ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Бедняков Андрей Сергеевич

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИНФРАСТРУКТУРНОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИИ

Специальность 5.2.5 Мировая экономика

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук,
профессор Костюнина Галина Михайловна

Москва

2023

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ ... 3
ВВЕДЕНИЕ ... 6
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ... 19
1.1 Эволюция теоретических подходов к анализу сотрудничества государства и бизнеса в инфраструктурной сфере ... 19
1.2 Фундаментальные предпосылки для развития «нового государственного управления» и применения моделей ГЧП в мировой экономике ... 28
1.3 Понятие и модели государственно-частного партнерства ... 41
1.4 Эволюция государственно-частного партнерства и его роль в развитии инфраструктуры в развитых странах ... 49
Выводы по главе 1 ... 64
ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ИНФРАСТРУКТУРНОМ РАЗВИТИИ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ ... 65
2.1 Значимость инфраструктуры для развития мировой экономики ... 65
2.2 Особенности использования моделей ГЧП для развития инфраструктурного комплекса в зарубежных странах ... 75
2.3 Зарубежный опыт государственной поддержки инфраструктурных проектов ... 95
Выводы по главе 2 ... 105
ГЛАВА 3. РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА ОСНОВЕ ГЧП ... 107
3.1 Тенденции и проблемы развития ГЧП в России ... 107
3.2 Привлечение иностранных инвестиций в российские проекты ГЧП и участие России в трансграничных инфраструктурных проектах ... 127
3.3 Ключевые факторы эффективности реализации инфраструктурных проектов по моделям ГЧП – актуальность зарубежного опыта в России ... 139
Выводы по главе 3 ... 161
ЗАКЛЮЧЕНИЕ ... 163
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ ... 169
ПРИЛОЖЕНИЯ ... 185

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

АКТИВ	Активность частных инвесторов
БТС	Баланс текущего счета
ВВП	Валовый внутренний продукт
ВИЭ	Возобновляемые источники энергии
ВМП	Валовый мировой продукт
ВОЗМ	Потенциал к инвестициям в инфраструктуру
ГД	Государственные доходы
ГДОЛГ	Государственный долг
ГР	Государственные расходы
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство
ЗАКУП	Эффективность закупочной деятельности
ИИДН	Инфраструктурные инвестиции на душу населения
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИСК	Уровень/качество развития инфраструктуры (определяется порталом Global Infra Hub на основе совокупного балла по всем составляющим фактора инфраструктурного развития индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума)
ИСР	Инфраструктурный разрыв
КВЖД	Китайская восточная железная дорога
МГД	Минимальный гарантированный доход
МЧП	Муниципально-частное партнерство
НГУ	Новое государственное управление
НД	Национальный доход
НС	Норма сбережения
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПЛАН	Качество планирования
РАЗР	Эффективность разрешительной деятельности
РЕГ	Уровень регулирования
РЫН	Развитие каналов направления инвестиций в инфраструктуру
ТКО	Твердые коммунальные отходы
ТНК	Транснациональные компании

УПР	Качество управления сферой инфраструктуры
ЦУР	Цели устойчивого развития
ЧИИ	Частные инфраструктурные инвестиции
ЧФ2	Частная финансовая инициатива 2 (от англ. PF2)
ЧФИ	Частная финансовая инициатива (от англ. PFI)
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
BEA	Bail emphytéotique administratif
BEH	Bail emphytéotique hospitalier
BEIS	Department of Business, Energy and Industrial Policy
BLT	Build-Lease-Transfer
BOO	Build-Own-Operate
BOOST	Build-Own-Operate- Subsidize-Transfer
BOT	Build-Operate-Transfer
BRT	Build-Rent-Transfer
BTO	Build-Transfer-Operate
CIIF	Charging Infrastructure Investment Fund
CNA	Caisse nationale des autoroutes
CO	Commonwealth Office
CP	Contrat de partenariat
CPE	Contrat de partenariat and equivalents
DBFM	Design-Build-Finance-Maintain
DBFMO	Design-Build-Finance-Maintain-Operate
DBFO	Design-Build-Finance-Operate
DBOM	Design-Build-Own-Maintain
DBOT	Design-Build-Operate-Transfer
DCMF	Design-Construct-Maintain-Finance
DCMS	Department for Digital, Culture, Media and Sport
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DFT	Department for Transport
DHSC	Department of Health and Social Care
DIIF	Digital Infrastructure Investment Fund
DIT	Department of Int’l Trade
DWP	Department for Work and Pensions
EPEC	European PPP Expertise Center
FBOOT	Finance-Build-Own-Operate-Transfer

FCDO	Foreign, Commonwealth & Development Office
GIH	Global Infrastructure Hub
GMPP	Government Major Projects Portfolio
GOCO	Government-Owned-Contractor-Operated
HMRC	HM Revenue and Customs
HO	Home Office
IGD	Institut de la Gestion Déléguée
IIU	Infrastructure Investment Unit
IPA	Infrastructure and Projects Authority
KPI	Key Performance Indicators
LP	Local Partnerships
MAPP	Mission d'appui aux partenariats public-privé
MHCLG	Ministry of Housing, Communities and Local Govt
MIM	Mutual Investment Model
MoD	Ministry of Defence
MoJ	Ministry of Justice
MP	Marché de partenariat
NCA	National Crime Agency
NPD	Non-Profit Distributing Model
NPM	New Public Management
O&M	Operations and Maintenance
ONS	Office for National Statistics
P3	Эквивалент англ. PPP
PPI	Private participation in infrastructure
PPP	Public Private Partnership
RFF	Réseau Ferré de France
SDG	Sustainable Development Goals
SFT	Scottish Futures Trust
SIB	Strategic Investment Board Ltd.
TIF	Tax Incremental Financing
VfM	Value for Money

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Инфраструктура, ее эффективность и масштабы распространения выступают ключевым фактором экономического и социального роста как мировой экономики в целом, так и разных стран и регионов мира. По оценке исследовательского центра McKinsey Global Institute (MGI), вложение 1 долл. в инфраструктуру в долгосрочной перспективе способно увеличить ВВП на 20 центов за счет повышения производительности труда, а наращивание капиталовложений в инфраструктуру в 2020-е гг. в соответствии с экономическими потребностями позволит увеличить мировой ВВП на 0,6 п.п. в среднем ежегодно[1]. Уровень развития инфраструктуры влияет на качество инвестиционного климата в стране, рост благосостояния населения, уровень занятости, доступность социальных услуг. Особенно это важно для развивающихся стран и стран с переходной экономикой с учетом быстрых темпов роста населения, быстрой урбанизации, динамичного экономического роста, за исключением периодов экономических кризисов и глобальных катаклизмов, аналогичных пандемии COVID-19.

Многие государства, особенно развивающиеся и страны с переходной экономикой, отличаются нехваткой инфраструктурных объектов и невысоким уровнем их развития. Решение этой проблемы требует крупных инвестиционных вложений. Расчеты MGI говорят о том, что в 2016-2030 гг. для поддержания прогнозируемых темпов экономического развития мировой экономики в инфраструктуру следует вкладывать ежегодно 3,3 трлн долл. США, что составляет 3,8% мирового ВВП[2]. Только развивающиеся страны Азии нуждаются в ежегодных инвестиционных вложениях в сферу инфраструктуры в объеме 1,7 трлн долл., или в совокупности в 26 трлн долл. в период 2016-2030 гг.

[1] McKinsey. (2016). Bridging Global Infrastructure Gaps. Brussels: McKinsey Global Institute. [Electronic resource]. URL: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/bridging%20global%20infrastructure%20gaps/bridging-global-infrastructure-gaps-full-report-june-2016.pdf

[2] Op.cit.

При этом, фактические среднегодовые вложения составили по состоянию на 2016 г. 881 млрд долл. США[3]. В результате, создается крупный разрыв между потребностями в инфраструктуре и реальными инвестициями.

Многие государства мира отличаются нехваткой финансовых, особенно бюджетных, ресурсов, что стало стимулом поиска новых инструментов финансирования. Один из них – государственно-частное партнерство (ГЧП) как логичный способ использования государственного потенциала и возможностей частного бизнеса. В условиях бюджетного дефицита и сокращения государственных доходов инструменты ГЧП как института общественных отношений и формы финансирования инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры, приобретают особую актуальность. Под государственно-частным партнерством автором исследования понимается основанное на письменном договоре долгосрочное объединение ресурсов публичных и частных партнеров с фиксацией разделения рисков, ответственности и результатов между ними, с целью решения важных государственных задач и/ или осуществления инфраструктурных проектов в общественных интересах, которые не могут быть эффективным образом решены/ осуществлены без участия частных партнеров.

Использование инструментария ГЧП невозможно отделить от тех фундаментальных изменений, которые происходят в государственном и муниципальном управлении, а именно – перехода от модели «государственного администрирования» (public administration) к модели «нового государственного управления», НГУ (new public management) и «пост-НГУ» (post-NPM). Сотрудничество государства и частных сторон в реализации проектов в сфере инфраструктуры целесообразно не только с финансовой точки зрения. Это также связано с необходимостью трансфера в государственный сектор новых

[3] Asian Development Bank. (2017). Meeting Asia’s infrastructure needs. Manila: Asian Development Bank. [Electronic resource]. URL: https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs

технологий / ноу-хау, методов проектного управления и важностью развития эффективных рыночных институтов.

С начала 1990-х гг. в мировой экономике быстро растет количество инфраструктурных проектов, реализуемых по модели ГЧП, которые направлены на сооружение новых и модернизацию действующих объектов инфраструктуры, а также – на повышение качества инфраструктурных услуг, в том числе в социальной сфере. Правда, масштабы использования государственно-частного партнерства невелики и в среднем составляют 5-10% от совокупного объема инвестиций в инфраструктуру. Очевидно, потенциал ГЧП недоиспользуется и его роль в мировой экономике может существенно возрасти как в финансовом плане, так и с точки зрения повышения эффективности и инноваций. Сказанное свидетельствует об актуальности избранной темы исследования.

Практика привлечения частных средств для развития инфраструктуры в современной России получила свое развитие сравнительно недавно, когда стало понятно, что выполнение социально-экономических задач вряд ли возможно без привлечения частного капитала и инноваций.

Актуальность исследования вопросов инфраструктурного развития и использования моделей ГЧП для российской экономики связана с объективной важностью роли инфраструктуры в экономике, а также с состоянием инфраструктурного комплекса, который требует более пристального внимания органов власти для содействия динамичному развитию экономики. Данные вопросы имеют особое значение в условиях обострения геополитической обстановки в мире и использования многими развитыми странами политических мер в экономической сфере. Несмотря на внешние вызовы, представляется важным обеспечить повышение уровня развития инфраструктуры, в том числе транспортной и логистической, водоснабжения, социальной и др. для содействия экономическому росту, повышения благосостояния населения, создания новых рабочих мест, насыщения внутреннего рынка производственной и потребительской продукцией и услугами. Для решения данных задач в условиях

санкционного давления повышается в том числе роль трансграничных инфраструктурных проектов, ускоренная реализация которых с задействованием модели ГЧП позволит создать новые транспортные коридоры для переориентации транспортно-логистических маршрутов с запада на восток и юг, а также новые объекты энергетической и другой инфраструктуры. За счет этого будет выведено на новый уровень экономическое сотрудничество в рамках уже сформированных региональных группировок, в первую очередь ЕАЭС. Также будут созданы условия для более активного развития торговых связей со странами, проводящими дружественную политику по отношению к России.

Цель диссертационной работы – научное обоснование развития государственно-частного партнерства и выявление его роли в развитии инфраструктурного комплекса в зарубежных странах и в России, включая привлечение иностранных инвестиций, и формулирование предложений, направленных на совершенствование государственно-частного партнерства в России.

Для достижения цели исследования поставлены следующие задачи:

1) дать научное обоснование феномена государственно-частного партнерства и причин его активизации на современном этапе;

2) провести сравнительный анализ масштаба и особенностей использования модели ГЧП в инфраструктурном комплексе зарубежных стран на примере Великобритании, Франции и Канады;

3) выявить состояние и основные тенденции развития государственно-частного партнерства в России;

4) рассмотреть роль иностранных инвестиций в реализации ГЧП-проектов в России, а также актуальность ускоренного развития трансграничных проектов ГЧП;

5) разработать рекомендации по использованию ГЧП в модернизации инфраструктурного комплекса России с учетом зарубежного опыта.

Объектом исследования является сотрудничество государства и бизнеса в экономической сфере в России и за рубежом.

Предметом исследования выступает государственно-частное партнерство как экономическая модель развития инфраструктурного комплекса в России и за рубежом.

Область исследования. Диссертационная работа выполнена в соответствии с паспортом специальности ВАК 5.2.5 «Мировая экономика»:

19. Инфраструктурные факторы развития мирохозяйственных связей.

20. Экономика зарубежных стран и регионов (экономическое страноведение и регионоведение). Сравнительные исследования национальных экономик в системе мирохозяйственных связей.

Тема диссертационной работы соответствует Приоритетным направлениям научных исследований МГИМО (2021): №4 Международные экономические исследования / International Economic Studies.

Хронологические рамки диссертационного исследования.

Теоретическая часть работы охватывает временной отрезок научного осмысления роли государства в экономике, включая развитие инфраструктуры, начиная от периода классической политэкономии и до исследований модели государственно-частного партнерства на современном этапе.

Эмпирическая часть исследования включает в себя период с начала 1990-х гг. по настоящее время, характеризующийся активным развитием государственно-частного партнерства в мире.

Степень разработанности проблемы. Различные аспекты сотрудничества государства с частным сектором экономики привлекали внимание многих ученых-экономистов. Среди них следует вспомнить труды ученых классиков и неоклассиков: М.Вебер, Дж.Гелбрейт, Дж.Кейнс, К.Маркс,

А.Маршалл, Дж.Милль, Д.Рикардо, П.Самуэльсон, А.Смит, М.Фридман и другие[4].

Вопросы анализа государственно-частного партнерства были предметом рассмотрения современных зарубежных ученых Дж.Делмона, Э.Йескомба, Е.Фаркухарсона и др.[5], а также российских ученых – В.Г.Варнавского, О.В.Иванова, Р.С.Ильясова, А.О.Иншаковой, М.В.Клиновой, В.Н.Мочальникова, В.Ф.Попондопуло, Н.А.Шевелевой и др.[6]

В последние несколько лет наиболее популярными темами научного изучения ГЧП были распределение рисков и управление проектами, используемые модели ГЧП, вопросы финансирования проектов, факторы эффективности проектов ГЧП, вопросы концессий (ценообразование, продолжительность, переговоры), государственное регулирование соглашений ГЧП и взаимодействие сторон этих соглашений, управление контрактами, экономическая ценность проектов ГЧП (Value for Money[7], реальные опционы), вопросы устойчивости и инноваций. Ряд обзорных исследований ведущих научных публикаций по ГЧП, опубликованных в последнее десятилетие, подтверждают это наблюдение[8]. Среди российских ученых, опубликовавших

---

[4] См., например, Weber, M. (1922). Wirtschaft und Gesellschaft (The Theory of Social and Economic Organization), T.; Galbraith, J. (1958). The Affluent Society, NY; Keynes, J.M. (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money, NY; Marx, K. (1871). Der Bürgerkrieg in Frankreich, L.; Marshall, A. (1890). Principles of economics, L.; Mill, J.S. (1848). The Principles of Political Economy: with some of their applications to social philosophy, L.; Ricardo, D. (1817). On the Principles of Political Economy and Taxation, L.; Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure, C.; Smith, A. (1776). The Wealth of Nations, L.; Friedman, M. (1962). Capitalism and Freedom, Ch.

[5] См., например, Delmon J. (2017). Public-Private Partnership Projects in Infrastructure, C.; Yescombe E.R., Farquharson E. (2018). Public-Private Partnerships for Infrastructure. Principles of Policy and Finance, O.

[6] См., например, В.Г.Варнавский. Государственно-частное партнерство: теория и практика, М., 2010; О.В.Иванов. Механизмы государственно-частного партнерства в экономической политике России, М., 2018; Ivanov O.V., Inshakova A.O. (2020). Public-Private Partnerships in Russia. Institutional Frameworks and Best Practices, L.; Р.С.Ильясов. Государственно-частное партнерство - Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации», М., 2016; М.В.Клинова. Взаимодействие государства и бизнеса. Взгляд сквозь время. Кейнсианские взгляды на взаимодействие государства и бизнеса, М., 2016; В.Н.Мочальников. Повышение стратегического потенциала экономики России на основе активизации системы государственно-частного партнерства, М., 2010; В.Ф.Попондопуло, Н.А. Шевелева. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты, М., 2015

[7] Рассчитывается как разница между приведенной стоимостью проекта для государства в случае его реализации/ финансирования обычным способом (без применения инструментов ГЧП) и приведенной стоимостью проекта для государства в случае, если он реализуется с применением модели ГЧП

[8] См., например, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. (2013). Public-Private Partnerships in developing countries: a systematic literature review; Song J., Zhang H., Dong W. (2016). A review of emerging trends in global PPP research: analysis and visualization; Ma L., Li J., et al. (2019). A holistic Review of Public-Private Partnership Literature

результаты своих исследований в последнее время – С.Г.Белев, А.М.Белков, К.В.Векерле, Е.Б.Завьялова, О.В.Иванов, В.В.Килинкаров, Э.А.Козловская, Э.Э.Маркварт, С.В.Рязанцев, А.Н.Савруков, Н.Т.Савруков, С.Б.Сиваев, А.И.Сидоренко, И.А.Соколов, С.С.Яцечко[9]. Публикации российских авторов посвящены в основном современному этапу развития ГЧП. А вопросы осмысления предпосылок возникновения ГЧП и их научного обоснования затрагиваются намного реже, хотя они являются важными как с научной, так и с прикладной точек зрения.

Из зарубежных ученых, которые анализировали вопросы, исследуемые в настоящей диссертационной работе, следует отметить следующих: М.Адаму, Н.Кириякиду, Дж.Коннолли, Дж.Роселл, А.Сатц-Карранца, Р.Марк, Р.Уорсен, С.Грив, Клийн[10].

Большое количество исследований по ГЧП осуществляется различными правительственными и международными организациями.

Несмотря на довольно продолжительный период развития современных форм ГЧП (около 30 лет) и наличие солидной исследовательской базы, не так много работ, в которых ГЧП анализируется как экономическая модель развития инфраструктуры, которая была обусловлена факторами мировой экономики. Эта тема была выбрана в качестве отправной точки в настоящем исследовании. Сравнительный анализ стран также является мало используемым видом исследования, который в России находится в стадии становления. Так, из

Published between 2008 and 2018; Osei-Kyei R., Chan A. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013

[9] См., например, A.I.Sidorenko, V.V.Kilinkarov, A.M.Belkov. (2021). Risk Management in Public-Private Partnership and Other Major Infrastructure Projects; С.Г.Белев, К.В.Векерле, И.А.Соколов. Факторы возникновения государственно-частного партнерства: эмпирический анализ, М., 2021; S.S.Yatsechko. (2020). Building an Institutional Model of Interaction Between Government and Business in Public-Private Partnership, M.; А.Н.Савруков, Н.Т.Савруков, Э.А.Козловская. Риски проектов государственно-частного партнерства в России: оценка методами нечеткой логики, М., 2020; O.V.Ivanov, E.B.Zavyalova, S.V.Ryazantsev. (2019). Public-private partnership in the countries of the Eurasian Economic Union, M.; С.Б.Сиваев, Э.Э.Маркварт. Государственно- и муниципально-частное партнерство в России и за рубежом, М., 2018

[10] См., например, M.Adamou, N.Kyriakidou, J.Connolly. (2021). Evolution of Public-Private Partnership: the UK Perspective Through a Case Study Approach, B.; J.Rosell, A.Satz-Karranza. (2020). Determinants of Public–Private Partnership Policies, L.; R.Marques. (2018). Empirical Evidence of Unsolicited Proposals in PPP Arrangements: A Comparison of Brazil, Korea and the USA, L.; Warsen, R., Greve, C., Klijn, et al. (2020). How do professionals perceive the governance of public–private partnerships? Evidence from Canada, the Netherlands and Denmark.

примерно 160 кандидатских и докторских диссертаций, посвященных ГЧП и выполненных за последние десять лет, лишь несколько были посвящены международному опыту. С точки зрения использования опыта зарубежных стран в области ГЧП в России полезно сосредоточиться на опыте, накопленном ведущими развитыми странами, такими как Великобритания, Франция и Канада. Благодаря запуску проектов по моделям ГЧП эти страны смогли привлечь в сектор инфраструктуры значительный объем частных средств, а также новые технологии и методы управления. Эти страны прошли долгий путь развития ГЧП и они ближе к России по своим культурным и правовым особенностям. По этим причинам изучение опыта рассматриваемых стран представляется полезным при формировании стратегий и планов развития инфраструктурного комплекса в России, а также для задействования потенциала ГЧП. До настоящего времени в России не было опубликовано ни одной исследовательской работы, посвященной этим странам, за исключением коротких статей в научных журналах.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Исследование основано на достаточно обширной научной базе, связанной с осмыслением многими поколениями ученых-экономистов таких вопросов как роль государства в экономическом развитии, в том числе, в развитии инфраструктуры, формы государственного регулирования, государственной поддержки и прямого участия в экономике, роль частных сторон в различных секторах экономики, свобода предпринимательства, роль иностранных инвестиций.

Методологическую основу исследования составляют методы анализа и синтеза, а также метод сравнительного анализа, объединенные в целостную методологию.

Информационно-аналитической базой исследования послужили официальные документы стратегического характера, нормативно-правовые акты, доклады международных организаций, институтов ООН, институтов

развития, профильных ведомств и министерств рассмотренных в исследовании стран, статистические материалы Всемирного банка, Всемирного экономического форума, Банка России, Банка Великобритании, портала Global Infrastructure Hub (GIH)[11], платформы «Росинфра» Национального центра ГЧП, а также аналитические отчеты ведущего российского информационного агентства в области инфраструктуры InfraOne Research, консалтинговых организаций. Для целей исследования был использован широкий спектр монографий, научных статей и аналитических материалов, как российских, так и зарубежных, по вопросам инфраструктурного развития и сотрудничества государства и частных лиц.

Научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексном подходе к исследованию государственно-частного партнерства в инфраструктурном развитии зарубежных стран и России: приведено концептуальное обоснование феномена государственно-частного партнерства, история его возникновения и развития; предложена стратегическая модель государственно-частного партнерства как одной из форм сотрудничества государства и бизнеса в экономической сфере и выявлены ключевые факторы, оказывающие влияние на возникновение государственно-частного партнерства и на его последующее развитие; определено влияние процессов, происходящих в мировой экономике на использование модели ГЧП; проведен сравнительный анализ развития ГЧП и его роли в инфраструктурном развитии в зарубежных странах, определены особенности, преимущества и недостатки развития ГЧП в этих странах; предложены меры по повышению эффективности модели государственно-частного партнерства в инфраструктурном развитии в России.

Проведенное исследование позволило сформулировать научно-практические положения и рекомендации по совершенствованию практики

[11] Global Infrastructure Hub – [Electronic resource]. URL: https://www.gihub.org/

государственно-частного партнерства в России, отвечающие требованиям научной новизны.

На защиту выносятся следующие положения:

1) На основе концептуального обоснования предпосылок создания и развития ГЧП определена совокупность стратегических, экономических, технологических, политических и научных факторов, которые влияют на особенности и масштабы использования государственно-частного партнерства. В том числе выделены такие экономические факторы, как: глобальные экономические кризисы, динамика вложений прямых иностранных инвестиций, бюджетные дефициты, зависимость нефтегазовых доходов от конъюнктуры мировых рынков, уровень развития инфраструктуры.

2) В рамках сравнительного анализа зарубежного опыта ГЧП в странах, находящихся на одинаковом уровне экономического развития, сделан вывод о том, что существуют как общие, так и специфические черты, характеризующие использование моделей ГЧП в инфраструктурном комплексе. В том числе общие черты, как: продуманная стратегия инфраструктурного развития и использования для этого моделей ГЧП, интеграция ГЧП в систему управления инфраструктурой, оценка преимуществ использования моделей ГЧП в крупных инфраструктурных проектах на основе добавленной стоимости. Из числа специфических подходов следует выделить: различающееся законодательное регулирование ГЧП, неодинаковое распределение ответственности за реализацию ГЧП- проектов в разных сферах и отраслевой охват проектами ГЧП. Для достижения поставленных целей следует учитывать национальные особенности.

3) В результате анализа российской практики применения ГЧП в инфраструктурной сфере определены основные тенденции развития российского рынка ГЧП-проектов, в том числе неравномерность распределения проектов по регионам; преобладание проектов в сфере транспорта; небольшая доля ГЧП-проектов с иностранными инвестициями, которые реализуются в

основном на транспорте; большая доля крупномасштабных ГЧП-проектов с иностранными инвестициями в общем количестве проектов; активизация реализации трансграничных ГЧП-проектов с зарубежными странами. Основные сдерживающие факторы расширения ГЧП-проектов в России включают: отсутствие стратегии развития ГЧП, малоэффективный уровень государственного регулирования, отсутствие централизованной системы сбора и опубликования информации о планах привлечения частных инвесторов, невысокий уровень развития системы инфраструктурного планирования. Перечисленные и иные факторы не позволяют в полном объеме ГЧП как способу привлечения частных инвестиций повысить роль в модернизации инфраструктурного комплекса, необходимого для выхода российской экономики на качественно новый, инновационный уровень развития.

4) Определено, что для обеспечения дальнейшего развития инфраструктурного комплекса России в условиях беспрецедентной санкционной политики западных стран, ограниченности бюджетных ресурсов и разрушения сложившихся транспортно-логистических цепочек следует активнее привлекать иностранных инвесторов из дружественных государств для участия в проектном финансировании российского инфраструктурного комплекса, прежде всего, транспортного. Также, следует сформировать единую комплексную систему государственной поддержки ГЧП-проектов, учитывающую стратегические приоритеты развития инфраструктурного комплекса, вклад конкретного проекта в повышение устойчивости экономики и влияние проекта на различные отрасли экономики (на основе системы межотраслевого баланса).

5) На основе анализа зарубежного опыта разработаны рекомендации применения инструментов ГЧП в инфраструктурной сфере, включая важность первоначальной объективной оценки добавленной стоимости ГЧП-проектов (через механизм «value for money» и аналогичные инструменты); внедрение системы стратегического инфраструктурного планирования и системы управления проектами от инициирования до оценки реализации; установление

постоянного контроля за показателями реализации проектов; предоставление большей свободы региональным органам власти в принятии решений по проектам; эффективное распределение рисков; ответственность частного инвестора за реализацию проекта на всем жизненном цикле; сохранение государством социальной ориентированности; эффективную институциональную среду, включая законодательство и правоприменительную практику.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость исследования состоит в обобщении научных подходов российских и зарубежных исследователей, а также в систематизации предпосылок возникновения и выявлении факторов экономической эффективности моделей ГЧП при реализации инфраструктурных проектов.

Материалы исследования могут быть применены в учебном процессе вузов, а также в программах дополнительного образования разных типов государственных и коммерческих учебных заведений. Так, материалы исследования могут использоваться при подготовке научно-методической базы таких дисциплин как «Мировая экономика», «Иностранные инвестиции в МЭО», «Основы государственно-частного партнерства», «Особенности реализации ГЧП-проектов в международной практике», профильных учебных курсов и для составления методологической базы профильного характера.

Результаты проведенного в диссертационной работе анализа могут быть использованы как государственными органами власти в рамках своей нормотворческой деятельности, а также работе по выстраиванию системы управления конкретными инфраструктурными проектами, так и частными структурами – такими как: инфраструктурные фонды и инвестиционные компании, финансово-кредитные организации, генеральные подрядчики, консалтинговые компании – для реализации конкретных инвестиционных проектов по модели ГЧП.

Степень достоверности и апробация результатов.

Основные выводы исследования и практические положения получили апробацию на научно-практических конференциях и в ходе дискуссий, организованных различными профессиональными организациями, в том числе, Вторые Герчиковские чтения (2019 г.), IV Ливенцевские чтения (2020 г.), Ассоциация российских банков (2021 г.), Ассоциация CFA в России (2021 г.), Петербургский международный экономический форум (2021 г., 2022 г.) и были опубликованы в журналах, индексируемых базой данных Scopus, в журналах из перечня ВАК России и в профессиональном журнале: «Вестник МГИМО-Университета», «REGION: Regional Studies of Russia, Eastern Europe, and Central Asia» (США-Республика Корея), «Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета», «Мир дорог».

Публикации. По теме диссертации опубликовано 7 работ общим объемом 13 печ. л., из них 2 статьи в журналах, индексируемых базой данных Scopus и 3 статьи в журналах из Перечня ВАК России.

Структура, содержание и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения, содержит 167 страниц машинописного текста, 10 таблиц (из них – 5 в приложении), 28 рисунков (из них – 13 в приложении), список использованной литературы (157 источника).

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Исследование причин возникновения государственно-частного партнерства во второй половине XX в. показывает, что оно было обусловлено многими факторами, как экономическими, так и неэкономическими. Сложившаяся политическая ситуация требовала изменения подходов к государственному управлению для решения накопившихся экономических проблем. Выбор модели ГЧП для поддержки инфраструктурного развития был во многом связан с накопившейся и подвергшейся научному осмыслению практикой использования различных экономических учений, обосновывающих значение и соотношение государства и частного сектора в экономике. Взятая на вооружение модель ГЧП, в первую очередь в Великобритании, динамично развивалась и получила широкое распространение как в развитых, так и в развивающихся странах.

1.1 Эволюция теоретических подходов к анализу сотрудничества государства и бизнеса в инфраструктурной сфере

Сотрудничество государства и бизнеса в инфраструктурной сфере берет свое начало в античности и может быть разделено на несколько исторических этапов (см. Табл. 1).

Таблица 1.

Эволюция сотрудничества государства и бизнеса в инфраструктурной сфере

Исторический период	Формы сотрудничества государства и бизнеса	Примеры
Античность	- Использование откупов; - Строительство на конкурсной основе почтовых пунктов с	Сбор налогов; Строительство акведуков в Римской империи (в Карфагене, в

Исторический период	Формы сотрудничества государства и бизнеса	Примеры
	городами, портов и гаваней (manceps); - Инфраструктурное строительство (precarium)	Константинополе и по всей империи)
Средневековье	- «Казуальное» применение ГЧП; - Откупа; - Концессии; - «Регалии»	Испанская концессия по освоению полезных ископаемых (1256 г.); Итальянская концессия по добыче нефти в медицинских целях (1400 г.); Французская концессия 1554 г. Адама де Крапонна на сооружение и эксплуатацию ирригационного канала (1554 г.); Сбор налогов и развитие ЖКХ во Франции (XII-XIII вв.)
Период колонизации	- Использование концессий для развития новых земель-колоний и международной торговли; - Привлечение частных вооруженных судов с их владельцами для решения военных и торговых «задач» на море (ка́неры от нем. kaper, корса́ры от фр. corsaire, приват́иры от англ. privateer, печелинги/ флекселинги и арма́торы от лат. armator — вооружающий, снаряжающий)	Договор от 17.04.1492 между королем Испании и Христофором Колумбом о назначении его вице-королем открытых земель; Договор от 6 февраля 1555 г., подписанный королем Филиппом и королевой Марией для торговли с Москвой; Фрэнсис Дрейк (Британская империя), Питер ван дер Ли (Голландская империя), Амаро Парго (Испанская империя), Хайреддин Барбаросса (Османская империя)
Зарождение и развитие	- Систематичное концессионное законодательство;	Испанский королевский декрет от 1761 г.; Суэцкий канал (1869 г.);

Исторический период	Формы сотрудничества государства и бизнеса	Примеры
капитализма, индустриализация	- Капиталоемкие проекты; - Привлечение частного капитала в форме концессий для развития коммунального сектора	Эйфелева башня (1889 г.); Панамский канал (1914 г.); Контракт 1782 г. с братьями Перрье на поставку воды в Париж
Современный этап с середины XX в.	- Переход от политики «государственного администрирования» к модели «нового государственного управления»; - «Частная финансовая инициатива»; - Развитие регулирования ГЧП по всему миру (более, чем в 120 странах); - Запуск трансграничных ГЧП проектов и проектов с привлечением прямых иностранных инвестиций	Тоннель под проливом Ла-Манш; Аэропорт «Пулково»

Источник: составлено автором диссертационной работы

Таким образом, взаимодействие государства и частных лиц в социально-экономической сфере, особенно в области развития инфраструктурного комплекса, имеет продолжительную историю. Это сотрудничество приобретало различные формы, в зависимости от уровня развития государства, включая состояние его производительных сил, социальную структуру и отношение элиты к методам экономического управления, эффективность институтов, финансовое положение и др.

Вопросы взаимоотношений государства и частных лиц были предметом осмысления многих ученых, которые оказывали сильное влияние на то, какие модели и формы сотрудничества выбирались государством на том или ином историческом этапе.

Во Франции в эпоху средневековья и господства меркантилизма подчеркивалась преобладающая роль государства в экономическом развитии, в том числе в развитии инфраструктуры. Государство привлекало частный бизнес и финансировало работы, руководствуясь тем, что, как отмечал французский меркантилист А.Монкретьен[12], развитие инфраструктуры является непременным условием для успешной торговли и экономического развития страны. Получая огромные доходы от внешней торговли, государство могло позволить себе приобретать промышленные объекты и таким образом в период Людовика XIV превращалось в крупную торгово-промышленную державу. Аналогичную политику впоследствии проводил и Петр I в России в период становления промышленности.

В отличие от меркантилистов, представители школы физиократов (например, Ф.Кенэ) полагали, что государство вообще не должно вмешиваться в сферу предпринимательства и исповедовали принцип laissez faire, позже преобразованный А.-Р.-Ж.Тюрго в laissez faire et laissez passer. В Великобритании данные идеи были подхвачены и развиты А.Смитом. Очевидно, такие взгляды были обусловлены экономическими причинами: как достижением определенного уровня экономического развития благодаря политике меркантилизма, так и отрицательными проявлениями проникновения государственного аппарата во все сферы (привилегии, коррупция, низкая эффективность). Данные идеи стали фундаментом либерализма. Классическая политэкономия вышла на первый план благодаря быстрому развитию промышленности в Англии в конце XVIII – начале XIX вв. (Дж.Локк, А.Смит, позже – Дж.Ст.Милль). Еще в это время в рамках данной теории, рассуждая о роли государства в развитии инфраструктуры, Дж.Ст.Милль выдвинул идею о том, что государство должно вкладывать средства в строительство инфраструктурных объектов, а управлять ими, для обеспечения эффективности,

[12] Montchretien A. (1889). Traicté de l'œconomie politique: dedié en 1615 au Roy et à la Reyne Mere du Roy. Paris. p. 308

должны частные лица[13] (сегодня это реализовано в одной из моделей ГЧП – операторском соглашении).

Идея сотрудничества государства с частным бизнесом в развитии промышленности с помощью оптимального регулирования и защиты от иностранной конкуренции, особенно на начальной стадии, нашла отражение и в трудах немецкого ученого Ф.Листа[14]. При этом он считал, что нельзя допускать повсеместного «антиэкономического» вмешательства государства, взаимодействие должно быть сбалансированным. Государство должно заниматься улучшением регулирования и созданием благоприятных условий для частного бизнеса через развитие тех сфер, которые не являются для частного бизнеса привлекательными, в первую очередь – инфраструктуры, а также – человеческого капитала. Особенно это важно в эпоху начинавшейся тогда глобализации. В России аналогичных взглядов придерживались Н.С. Мордвинов, Д.И.Менделеев, С.Ю.Витте.

В конце XIX – начале XX в. глава Кембриджской школы неоклассиков А.Маршалл ставит вопрос о необходимости оценки эффективности сотрудничества государства и частных лиц и принятия решения о модели реализации проектов на основе сравнения с государственными проектами – фундаментальный вопрос экономического выбора, который, как показывает практика, актуален и сегодня, особенно в России. Таким образом, А.Маршалл стал идейным вдохновителем сторонников применения широко используемого в наши дни показателя добавленной стоимости, который показывает эффективность проектов ГЧП для государства (value for money).

Одним из идеологов партнерства государства и бизнеса в России был ученый-либерал Б.Н.Чичерин, который подчеркивал, что осуществление проектов путем передачи инфраструктурных объектов на условиях концессии в частные компании позволяет существенно повысить их эффективность[15]. На

[13] Милль Дж. Ст. Основы политической экономии. Соч.: в 3 т. Москва, 1980-1981, т. 1, с. 366
[14] Лист Ф. Национальная система политической экономики. Москва, 2005. с. 147
[15] Чичерин Б.Н. Собственность и государство. Москва, 1882-1883. Часть 2., с. 231

примере железных дорог Бельгии, Германии, Австро-Венгрии и Швейцарии Б.Н.Чичериным показано, что эта форма ГЧП является вполне конкурентоспособной при реализации крупных инфраструктурных проектов. При этом, для достижения экономической эффективности такие проекты должны сопровождаться строгим контролем со стороны государства.

Последствия I Мировой войны накладывают отпечаток на экономическую мысль того времени. Как писал впоследствии Й.Шумпетер, «время … *laissez faire* закончилось в августе 1914 г.»[16]. Но научное осознание «нового пути», о котором Дж.Кейнс начал задумываться еще в 1919 г., пришло позже, во время еще более глубокого кризиса – Великой депрессии 30-х гг. XX в. Причем, после того как уже были приняты чрезвычайные меры по государственной интервенции в рамках «Нового курса» Франклина Рузвельта. На повестку дня встали вопросы как можно более эффективного сотрудничества государства с рыночными игроками. В результате осмысления полученного «практического материала» на первый план вышло учение Кейнса об активном, но сбалансированном вмешательстве государства в экономику косвенными методами при сохранении в целом принципов либерализма. Был сделан вывод о том, что рынок не может быть саморегулируемым. А если теоретически и может, то процесс возвращения в равновесие может занять длительное время, в связи с чем многие участники рынка, в первую очередь малообеспеченные слои, понесут большие потери. В XXI в. об этом говорит французский политик Л.Фабиус[17]. Предотвратить негативные последствия «свободного рынка» призвана политика «дирижизма» и «интервенционизма», в первую очередь в областях, требующих масштабных капиталовложений и не приносящих прибыль частному сектору[18]. Это одновременно позволит вывести на новый уровень инфраструктуру, так необходимую для развития экономики, и снизит проблему безработицы. Как

[16] Шумпетер Й. Десять великих экономистов от Маркса до Кейнса. Москва, 2011. с. 365
[17] Fabius R. (2001). Le rôle et la place de l’État en France / Le rôle et la place de l’État au début du XXe siècle. Paris. p. 89
[18] Кейнс Дж. М. Экономические последствия Версальского договора. Избранные произведения. Москва, 1993. с. 32

считали кейнсианцы, высокая доля государства в отдельных отраслях не является проблемой, если она нацелена на создание новой инфраструктуры и вложения в человеческий капитал.

После второй мировой войны на первый план в экономической мысли выдвигается доктрина социально ориентированной модели и согласованной стратегии экономического развития (concerted economy). С одной стороны, государство, должно обеспечивать общественные интересы, а с другой – необходимо сохранять преимущества эффективного рынка. Данная модель вполне укладывалась в каноны ордолиберализма Фрайбургской экономической школы Германии (см., например, «Структурные изменения государства и кризис капитализма» В.Ойкена). Эти идеи были обусловлены поражением Германии в войне и распространением среди населения антимонополистических антиэтатистских настроений. Впоследствии они легли в основу экономической политики Европейского Союза. В этой же канве мыслили и неолиберальные экономисты, например Ф. фон Хайек, отмечая, что в тех секторах, которые не могут быть частными, партнерство с частным сектором лучше тотального огосударствления[19]. Его предшественник Л. фон Мизес, также представитель неолиберальной школы, считал, что роль государства в развитии инфраструктуры должна быть активной для повышения региональной и страновой конкурентоспособности, что вполне перекликается с идеями жившего тремя столетиями ранее физиократа А.Монкретьена (несмотря на, казалось бы, диаметрально противоположные взгляды), а также кейнсианскими идеями, которые отклонялись от чистого либерализма. Важным отличием был подход к контролю за проектами со стороны государства, который должен носить демократический характер. А это, в свою очередь, перекликается с современным институционализмом, подчеркивающим важность построения системы эффективных государственных институтов. В связи с наличием и сходств, и различий в отношении к роли государства в экономическом развитии, данное

[19] Хайек Ф. фон. Дорога к рабству. Москва, 1992. с. 147

неолиберальное течение получило название «встроенный неолиберализм» (embedded neoliberalism), по аналогии с ранее употреблявшимся термином «встроенный либерализм» (embedded liberalism). Он включает идеи отчасти неолиберализма, отчасти неомеркантилизма, а также социал-демократические идеалы.

Позиции Дж.Кейнса и более умеренных сторонников государственного вмешательства в экономику были доминирующими вплоть до 70-х гг. XX в., когда идеи «государственного капитализма» достигли своего апогея. В отдельных странах его уже начали называть социализмом, как во Франции (модель «предпринимательского государства»). Последователи Дж.Кейнса, неокейнсианцы, сконцентрировали свое внимание на вопросах воздействия государства в первую очередь на сектор инфраструктуры, поскольку считали ее фундаментальным фактором успешной экономической политики[20]. Но применявшиеся методы государственного управления, следовавшие из идей Дж. Кейнса, оказались неудачными. Сказались такие причины, как мировой энергетический кризис и отсутствие должного контроля за самими чиновниками, управлявшими государственными предприятиями. Низкая эффективность экономического управления и управления государственными предприятиями приводила к новым кризисам, сопровождавшимися стагфляцией (одновременным спадом производства и ростом цен). Это стало объективной причиной для переосмысления используемых экономических методов и моделей государственного управления. Была разработана политика НГУ, в рамках которой была проведена масштабная приватизация и стала активно применяться модель государственно-частного партнерства в отношении тех активов, которые нельзя было приватизировать в силу их целевого назначения (медицина, транспорт, здравоохранение, другие предприятия общественного назначения). На место господствующего в экономической науке кейнсианства, ассоциировавшегося с жестким государственным управлением в экономике,

[20] См., например, «Экономические циклы и национальный доход» Э. Хансена

пришел неолиберализм (другое название «просвещённый консерватизм») и неомонетаризм.

Мировой экономический кризис 2008-2009 гг. показал, что чисто монетаристская политика и почти полная свобода, воцарившаяся на финансовых рынках, также не приводит к положительным результатам. В связи с этим сегодня наиболее приемлемой считается гибридная модель, которая предусматривает смешанную гибкую модель экономики, допускающую активную, но не подавляющую роль государства[21]. Она должна быть основана на партнерстве с частным бизнесом, особенно в сферах инфраструктуры и развития новых технологий, а также на сбалансированном государственном регулировании. В аналогичном ключе мыслят представители направления, получившего название неодевелопментализма/ неоструктурализма, сторонники которого (например, Дж.Стиглиц, Э.Райнерт, Л.Фабиус) считают, что государство должно стимулировать создание конкурентных преимуществ, в том числе, частным сектором. Особенно это касается новых технологий, потому что в XXI в. знания являются ключевым активом. Крайние модели экономической политики, использовавшиеся ранее, потерпели неудачу.

