

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

ЭКСПЕРТ

Грэм Ходж: ГЧП — это большая кредитная карта для правительства

Профессор права Университета Монаш (Австралия) рассказал «Новому компаньону», при каких условиях может функционировать система государственно-частного партнёрства

Татьяна Власенко

— Господин Ходж, вы исследовали различные виды государственно-частного партнёрства (ГЧП). Насколько эта форма хозяйствования распространена в мировой экономике?

— Сейчас государственно-частное партнёрство в экономиках развитых стран очень популярно, причём существует много его разновидностей. Одна из самых распространённых — долгосрочные контракты в сфере инфраструктуры, которые популярны в англоязычных странах — Великобритании, Канаде, Австралии и в некоторых частях Европы. Я называю это «семьёй инфраструктур в длительном периоде развития».

Как в любой семье, состоящей из множества членов, которые имеют свои сильные и слабые стороны, так и в «семье» государственно-частного партнёрства есть различные варианты построения взаимоотношений, которые отличаются своими характеристиками.

Например, в Гонконге существуют так называемые контракты концессии, которые действуют на протяжении 30-40 лет. Они субсидируются из частных источников и появились уже достаточно давно — в 1970-х годах. То есть самой идее концессии уже практически полвека.

Но наиболее интересные вещи сейчас происходят в Великобритании. Там в последние 15-20 лет за пределами государственных структур формируются специальные компании, которые и ведут такие совместные проекты. В последнее время эта модель получила распространение и за пределами этой страны.

Ещё один пример: в Канаде государство привлекает в проекты ГЧП достаточно большое количество государственных средств, так как считает, что частный сектор должен нести только часть рисков. Если там государство предлагает компании построить дорогу, оборудовать и поддерживать её в рабочем состоянии, то берётся оплачивать бизнесу эти услуги.

В Австралии, когда правительство планирует построить платную дорогу, оно предлагает именно частным компаниям оценить потенциальный поток автомобилей, чтобы иметь возможность объективно оценить риски. А это — очень высокие риски.

Всё перечисленное — лишь часть многих разновидностей долгосрочных инфраструктурных контрактов, которые зависят от позиции государства, от того, на что оно делает акцент и, соответственно, какую выбирает форму.

— На ваш взгляд, государственно-частное партнёрство может работать в любых отраслях, или существуют приоритетные для него сферы экономики?

— Надо начать с того, что сам термин ГЧП часто понимается неоднозначно. Например, когда мы говорим об инфраструктурных контрактах, то в мире чаще всего под этим понимается реализация проектов в области здравоохранения. В этом случае никакой материальной инфраструктуры не существует, просто речь идёт об оказании услуг, которые должно поставлять правительство, но почему-то не поставляет.

Что касается приоритетных сфер, то каждый раз, когда нам требуется какая-либо инфраструктура, частный сектор в принципе способен её создать. В Австралии именно через такое партнёрство строятся школы, больницы, дороги, железнодорожные и автостанции. И даже здания суда! Но при этом именно государство предоставляет услуги на базе этой инфраструктуры. Государственный судья сидит в суде, в больнице оказывают услуги доктора, в школе работают учителя, несмотря на то что эти объекты построил частный бизнес.

Тем не менее не стоит забывать о противоречиях внутри этого процесса. Схема, когда частный банк строит инфраструктуру и затем, например, в течение 30 лет постепенно получает выплаты за оказанную работу, обходится дороже. Частный банк выдаёт деньги под 10% годовых, тогда как заём у государства обходится в 3-5%.

— Чем хорош инструмент ГЧП? В чём его преимущество?

— Есть несколько очень сильных сторон этой формы хозяйствования. По сути, ГЧП — это большая кредитная карта для правительства.

Как мы идём в магазин, пользуясь кредитной картой, так и правительство может использовать частные средства для того, чтобы быстро совершить «покупку». При таком подходе большие проекты реализуются очень быстро. В этом есть и большой политический смысл: крупный проект позволяет занять лидирующие позиции в том или ином направлении экономики, а правительство, в свою очередь, имеет шанс за счёт этого нарастить свою популярность, а значит, получить политические преимущества.

Но есть важное условие для успешной реализации такого партнёрства. Когда частные компании вступают в контракт, им нужны чётко продуманные условия. И понимая это, политики не вмешиваются в работу над проектом. Если позволить вмешиваться в процесс министрам, различным политическим фигурам, проект уже не будет таким хорошим и правильным, каким был вначале.

