Fundamentals of Public Economics*. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.
19. Mahalingam A., Devkar G.A., Kalidindi S.N. A Comparative Analysis of Public-Private Partnership (PPP) Coordination Agencies in India: What Works and What Doesn't // *Public Works Management Policy*. 2011. Vol. 16. No 4. P. 341–372.
20. Martimort D., Pouyet J. To build or not to build: Normative and positive theories of public-private partnerships // *International Journal of Industrial Organization*. 2008. Vol. 26 (2). P. 393–411.
21. Maskin E., Tirole J. Public-private partnerships and government spending limits // *International Journal of Industrial Organization*. 2008. Vol. 26 (2). P. 412–420.
22. Roels G., Karmarkar U., Carr S. Contracting for Collaborative Services // *Management Science*. 2010. Vol. 56 (5). P. 849–863.
23. Stadtler L., Probst G. How broker organizations can facilitate public-private partnerships for development // *European Management Journal*. 2012. Vol. 30 (1). P. 32–46.
24. UNCITRAL Model Law on Public Procurement, United Nations Commission on International Trade Law, 2011. http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html

PPP LEGISLATION: AN ECONOMIC JUSTIFICATION AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

Shadrina Elena V.

PhD in Economics Associate professor in Public Administration, National Research University Higher School of Economics – Perm. E-mail: evshadrina@hse.ru
Address: HSR-Perm, 38 Studencheskaya Str., 614070 Perm, Russian Federation.

Vinogradov Dmitri V.

Lecturer, Dr. rer. pol., University of Essex, UK. E-mail: dvinog@essex.ac.uk
Address: Essex Business School, University of Essex, Wivenhoe Park, CO4 3SQ, Colchester, UK.

Abstract

Some countries treat public-private partnerships (PPP) within public procurement legislation, whilst others adopt a specially designed PPP law to distinguish PPPs from the routine purchases of goods and services. There is no evidence to suggest which of the approaches is more efficient. Differences are visible even for highly developed economies such as the UK (no special PPP law, rather policy guidance) and the US (special PPP laws adopted in over 30 States, counting.) Does it make sense to have a special PPP legislation? If yes, what should such legislation govern? The last question seems tautological as “a PPP legislation should govern public-private partnerships”, yet we claim that in order to promote economic efficiency, the law should focus on the environment that surrounds public-private relationships. We develop a model of PPP based on the system of standard contractual agreements between the government and the private sector, like the typical contracts used in public procurement. Due to the asymmetric information, some socially desirable projects are too costly to run within a standard procurement contract, this is where partnerships should help. Specific features that are needed to make those costly projects feasible, include a reduction in the information costs through a closer monitoring within the co-production, a reduction in the production costs through a lesser red tape, and extra benefits (distinct from subsidies and monetary rewards) to the private partner, arising from the cooperation with the state (e.g. reputational gains, access to new resources, etc.) In an institutional/cultural environment with [most of] these features in force, a special PPP legislation is not needed (UK and Australia are prominent examples), as there is no scope for a further reduction of the number of infeasible (costly) projects. Otherwise, a PPP law that offers the above features (e.g. by creating a dedicated PPP advisory unit) is socially desirable.

Keywords: public-private partnerships (PPP); public procurement; PPP law; economic efficiency; social welfare; contracts