Необходимо также отметить ту роль, которую сыграла теория общественного сектора в обосновании роли государства в экономике на разных стадиях экономического развития. Государство занимает активную роль в сферах, которые не являются привлекательными для частных акторов и связаны с генерированием «общественных благ» для повышения уровня благосостояния. Теория восходит к протекционистским идеям Ф.Листа, впоследствии была развита проблематика общественного контроля (Дж.Кларк), возрастания роли государства в повышении уровня благосостояния (А.Вагнер), координирующей роли государства (Ф.Перру), «провалов» рынка (П.Самуэльсон), а также обоснования прав собственности (Р.Коуз, А.Оноре).

---

[21] Осадчая И.М. Эволюция макроэкономической теории после Кейнса. Москва, Вопросы экономики, 2006. № 5. с. 18

В последней четверти XX в. – начале XXI в. возрос интерес государственных органов власти к инструментам государственно-частного партнерства, что стимулировало активное привлечение частного сектора в сферу инфраструктуры в качестве партнеров, а не подрядчиков (в том числе для финансирования передачи новых технологий). Как отмечалось выше, это связано с трансформацией государственного управления от модели «государственного администрирования» к модели «нового государственного управления».

1.2 Фундаментальные предпосылки для развития «нового государственного управления» и применения моделей ГЧП в мировой экономике

Анализ причин трансформации системы экономического управления в последней четверти XX в. был предметом исследований многих ученых, особенно зарубежных. Достаточно распространенной точкой зрения является обоснование перехода к модели «нового государственного управления» с целью применения методов, используемых частными компаниями для повышения эффективности (отсюда – применение английского слова «менеджмент» в английском термине самой модели «new public management»), а также для повышения клиентоориентированности государственных учреждений и организаций. Данные характеристики можно увязать с влиянием на выбираемую государством экономическую политику двух экономических школ: теория общественного выбора (Дж.Бьюкенен, М.Олсон, Ф.Хайек и др.) и «менеджериализм/ менеджеризм» (П.Друкер, Д.Мак-Грегор, Г.Ливитт и др.).

Однако, на основе проведенного анализа причин перехода к новой модели экономического управления, в том числе, анализа отношения к данным вопросам в научном сообществе на различных этапах развития экономической теории, можно сделать вывод, что данный процесс носил более комплексный характер, и он объясняется целым набором факторов, которые можно разбить на 4 группы:

(1) Предпосылки мировой экономики. Мировые политические процессы в 70-е гг. XX в., в первую очередь рост конфронтации стран Запада со странами Ближнего Востока привели к тому, что цена на нефть выросла в 4 раза с 3-х долл. за баррель до почти 12-ти долл. за баррель. Сильно возросшая к 80-м годам XX в. роль государства в экономике не отвечала новым экономическим реалиям. В отсутствие необходимых средств в бюджете многих стран был поставлен вопрос о необходимости приватизации. Причины разрастания государственного сектора, в первую очередь в Европе, связаны с огосударствлением многих предприятий в связи с необходимостью государственного участия в восстановлении инфраструктуры после 2-й мировой войны. Низкая эффективность функционирования государственных предприятий связана с разросшимся государственным аппаратом, а также отсутствием достаточных источников для инвестиций в инфраструктуру. В сложившихся условиях был поставлен вопрос не о 100%-ной приватизации всех предприятий. Целый ряд рассматриваемых объектов носил общественный и стратегический характер, и государство не могло полностью снять с себя ответственность за функционирование таких отраслей как, например, образование, здравоохранение, транспорт и др. Приватизация позволила получить значительный приток средств, которые можно было направить на развитие. Вместе с тем, государство лишилось источников доходов от приватизированных предприятий. Благодаря приватизации в конце XX в. – начале XXI в. резко вырос уровень частных капиталов, в отсутствие какого-бы то ни было роста государственного капитала, в большинстве стран балансирующего на нулевой отметке. При этом, возможности эффективного налогового изъятия частных капиталов с целью их использования на обновление инфраструктурных фондов сильно ограничены, особенно в связи с активно проводившейся либерализацией и возникновением многочисленных «налоговых гаваней». Эти процессы привели к существенному росту уровня неравенства в обществе.

(2) Технологические предпосылки – необходимость привлечения инноваций в сферу инфраструктуры для ее вывода на новый технологический уровень путем задействования новых технологий, зачастую появляющихся в частном секторе благодаря предпринимательской инициативе, а также для повышения эффективности инфраструктурного комплекса и повышения удовлетворенности граждан уровнем оказываемых услуг.

(3) Научные предпосылки – (а) сформировавшаяся за предшествующие десятилетия научная база, включающая исследования вопросов государственного вмешательства в экономику и результатов этого, применявшихся ранее форм сотрудничества государства с частными лицами, а также (б) научное и общественное сознание, готовность как общества, так и государственного аппарата на основе осмысления предшествующей политики экономического управления к тому, чтобы перейти к активному применению модели ГЧП. Новая модель развития инфраструктурного комплекса рассматривалась как экономическая модель, способная преодолеть и недостатки модели свободной рыночной экономики («рыночные провалы»), и издержки сильного государственного вмешательства в экономику, показавшими к 70-м – 80-м гг. XX в. свою неэффективность как в странах «социалистического блока», так и в странах «западной демократии». Научная мысль пришла к осознанию ущербности крайних взглядов на то, чья роль в экономике является главной, так как в конечном итоге это приводит к развитию гипертрофированных форм хозяйствования и негативным результатам. Одним из таких ученых, которые считали необходимым разнообразить модели управления общими экономическими ресурсами и системами, а также изучали взаимодействие с экосистемами в данном процессе была Элинор Остром, первая женщина-лауреат Нобелевской премии по экономике[22].

(4) Политическая воля – очевидные проблемы государственного управления, приведшие к экономическим сложностям, вызвали существенную

[22] Ostrom, E. (1990). Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge.

политизацию общества. Несмотря на то, что материальной основой для осуществленных изменений были перечисленные выше факторы, эти изменения просто некому было бы инициировать без политических процессов, которые отразили масштаб накопившихся проблем. Это хорошо видно на примере Великобритании, где в конце 70-х гг. XX в. на регулярной основе проводятся антиправительственные акции, которые становятся инструментом в политической борьбе. Для мирного решения назревших проблем вновь избранное правительство Маргарет Тэтчер взяло на вооружение политику перехода системы государственного управления от модели «государственного администрирования» (public administration) к модели «нового государственного управления» (new public management). Целью такой политики было повышение эффективности работы государственного аппарата, направленное на улучшение качества предоставляемых государственных услуг, в том числе за счет более активного сотрудничества с частным сектором и использования методов клиентского менеджмента, который показал свои преимущества в частном секторе.

Говоря об инфраструктурных инвестициях, важно понимать, что инфраструктурный уровень непосредственно влияет на конкурентоспособность государств, которая на протяжении веков была ключевым вопросом для политиков и предметом исследований для ученых-экономистов как движущая сила социально-экономического развития.

Сегодня привлечение частных инвестиций в инфраструктуру как одно из направлений политики «нового государственного управления» остается очень актуальным вопросом для многих стран, включая Россию, в связи с высоким уровнем инфраструктурного разрыва, являющимся индикатором недостаточности инфраструктурных инвестиций, и необходимостью ускорения развития инфраструктурного комплекса для обеспечения экономического роста.

Источниками инфраструктурных инвестиций являются как национальные (государственный бюджет, частные лица), так и иностранные

инвестиции (частные лица, международные институты развития: Международный банк реконструкции и развития, а также региональные банки развития).

Возможности для государственных инфраструктурных инвестиций сокращаются, потому что государственные бюджеты многих стран испытывают растущее давление в силу целого ряда обстоятельств: рост социальных расходов, в том числе, в связи с сокращением доли трудоспособного населения и различными природными катаклизмами, включая эпидемии; дерегулирование, приводящее к налоговой конкуренции стран; приватизация, которая, с одной стороны, обеспечивает получение средств за реализованные активы, но в долгосрочной перспективе приводит к снижению государственных доходов и др.

Анализом динамики структуры капиталов и доходов в мировой экономике за последние более, чем 100 лет активно занимается французский ученый Тома Пикетти. В своем труде «Капитал в XXI веке»[23] он констатирует, что к 2010 г. соотношение частного капитала к годовому национальному доходу (НД) в Европе вышло на уровень, который примерно соответствовал уровню начала Первой мировой войны (5,5 НД) (от 4 НД в Германии до 7 НД в Италии), пройдя через свой минимум в 1950 г. в размере 2 НД (по результатам военных и социальных потрясений первой половины XX в.). В США данный показатель имеет более плавный характер и колеблется вокруг отметки в 4 НД (в том числе, в связи с отсутствием тех огромных потерь, которые понесла Европа во время II Мировой войны). При мало меняющемся уровне государственного капитала (около 0 НД – как в Америке, так и в Европе), а также очевидной тенденции к концентрации капитала (аналогично процессам конца XIX в. – начала XX в.) ситуация с неравенством имеет тенденцию к экспоненциальному росту, за счет вымывания среднего класса – основы стабильности современного капитализма. В исследовании «Капитал и идеология» Т. Пикетти приводит анализ динамики

[23] Пикетти Т. Капитал в XXI веке. Москва, 2016

концентрации богатства в руках первой децили (10% наиболее обеспеченных людей) и первой центили (1% наиболее обеспеченных людей)[24]:

- В США к 2015 г. доля верхней децили составила 73,5% (практически приблизилась к уровню 1910 г. в 82,9%), а доля верхней центили составила 38,3% (в 1910 г. он составлял 45,1%);
- В Европе ситуация пока не такая драматичная, но тенденция к росту также вызывает опасения: доля верхней децили достигла к 2015 г. среднего уровня 55,3% (в 1910 г. она составляла 88,6%), а доля верхней центили составила 21,4% (в 1910 г. ее уровень составлял 61,7%);
- В России в 2015 г. доля верхней децили в имуществе приблизилась к 72%-й отметке, а доля верхней центили превысила уровень 43%.

Свою лепту в неравенство вносит и зарплатное неравенство, которое, как показал Т. Пикетти, тоже имеет тенденцию к росту, хотя и не в столь грандиозных масштабах, как имущественное неравенство.

В свете данного развития и отсутствия у государств безболезненного, прозрачного и справедливого способа изъятия «излишних» частных капиталов с целью их последующего инвестирования в инфраструктуру[25] для осуществления необходимых инфраструктурных инвестиций повышается значение частных инвестиций и иностранных инвестиций.

Иностранные инвестиции сыграли большую роль в развитии инфраструктурного комплекса, в первую очередь в развивающихся странах. Однако, как показывает практика, данный канал не является надежным с точки зрения своей бесперебойности. Он зависит от многих внешних факторов, как политических, так и экономических. Особенно ярким примером настоящего времени стали процессы 2020 г., когда в связи с разразившейся эпидемией

[24] Piketty, Th. (2019). Capital et idéologie. Éditions du Seuil. Paris

[25] Как известно, учеными-экономистами не раз провозглашались идеи относительно введения мирового дохода на капитал, однако политической воли всех стран, которые должны были бы принять участие в столь масштабном налоговом проекте пока что недостаточно, а без нее он просто не реализуем в связи с наличием многочисленных оффшорных зон и налоговой конкуренцией между юрисдикциями. Возможно, решение данной проблемы ускорится благодаря поддержке в 2021 г. министрами финансов стран G20 идеи Минфина США о введении единой минимальной ставки корпоративного налога во всем мире.

коронавируса сильно упали объемы прямых иностранных инвестиций (ПИИ). По оценкам ЮНКТАД, сокращение ПИИ в 2020 г. по сравнению с 2019 г. в связи с пандемией составило около 40%[26]. Впервые с 2005 г. уровень ПИИ составил менее 1 трлн. долл. США. В первые месяцы 2020 г. сумма инвестиций в новые проекты сократилась более, чем на 50%. Объем сделок проектного финансирования (из средств ПИИ) упал более, чем на 40%. Наибольшее сокращение приходится именно на развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, входящие в глобальные цепочки стоимости транснациональных компаний (ТНК). Так как правительства этих стран не могут оказать существенную поддержку экономике, именно они острее всего нуждаются в источниках средств: Латинская Америка и Карибский бассейн (падение в 2 раза), Азия и страны с переходной экономикой (падение на 30-45%), Африка (падение на 25-40%). Из России даже до пандемии, по оценке ЮНКТАД, в 2018 и 2019 гг. было вывезено на 14 млрд долл. больше инвестиций, чем ввезено (приток ПИИ – 45 млрд долл. США, вывоз - 59 млрд долл. США)[27]. Несмотря на стабилизацию ситуации и сильное восстановление ПИИ в 2021 г., с годовым приростом ПИИ в мире на 77% до 1,65 трлн. долл. США, оно достигнуто, по оценке ЮНКТАД, в основном за счет развитых стран, в которых годовой прирост ПИИ составил 199%. В развивающихся странах ПИИ восстановились на 30% и в наименее развитых странах – всего на 19%[28]. Небольшое восстановление ПИИ в развивающихся странах обусловлено несколькими очень крупными сделками. Кроме того, рост инвестиций, нацеленных на достижение целей устойчивого развития в развивающихся странах составил всего 11%, а в наименее развитых странах инвестиции ЦУР продолжили спад и в 2021 г. снизились на 17% после падения на 30% в 2020 г.[29]

---

[26] ЮНКТАД. Доклад о мировых инвестициях 2020. Международное производство после пандемии. Основные тезисы и обзор. ООН, 2020., с. ix-x
[27] Там же, с. 5-6
[28] UNCTAD News. Global foreign direct investment rebounded strongly in 2021, but the recovery is highly uneven. 19.01.2022 – [Electronic resource]. URL: https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-rebounded-strongly-2021-recovery-highly-uneven
[29] Ibid.

В современной мировой экономике инновации являются ключевым фактором экономического роста и конкурентоспособности отдельных стран. Для ускорения инновационной деятельности в условиях ограниченных финансовых ресурсов и большей гибкости частного сектора государства вынуждены создавать партнерства с ведущими бизнес-структурами, а также научными центрами – основными исполнителями фундаментальных исследований. В преломлении к развитию инноваций ГЧП рассматривается как инструмент развития Национальной инновационной системы (НИС), которая нацелена на формирование нового технологического уклада для ускоренного экономического роста и решения социальных проблем. Концепция НИС была предложена европейскими учеными Б.-А.Лундваллом, К.Фриманом, Ч.Эдквистом и в дальнейшем развита американскими учеными Р.Нельсоном, М.Портером, С.Уинтером и др. Важно отметить, что до последнего времени тема инноваций исследовалась в отрыве от темы государственно-частного партнерства. В России впервые важность развития «инновационных» ГЧП на примере США была обозначена А.В.Фроловым[30]. Важным выводом его прикладного исследования стало то, что поиск инновационных форм развития экономики приводит к необходимости задействования института ГЧП. Использование ГЧП позволяет за счет снижения рисков увеличить затраты на НИОКР, привлекая частный сектор, и тем самым – повысить инновационность экономики. Таким образом, ГЧП может быть задействовано как важный инструмент ускорения инновационных преобразований. Поэтому, максимальное использование кооперационного (синергетического) эффекта занимает центральное место в инновационной политике США и других развитых стран.

Наиболее перспективные направления научных исследований связаны с развитием новой энергетики, новых ИТ технологий, выводом здравоохранения на новый технологический уровень и развитием передовых транспортных

[30] Фролов А.В. Государственно-частное партнерство в инновационной экономике США. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва, 2016

систем. Переход к NBICS-технологиям (нано, биоинженерные, информационные, когнитивные и социальные технологии) может быть осуществлен только в рамках активного сотрудничества государства, бизнеса и научных организаций. В связи с этим, возникла концепция «предпринимательского государства» (М.Маццукато)[31], которое является активным действующим лицом инноваций и дополняет частного партнера ресурсами, необходимыми институтами, стратегическим видением и долгосрочным подходом к развитию – это именно то, что необходимо для реализации крупномасштабных инноваций. По оценке Президентского Совета по науке и технологиям США, наиболее перспективными технологиями, которые способны обеспечить конкурентные преимущества являются: сенсорика, измерения и контроль процессов; дизайн, синтез и обработка новых видов материалов; нано-производство; биопроизводство и биоинформатика; аддитивное производство; промышленное роботостроение[32].

Вопросы инновационного развития в настоящее время особенно актуальны для России в связи с геополитическими вызовами и осложнением международного положения. Основываясь на данных инновационного развития стран, можно сделать вывод, что положение России по многим показателям серьезно отстает от конкурентов на мировой арене. Так, в 2021 г. Российская Федерация заняла в рейтинге инновационного развития 45 место[33]. В рамках этого рейтинга по развитию институтов Россия находится на 67-м месте, по человеческому капиталу и исследованиям – на 29-м месте, по развитию инфраструктуры – на 63-м месте, по развитости рынка – на 61-м месте, по развитости бизнеса – на 44-м месте, по производству знаний и технологий – на 48-м месте, по креативности экономики – на 56-м месте. При этом, по сравнению

[31] Atkinson, R. (2014). Winners Only the State Can Pick: Mariana Mazzucato's the Entrepreneurial State, June 23 – [Electronic resource]. URL: https://itif.org/publications/2014/06/23/winners-only-state-can-pick-mariana-mazzucatos-entrepreneurial-state/

[32] Фролов А.В. Государственно-частное партнерство в инновационной экономике США. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва, 2016

[33] Global Innovation Index (GII) 2021 - [Electronic resource]. URL: https://www.globalinnovationindex.org/gii-2021-report#

с тем же рейтингом 2014 г. отставание России увеличилось по показателям развитости инфраструктуры и производства знаний и технологий. Данное положение повышает значимость привлечения в сектор инноваций новых знаний и технологий, что требует масштабного финансирования и активного взаимодействия государства и бизнеса.

Таким образом, в отсутствие государственных средств и/ или необходимых технологий/ инноваций, а также в условиях недостаточности прямых иностранных инвестиций для развития инфраструктуры неизбежным является обращение к частным лицам, которые остаются единственным дополнительным источником для осуществления инфраструктурных инвестиций. Особенно релевантным государственно-частное партнерство в инфраструктурном секторе является для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, у которых нет больших накоплений. Данный механизм позволяет, с одной стороны, привлечь недостающие для развития средства, а с другой – попытаться снизить тот общественный накал, который усугубляется в связи с ростом неравенства – проблема, также особенно актуальная для развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Конечно же, успешность такого решения зависит от продуманности правил работы на рассматриваемом рынке и соблюдении баланса интересов.

С точки зрения трансформации государственного управления большой вклад в осмысление истоков модели НГУ, включая анализ научных школ, повлиявших на ее составные части, внес Г.Гренинг[34]. Было показано, что модель НГУ вобрала в себя различные посылы и оказалась под влиянием не только теории общественного выбора и менеджериализма: она унаследовала как некоторые элементы предшествующих ей концепций (речь идет о «государственном администрировании» и «новом государственном

[34] Gruening G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. International Public Management Journal. 4(1): p. 1–25

администрировании»), так и нововведения, разработанные в результате многолетних обсуждений и анализа (см. прил. 1).

Суть модели «нового государственного управления» с точки зрения ключевых характеризующих ее изменений показана в прил. 2. Г.Гренинг намеренно разделяет эти атрибуты на 2 крупных блока – те, которые не вызывают разногласий в разных научных школах и те, по отнесению которых к «новому государственному управлению» могли вестись споры.

Политические предпосылки, послужившие отправной точкой для смены модели экономического управления и взятия на вооружение политики НГУ наиболее ярко проявили себя в Великобритании, которая стала ведущей страной как для изменения модели государственного управления, так и в области развития государственно-частного партнерства в рамках новой модели.

Сложная политическая обстановка стала определяющим фактором в дальнейшей судьбе Великобритании – как экономической, так и внутриполитической. Вместо политики бездействия, которая привела Великобританию к «зиме недовольства», а лейбористскую партию к разделению и потере репутации, ощущающейся и в наше время, М.Тэтчер, занимавшая до должности премьер-министра позицию министра просвещения и находившаяся под влиянием таких ученых как Ф.Хайек, была уверена в необходимости серьезных политических изменений, необходимых для вывода британской экономики из кризиса. В первую очередь это касалось политики в отношении профсоюзов, которые, по ее мнению, существовали за счет всего государства. Это положило начало политике дерегулирования, неолиберализма, монетаризма и реализации на практике теории общественного выбора (рационального выбора), и должно было положить конец неэффективной «бюрократии», целью которой была максимизация бюджета. Ключевыми элементами политики «нового государственного управления» стали:

- повышение «рыночности» государственных органов власти через создание профессиональных агентств, и использование ими принципов

клиентского менеджмента и профессионального найма персонала на условиях, приближенных к частному сектору;

- повышение эффективности за счет сокращения численности и внедрения оценки результатов деятельности (система ключевых индикаторов или key performance indicators / KPI);
- конкурентные условия (проведение тендеров) в государственных закупках;
- приватизация тех предприятий, которые оказывали рыночные услуги и производили рыночные товары;
- привлечение частного капитала в те сферы, которые не могли быть приватизированы (так как оказывали услуги, за которые отвечает государство) через механизмы ГЧП.

Без проходивших в Великобритании политических изменений, невозможно было бы представить переход к политике НГУ. Политический фактор был если и не основополагающим (каким были экономические предпосылки), то определяющим с точки зрения реальных изменений экономической политики, новой роли государства в экономическом управлении, а также – соотношения государственного и частного секторов в экономике. Монополию неэффективной, неподконтрольной слабо-информированной и действующей в своих интересах бюрократии предлагалось заменить на эффективных профессионалов, действующих в общественных интересах на рыночных принципах. А использовавшийся ранее принцип сравнимости оплаты государственных служащих с частным сектором, «comparability» – на принцип наличия возможностей «affordability».

Политика НГУ помимо ожидаемого экономического эффекта рассматривалась как способ ограничения «нового муниципального социализма»[35] и преодоления эффекта де-индустриализации многих районов в

[35] Gill-McLure W. (2014). The politics of managerial reform in UK local government: a study of control, conflict and resistance 1880s to present. // Labor History. Vol. 55. No 3. p. 373

свете той роли, которую в Великобритании исторически играли местные органы власти и связанной с этим постоянной напряженности в их отношениях с центром.

