ДМИТРИЙ БИРЮК



Скрытый долг государства

бюджетные риски проектов ГЧП

Дмитрий Бирюк

Скрытый долг государства: бюджетные риски проектов ГЧП

https://litres.ru/74768404
SelfPub; 2026

Аннотация

Государственно-частное партнерство позволяет строить дороги, больницы и коммунальные сети, не загружая бюджет сразу. Но часть рисков остается у государства: гарантии дохода, компенсации при расторжении, спасение проекта, если частный партнер не справляется. По сути это скрытый долг.

Книга объясняет, чем прямые обязательства отличаются от условных, как устроены российские правила их учета и мониторинга и где в этих правилах пробелы. Отдельные главы посвящены опыту Китая, Бразилии и Индии, связи бюджетного положения регионов с развитием ГЧП и полноте сведений об обязательствах в государственных информационных системах.

Для финансистов, сотрудников органов власти, консультантов и всех, кто принимает решения об инфраструктурных проектах с участием бюджетных средств.

Содержание

Введение	4
Основные сокращения	8
Глава 1. Какие обязательства берет на себя государство	9
Глава 2. Как регулируются обязательства по проектам ГЧП в России	13
Конец ознакомительного фрагмента.	14

Скрытый долг государства: бюджетные риски проектов ГЧП

Введение

Государственно-частное партнерство (ГЧП) стало для России одним из главных способов строить дороги, больницы, школы, коммунальные сети и спортивные объекты без единовременной нагрузки на бюджет. Частный партнер вкладывает собственные и заемные средства, а государство расплачивается с ним постепенно или разрешает возвращать вложения за счет платы пользователей. При дефиците бюджетных ресурсов и большом инфраструктурном разрыве такая схема выглядит почти безальтернативной.

Масштаб практики заметен по цифрам. По данным государственной автоматизированной информационной системы «Управление», на 1 января 2025 г. в России было заключено более 4,3 тыс. соглашений ГЧП, а ежегодный объем законтрактованных инвестиций превышает 900 млрд руб.



Рис. 1. Объем законтрактованных инвестиций. Источник: составлено автором по данным ГАС «Управление».

У этой медали есть обратная сторона. Прямые расходы бюджета в проектах ГЧП действительно меньше, чем при строительстве за счет казны. Но часть рисков государство оставляет за собой: оно обещает компенсировать недополученный доход, выплатить неустойку при досрочном расторжении, возместить потери от изменения законодательства. Такие обещания не видны в бюджете до тех пор, пока не наступит событие, которое их «включает». По сути это квазидолг: он не учитывается в государственном долге, но может превратиться в реальные выплаты.

Масштаб проблемы хорошо виден на международных данных. Специалисты Международного валютного фонда собрали сведения о реализации условных обязательств примерно в 80 развитых и развивающихся странах за 1990-2014

гг. В среднем бюджетные потери от реализации обязательств по проектам ГЧП составили около 1,2% ВВП, а в отдельных случаях доходили до 2% ВВП.

В России полноценной системы учета, мониторинга и оценки обязательств по проектам ГЧП пока нет. Условные обязательства не попадают ни в расчет долговой нагрузки, ни в бюджетный прогноз. Особенно чувствительно это для регионов и муниципалитетов: они заключают большую часть соглашений, а их бюджеты наименее устойчивы к неожиданным расходам.

Книга посвящена именно этой проблеме. В первой главе разобрано, какие обязательства возникают у государства в проектах ГЧП и почему управление ими относится к государственному финансовому менеджменту. Во второй главе рассмотрено российское регулирование: Бюджетный кодекс, законы о концессиях и о ГЧП, порядок мониторинга, бюджетная классификация и бухгалтерский учет. Третья глава посвящена опыту Китая, Бразилии и Индии. В четвертой главе показано, как бюджетное положение регионов связано с развитием ГЧП и насколько полны сведения об обязательствах в государственных информационных системах.

Тема уже привлекала внимание исследователей. Оценке условных обязательств по проектам ГЧП и мерам снижения связанных с ними рисков посвящены работы Н. А. Краснопеевой и А. К. Морозкиной, А. Д. Андрякова. Среди зарубежных авторов стоит выделить Д. Хилда и Г. Георгиу, по-

дробно разобравших учет обязательств по проектам ГЧП в Великобритании, а также исследования МВФ и Всемирного банка о бюджетных рисках партнерств.