REFERENCES

1. Vinogradov D., Shadrina E. (2012) *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak forma organizatsii biznesa* [Public-private partnership is a form of business organization] *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. Public Administration Issues, n. 4, p. 4–18.
2. Bennett J., Iossa E. (2006) *Building and managing facilities for public services*. *Journal of Public Economics*, vol. 90 (10–11), p. 2143–2160.
3. Besley T., Ghatak M. (2001) *Government versus Private Ownership of Public Goods*. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, issue 4, p. 1372–1443.
4. Bettignies J.-E., Ross T. (2009) *Public-private partnerships and the privatization of financing: An incomplete contracts approach*. *International Journal of Industrial Organization*, vol. 27 (3), p. 358–368.
5. Bloomfield P. (2006) *The Challenging Business of Long-Term Public – Private Partnerships: Reflections on Local Experience*. *Public Administration Review*, vol. 66, Issue 3, p. 400–411.
6. *CEC Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP)*, Commission of the European Communities, Brussels, 05.02.2008. C(2007)6661.
7. *CEDR Public Private Partnerships. Conference of European Directors of Roads, May 2009*. Available at: [http://www.cedr.fr/home/fileadmin/user_upload/Publications/2009/e_Public_private_partnerships_\(PPP\).pdf](http://www.cedr.fr/home/fileadmin/user_upload/Publications/2009/e_Public_private_partnerships_(PPP).pdf)
8. Doroshenko M., Shadrina, E. Vinogradov D. (2013) *KIBS for public needs: presented at the 2nd International EIBURS-TAIPS Conference on Innovation in the public sector and the development of e-services*. Italy, Urbino.
9. Doroshenko M., Vinogradov D. (2011) External benefits from knowledge intensive business services: evidence from Russia. In: *Productivity of Services Next Gen – Beyond Output* (W. Ganz, F. Kicherer, A. Schletz, eds.). Input, RESER 2011 Conference Proceedings, Hamburg, Fraunhofer IAO.
10. *EBRD Concession/ PPP Laws Assessment 2011: Cover Analysis Report. Final Report. May 2012*. Available at: <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/pppreport.pdf>
11. *European Commission. Guidelines for successful public-private partnerships*. Brussels: Directorate General Regional Policy, 2003.
12. Fehr E., Schmidt K. (2006) *The economics of fairness, reciprocity and altruism – experimental evidence and new theories* In: *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity* (Klom S.-C. and Ythier J.M., eds), vol. 1, Elsevier, p. 615–691.
13. Forrer J., Kee J.E. and Zhang Z. (2002) *Private Finance Initiative: A Better Public-Private Partnership?* *Public Manager*. Vol. 31 (2). P. 43–47.

14. Geddes R.R., Wagner B.L. (2013) *Why do U.S. states adopt public-private partnership enabling legislation?* Journal of Urban Economics, vol. 78. pp. 30–41.
15. Hoppe E., Schmitz P. (2009) *Public versus private ownership: Quantity contracts and the allocation of investment tasks.* Journal of Public Economics, vol. 94 (3–4). pp. 258–268.
16. Ioss E., Spagnolo G., Vellez M. (2007) *Contract design in public-private partnerships.* Washington: The World Bank.
17. Koppenjan J.F.M., Enserink J. (2009) *Public-private partnerships in urban infrastructures: reconciling private sector participation and sustainability.* Public Administration Review, March, pp. 284–296.
18. Laffont J.-J. (1988) *Fundamentals of Public Economics.* Cambridge, MA: MIT Press.
19. Mahalingam A., Devkar G.A., Kalidindi S.N. (2011) *A Comparative Analysis of Public-Private Partnership (PPP) Coordination Agencies in India: What Works and What Doesn't.* Public Works Management Policy, vol. 16, no 4, p. 341–372.
20. Martimort D., Pouyet J. (2008) *To build or not to build: Normative and positive theories of public-private partnerships.* International Journal of Industrial Organization, vol. 26 (2), p. 393–411.
21. Maskin E., Tirole J. (2008) *Public-private partnerships and government spending limits.* International Journal of Industrial Organization, vol. 26 (2), p. 412–420.
22. Roels G., Karmarkar U., Carr S. (2010) *Contracting for Collaborative Services.* Management Science, vol. 56 (5), pp. 849–863.
23. Stadtler L., Probst G. (2012) *How broker organizations can facilitate public-private partnerships for development.* European Management Journal, vol. 30 (1), pp. 32–46.
24. *UNCITRAL Model Law on Public Procurement, United Nations Commission on International Trade Law, 2011.* Available at: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html