Значимость политического фактора в развитии ГЧП можно проиллюстрировать на примере той же Великобритании в последующие периоды. После ряда неудачных проектов, осуществленных по модели ЧФИ (для многих стран, включая Россию, ставшей моделью ГЧП), а также в связи с широко обсуждаемыми недостатками политики НГУ стало расти общественное недовольство и правительство вынуждено было провести комплексный экономический анализ, направленный на выявление реальной ценности модели ЧФИ. В результате, на основе проведенных расчетов по всем проектам с привлечением Счетной палаты (Национального контрольно-ревизионного управления Великобритании), Правительством было объявлено, что, основываясь на мнении ведущих государственных ведомств (Комитет по государственным финансам, Бюджетное управление), оно не будет применять схемы закупок, аналогичные ЧФИ/ ЧФ2. Данная модель была признана ущербной и не приносящей выгод по сравнению с другими формами государственных закупок при создании инфраструктурных объектов[36]. Многие эксперты считают такое решение политически ангажированным, так как, несмотря на отдельные неудачные мега проекты, было много успешных проектов, которые внесли весомый вклад в развитие инфраструктурного комплекса в таких секторах как здравоохранение, образование и транспорт.

В результате анализа тех факторов, которые привели к активизации государственно-частного партнерства в конце XX в. в рамках политики НГУ, можно построить стратегическую модель ГЧП, в которой выделяются условия-предпосылки и условия, влияющие на степень развития данной модели инвестирования в инфраструктуру (см. Рис. 1):

[36] HM Treasury. (2019). Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 Summary Data



Рис. 1. Стратегическая модель ГЧП: предпосылки, условия развития, результаты

Источник: построено автором диссертационной работы

Основными движущими силами развития ГЧП являются экономические, политические, стратегические и технологические факторы, которые во многом определяются процессами, происходящими в мировой экономике. Уровень и эффективность развития ГЧП находится под влиянием институциональных факторов, качества государственного управления, уровня развития регулирования и соответствия ценностных ориентиров участников соглашений ГЧП. В конечном итоге, ГЧП влияет на уровень развития инфраструктуры, что впоследствии сказывается на уровне социально-экономического развития, уровне жизни и международной конкурентоспособности государства.

1.3 Понятие и модели государственно-частного партнерства

Смысл “государственно-частного партнерства” как социально-экономического/ общественного феномена выходит за рамки узко регулируемой

юридической конструкции и означает взаимодействие государственных структур (в разные исторические эпохи и у разных народов представленные разными институтами – императорами, монархами и их аппаратом, парламентами и другими ветвями / разновидностями органов власти) с лицами, которые в социальном и/ или экономическом плане могут рассматриваться как относительно самостоятельные акторы, имеющие возможность принимать независимые (в определенных законом рамках) решения. Это взаимодействие направлено на достижение таких долгосрочных целей, которые невозможно достичь без него (а если бы это было возможным, то само по себе такое взаимодействие не имело бы смысла) и которое заключается в объединении ресурсов и разделении ответственности за решение отдельных задач, рисков и результатов. В разных странах и организациях существуют различные определения понятия ГЧП с учетом условий их деятельности и целевой аудитории (примеры см. в прил. 3). Некоторые организации и страны говорят о ГЧП в широком смысле, не давая конкретных ссылок на схемы/ формы/ отрасли и объекты сотрудничества (в основном страны ЕС). Другие страны и организации дают узко-юридические формулировки, которые можно использовать в правоприменительной практике (Россия, СНГ). Одни говорят о необходимости разделения ресурсов и рисков, другие этот вопрос опускают, предоставляя больше свободы в трактовке понятия ГЧП. Все это многообразие определений государственно-частного партнерства свидетельствует о влиянии культурных и исторических факторов на формы реализации ГЧП в конкретных странах, а также на уровень регулирования ГЧП в этих странах (использование специального, универсального или казуального законодательства).

Если обратиться к тому, как определяют государственно-частное партнерство исследователи, также можно увидеть большое разнообразие подходов к данному вопросу, часто определяемое теми отраслями науки, к которым принадлежат авторы.

Так, Роберт Бейн в своем исследовании, посвященном урокам реализации проектов ГЧП, финансируемых Европейским инвестиционным банком, определяет ГЧП как «альтернативный подход к традиционным государственным закупкам. В рамках типичного ГЧП частный сектор проектирует, строит, финансирует, эксплуатирует и поддерживает инфраструктуру (например, дороги или школы) в обмен на связанные с результатом платежи от государственных учреждений и/ или право взимать плату с пользователей за услуги. Важно отметить, что государственный сектор передает проектные риски частному сектору в тех областях, в которых, теоретически, ими можно лучше управлять»[37].

Другие ученые, особенно, если они являются представителями юридической науки, считают, что ГЧП должно сопровождаться заключением конкретного договора. Так, Дж.Делмон рассматривает ГЧП как контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг[38].

Похожего подхода придерживается и российский ученый В.Г.Варнавский: «Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности»[39].

Р.И.Сайфуллин смотрит на данный вопрос шире и предлагает понимать под ГЧП «партнерство между представителями государственного и частного

[37] Bain R. (2009). Review of Lessons from Completed PPP Projects. EIB. p. i
[38] Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. The World Bank, 2010, с. 5
[39] Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика. Москва, 2010, с. 18

сектора, включая научные и образовательные учреждения, в целях решения задач в сфере общественных интересов»[40].

На основе анализа различных институциональных, страновых и научных подходов к пониманию смысла государственно-частного партнерства, можно сделать вывод, что независимо от принадлежности к той или иной стране, организации или научной области, данный вид сотрудничества государства и частных сторон характеризуется следующими признаками:

- объединение ресурсов, в первую очередь финансовых, но не только (например, технологических);

- разделение рисков и результатов;

- долгосрочный характер сотрудничества;

- договорной характер отношений;

- общественная значимость сотрудничества в виде реализации каких-либо инфраструктурных проектов или решения стратегических государственных задач;

- отсутствие возможностей решить задачи без такого партнерства;

- эффективность по сравнению с другими формами реализации проектов.

Нельзя согласиться с теми, кто подводит под государственно-частное партнерство любые виды сотрудничества между государством и частными лицами. Такое смешение не позволят проводить анализ форм непосредственно государственно-частного партнерства и делать выводы о его преимуществах, недостатках, эффективности по сравнению с другими формами сотрудничества, решать вопросы по его совершенствованию. Наличие достаточно четких отличий государственно-частного партнерства от других форм сотрудничества государства с частными акторами, а также наличие особенных исторических и научных предпосылок для его развития, проанализированных выше, требует закрепления в его определении этих особых черт.

---

[40] Р.И. Сайфуллин. Концепция государственно-частного партнерства в современной экономической системе (методологический подход). Вектор науки ТГУ. № 4 (22), 2012, с. 313

С учетом проведенного анализа различных определений ГЧП и экономического смысла, закладываемого в ГЧП, можно дать такое определение – это основанное на письменном договоре долгосрочное объединение ресурсов публичных и частных партнеров с фиксацией разделения рисков, ответственности и результатов между ними, с целью решения важных государственных задач и/ или осуществления инфраструктурных проектов в общественных интересах, которые не могут быть эффективным образом решены/ осуществлены без участия частных партнеров. Данное определение является, с одной стороны, достаточно широким и абстрагирующимся от нормативно-правовых рамок отдельных государств и их законодательных актов, а с другой стороны – имеет конкретные критерии отнесения тех или иных видов сотрудничества государств и частных лиц к модели ГЧП. ГЧП – это не просто сотрудничество частных лиц с государством и не любое подписанное ими соглашение, ГЧП – это не государственная поддержка (которая может сопровождать и проекты ГЧП, но может их и не сопровождать), ГЧП – это именно партнерство между государством и частными сторонами. Для наглядности взаимосвязь этих понятий показана на Рис. 2



Рис. 2. Взаимосвязь ГЧП с сотрудничеством и государственной поддержкой

Источник: построено автором диссертационной работы

Ключевыми необходимыми и достаточными элементами государственно-частного партнерства являются государство и частное лицо как субъекты, партнерство как вид деятельности, письменность как форма фиксации договоренностей. С учетом этого можно предположить, что государственно-частное партнерство, без обязательной привязки только лишь к экономической жизни, сложилось в тот момент, когда достигаемые договоренности могли быть зафиксированы в письменном виде.

С точки зрения того, в какой организационной форме осуществляется государственно-частное партнерство можно выделить 2 группы основных общепринятых во всем мире в настоящее время моделей ГЧП:

1. Договорные модели: сотрудничество между государством и частным партнером осуществляется в форме договора по конкретному инфраструктурному объекту/ проекту.

2. Институциональные модели: предусматривается создание совместного предприятия, которое в свою очередь реализует различные проекты.

Анализ развития договорных моделей ГЧП, которые являются предметом рассмотрения настоящей диссертационной работы, говорит о большом их разнообразии. Укрупненно их можно разбить на две большие группы (остальные возможные разновидности являются их производными):

1. Концессионные соглашения. В соответствии с ними концессионер (частное лицо) получает от концедента (государственная структура или уполномоченное ей лицо) право пользования инфраструктурными активами, требующими развития, и земельными участками, на которых они расположены (или просто земельными участками для строительства новых инфраструктурных объектов). После определенного периода, включающего в себя инвестиционную фазу и эксплуатационную фазу, все полученные объекты, включая земельные участки, должны быть возвращены государству. В большинстве случаев в

концессиях источником средств для возмещения инвестиций концессионеров, доходности на вложенный капитал и финансовых затрат служат прямые платежи от пользователей этих объектов. Когда, все-же, плательщиком выступает концедент, такая форма концессии носит название «теневой», и даже в этом случае платежи привязываются к использованию введенного в эксплуатацию объекта (или «трафику»).

2. Соглашения о государственно-частном партнерстве. В различных юрисдикциях они могут иметь разные названия, например, во Франции – «соглашение о партнерстве» (marché de partenariat), в Великобритании – «частная финансовая инициатива» (private finance initiative). Основным отличием данной модели от концессий является то, что в таких соглашениях ключевым источником поступлений для частного партнера являются регулярные платежи уполномоченного государственного партнера, независимо от трафика. Также, введенный инфраструктурный объект может оставаться в собственности частного партнера, если объем его инвестиций превышает объем инвестиций со стороны государства. Хотя, даже при наличии такой теоретической возможности, в таких странах как Канада и Франция, объекты инфраструктуры остаются в государственной собственности (в противном случае это может быть рассмотрено как скрытая приватизация). Другим отличием соглашений о ГЧП от концессионной формы ГЧП является то, что частный партнер может не осуществлять эксплуатацию введенного объекта, а обеспечивает лишь строительство и поддержание его работоспособности на протяжении всего жизненного цикла. Именно поэтому данная модель нашла применение в секторах, в которых государство предпочитает самостоятельно эксплуатировать инфраструктурные объекты, например, в системе здравоохранения.

Существуют разновидности или производные от описанных двух основных моделей ГЧП. Так, модель концессии в отношении сферы услуг, применяемая во Франции с XVIII в. получила название «аффермаж». А модель соглашения о ГЧП, которая не предусматривает распределение прибыли (non-

profit distributing model, NPD), нашла применение для реализации проектов в Шотландии и в Уэльсе. Другая модель соглашения о ГЧП, применяемая в Уэлсе – «модель совместного инвестирования» (mutual investment model, MIM).

Государственно-частное партнерство, как одна из форм проектного финансирования, осуществляемого одновременно и государственной, и частной сторонами, с точки зрения собственности на объект, является промежуточной формой между моделями с полностью государственной или частной собственностью. Та степень, в которой частная сторона наделяется полномочиями и правами в отношении объекта соглашения о ГЧП, а также ее роль/ функционал в реализации проекта ГЧП в рамках жизненного цикла инфраструктурного объекта, определяет место конкретной проектной схемы в континууме «государственная собственность – частная собственность». По данному признаку были внедрены разнообразные схемы реализации проектов ГЧП, показанные в прил. 4. Характеристики основных используемых на практике схем приведены в прил. 5. Как можно заметить, применение тех или иных схем во многом определяется отраслевыми особенностями.

Несмотря на то, что с экономической точки зрения отличие модели концессий от соглашений о ГЧП носит идентичный характер в различных странах, регулирование этих моделей может осуществляться по совершенно разным правилам, что определяется особенностями правовой системы и той роли, которая придается данным моделям законодателем. Поэтому, в каждой конкретной ситуации (страна, отрасль, размер проекта и др.) для каждого из участников соглашения может быть более или менее выгодно использовать ту или иную форму ГЧП. Конкретная модель выбирается в процессе структурирования проекта, в рамках которого проводится комплексный анализ всех условий его реализации и ограничений, накладываемых участниками.

1.4 Эволюция государственно-частного партнерства и его роль в развитии инфраструктуры в развитых странах

На официальном уровне модель ГЧП рассматривается большинством государств как полезная для социально-экономического развития и привлечения частных инвестиций в инфраструктуру. Подтверждением этому тезису служит то, что на сегодняшний день модель ГЧП и его правовое регулирование распространено уже более, чем в 120 странах. Но реальная картина с частными инвестициями в инфраструктуру, к сожалению, сильно отличается от политических заявлений и намерений.

Среди юрисдикций, наиболее успешно использующих инструментарий ГЧП для привлечения частных инвестиций, в первую очередь необходимо отметить Великобританию, Францию, Канаду, Австралию, Японию, а таже ряд стран Азии, накопивших большой опыт в сфере ГЧП. Как можно видеть в Табл. 2, большинство из них отличается относительно высоким уровнем частных инфраструктурных инвестиций, а также высоким уровнем развития инфраструктуры.

Таблица 2

Показатели развитости инфраструктуры в отдельных странах и доля частных инвестиций в инфраструктуру в 2020 г., % и млн долл. США

Страна	ИСР, %	ЧИИ, млн USD	Доля ЧИИ, %	ИСК, балл
Великобритания	5,3	10 570	20,3	88,9
Франция	0,0	2 691	3,8	89,7
США	37,5	17 161	5,0	87,9
Канада	0,0	7 534	17,4	80,8
Австралия	7,9	15 547	29,7	79,2
Япония	3,3	3 856	2,5	93,2
Саудовская Аравия	20,0	764	3,9	78,1

Страна	ИСР, %	ЧИИ, млн USD	Доля ЧИИ, %	ИСК, балл
ОАЭ	n/a	1 130	n/a	88,5
Китай	6,6	908	0,1	77,9
Россия	53,6	794	1,7	73,8
Бразилия	62,1	3 656	6,8	65,5
Индия	11,1	1 314	1,0	68,1
ЮАР	41,9	1 110	10,0	68,1
Казахстан	38,2	216	3,7	68,3
Мексика	86,7	1 836	9,6	72,4
Аргентина	65,2	526	5,1	68,3
Чили	22,2	1 941	24,4	76,3
Индонезия	4,0	3 658	6,6	67,7
Нигерия	30,0	489	2,7	39,7

Сокращения: ИСР – инфраструктурный разрыв (экономическая инфраструктура) в % (доля от потребностей в инфраструктурных инвестициях в 2020 г.), ЧИИ – частные инфраструктурные инвестиции (средний уровень за последние 5 лет), Доля ЧИИ – доля частных инвестиций в инфраструктурных инвестициях (средний уровень за последние 5 лет), ИСК – уровень качества инфраструктуры в баллах от 0 до 100

Источник: составлено автором диссертационной работы на основе базы данных портала Global Infrastructure Hub ([Electronic resource]. URL: https://infracompass.gihub.org/)

Анализ эволюции сотрудничества государства с частными сторонами для привлечения инфраструктурных инвестиций в экономически развитых странах свидетельствует о том, что данное развитие было связано с объективно сложившимися обстоятельствами (см. пар. 1.1.) и сопровождалось периодическими изменениями, как с точки зрения регулирования, так и с точки зрения институциональных преобразований. Это можно показать на примере Великобритании, Канады и Франции.

Развитие ГЧП в Великобритании было связано с процессом дерегулирования и политикой «Тэтчеризма», проводимой в 80-е гг. XX в. и

связанной с внедрением новых принципов государственного управления, впоследствии получивших название «новое государственное управление» (new public management). Курс на привлечение в сектор инфраструктуры частного капитала и повышение его эффективности привел к утверждению в 1992 г. схемы ЧФИ (PFI), претерпевшей определенные изменения в 2012 г. (ЧФ2/ PF2), но отмененной в 2018 г. Предшественниками ЧФИ были проекты перестройки Лондонских доков и строительства мостового перехода Dartford Crossing, запуск крупнейшего трансграничного проекта Евротоннеля, а первым проектом на принципах будущей модели ЧФИ стал мост Skye в Шотландии.

Необходимо отметить, что изначально развитие ГЧП в Великобритании отличалось разной динамикой в различных ее частях в связи с их автономным статусом «devolved territories» (Англия, Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс, Лондон). При этом с учетом размера региональных экономик, конечно же, ключевую роль в использовании моделей ГЧП играла Англия. В других территориях могли использоваться разновидности ГЧП, построенные на принципах ЧФИ (например, модель NPD, non-profit distributing model/ «без распределения прибыли» в Шотландии и Уэльсе или MIM, mutual investment model/ «модель совместных инвестиций» в Уэльсе).

В целом за весь период действия модели ЧФИ/ ЧФ2 в Великобритании (по большей части в Англии) в более чем 700 инфраструктурных проектов было привлечено около 56 млрд ф. ст.[41]. При этом средняя стоимость проекта оценивается в 76-77 млн ф. ст. Динамика инвестиций по модели ЧФИ и ее вклад в развитие инфраструктуры приведены на Рис. 3.

Данные по другим формам ГЧП, используемым в Великобритании, включая концессии, не систематизированы, в связи с чем не приводятся в данном исследовании. При этом данный пробел не является критичным, так как общепризнанным является факт того, что по объемам наибольший вклад в

[41]PFI Centre of Excellence - [Electronic resource]. URL: https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships

развитие инфраструктуры был внесен проектами, осуществляемыми по схеме ЧФИ.

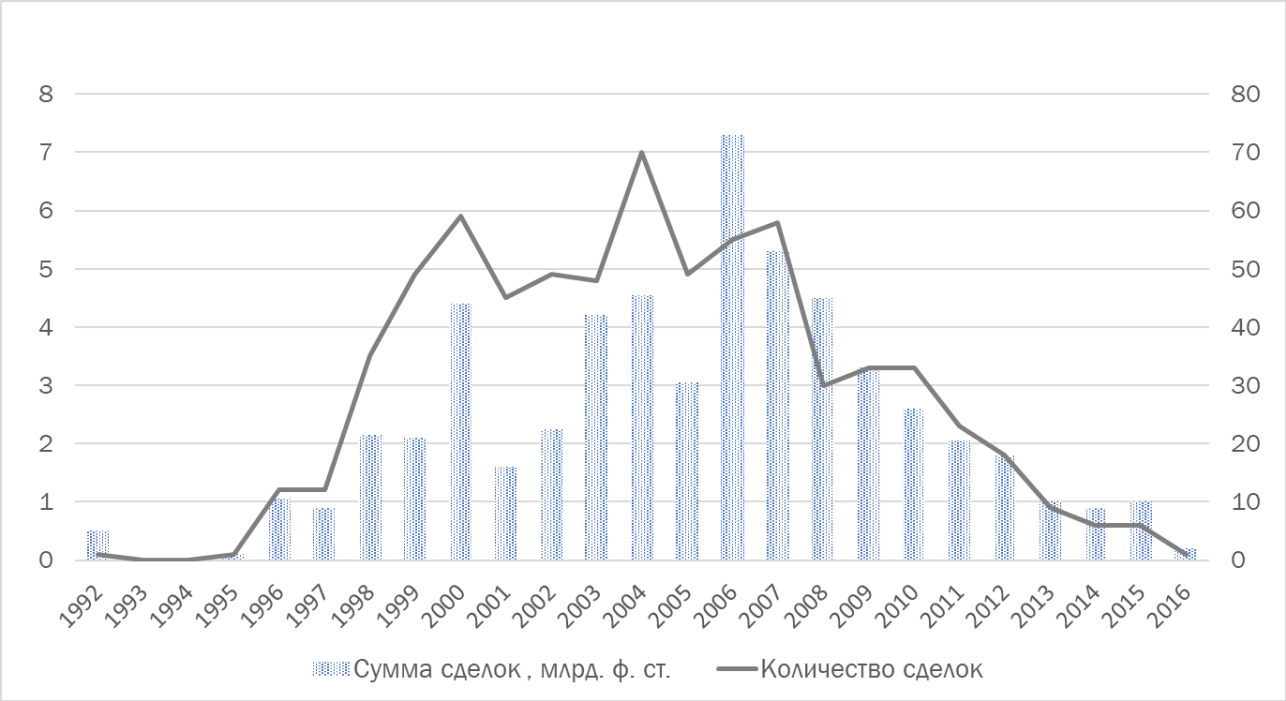


Рис. 3. Динамика количества проектов и объема капиталовложений в ГЧП-проекты в Великобритании в 1992-2016 гг., в млрд ф. ст.

Источник: построено автором диссертационной работы на основе Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data, 2019, HM Treasury — [Electronic resource]. URL: https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2018-summary-data

Канада является общепризнанным мировым лидером как с точки зрения эффективности реализации проектов ГЧП, так и проводимой в данной сфере политики. Изучение опыта Канады для России является важным и в силу того, что у этих двух стран много сходств, и опыт Канады может быть органично использован в России. Схожие черты включают: сравнимый размер экономик двух стран и инфраструктурных инвестиций (см. прил. 6, 7), похожие природно-климатические условия; низкая и неравномерная плотность распределения населения в северных территориях; высокая капиталоемкость сельского хозяйства, промышленности, транспорта; относительно недавний переход на путь индустриализации (по сравнению с Великобританией и США); территориальное деление, пусть и с разными названиями (в России это

федеральные округа, регионы и муниципалитеты; в Канаде – провинции, территории и муниципалитеты).