Поэтому, когда заключается долгосрочный контракт, бизнес говорит представителям государства: «Давайте дого-

воримся о дизайне нашего проекта на старте, вы заплатите нам и уйдёте в сторону. Всё остальное мы сделаем сами».

Возможно, это звучит довольно наивно, но всё равно это очень важное условие. Таким образом, из проекта убираются люди, которые не являются специалистами.

— Для того чтобы вступить в такое партнёрство, нужно, чтобы бизнес доверял государству. Чтобы государство не меняло правила игры...

— Доверие — самое важное в этом случае. Непременным условием при предварительных переговорах в Канаде, Великобритании, Австралии считается, что обе стороны должны друг другу доверять ещё до того, как контракт подписан. С одной стороны, правительство должно гарантировать выполнение своих обязательств и не поменять правила игры. С другой стороны, частный сектор, соответственно, должен выполнить работу на заданных условиях и не затребовать больше денег.

В Австралии были такие случаи, когда частный сектор не справлялся со своей работой либо из-за погодных условий, либо по причине того, что неправильно проработал дизайн своего проекта. Компании буквально умоляли правительство дать им ещё денег. Но правительство твёрдо сказала «нет», поскольку в контракте утверждены сроки, стоимость и соответствующие пени в случае неисполнения обязательств.

Был и противоположный пример, когда маленькая частная компания подписала контракт с правительством, а чиновники через некоторое время передумали. Частный бизнес подал на правительство в суд за нарушение контракта и выиграл, получив \$40 млн компенсации.

Стороны должны быть взаимно ответственны и равны перед законом.

Конечно, всегда можно заменить цифры в контракте, если обе стороны на это согласны. Но их договор зависит ещё и от общества, для которого реализуется этот проект.

Граждане должны знать, что это была честная сделка, что не пострадало налогообложение, что все выполнили обязательства в том объёме, в котором были должны. Необходим честный возврат средств, если деньги вкладываются в общественные проекты. Вопрос в том, насколько эта теория близка к реальности.

— Очевидно, проблемы концессий не сводятся к одному или нескольким законам. Они должны решаться на основе системного подхода, комплексно...

— Обычный долгосрочный контракт относится к сфере частного права. То есть две стороны заключают между собой договор и могут скрывать, что между ними происходит, до той поры, пока они довольны обоюдным взаимодействием.

Это кардинально отличается от гражданского права, где присутствует госу-

дарство и мы как бы заглядываем через плечо и видим, что происходит в тот или иной момент. В ГЧП не должно быть конфиденциальности, коммерческой тайны.

Это очень сложный комплекс различных агентов взаимодействия, всё должно быть не только законно, но и прозрачно.

И второй момент: мы хотим, чтобы государство было подотчётно нам как гражданам. Есть много способов проверить финансовую отчётность, прозрачность, но самым действенным оказался самый простой, это — свободная печать. Мы очень часто узнаём о том, что происходит в таких проектах не от правительства, а именно через масс-медиа.

Естественно, СМИ часто приукрашивают реальность. Тем не менее это участники ситуации, которые важны.

— Вы изучали опыт построения государственно-частного партнёрства в России?

— Нет, только по публикациям в интернете. Но по этой косвенной информации можно судить о ситуации в целом. Россия, конечно, не единственная страна, где происходит не так, как в Австралии. Есть ещё Чили, Бангладеш, Китай и т. д. Государства действуют абсолютно различным образом.

Можно привести пример, когда правительство Китая заказало бизнесу строительство платной автомобильной дороги, но в результате чиновникам она не понравилась. Тогда государство построило рядом свою собственную дорогу, бесплатную. Частный капитал понёс большие потери. Возможно, по этой причине частные банки не любят иметь дело с Китаем. Там нет доверия.

Везде вопрос о взаимном доверии между правительством и частным сектором очень важен, поэтому наиболее эффективными являются долгосрочные контракты, которые имеют под собой историю взаимоотношений сторон. И если такой истории нет, надо начать просто с небольших проектов, на которых можно было бы учиться взаимно разделять риски. Например, с ГЧП на рынке клининговых услуг. А потом уже постепенно двигаться к миллиардным проектам.

— Россия только пытается пойти по этому пути. Вы могли бы назвать три важных элемента, без наличия которых государственно-частное партнёрство невозможно?

— Во-первых, это профессиональная рабочая сила, как в частном секторе, так и в государственном, потому что ГЧП требует специализированных знаний при создании проекта. Во-вторых, это уровень взаимного доверия. И в третьих, такое партнёрство требует юридической системы, где независимый суд может принять объективное решение, если контракт нарушен. Это особая профессиональная контрактная атмосфера. ■