Основные сокращения

— БК РФ - Бюджетный кодекс Российской Федерации

— ГАС «Управление» - государственная автоматизированная информационная система «Управление»

— ГИИС «Электронный бюджет» - государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»

— ГФМ - государственный финансовый менеджмент

— ГЧП, МЧП - государственно-частное и муниципально-частное партнерство

— КС - концессионное соглашение

— СГЧП, СМЧП - соглашение о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве

— ППО - публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование)

— ППК - публично-правовая компания

— НИФИ - Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России

Глава 1. Какие обязательства берет на себя государство

1.1. Прямые и условные обязательства

Бюджетные обязательства ППО по проектам ГЧП делятся на две большие группы: безусловные (прямые) и условные.

Прямые обязательства прописаны в соглашении и исполняются без каких-либо дополнительных условий, если частный партнер добросовестно выполняет свою часть договора. К ним относятся:

— капитальный грант, то есть участие бюджета в финансировании строительства или реконструкции объекта;

— расходы на сопутствующую инфраструктуру, предусмотренные соглашением, например на подъездные пути или подключение к инженерным сетям;

— регулярные платежи публичного партнера, компенсирующие инвестиционные и эксплуатационные расходы частного партнера. Их размер может зависеть от того, насколько партнер выполняет целевые показатели.

Условные обязательства устроены иначе. Срок и сумма выплат по ним заранее неизвестны: обязанность платить возникает, только если наступит определенное событие (или,

наоборот, не наступит). Именно они служат главным источником бюджетных рисков в проектах ГЧП.

Условные обязательства, в свою очередь, бывают явными и неявными. Явные закреплены в тексте соглашения. Обычно это:

— гарантии доходности и спроса, прежде всего минимальный гарантированный доход;

— защита частного партнера от колебаний валютного курса и инфляции;

— государственные гарантии и поручительства по долгам проекта;

— компенсация при досрочном прекращении соглашения;

— гарантии на случай изменения политической ситуации и законодательства;

— иные компенсации, предусмотренные соглашением.

Неявные обязательства в соглашении не записаны. Они вытекают из ответственности государства перед обществом: если проект социально значим, государство не может просто отойти в сторону, когда тот терпит крах. К таким обязательствам относятся:

— погашение негарантированного долга частного партнера, предоставление ему займа или выкуп проекта при дефолте;

— возмещение экологического ущерба, причиненного проектом;

— содержание, ликвидация или переоборудование объекта после завершения или досрочного прекращения проекта;

— расходы на повторный конкурс, если частный партнер обанкротился.

Условные обязательства не учитываются при расчете государственного долга, поэтому их и называют квазидолговыми. Для бухгалтерской отчетности и статистики важно различать не только прямые и условные обязательства, но и балансовые и забалансовые. Часть условных обязательств, например минимальные гарантии дохода, по международным стандартам подлежит отражению в отчетности государственного сектора.

В конечном счете за каждым условным обязательством стоит риск проекта, то есть возможность финансовых потерь из-за обстоятельств, которые наступают в ходе реализации соглашения.

1.2. Управление обязательствами как часть государственного финансового менеджмента

Государственный финансовый менеджмент - это система управления финансовыми ресурсами государства, цель которой в эффективном использовании бюджетных средств. А. Г. Жукова определяет ГФМ как подсистему государственного управления, которая охватывает все стадии бюджетного процесса: планирование и исполнение бюджета, учет и от-

четность, контроль и аудит. А. М. Лавров рассматривает финансовый менеджмент как процесс выполнения участниками бюджетного процесса своих бюджетных процедур и повышения их качества, причем ГФМ должен предупреждать и смягчать негативные последствия для исполнения бюджетных полномочий.

Проект ГЧП живет десятилетиями, и все это время государство несет перед частным партнером обязательства, часть которых может внезапно превратиться в расходы. Поэтому управление этими обязательствами - прямая задача ГФМ. Для нее особенно важны несколько его принципов:

— достоверность, объективность и полнота данных, на которых основаны управленческие решения;

— сбалансированность и долгосрочная устойчивость бюджетов всех уровней;

— эффективность использования бюджетных средств;

— действенный финансовый контроль, полнота и достоверность отчетности.

Из этих принципов следует практический вывод. Нельзя управлять тем, что не учтено. Обязательства по КС, СГЧП и СМЧП должны быть учтены и оценены, а исполнение соглашений должно отслеживаться так, чтобы риски для бюджета выявлялись заранее, а не в момент, когда платить уже нужно.

Глава 2. Как регулируются обязательства по проектам ГЧП в России

2.1. Правовая основа

С юридической точки зрения ГЧП - это отношения ППО и частных лиц, оформленные концессионным соглашением или соглашением о ГЧП (МЧП). По своей природе это гражданско-правовые договоры, но регулируются они разными законами: Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.