Опыт Канады в сфере ГЧП изначально опирался на английскую модель ЧФИ, потому что, как бывшая колония Великобритании, Канада унаследовала английскую систему права[42]. В Канаде, как и в Великобритании, частный капитал эффективно привлекается в инфраструктурные проекты, достигая 17% от объема всех инфраструктурных инвестиций (см. Табл. 2). Это существенно превышает показатели большинства других стран. Канада по многим параметрам применения ГЧП ушла далеко вперед Великобритании, несмотря на изначальную ориентацию на британскую модель ГЧП.

Первые проекты ГЧП появились в Канаде вслед за Англией в 90-х гг. XX в. В 1993 г. был создан Канадский совет по государственно-частному партнерству (а в Великобритании в это же время был создан Совет по частному финансированию, Private Finance Panel). Этот период получил название «первой волны» развития государственно-частного партнерства и представлял из себя попытку скопировать английскую модель PFI.

В отличие от других стран, включая Великобританию и Францию, где модель ГЧП утверждалась на национальном уровне (хотя в Великобритании в силу размеров и численности населения ведущую роль, как было отмечено, конечно же играла Англия), развитие ГЧП в Канаде происходило с регионального уровня. Наиболее активными были провинции Онтарио, Британская Колумбия, Альберта. С учетом размера экономики, численности населения и потребностей в инфраструктурном развитии наиболее остро необходимость применения модели ГЧП встала в провинции Онтарио (в 1995 г. дефицит бюджета провинции составил 11 млрд долл., а долг достиг уровня 100 млрд долл.). Новое правительство запускает программу приватизации, а

[42] Единая система прецедентов, наряду с правом справедливости (Law of Equity), имеет главенствующее значение в странах англо-американской правовой системы

отдельные объекты передаются в концессию (например, «Мост Конфедерации», городская больница Оттавы и др.).

После негативного опыта «первой волны» ГЧП и недовольства общественности принимается решение о необходимости обязательной независимой оценки всех проектов ГЧП на сравнительное преимущество (VfM), в рамках которой оценивается экономический эффект от использования модели ГЧП по сравнению с обычной закупкой работ по созданию инфраструктурных объектов. Ведущую роль в этой трансформации, как и прежде, играют провинции. В 2002 г. в провинции Британская Колумбия была внедрена политика «Управление капитальными активами», которая затем распространилась на всю страну. В 2003–2005 гг. создаются центры ГЧП в провинциях Альберта, Британская Колумбия, Квебек и Онтарио. И только в 2009 г. создается общенациональный Канадский ГЧП центр (в виде корпорации PPP Canada Inc.), а также Канадский фонд ГЧП («P3 Canada Fund»). Это является знаком того, что модель ГЧП признается как полезная и принимается решение распространить практику ГЧП на всю страну. В результате другие, менее крупные провинции, тоже начали применять модель ГЧП. Не всегда созданные структуры оправдывали себя, и тогда вносились изменения. Например, в 2009 г. в провинции Квебек после аудиторской проверки был закрыт ГЧП Центр, потому что было выявлено более предпочтительное отношение к реализации проектов по модели ГЧП, даже когда это не соответствовало интересам государственной стороны. Вместо ГЧП центра создается центр развития инфраструктуры «Infrastructure Quebec», который занимается всеми инфраструктурными проектами, в каждом конкретном случае проводя объективную оценку наиболее выгодной схемы реализации проекта. Аналогичные изменения произошли позже в Великобритании и во Франции.

С 2013 г., после прихода к власти правительства Дж. Трюдо, развитие ГЧП претерпевает изменения. Новый период неформально был обозначен как «эра Трюдо» и характеризовался следующими решениями:

- отменяется обязательное использование «экрана Р3» для проверки необходимости оценки вариантов структурирования крупных проектов (свыше 100 млн долл.) по модели ГЧП;
- в 2017 г. создается банк развития Canada Infrastructure Bank для поддержки инфраструктурных проектов;
- в 2018 г. ликвидируется ГЧП центр PPP Canada Inc. (как выполнивший свою миссию по внедрению ГЧП в Канаде).

За все время с начала активного использования модели ГЧП в Канаде, с середины 1990-х гг., было реализовано около 250 проектов на сумму около 115 млрд. долл.

Основными применяемыми моделями ГЧП в Канаде являются[43]:

- Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание – Operation & Maintenance Contract (O & M);
- Строительство и финансирование частным сектором – Build-Finance;
- Проектирование, строительство, финансирование, обслуживание – Design-Build-Finance-Maintain (DBFM);
- Проектирование, строительство, финансирование, техническое обслуживание, эксплуатация – Design-Build-Finance-Maintain-Operate (DBFMO);
- Концессионное соглашение.

Динамика запуска канадских проектов ГЧП показана на Рис. 4

Сравнительно небольшое число проектов ГЧП в Канаде связано с тем, что по ГЧП схеме реализуются только крупные объекты инфраструктуры. В последние годы как на национальном уровне, так и на уровне ведущих провинций используется граница стоимости проекта в 100 млн долл., ниже которой реализация проекта по модели ГЧП не практикуется.

[43] Canadian PPP Council – [Electronic resource]. URL: https://www.pppcouncil.ca/

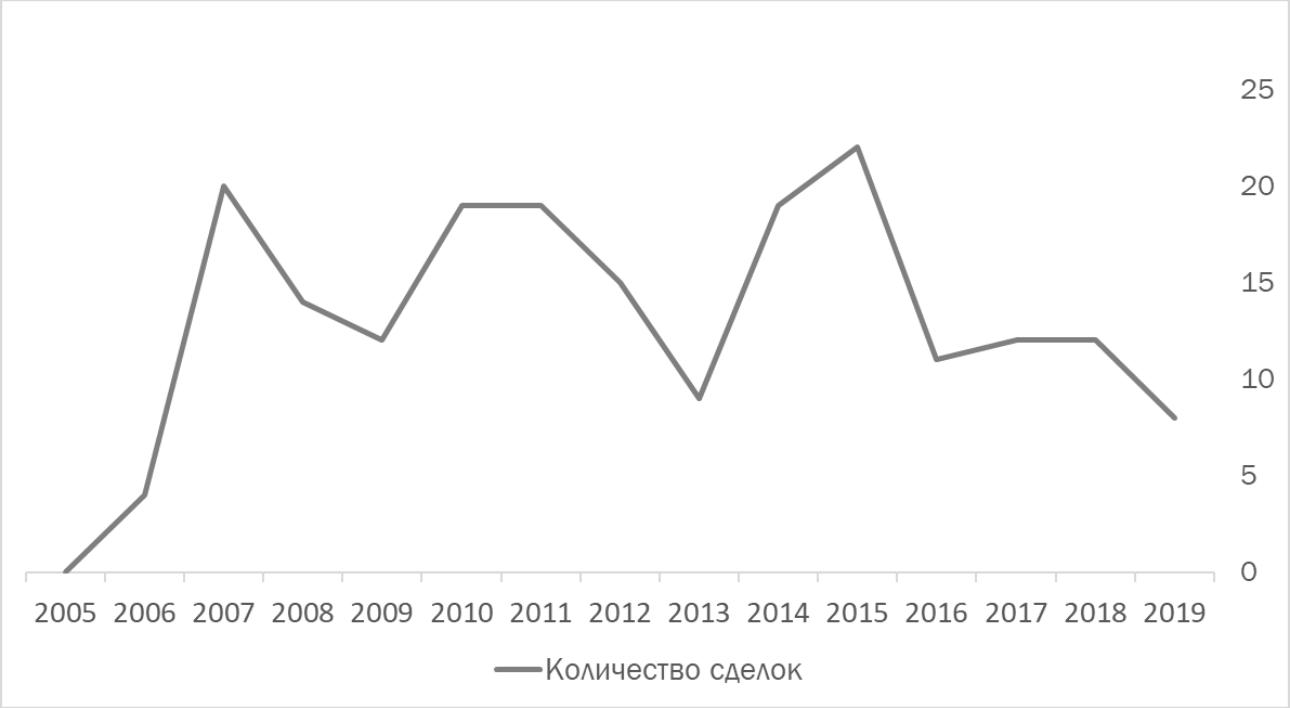


Рис. 4. Динамика количества ГЧП-проектов в Канаде в 2005-2019 гг., ед.

Источник: построено автором диссертационной работы на основе данных Канадского Совета по ГЧП — [Electronic resource]. URL: https://pppcouncil.ca/

Считается, что совокупный эффект от ожидаемого повышения эффективности на жизненном цикле проекта и привлечения заемного финансирования частной стороной может быть положительным только для крупных проектов. Также, проекты должны носить долгосрочный характер – свыше 20 лет. Когда сумма затрат по инфраструктурным проектам ниже установленной границы, но они похожи и могут реализовываться в рамках одной программы, их объединяют в один проект. Данный подход, возможно с дифференциацией уровней по регионам, заслуживает внимания для возможного использования в России, особенно с учетом сложности внедрения процедур VfM для каждого проекта и контроля за исполнением на местах.

Говоря же в целом о возможности использования канадского опыта для развития ГЧП в России, необходимо понимать, что у двух стран, помимо сходств, существуют и серьезные различия. Канада, в отличие от России, была английской колонией, наследие чего сохраняется по сей день. До сих пор

руководителем государства в Канаде, пусть и номинально, является Британский монарх. Канада, как бывшая колония Великобритании, оказалась под влиянием англосаксонской культуры и обычаев, в первую очередь выразившимися в системе правосудия и правоприменительной практике, которые оказывают очень существенное влияние и на развитие сферы ГЧП. Все это не позволяет просто брать и копировать канадскую модель ГЧП.

Франция – страна с континентальной системой права, и в этом смысле ближе к России, чем Великобритания или Канада.

Государственно-частное партнерство во Франции развивалось на протяжении достаточно продолжительного времени. Его истоки можно увидеть задолго до появления модели PFI в Великобритании. Еще в 1554 г. была выдана концессия Адаму де Крапонну на сооружение и эксплуатацию ирригационного канала. В XVIII – XIX вв. государство активно привлекает частный капитал в различные отрасли – транспорт, водоснабжение, энергетика. Используется концессионная форма, в том числе, аффермаж (сервисная концессия).

Основным драйвером развития ГЧП во Франции в XX в., как и в других странах, стала необходимость изменения модели государственного управления в связи с глобальным экономическим и политическим кризисом 70-х – 80-х гг. Первые проекты во Франции в это время начали запускаться почти одновременно с проектами в Великобритании. Символично, что одним из первых крупнейших проектов, реализованных по модели ГЧП в это время, стал совместный с Великобританией проект Евротоннеля, который до сих пор считается одним из наиболее сложных проектов как с технической точки зрения, так и с точки зрения его финансирования. Первая форма ГЧП, предусматривающая плату за доступность (bail emphytéotique administratif, BEA) была запущена во Франции в 1988 г., еще до утверждения модели PFI в Великобритании. В 1994 г. стала применяться вторая форма ГЧП, предусматривающая плату за доступность (autorisation d’occupation temporaire du domaine public). Но по сравнению с Великобританией процессы развивались

достаточно медленно. Только после того, как в 2004 г. на законодательном уровне была утверждена юридическая конструкция контракта о партнерстве, сводящая воедино все предыдущие наработки (contrat de partenariat), развитие ГЧП ускорилось. До этого момента проекты запускались в основном в секторе здравоохранения в соответствии с разработанным в 2003 г. планом «Plan hôpital 2007» с использованием модели BEA (bail emphytéotique hospitalier, BEH). Сам центр ГЧП (Mission d'appui aux partenariats public-privé, MAPPP) также был учрежден только в 2005 г., почти на 10 лет позже, чем в Великобритании, в которой к тому времени было запущено уже около 500 проектов (см. Рис. 3).

В 2011 г. Франция становится крупнейшим рынком ГЧП в Европе по количеству проектов, хотя в отдельные годы она перемещалась на 2-е место, уступая первенство Великобритании (в 2016 г. – по количеству проектов, в 2019 г. – по их объему)[44]. В целом, в последнее десятилетие количество проектов ГЧП и объемы их финансирования достаточно сильно снижались, с периодическими небольшими подъемами. Это соответствует общеевропейской тенденции снижения инвестиций в инфраструктуру, вызванной:

- экономическими причинами – к этому времени было реализовано большое количество инфраструктурных проектов, в том числе введены крупные железнодорожные объекты, благодаря которым Франция стала лидером среди европейских стран по обеспеченности высокоскоростным ж/д транспортом и автомобильными магистралями, и потребность в привлечении частного капитала снизилась;
- политическими обстоятельствами – правительства стран стали более скурпулезно относиться к реализации проектов по моделям ГЧП в связи с негативным опытом по отдельным крупным проектам и требованием общественности исправить допущенные ошибки.

[44] European PPP Expertise Center. (2020). Market Update: Review of the European PPP Market in 2019, p. 2

По итогам 2018 г. инвестиции в проекты ГЧП во Франции составили чуть менее 10 % инвестиций в инфраструктуру[45].

Так же, как и Великобритания, Франция вносила определенные изменения в законодательство и институциональное обеспечение ГЧП сферы:

- в 2008 и 2009 гг. были внесены изменения в порядок заключения договора о партнерстве (contrat de partenariat) и соглашений аренды административных зданий (bail emphytéotique administratif);
- в 2015 г. поменялось название договора о партнерстве, без изменения самого смысла термина – с «contrat de partenariat» (CP) на «marché de partenariat» (MP) - основная форма ГЧП во Франции, по аналогии с PFI/ PF2 в Великобритании, хотя при строительстве крупных капиталоемких объектов (например, в ж/д секторе), которые характеризуются рыночным спросом, используются и концессии;
- в 2016 г. центр ГЧП MAPPP был упразднен и создано новое агентство, нацеленное на развитие инфраструктурных проектов всех видов FIN INFRA, что аналогично английскому опыту по интеграции ГЧП сферы в общее инфраструктурное направление;
- в 2018 г. достаточно обширное законодательство о государственных контрактах и ГЧП (в том числе соглашения о партнерствах, различные формы концессий) было кодифицировано и принят Кодекс по государственному заказу («Code de la commande publique»).

По оценкам Начевой Ю.А., Смирновой М.В.[46], с учетом данных IGD и FIN INFRA за время, прошедшее после запуска в 1988 г. схемы, предусматривающей плату за доступность (BEA) во Франции по схеме CP и аналогичным ей схемам, реализованы сотни проектов на сумму более 44 млрд

[45] Mission d'appui au financement des infrastructures, Direction générale du Trésor. (2019). Rapport Annuel 2019. FinInfra, p. 17

[46] Начева Ю.А., Смирнова М.В. Реализация проектов ГЧП на основе проектного финансирования во Франции. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт проектного финансирования: сборник статей. Вып. 2. М.: КНОРУС. 2018. с. 221-242

евро (по состоянию на 2016 г.). Динамика этих сделок в последние 20 лет показана на Рис. 5.

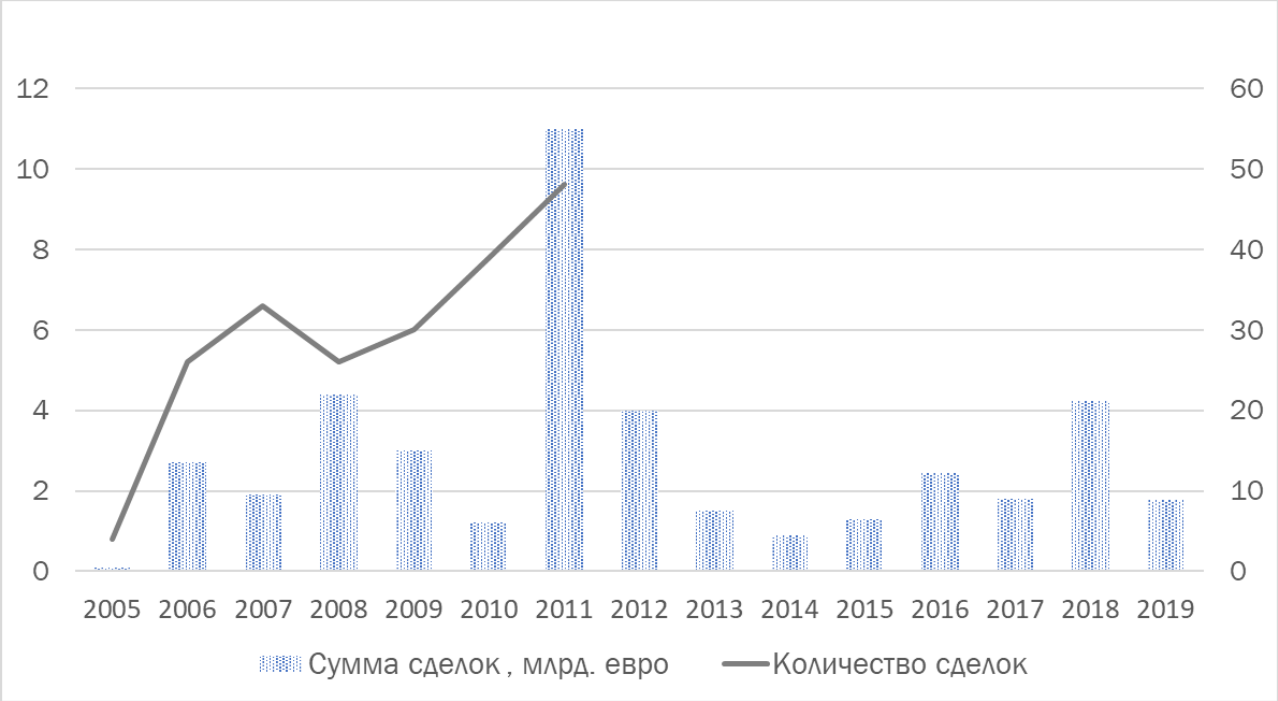


Рис. 5. Динамика количества проектов и объема капиталовложений в ГЧП-проекты во Франции в 2005-2019 гг., в млрд евро.

Источник: построено автором диссертационной работы на базе данных IGD и FIN INFRA Report Annuel 2019

Что касается различных форм концессий и аналогичных им структур (délégations de service public), экспертные оценки говорят о том, что количество таких проектов превышает 15 000. Централизованного учета этих проектов нет, большинство из них (95%) инициируется и реализуется на местном уровне.

В соответствии с законодательством ЕС во Франции установлены пороговые значения по стоимости проектов, выше которой они могут структурироваться по моделям ГЧП (применительно к договорам CP/ MP):

- 2 млн евро – по проектам с нематериальными активами;
- 5 млн евро – по проектам сетевой инфраструктуры;
- 10 млн евро – по всем остальным проектам.

На практике реализуемые проекты ГЧП являются на много более капиталоемкими. А небольшие проекты, как правило, реализуются в отраслях, за которые отвечают местные органы власти (например, проекты в сфере ЖКХ).

Как показал сравнительный анализ развития государственно-частного партнерства в Великобритании, Франции и Канаде, наиболее активным этот процесс был в Великобритании, где достаточно быстро была развернута схема ЧФИ (см. прил. 7). Со временем Канада стала лидером по объему инвестиций в проекты ГЧП в силу высокой капиталоемкости реализуемых проектов. Россия начала наращивать объемы инвестиций с использованием модели ГЧП во второй половине 2010-х гг., до 2020 г., когда из-за пандемии COVID-19 количество проектов ГЧП и их объемы резко упали. Несмотря на то, что, как по количеству, так и по объемам инвестиций, Россия, как следует из графиков в прил. 7, опередила рассматриваемые страны, данное обстоятельство связано с рядом факторов, которые несколько искажают сравнение (поправка на них не представляется возможной в силу отсутствия детальных данных). Во-первых, размер проектов, реализуемых по схемам ГЧП за рубежом существенно выше (как отмечалось, например, в Канаде стоимость таких проектов должна составлять не менее 100 млн долл.). Во-вторых, на графиках по зарубежным странам показаны проекты, реализуемые по схемам, которые близки к российской модели ГЧП, заложенной в Федеральном законе N 224-ФЗ[47], а концессионные проекты не показаны в силу отсутствия статистики по ним. В России же преобладающей схемой реализации проектов ГЧП является как раз концессионная модель (более 90% от всех проектов ГЧП). В-третьих, объем финансового участия частных сторон в проектах ГЧП за рубежом существенно выше, чем в России. Также, в России большая часть банковского финансирования осуществляется контролируемыми государством банками, и с

[47] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

этой точки зрения инвестиции финансовых институтов в проекты ГЧП сложно назвать осуществляемыми из чисто частных источников.

Если обратить внимание в целом на инфраструктурные инвестиции, то в данной сфере по объемным показателям со второй половины 2000-х гг. исторически лидировали Франция и Великобритания (см. прил. 8). При этом, по отношению к ВВП уровень инвестиций в инфраструктуру был в этих странах ниже, чем, например, в Канаде и даже в России. Что касается Франции, то это можно обосновать более высокими государственными инвестициями в инфраструктуру в предыдущие годы, что позволило достичь высокого уровня развития инфраструктуры и меньшего инфраструктурного разрыва. Значит, и потребности в инвестициях относительно всей экономики были ниже. В Великобритании с середины 2000-х гг. применение модели ЧФИ стало сокращаться, в то время как во Франции и в Канаде модель ГЧП набирала силу.

Развитие сферы ГЧП по своей динамике, объему привлекаемых средств, институциональной структуре даже в таких близких по уровню социально-экономического развития странах как Великобритания, Канада и Франция характеризуется как различиями, так и схожими чертами. Различия объясняются особенностями правового регулирования и сформировавшейся институциональной среды, культурными особенностями, историческими событиями и ходом политических процессов. Что касается схожих черт и тенденций, то из их числа можно выделить:

1. Развитие сферы ГЧП было достаточно динамичным. Так как ГЧП является частью экономики и системы регулирования, оно находится под воздействием социально-экономических и общественно-политических процессов, и само служит инструментом влияния на эти процессы.

2. Во всех указанных странах модели соглашений о ГЧП и концессионных соглашений представляют из себя отдельные классы проектов государственно-частого партнерства и регулируются отдельными нормативно-правовыми актами. Статус, структура и место этих актов в системе правового

регулирования различается по странам и отражает сложившуюся деловую практику и принятую систему регулирования (в Великобритании и Канаде как англо-саксонских странах они представляют из себя руководства, во Франции как стране континентального права они фиксируются в законе).

3. Во всех рассматриваемых странах первоначальные попытки выделить сферу ГЧП и сформировать специализированные органы для ее развития, а также рассматривать проекты, реализуемые по моделям ГЧП отдельно от других инфраструктурных проектов, показали, что это ведет к конфликту интересов и некорректному выбору проектов. Раньше или позже во всех рассматриваемых странах сфера государственно-частного партнерства была интегрирована в сферу инфраструктурного развития как неотъемлемая ее часть, что нашло свое отражение в изменении места и роли центров ГЧП и других структурных преобразованиях государственных органов власти.

4. Проекты, реализуемые по моделям ГЧП внесли значительный вклад в развитие инфраструктурного комплекса указанных стран в рассматриваемый период времени.

5. Динамика развития ГЧП сферы с точки зрения объема привлекаемых инвестиций отличается цикличностью и зависит как от экономических, так и от политических факторов. При этом экономические потребности в привлечении частных средств должны сопровождаться формированием соответствующих институтов, которые обеспечивают эффективное функционирование модели ГЧП. Сбои в реализации крупных значимых проектов, находящихся в поле зрения общественности, способны оказать негативное влияние на возможность ее дальнейшего использования для привлечения частного капитала в инфраструктурное развитие.

Выводы по главе 1

1) Государственно-частное партнерство имеет глубокие исторические корни, уходящие в античность.

2) Ключевыми факторами развития ГЧП на современном этапе являются факторы мировой экономики, технологические, научные и политические. В рамках проведенного исследования выявлено большое значение применения модели «нового государственного управления», которая была принята на вооружение в конце XX в. большинством развитых стран.

3) Развитие государственно-частного партнерства было обусловлено в том числе и продолжительным научным поиском наиболее оптимальной роли государства в экономическом развитии, включая развитие инфраструктуры, а также осмыслением вопросов сотрудничества государства и частных лиц разными экономическими школами.

4) Несмотря на наличие различных подходов к определению понятия «государственно-частное партнерство» в России и за рубежом, можно определить ключевые характеристики ГЧП: объединение ресурсов, разделение рисков, ответственности и результатов, государственная значимость, эффективность, письменная форма соглашения. Эти характеристики говорят о том, что государственно-частное партнерство не является тождественным понятиям сотрудничества государства с частным сектором и государственной поддержки.

5) ГЧП как механизм привлечения частных инвестиций играет весомую роль в развитии инфраструктуры в тех странах, в которых созданы необходимые условия для развития ГЧП. Государство, являясь ключевым субъектом возникающих в процессе партнерства отношений, определяет те параметры данной формы сотрудничества, которые являются оптимальными в конкретных социально-экономических условиях. Это влечет за собой большой динамизм в развитии ГЧП.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ИНФРАСТРУКТУРНОМ РАЗВИТИИ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Зарубежный опыт говорит о том, что использование моделей ГЧП для развития инфраструктурного комплекса позволяет повысить уровень социально-экономического развития, а значит и конкурентоспособности государств. В этом смысле ГЧП через ускоренное развитие отдельных стран оказывает положительное влияние на всю мировую экономику. Вместе с тем, развитие ГЧП связано с необходимостью институционального развития. Для успешного достижения целей развития программы ГЧП она должна быть включена в систему инфраструктурного управления, которая, в свою очередь, должна строиться на основе долгосрочного сквозного планирования и предусматривать продуманные меры государственной поддержки инфраструктурных проектов. В этом заключается косвенный положительный эффект, оказывающий благотворное влияние как на экономику отдельных стран, так и на мировую экономику в целом.

2.1 Значимость инфраструктуры для развития мировой экономики

В современном взаимозависимом мире развитие экономики отдельных стран сильно зависит от глобальных процессов. В новейшей экономической истории достаточно примеров, подтверждающих данный тезис. Так, в 70-е годы XX в. по экономикам ведущих развитых стран сильно ударил нефтяной кризис, когда цена на нефть выросла в 4 раза с 3-х до почти 12-ти долларов за баррель. В результате этой и других причин правительства многих стран вынуждены были пересмотреть сложившиеся подходы в экономической политике и перейти к модели «нового государственного управления». Одновременно, указанные события привели к ускорению экономического развития нефтедобывающих государств, которые в течение сравнительно короткого периода времени смогли

обогнать многие ведущие страны по уровню благосостояния. Мировые кризисы конца 1990-х, 2000-х и 2010-х гг. дают другие примеры того, как под влиянием факторов мировой экономики меняется экономическая политика отдельных государств.

Ключевые стратегические факторы мировой экономики и политики, которые оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие в наше время показаны в прил. 9. Среди основных моментов можно тезисно отметить следующие:

- Быстрый рост международной торговли, несмотря на кратковременные спады во время экономических кризисов – за последние 20 лет объем мировой торговли товарами вырос более, чем в 3 раза[48].
- Стремительный рост численности населения, которое, по оценкам ООН, к 2050 г. увеличится на 2 млрд. чел. до 9,7 млрд. чел., а к концу столетия достигнет 11 млрд. чел.[49] – рост по сравнению с текущим уровнем почти в полтора раза. Большая часть этого прироста будет приходиться на страны с низким уровнем благосостояния, сильно вырастет доля пожилого населения (за исключением отдельных беднейших стран), и все больше людей будут выбирать для жизни города.
- Рост неравенства – обзор на основе исследований Т.Пикетти был приведен выше.
- Повышение рисков эпидемий, которые, как показал пример COVID-19, уже носят глобальный характер и негативно влияют на всю мировую экономику.
- Инновации и быстрое развитие технологий – обзор был приведен выше.

[48] WTO Stats – [Electronic resource]. URL: https://stats.wto.org/
[49] ООН, Демографические изменения – [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/un75/shifting-demographics

- Быстрый рост доли возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Большинство стран уже приняли программы по переходу на ВИЭ, в том числе нефтедобывающие страны Ближнего Востока. Уже сегодня доля ВИЭ в мировом энергобалансе составляет 28% (39% в ЕС, 28% в Китае, 23% в Индии и 20% в США, России и Японии)[50].
- Рост политического противостояния, пренебрежение международным правом и увеличивающееся желание отстаивать интересы своих стран за счет других, в том числе партнеров по региональным группам стран, в нарушение подписанных международных соглашений.

Действие всех этих факторов и их периодическое наложение друг на друга приводят к тому, что понятие кризиса приобретает новое значение. Мировые кризисы становятся перманентной составляющей экономического развития. Они, как правило, сопровождаются разрушением сложившихся торговых связей и кардинальной трансформацией глобальных цепочек стоимости. В условиях потребности в быстрой переориентации на новые рынки, развитии новых логистических маршрутов и изменения структуры доходов и расходов государства берут на вооружение новую экономическую политику, что зачастую связано с необходимостью структурной перестройки экономики и развитием новой инфраструктуры.

Инфраструктура служит основой, обеспечивающей функционирование экономических, социальных, военных и других систем. Говоря, например, об экономической инфраструктуре, она представляет из себя тот базис, без которого невозможно обеспечить экономический рост и высокую эффективность, а значит и высокую конкурентоспособность. В связи с этим инфраструктура в непосредственной форме является одним из ключевых элементов различных теорий конкурентоспособности экономистов разных эпох, начиная от трудов представителей классической школы политэкономии А.Смита и Д.Рикардо (см.,

[50] Доля возобновляемых источников энергии в производстве электроэнергии – [Электронный ресурс]. URL: https://yearbook.enerdata.ru/renewables/renewable-in-electricity-production-share.html

например, ключевое исследование А.Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов»[51]), до исследований основоположников теории соотношения производственных факторов Э.Хекшера и Б.Олина и практических выводов ведущего специалиста XX в. в области конкуренции М.Портера (см., например, труд «Конкуренция»[52], где инфраструктура прямо выделяется в качестве одного из факторов, влияющих на уровень конкурентоспособности стран.). Среди альтернативных теорий конкурентоспособности следует отметить кластерные теории конкурентоспособности (М.Энрайт – региональные кластеры, М.Сторпер –инновационные кластеры) и теории, связанные с анализом инновационной системы (Б.-О.Лундваль, Б.Асхайм, А.Изаксен и др.).

Упомянутые теории конкурентоспособности, обосновывающие влияние инфраструктурного потенциала на уровень социально-экономического развития стран и регионов, находят свое подтверждение на практике. Из регулярно публикующихся данных по уровню развития российских регионов (можно обратиться к отчетам InfraOne, Национального центра ГЧП и другим источникам) следует, что чем выше уровень развития инфраструктуры в регионе, тем выше уровень различных социально-экономических показателей и благосостояния населения в этих регионах, и как следствие – привлекательность этих регионов для инвестиций.

Инфраструктурное развитие и инфраструктурный потенциал являются неотъемлемой частью различных рейтингов конкурентоспособности, наиболее известными из которых являются:

- Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (The Global Competitiveness Report, WEF)
- Рейтинг глобальной конкурентоспособности стран Института развития менеджмента IMD (The IMD World Competitiveness Ranking)

[51] Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва, 2009
[52] Портер М. Конкуренция, Москва, 2002

У каждого из этих рейтингов есть свои достоинства. Например, рейтинг Всемирного экономического форума содержит детальную информацию по большинству стран по уровню развития ключевых групп факторов, влияющих в целом на конкурентоспособность, а также – детальную информацию в рамках каждой группы факторов: (1) развитие институтов, (2) уровень развития инфраструктуры, (3) уровень развития ИКТ, (4) макроэкономическая стабильность, (5) уровень здравоохранения, (6) наличие навыков, (7) рынок продукции, (8) рынок труда, (9) финансовая система, (10) емкость рынка, (11) динамика бизнеса, (12) инновационные возможности.

Включение факторов инфраструктурного развития в модель глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума[53] подтверждает сильную зависимость уровня конкурентоспособности стран от уровня развития их инфраструктуры в целом. При этом в зависимости от особенностей государства и уровня экономического развития влияние отдельных составляющих инфраструктуры (таких как авиа-инфраструктура, дорожная инфраструктура, ж/д инфраструктура, коммунальная инфраструктура, ИТ инфраструктура) может различаться от страны к стране. Например, сила влияния авиасообщения выше, чем мобильной связи в тех странах, где мобильная связь широко распространена и перестала быть дифференцирующим фактором.

Наиболее ярко значимость инфраструктуры проявляется во времена экономических шоков – как положительных (экономический бум), так и негативных (экономический кризис). В 2016 г. Европейский инвестиционный банк провел посвященное этим вопросам исследование[54]. Были проанализированы 245 европейских регионов в 19 европейских странах с различным уровнем развития транспортной инфраструктуры и оценено его влияние на экономическое развитие до и после кризиса 2007-2008 гг. Как показал проведенный анализ, реализация имеющегося потенциала использования

[53] Schwab K. (2019) The Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum.
[54] Revoltella D., Brutscher P., Tsiotras A., Weiss C. (2016). Infrastructure Investment in Europe and International Competitiveness. European Investment Bank

глобальных возможностей роста зависит от развитости транспортной инфраструктуры. Страны, в которых лучше развита инфраструктура, показали более динамичный рост ВВП. Это связано с тем, что одной из движущих сил международной торговли является соотношение экспортных и импортных цен (условия международной торговли)[55]. Чем ниже качество инфраструктуры в регионе и дороже транспортировка, тем хуже условия торговли для этого региона.

Также, на рост в условиях экономического бума оказывает влияние наличие дополнительных ресурсов/ резервов, которые можно задействовать для развития международной торговли (например, «повышенная безработица» как разница между фактическим уровнем безработицы и уровнем безработицы при «полной занятости»). Чем меньше резервных мощностей, тем тяжелее будет использовать новые возможности для роста при прочих равных условиях (Рис. 6).

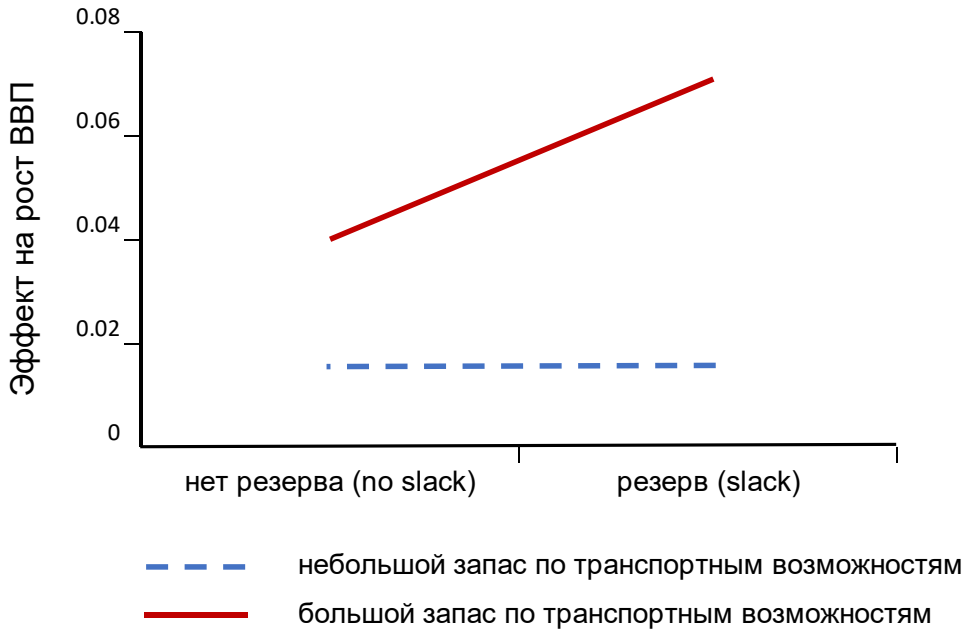


Рис. 6. Влияние позитивного экономического шока на рост ВВП

Источник: Revoltella D., Brutscher P., Tsiotras A., Weiss C. (2016) Infrastructure Investment in Europe and International Competitiveness. // European Investment Bank, p. 20

[55] Roland-Holst D. (2009). Infrastructure as a catalyst for regional integration, growth, and economic convergence: Empirical evidence from Asia. // Zhai F. (Ed.), From Growth to Convergence: Asia's Next Two Decades. New York

При возникновении экономического кризиса наличие развитой инфраструктуры позволяет ограничить или исключить его негативное влияние, за счет более высокой глобальной конкурентоспособности (более низких издержек по сравнению со странами, в которых инфраструктура развита хуже). Это связано в том числе и с вопросами устойчивого развития. Инфраструктура является ключевым составным элементом экономического сегмента модели устойчивого развития ООН (наряду с двумя другими сегментами – обществом и окружающей средой). Развитие инфраструктуры должно способствовать достижению целей устойчивого развития (ЦУР).

Несмотря на важность развития инфраструктурного комплекса для социально-экономического развития, анализ инвестиционной активности в сфере экономической инфраструктуры в мире в целом приводит к неутешительным прогнозам (на основе данных Global Infrastructure Hub за 2018 г.[56]). При сохранении текущих трендов, с 2016 г. по 2040 г. инфраструктурный разрыв ИСР (разница между «необходимыми» инвестициями и реальными инвестициями, то есть недоинвестирование) составит около 15 трлн долл. США (а с учетом дополнительных инвестиционных потребностей, связанных с обеспечением устойчивого развития – инвестиций, нацеленных на достижение целей устойчивого развития / ЦУР или «sustainable development goals» / SDG – около 18 трлн долл. США, в основном за счет африканских и азиатских стран). Это эквивалентно 0,6% Валового мирового продукта (ВМП) или 16% от суммы необходимых инвестиций в рассматриваемый период. При этом уровень недоинвестирования сильно отличается по регионам и странам:

[56] Оценка автора диссертационной работы на основе данных портала Global Infrastructure Hub – [Electronic resource]. URL: https://outlook.gihub.org/ Методика расчета инфраструктурного разрыва в мире и по странам с 2016 г. по 2040 г.: $\text{ИСР} = \sum_{k=2016}^{2040}(\text{Необходимые инвестиции} - \text{Реальные инвестиции})$ в абсолютном выражении, $\text{ИСР (\%)} = \frac{\text{ИСР}}{\text{ВМП (ВВП)}}$ в относительном выражении от ВМП (ВВП), $\text{ИСР (\%)} = \frac{\text{ИСР}}{\text{Необходимые инвестиции}}$ в относительном выражении от необходимых инвестиций

- в Океании – около 9%: в основном определяется уровнем инвестиционной активности в Австралии, которая доминирует на континенте и где недоинвестирование в инфраструктуру составляет ~8%, а на душу населения вкладывается в инфраструктуру больше, чем во всех других странах – около 2000 долл. США в год (для сравнения: в Канаде - 1117 долл. США, в Японии - 1100 долл. США, во Франции - 1000 долл. США, в США - 930 долл. США, в Великобритании - 870 долл. США, в Китае – 606 долл. США, в Саудовской Аравии – 506 долл. США, в России - 265 долл. США);
- в Азии – около 9%: относительно благоприятная ситуация объясняется в основном показателями Японии, где недоинвестирование составляет 3,3% (для сравнения: в Казахстане – 38,2%);
- в Европе – около 14%. Наиболее благоприятная ситуация во Франции, где недоинвестирование практически отсутствует, что говорит о высоком уровне организации инвестиционного процесса и успешном использовании частных инвестиций для развития инфраструктуры. В Великобритании недоинвестирование составляет около 5,3%, что тоже намного лучше, чем в других европейских странах, особенно в недавно вступивших в ЕС государствах, которые находятся на «периферии» (для сравнения: в России – 53,6%, один из худших показателей в мире, хуже ситуация наблюдается только в некоторых странах Латинской Америки и Африки);
- в Африке – около 28%. Наблюдается достаточно сильная дифференциация даже среди относительно благополучных стран (в ЮАР недоинвестирование составляет около 30%, в Нигерии – около 23%);
- в Америке – около 32%. Также, как и на других континентах, ситуация очень сильно дифференцирована. Так, если в Канаде инфраструктурный разрыв практически отсутствует, то в соседних США он

достигает 37,5%, а в Мексике – 86,7%. Если в Чили этот уровень составляет около ~22%, то в Бразилии и Аргентине он равен 62% и 65%, соответственно[57].

Наиболее проблемными с точки зрения финансирования сферами инфраструктуры в абсолютных показателях являются дорожное строительство (недоинвестирование около 8 трлн долл. США или 24% от необходимых инвестиций), ИКТ (1 трлн долл. США или 12%), ж/д строительство (1 трлн долл. США или 10%). Также, несмотря на менее значимые абсолютные показатели, высокий уровень недоинвестирования наблюдается в таких секторах, как портовая инфраструктура (24%) и аэропорты (20%)[58].

Ситуация с проблемными секторами различается по регионам:

- Океания – портовая и ж/д инфраструктура;
- Азия – энергетическая и автодорожная инфраструктура (плюс инвестиции ЦУР);
- Европа – ж/д и автодорожная инфраструктура;
- Африка – автодорожная инфраструктура и ИКТ (плюс инвестиции ЦУР);
- Америка – автодорожная инфраструктура.

Если учесть социальную инфраструктуру, то ситуация будет выглядеть еще более драматично.

Анализ уровня недоинвестирования инфраструктуры по странам показывает, что он зависит не только, а может и не столько от уровня бюджетной обеспеченности страны. Там, где государство может более активно привлекать внебюджетные источники финансирования в инфраструктурное развитие, включая инструменты государственно-частного партнерства, там инфраструктурный разрыв ниже, даже при более низком уровне бюджетных доходов. В качестве яркого подтверждения данного тезиса можно сравнить такие

[57] Оценка автора диссертационной работы на основе данных портала Global Infrastructure Hub – [Electronic resource]. URL: https://outlook.gihub.org/ Методика расчета приведена выше.
[58] Оценка автора диссертационной работы на основе данных портала Global Infrastructure Hub – [Electronic resource]. URL: https://outlook.gihub.org/ Методика расчета приведена выше.

близкие во всех отношениях страны как США и Канада. Уровень инфраструктурного разрыва в Канаде существенно ниже, чем в США, хотя, очевидно, что по уровню бюджетной обеспеченности США имеют явные преимущества. Доля частных инвестиций в экономическую инфраструктуру ЧИИ в Канаде достигает 17,4%, в то время как в США она составляет всего 5%[59].

Понимая необходимость сокращения инфраструктурного разрыва, правительства различных стран возвращаются к рассмотрению и утверждению программ, нацеленных на обновление и последующее масштабное развитие инфраструктурного комплекса. Говоря о развитых странах, можно в качестве показательного примера привести недавно одобренный Сенатом США «Инфраструктурный билль/ закон», предусматривающий инвестиции в инфраструктуру в размере 1 трлн долл. США.[60] Одновременно с данным законопроектом проходит рассмотрение проекта другого закона на сумму 3,5 трлн долл. США, санкционирующего расходы на цели предотвращения изменения климата, дошкольного обучения и доступное жилье. Развитие инфраструктуры рассматривается действующей администрацией Байдена не только как инструмент успешного социально-экономического развития и связанной с этим конкурентоспособности, но и как условие для успеха во внешней политике[61]. Среди развивающихся стран можно сказать о недавнем объявлении Президента Индии о запуске инфраструктурного плана стоимостью 1,35 трлн долл. США.[62].

---

[59] Оценка автора диссертационной работы на основе данных портала Global Infrastructure Hub – [Electronic resource]. URL: https://infracompass.gihub.org/ Методика расчета доли частных инфраструктурных инвестиций:

$$\text{Доля ЧИИ (\%)} = \frac{\text{Частные инфраструктурные инвестиции}}{\text{ВВП} * (\text{Инфраструктурные инвестиции в \% от ВВП})}$$

[60] Cowan R., and Cornwell S. (2021). U.S. Senate pivots to $3.5 trillion bill, key to Biden's agenda. Reuters. 10.08.2021. - [Electronic resource]. URL: https://www.reuters.com/world/us/us-senate-poised-pass-1-trillion-infrastructure-bill-debate-35-trillion-budget-2021-08-10/

[61] Пудовкин Е. В США назвали условие для успеха во внешней политике. РБК. 2021. - [Electronic resource]. URL: https://www.rbc.ru/politics/10/08/2021/611191089a794758393b027d?from=from_main_9

[62] Al Jazeera. (2021). Modi unveils infrastructure plan on India’s 75th Independence Day. Al Jazeera. 15.08.2021 – [Electronic resource]. URL: https://www.aljazeera.com/news/2021/8/15/modi-unveils-infrastructure-plan-on-indias-75th-independence-day

2.2 Особенности использования моделей ГЧП для развития инфраструктурного комплекса в зарубежных странах

С учетом того положительного вклада в развитие инфраструктуры, который может дать использование модели государственно-частного партнерства, многие страны рассматривают ГЧП как основной инструмент для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру. Результативность использования механизмов ГЧП в первую очередь зависит от активной экономической политики государства, направленной на построение эффективной институциональной среды. Примеры многих зарубежных стран говорят о том, что при условии продуманного и системного подхода к данному вопросу ГЧП может оказывать заметное позитивное влияние на развитие инфраструктурного комплекса. Вместе с тем, в отсутствие взвешенного подхода к ГЧП и принятии формальных решений, данный институт не решает возложенных на него задач и наносит ущерб, что тоже находит свое подтверждение во многих странах.

Ниже приводятся результаты анализа применения моделей государственно-частного партнерства для развития инфраструктурного комплекса в трех развитых странах (Великобритания, Канада и Франция).

Развитие ГЧП в мире на современном этапе было во многом определено Великобританией, которая раньше, чем другие страны начала его активное применение. По устоявшемуся мнению многих исследователей, даже после отмены в 2018 г. механизма «частной финансовой инициативы» (ЧФИ) как предпочтительной схемы ГЧП, модель ГЧП продолжает развиваться, обретая новые формы. Особенно это касается автономных территорий. Великобритания по-прежнему лидирует по объему частных инвестиций в инфраструктуру в европейских странах: в 2018 г. Казначейством страны был утвержден инфраструктурный план до 2028 г., предусматривающий инвестиции в размере

600 млрд ф. ст., из которых 50% должно быть привлечено из частного сектора[63]. Это говорит о том, что государственно-частное партнерство в Великобритании не ограничивается только моделью ЧФИ. Существует широкое разнообразие используемых моделей сотрудничества государства и частных партнеров по развитию инфраструктуры – как по отраслям, так и по регионам.

Из отраслевых программ можно привести в качестве примера программу в области школьного образования «Строительство школ для будущего» (Building schools for the future), которая недавно была переформатирована в «Программу строительства приоритетных школ» (The Priority Schools Building Programme). В сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) используются программы «Финансовые трасты локального развития» (Local Improvement Finance Trusts), «Программа по улучшению в сфере ТКО» (Waste Improvement Programme). В жилищной сфере сотрудничество обычно осуществляется в форме совместных предприятий, часто называемых «местные залоговые инструменты» (local asset-backed vehicles). Для проектов в сфере инноваций (новые технологий в информационно-коммуникационном и других секторах) утверждена программа софинансирования. Например, с 2013 г. правительством софинансируется работа сети инновационных ГЧП Catapult UK, созданная с использованием немецкого опыта ГЧП в сфере инноваций (программа Fraunhofer). Данный опыт важен для Российской Федерации с точки зрения методов отбора приоритетных технологий будущего, обеспечения высокой гибкости управления и контроля государством высоко рисковых, но стратегически важных технологических исследований и разработок прикладного характера для повышения конкурентоспособности.

На региональном уровне в автономных администрациях (Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия, Лондон) можно встретить свои модели ГЧП. Так, в Шотландии и Уэльсе используется модель проектов «non-profit distributing» (NPD) – «бесприбыльные» ГЧП с заданным уровнем доходности для частного

[63] Infrastructure and Projects Authority. Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline. // IPA, 2018

партнера. В Шотландии во многих местных администрациях получила распространение модель «Hub», когда несколько администраций заключают соглашение с частным партнером, позволяя укрупнить объемы проектов и повысить эффективность. Также в этом регионе используется известная во всем мире схема финансирования за счет генерирования новой налоговой базы «tax incremental financing» (TIF). В Уэльсе нашла применение и «совместная инвестиционная модель» (mutual investment model, MIM). В Северной Ирландии была принята модель 3PD. В своей основе они имеют единые принципы, но их разнообразие говорит о том, что в сфере ГЧП в Великобритании, как и во многих других областях, принят дух новаторства и поиска новых форм сотрудничества государства и частного сектора.

Анализируя отраслевую структуру проектов, реализуемых на принципах ГЧП в Великобритании (Рис. 7), можно прийти к выводу, что больше всего проектов реализовано в сфере образования (более 170 проектов на сумму 8,5 млрд ф. ст., средняя стоимость проекта 50 млн ф. ст.). На втором месте по количеству и на первом месте по объемам стоит сфера здравоохранения (более 130 проектов на сумму 13 млрд ф. ст., средняя стоимость проекта 100 млн ф. ст.). Самые крупные проекты реализовывались в рамках контрактов с Министерством обороны (около 40 проектов на сумму свыше 9 млрд ф. ст., средняя стоимость проекта 225 млн ф. ст.). Также, достаточно крупные проекты реализованы в сфере транспорта (около 60 проектов на сумму порядка 8 млрд ф. ст., средняя стоимость проекта 133 млн ф. ст.).

Из региональных администраций кроме Англии активнее всего проектами ГЧП занимается Шотландия (реализовано около 90 проектов на сумму порядка 6 млрд ф. ст., в среднем 70 млн ф. ст. на 1 проект)[64]. В Северной Ирландии и Уэльсе с учетом их размера и численности населения было реализовано не так много проектов. По своему размеру эти проекты тоже значительно менее

[64] European PPP Expertise Center. (2012). United Kingdom - Scotland: PPP Units and Related Institutional Framework. EPEC, Brussels. p.8

крупные, чем в Англии или Шотландии. Но если сравнивать объемы привлеченных по ним инвестиций с другими странами и регионами России, то это достаточно большие объемы средств: Северная Ирландия запустила около 40 проектов на 2 млрд ф. ст. (в среднем 50 млн ф. ст. на 1 проект)[65], Уэльс – более 20 проектов на 1 млрд ф. ст. (в среднем 50 млн ф. ст. на 1 проект)[66].

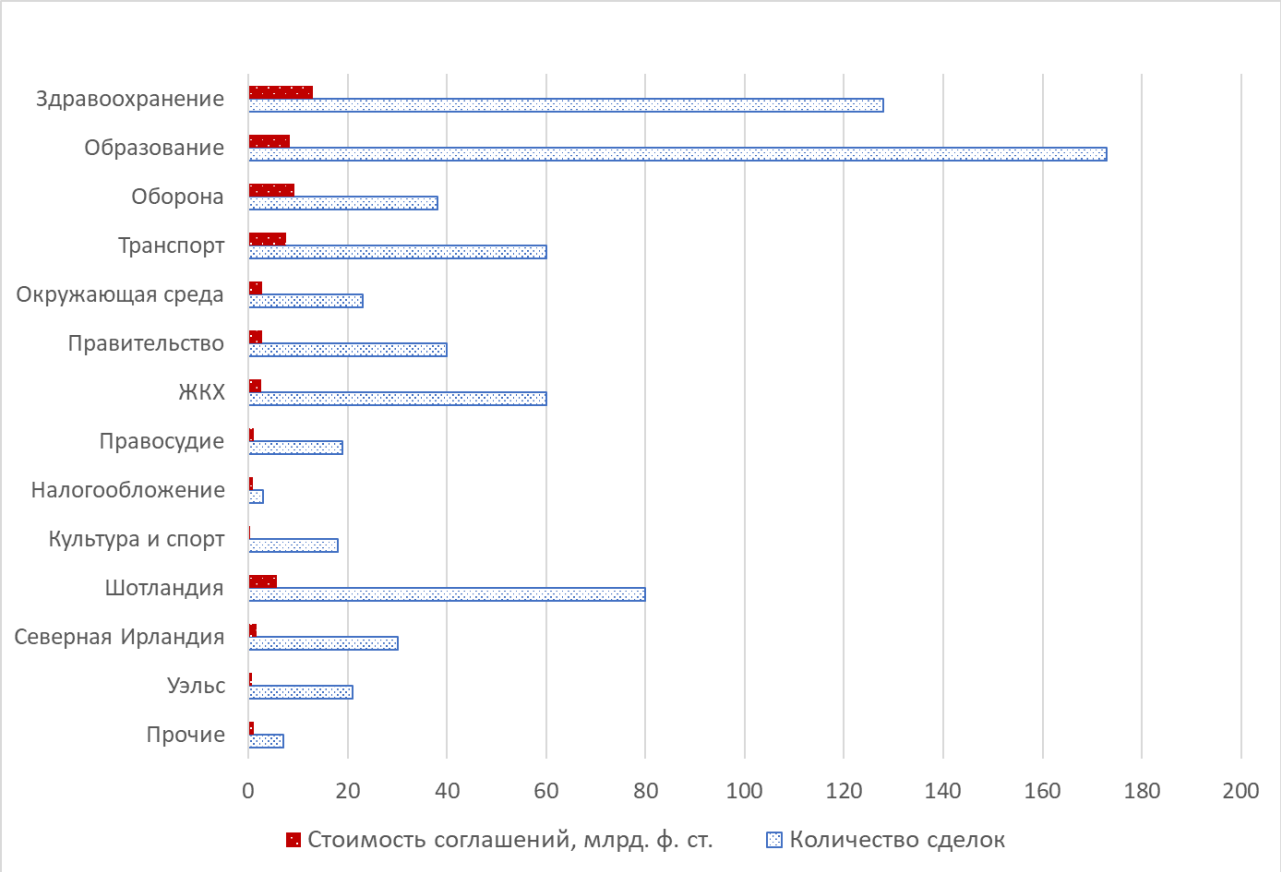


Рис. 7. Отраслевая структура проектов, запущенных по схеме PFI в Великобритании, млрд ф. ст. и ед.

Источник: построено автором диссертационной работы на основе Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data, 2019, HM Treasury — [Electronic resource]. URL: https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2018-summary-data

[65] European PPP Expertise Center. (2012). United Kingdom - Northern Ireland: PPP Units and Related Institutional Framework. EPEC, Brussels. p.7
[66] HM Treasury. (2019). Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 Summary Data. HM Treasury. p. 6

Таким образом, проекты ГЧП в Великобритании – это, как правило, крупные инфраструктурные проекты со средним объемом инвестиций порядка 75 млн ф. ст.

В Великобритании управление инфраструктурными проектами разделено на 2 уровня:

- национальный уровень – практическим проводником инфраструктурной политики является специальное подразделение Казначейства по инфраструктуре и проектам («Infrastructure and Projects Authority», IPA), созданное из нескольких существовавших до 2016 г. отделов, которое является экспертным органом с полномочиями по согласованию крупнейших проектов и осуществляющее поддержку реализации инфраструктурных проектов всех центральных правительственных ведомств;
- региональный уровень – принимаются решения в рамках полномочий «автономных администраций» (devolved administrations) в отраслях, за которые они отвечают (все, кроме оборонных и энергетических проектов, относящихся к национальному уровню); при этом в сфере реализации проектов по моделям государственно-частного партнерства существует связь между национальным и региональным уровнями: организация «Local Partnerships» (LP), нацеленная на реализацию ГЧП проектов на местах, на 50% принадлежит Казначейству, и на 50% – Ассоциации местных правительств.

В автономных администрациях Великобритании модели инфраструктурного развития похожи на английскую модель, хотя и могут отличаться. Так, в Шотландии центральную роль в реализации инфраструктурной политики играет Шотландский траст развития («Scottish Futures Trust», SFT), созданный в 2008 г. инвестиционным подразделением правительства Шотландии («Infrastructure Investment Unit», IIU). Последний фокусируется на повышении эффективности инфраструктурного сектора, и, в том числе, занимается ГЧП проектами. Контроль за развитием ГЧП сферы и

ключевых проектов осуществляет Совет по инфраструктурным инвестициям («Infrastructure Investment Board»).

Как показывает опыт Великобритании, большое значение для достижения целей, которые ставятся перед «программой ГЧП», имеет как институциональная среда экономики в целом, так и непосредственно наличие сильного центра, занимающегося продвижением идей ГЧП, оценкой и согласованием проектов ГЧП, поддержкой правительства в области развития инфраструктуры в целом и в вопросах ГЧП отдельно. Различные исследования, посвященные роли и месту таких «центров ГЧП»[67] свидетельствуют о том, что без наличия хорошо построенной и эффективной институциональной среды решение задач в сфере ГЧП сталкивается с препятствиями, даже если создан центр ГЧП, состоящий из высококвалифицированного персонала. С другой стороны, в отсутствие сильного центра ГЧП как инструмента проведения политики по привлечению частных инвестиций в инфраструктуру нет возможности решать множество задач в данной сфере. Это то, на что стоит обратить внимание при развитии ГЧП в России.

Самым главным уроком для России, который она может почерпнуть из британского опыта, является важность изначальной объективной оценки реализуемых ГЧП проектов на предмет их добавленной стоимости по сравнению с государственными закупками (через механизм «value for money» и аналогичные инструменты) и постоянный контроль за показателями на этапе реализации проектов. Недостаточное внимание к данным вопросам по отдельным крупным проектам привело английскую программу ЧФИ к закрытию, даже при наличии многочисленных успешно реализованных проектов. Так, триггером для отмены используемой модели ГЧП стало банкротство второй крупнейшей строительной компании Великобритании Carillion, занимавшейся несколькими проектами ГЧП, в том числе, проектом

[67] См., например, исследование Всемирного Банка 2007 г. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Public-Private Partnership Units. Lessons for their design and use in infrastructure; исследование ОЭСР 2010 г. OECD. Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures

Лондонского метро[68]. Безусловно, такие случаи наносят долгосрочный ущерб экономическому развитию – как по причине уже неэффективно осуществленных проектов, так и по причине отказа от применения выбранной схемы, которую можно было бы успешно использовать для будущих проектов.

Сильными сторонами развития ГЧП в Великобритании, которые имеет смысл взять на вооружение, является наличие системы инфраструктурного планирования и системы управления проектами (детальный процесс, участники, документы, используемые для защиты проектов, описываются в руководстве «Green Book»[69] (Зеленой книге). В зависимости от особенностей конкретного проекта он может проходить несколько итераций, а также дополняться специальными требованиями. Крупные проекты должны иметь согласованный IPA и Казначейством «Комплексный план обеспечения и согласования» («Integrated Assurance and Approval Plan»).

Достаточно большая свобода в принятии решений по проектам отдана на места, в региональные администрации (связь сохраняется через специально созданную для развития проектов на местном уровне организацию «Местные партнерства» (Local Partnerships), 50% в которой принадлежит центральному Казначейству, которое обязано согласовывать крупнейшие проекты). На местах созданы свои организации, исполняющие, в том числе, роль центров ГЧП – в Шотландии такая роль возложена на «Шотландский траст развития» (Scottish Futures Trust, SFT), отвечающий за инфраструктурное развитие, в Северной Ирландии учреждена специальная компания по стратегическим инвестициям «Strategic Investment Board Ltd.» (SIB). Немаловажным является тот факт, что в последнее время, особенно в связи с нареканиями на неудачно реализованную модель ЧФИ, общепринятой практикой стала публикация экономического эффекта, получаемого как государством, так и инвесторами (IRR).

---

[68] Plimmer, G. (2018). The collapse of an over-stretched Carillion. Financial Times. - [Electronic resource]. URL: https://www.ft.com/content/0e29ec10-f925-11e7-9b32-d7d59aace167

[69] HM Treasury. (2020). The green book. Central government guidance on appraisal and evaluation.

Как отмечалось выше, в Великобритании как стране общего права, отсутствует специальное законодательство по ГЧП. Но для тех моделей, которые рассматриваются как «предпочтительные», выпускаются специальные руководства и стандартизированные формы ГЧП соглашений (как было в случае с ЧФИ). Закупочные процедуры регулируются специально издаваемыми актами, основанными на европейских директивах (например, Акт по концессионным соглашениям от 2016 г. основан на директиве ЕС 2014/23/ЕС). Невозможно себе представить, чтобы присуждение контрактов, особенно по крупнейшим проектам, проходило без конкурса и проведения прозрачного сравнительного анализа, что, к сожалению, в последнее время можно часто встретить в России. Такая практика оказывает негативное влияние на эффективность проектов для государства.

Говоря о развитии ГЧП в Канаде, по данным инфраструктурного журнала ReNew Canada[70], составляющего на ежегодной основе список из 100 крупнейших инфраструктурных проектов, около 20% таких проектов сегодня реализуется по моделям ГЧП, что в стоимостном выражении составляет 23% от крупнейших проектов[71]. С точки зрения отраслевой направленности, в Канаде по состоянию на 2016 г. (Рис. 8) больше всего ГЧП проектов реализовано в здравоохранении – 42% от всех проектов или 83 проекта на сумму порядка 26 млрд долл. (средняя стоимость проекта 313 млн долл.), что составляет 23% от объема затрат по всем проектам. По объемам капитальных затрат на первом месте стоит транспортная сфера – 23% от всех проектов или 45 проектов на сумму порядка 48 млрд долл. (средняя стоимость проекта 1 млрд долл.), что составляет 42% от объема затрат по всем проектам. Также, проекты ГЧП реализуются в секторах ЖКХ (вода, ТКО), правосудия, образования, рекреации и культуры.

---

[70] ReNewCANADA – [Electronic resource]. URL: https://www.renewcanada.net/

[71] Оценка автора диссертационной работы на основе данных, опубликованных на портале крупнейших инфраструктурных проектов Канады – [Electronic resource]. URL: https://top100projects.ca/browse-top100/ Методика расчета доли проектов ГЧП в списке крупнейших инфраструктурных проектов:

$$\text{Доля проектов ГЧП} = \frac{\text{Количество (Стоимость) проектов ГЧП}}{\text{Количество (Стоимость) всех проектов}}$$

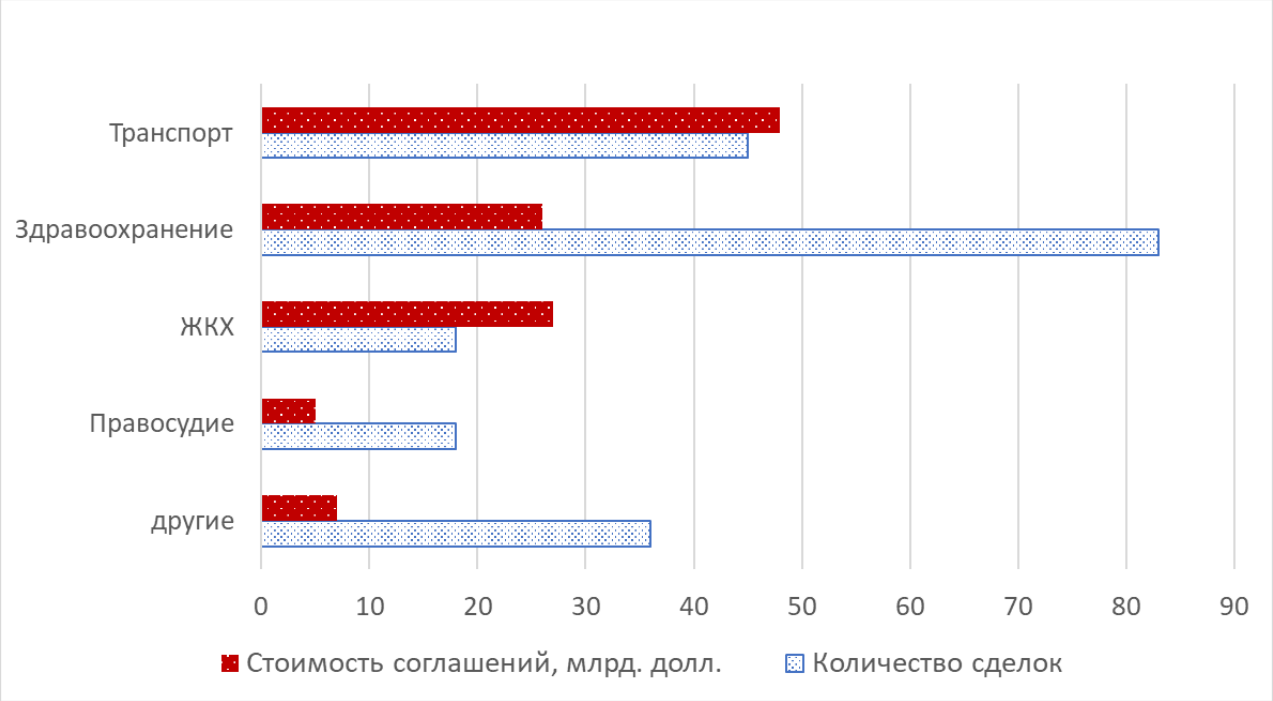


Рис. 8. Отраслевая структура проектов, запущенных по моделям ГЧП в Канаде, млрд долл. и ед.

Источник: построено автором диссертационной работы на основе Canadian Center for Economic Analysis. The economic impact of Canadian P3 projects. Why building infrastructure 'on time' matters. 2016. — [Electronic resource]. URL: https://pppcouncil.ca/web/pdf/cancea_report_economic_impact_of_p3s.pdf

В последнее десятилетие акценты в применении модели ГЧП в Канаде начали смещаться в сторону линейных объектов, таких как автомагистрали. Так, если посмотреть на крупнейшие инфраструктурные проекты, реализуемые по моделям ГЧП, то в 2022 г. проекты по строительству транзитных объектов составляют 39% от всех таких проектов (или 74% по стоимости), транспортные проекты, соответственно, 22% (14% по стоимости), а объекты здравоохранения – 22% (7% по стоимости)[72].

Региональное распределение реализованных проектов ГЧП характеризуется большой концентрацией проектов в провинциях Онтарио (более

[72] Оценка автора диссертационной работы на основе данных, опубликованных на портале крупнейших инфраструктурных проектов Канады – [Electronic resource]. URL: https://top100projects.ca/browse-top100/ Методика расчета приведена выше.

50%), Британская Колумбия (18%), Квебек и Альберта (по 9%)[73]. В остальных провинциях их количество не так велико с учетом размера экономик. Если же рассматривать крупнейшие инфраструктурные проекты (из списка 100), реализуемые по моделям ГЧП, то большая их часть находится в провинции Онтарио (67% по количеству и 90% по стоимости), а оставшиеся крупные проекты можно увидеть только в Квебеке, Новой Шотландии и Нью-Фаундленде и Лабрадоре (по 1-2 проекта в каждой провинции)[74].

В федеральной собственности находится всего 2,1% инфраструктурных объектов, тогда как в муниципальной – около 60% и в провинциальной/ территориальной – около 38%[75]. Модель ГЧП используется, если она показывает явные преимущества в виде показателя VfM, который публикуется для каждого проекта.

Недавно проведенное Канадским центром экономического анализа исследование эффективности проектов ГЧП в Канаде показывает, что отдача для государства от каждого инвестированного в проекты ГЧП доллара равна 3,6 долл. США[76]. Возникает и множество дополнительных эффектов: налоги, занятость, дополнительная зарплата, частные инвестиции.

Исторически управление развитием инфраструктурного комплекса в Канаде осуществлялось посредством использования программного подхода и разработки единых долгосрочных инфраструктурных планов, которые распространяются на все территориальные единицы. Инфраструктурные планы принимаются как на уровне провинций, так и на национальном уровне. Они связаны между собой. Так, в 2007 г. на национальном уровне был принят и успешно осуществлен план «Строительство Канады» («Building Canada»)

---

[73] Оценка автора диссертационной работы на основе данных Канадского совета по государственно-частному партнерству – [Electronic resource]. URL: http://www.p3spectrum.ca/ Методика расчета приведена выше.
[74] Оценка автора диссертационной работы на основе данных, опубликованных на портале крупнейших инфраструктурных проектов Канады – [Electronic resource]. URL: https://top100projects.ca/browse-top100/ Методика расчета приведена выше.
[75] Infrastructure Canada. (2018). Investing in Canada - Canada's Long-Term Infrastructure Plan. p. 11
[76] Canadian Center for Economic Analysis. The economic impact of Canadian P3 projects. Why building infrastructure 'on time' matters. 2016. p. 2 - [Electronic resource]. URL: https://pppcouncil.ca/web/pdf/cancea_report_economic_impact_of_p3s.pdf

стоимостью 33 млрд долл. В 2014 г. принят новый аналогичный план («New Building Canada Plan») на сумму 70 млрд долл., которые предполагалось инвестировать в течение 10 лет. После прихода к власти Дж. Трюдо данный план был подвергнут ревизии и вместо него в 2016 г. был принят еще более амбициозный план «Инвестиции в Канаду» («Investing in Canada»), предусматривающий вложения в инфраструктуру в сумме превышающей 187 млрд долл. в течение 12 лет. К настоящему времени план почти наполовину выполнен. Он состоит из порядка 100 программ и десятков тысяч проектов, реализуемых по всей стране.

Одновременно были внесены изменения в систему управления инфраструктурными инвестициями и внедрены новые инструменты. Так, начал работу Канадский инфраструктурный банк, нацеленный на привлечение частных инвестиций в размере 20 млрд долл. (объем выделенного государственного финансирования при этом составляет 15 млрд долл. или 8% от всего плана) и вобравший в себя некоторые функции упраздненного Центра ГЧП и связанного с ним Фонда ГЧП. Также была запущена инициатива по развитию «умных городов», усилена составляющая, нацеленная на устойчивое развитие. С точки зрения организации инвестиционного процесса все проекты объединены в программы по пяти направлениям с учетом целевого назначения:

- общественный транспорт (28,7 млрд долл.);
- зеленая экономика (26,9 млрд долл.);
- социальная сфера (25,3 млрд долл.);
- торговая транспортная инфраструктура (10,1 млрд долл.);
- сельские и северные общины (2 млрд долл.).

План осуществляется в 2 фазы (указаны суммы по новым проектам): (1) инвестиции 11,9 млрд долл. в течение 5 лет, начиная с 2016 г. по первым трем направлениям, (2) инвестиции 81 млрд долл. в течение 11 лет, начиная с 2017 г.

по всем пяти направлениям[77]. При этом средний уровень федеральных инвестиций составляет 43%, варьируясь от 2% по проектам, осуществляемым под контролем Министерства по окружающей среде и изменению климата до 90% по проектам, находящимся в зоне ответственности Агентства по инновациям, науке и экономическому развитию[78]. Остальные средства предоставляются местным бюджетам в соответствии с заключаемыми соглашениями между федеральными и местными органами власти.

По состоянию на апрель 2021 г. в соответствии с инфраструктурным планом Канады было инвестировано 81 млрд долл. (43%) в более, чем 67 000 проектов[79].

Важной особенностью Канадской модели ГЧП, начиная со второй волны ее развития, является регулярный анализ вклада модели государственно-частного партнерства как на национальном уровне, так и в разрезе всех провинций[80,81]. Объективный анализ результатов дает возможность корректировать инфраструктурную политику.

Анализ канадской модели ГЧП приводит к выделению нескольких ключевых моментов, которые можно назвать факторами экономической эффективности программы ГЧП на национальном уровне:

(1) контракты основаны на достижении запланированных результатов (performance-based);

(2) большое внимание уделяется эффективному распределению рисков;

(3) ответственность за реализацию проекта на всем жизненном цикле ложится на частного партнера;

---

[77] Gosselin G., Preville E. (2020). Overview of Canada's long-term infrastructure plan. // Library of Parliament. pp. 2-4

[78] Оценка автора диссертационной работы на основе данных инвестиционного плана https://www.infrastructure.gc.ca/plan/funding-financement-eng.html Методика расчета приведена выше.

[79] Investing in Canada Plan – Building a Better Canada – [Electronic resource]. URL: https://www.infrastructure.gc.ca/plan/about-invest-apropos-eng.html#2

[80] Canadian Center for Economic Analysis. (2016). The economic impact of Canadian P3 projects. Why building infrastructure 'on time' matters.

[81] Intervistas Consulting Inc. (2014). 10-year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships in Canada (2003-2012). // Intervistas Consulting Inc.

(4) частное финансирование является необходимым условием реализации проекта;

(5) привлекая частный капитал к реализации проектов, государство сохраняет свою социальную ориентированность.

Реализации данных принципов способствует хорошо выстроенная система стратегического планирования (позволяющая четко выявлять инфраструктурные потребности) и эффективная система управления проектами (от инициирования до оценки реализации). Большую роль играет эффективная система законодательства и правоприменения, охватывающая все сферы, а не только ГЧП, что возвращает нас к важности институциональной среды. Как и в Великобритании, в Канаде отсутствует необходимость в издании специальных законов, регулирующих ГЧП. ГЧП проекты реализуются в рамках нормативных актов, посвященных реализации капитальных проектов (руководства Казначейства в области планирования активов, управления недвижимостью, управления проектами, заключения контрактов и др.). На уровне провинций и муниципалитетов принципы ГЧП также внедрены в законодательство, посвященное управлению капитальными проектами. В провинциях существуют специальные Акты/ Законы, посвященные государственно-частному партнерству в отдельных отраслях. Например, в провинции Квебек транспортные проекты ГЧП регулируются Актом о партнерствах в области транспортной инфраструктуры (An Act Respecting Transport Infrastructure Partnerships).

В Канаде (как в Великобритании и во Франции) в большинстве случаев объекты ГЧП соглашений остаются в собственности государства (или передаются государству по окончании сроков действия соглашений). Практически не применяются «незапрошенные предложения» частных партнеров (unsolicited proposals), которые в России некорректно называются «частной инициативой», хотя они в Канаде и не запрещены. Считается, что это несет в себе большой коррупциогенный риск.

При реализации проектов должны учитываться местные особенности. В Канаде, например, довольно-таки часто частные партнеры берут на себя социальные обязательства. Так, при модернизации аэропорта в северной провинции Нунавут нужно было поэтапно довести до определенного уровня долю коренного населения среди сотрудников, а для этого требовалось обеспечить получение ими необходимого образования и прохождение практической подготовки.

Опыт Франции для России, страны с похожей правовой системой, полезен наличием стройного законодательства, регулирующего и сферу ГЧП.

Французская модель ГЧП вносит весомый вклад в развитие инфраструктурного комплекса страны. По оценкам Европейского центра развития ГЧП (European PPP Expertise Center, EPEC), доля ГЧП проектов в общем объеме инфраструктурных инвестиций во Франции достигает 12%[82], что является хорошим примером для многих стран, включая Россию.

С точки зрения отраслевой принадлежности реализуемых проектов рынок ГЧП во Франции является достаточно диверсифицированным и сбалансированным (Рис. 9).

Наиболее крупные капиталоемкие проекты по соглашениям о партнерстве (marché de partenariat, MP) осуществляются на транспорте (около трети капитальных затрат по всем проектам, средняя стоимость проекта 1 млрд евро), в оборонном секторе (средняя стоимость проекта 1 млрд евро) и в здравоохранении (средняя стоимость проекта 100 млн евро) – совместно около двух третей капитальных затрат. По количеству больше всего проектов ГЧП реализуется в сферах здравоохранения и ЖКХ (небольшие проекты в среднем по 25 млн евро). Много проектов также реализуется в сфере правового обеспечения (в основном здания судов), в образовании, в сфере охраны окружающей среды и других социальных сферах.

[82] Оценка автора диссертационной работы на основе отчета Mission d’appui au financement des infrastructures, Direction générale du Trésor. Rapport Annuel 2019 Методика расчета приведена выше.

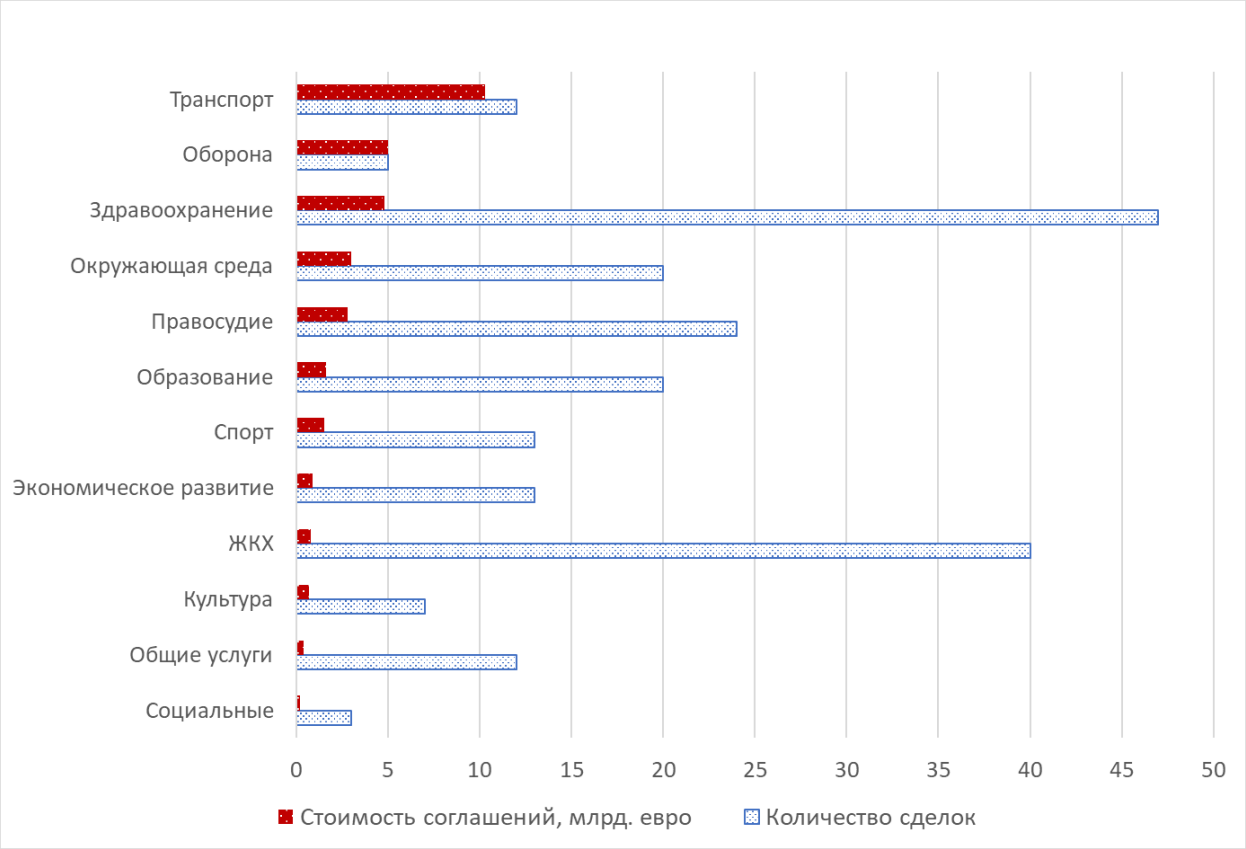


Рис. 9. Отраслевая структура проектов, запущенных по моделям ГЧП во Франции, млрд евро и ед.

Источник: France: PPP Units and Related Institutional Framework, EPEC, 2012, с. 14

Средняя сумма сделки в контрактах типа CP (MP) составляет 315 млн евро для проекта национального уровня (по сумме занимают 80% рынка) и 28 млн евро для проекта регионального уровня.

Интересным отличием Франции, которое может быть полезным для развития ГЧП в России, является то, что на стороне публичного партнера могут выступать уполномоченные коммерческие компании, берущие на себя ответственность за организацию и контроль хода реализации проекта, хотя и не являющиеся инвесторами (таковыми являются частные партнеры). Государство тем самым может передавать частным сторонам не только функцию реализации проекта, но и управление и контроль за ним. А сам публичный партнер может входить в капитал проектной компании, таким образом обеспечивая себе более простой механизм влияния на ход реализации в случае необходимости (что

сопоставимо с условиями модели PF2 в Великобритании). Обязательной функцией частного партнера, кроме создания / реконструкции объекта и его финансирования, в отличие от Великобритании, является его обслуживание или эксплуатация.

Другой отличительной чертой французской модели ГЧП является критерий применения схемы ГЧП. Если в Великобритании (и других англо-саксонских странах) обязательным является критерий VfM, то во Франции проекты могут запускаться по схеме ГЧП и тогда, когда VfM отрицательный, но проект является сложным и при всем желании государство не в состоянии его грамотно и эффективно реализовать, а также если сроки проекта диктуют необходимость его быстрой реализации и отсутствует время на стандартный процесс закупки. Данные факторы включаются в интегральный показатель сравнительного преимущества во время оценки целесообразности применения ГЧП.

С точки зрения развития рынка ГЧП проектов во Франции наблюдается преобладание отечественных компаний в роли партнеров и подрядчиков, которые входят в 12 крупнейших строительных компаний мира (Vinci, Eiffage и Bouygues). Это придает определенную силу рынку ГЧП во Франции и обеспечивает последовательность, но вместе с тем часто критикуется в связи с издержками для конкуренции.

Активную роль в развитии ГЧП сферы играет центр инфраструктуры FIN INFRA, который выполняет функции содействия инфраструктурному развитию в целом, независимо от модели реализации проекта. Помимо общих функций поддержки, продвижения и анализа динамики инфраструктурных проектов он уполномочен осуществлять согласование предварительной оценки крупных проектов национального уровня («évaluation préalable»), а также осуществлять разработку методологии и поддержку правительственных ведомств, в которых функционируют отраслевые центры компетенций ГЧП. К другим связанным функциям центра FIN INFRA относятся: управление гарантийным фондом,

проработка законодательных инициатив, свод лучшей практики и анализ проблемных зон, подготовка заключений по крупным сложно структурированным проектам.

Принятие всех решений по инфраструктурным проектам во Франции является прерогативой соответствующих органов власти, согласно полномочиям разных уровней исполнительной власти, которые описаны в Административном кодексе, сложившемся по результатам принятия законов 1982-1983 гг. (первым из которых стал Закон № 82-213 от 02.03.1982). Исходя из указанных зон ответственности осуществляется формирование экономических и территориальных планов стратегического характера, включающих инфраструктурную составляющую (несмотря на отмену в 1993 г. пятилетних планов). Для усиления данной работы в 2020 г. было принято решение о возрождении Генерального комиссариата по планированию с подчинением премьер-министру («Commissariat General du Plan»), который был создан еще по решению генерала Шарля де Голля.

Вопросами финансирования инфраструктуры во Франции занимаются профильные ведомства, имеющие подчиненные им структуры в виде агентств либо государственных компаний. Так, финансированием автодорог (государственное, государственно-региональное/ муниципальное или государственно-частное) занимается Агентство по финансированию транспортной инфраструктуры Франции («Agence de financement des infrastructures de transport de France», AFITF), скоростных автотрасс – «Национальный фонд скоростных дорог» («Caisse nationale des autoroutes», CNA), а финансированием железных дорог – национальная корпорация «Железные дороги Франции» («Réseau Ferré de France», RFF), и т.д. В рамках своей деятельности эти службы формируют долгосрочные планы развития новых объектов инфраструктуры, и впоследствии при наличии государственных затрат должны согласовывать проекты с FIN INFRA. На уровне государства, как было отмечено, также принимаются планы развития инфраструктуры. Иногда

они связаны с необходимостью поддержки экономики из-за кризисных явлений и/ или желанием вывести ее на новый уровень. Так, в 2020 г. был принят 2-х летний план инвестиций стоимостью 100 млрд евро (4% ВВП), нацеленный на активизацию экономического развития и включающий в себя решение задач по экологической трансформации страны, развитию технологий будущего, инфраструктуры и поддержку занятости. Данный план был в основном продиктован кризисными явлениями, вызванными эпидемией коронавируса COVID-19, хотя и не только, а выбранный объем инвестиций соответствовал оценке правительством потерь национальной экономики от пандемии.

В отличие от Великобритании и Канады, во Франции как стране континентального права, регулирование сферы инфраструктуры осуществляется на уровне национальных законодательных актов. Причем, отношения, возникающие в ходе подготовки и реализации проектов ГЧП находятся в периметре административного права, в связи с чем роль государства в данных проектах является, бесспорно, ведущей.

К сильным сторонам французской модели ГЧП относятся: прозрачные и непредвзятые конкурсные процедуры (конкурентный диалог, как и в Великобритании) и четкая система управления проектами: по оценке Европейского центра ГЧП EPEC, 80% ГЧП проектов по схеме CP (MP) реализуются в запланированные сроки, а по 90% таких проектов превышение бюджета составляет менее 3%[83].

Подводя итоги анализу элементов системы инфраструктурного развития с применением модели ГЧП в трех рассматриваемых странах, можно сказать, что существуют как сходства, так и отличия. К сходствам относятся следующие важные моменты:

- наличие стратегии развития инфраструктурного комплекса в целом и в разрезе по его составным элементам;

[83] European PPP Expertise Center. (2012). France: PPP Units and Related Institutional Framework. p. 6

- плановый характер развития инфраструктурного комплекса, выражающийся в регулярном утверждении инфраструктурных планов, направленных на достижение стратегических целей;
- наличие эффективной нормативной базы;
- наличие сильных органов управления развитием государственно-частного партнерства, встроенных в систему государственного управления инфраструктурным комплексом в целом;
- распределение управления инфраструктурным комплексом между федеральным центром и региональными (местными) органами власти с учетом размера проектов, их вклада в экономику и распределения полномочий органов власти;
- широкое использование методологии управления проектами, включая формирование пайплайна (списка) перспективных проектов и постадийный контроль за реализацией запущенных проектов;
- для проектов, которые планируется осуществлять по моделям ГЧП – проведение детальной оценки каждого крупного проекта на предмет добавленной стоимости (VfM) с целью принятия решения о целесообразности привлечения частных партнеров в формате ГЧП;
- цикличность развития инфраструктурного комплекса, в том числе с использованием модели ГЧП, определяемая макроэкономическими параметрами.

Отличия систем развития инфраструктуры в рассмотренных странах в основном определяются их правовыми системами. В то время как во Франции осуществление проектов по конкретным схемам регулируется соответствующими национальными нормативно-правовыми актами, в Великобритании и Канаде регулирование проектов ГЧП реализуется по большей части не на законодательном уровне, а через выпуск руководств и пособий органами исполнительной власти/ специализированными агентствами. Причем, содержащиеся в них правила могут отличаться от одного региона к другому

(хотя идеологические вопросы практически совпадают и находятся в русле рекомендаций центральных служб). При этом Великобритания и Франция (разные по правовой традиции страны), в отличие от Канады, вдобавок к местным нормативным актам, по ряду вопросов должны руководствоваться различными директивами Европейского Союза (например, что касается закупочных процедур).

Большое значение для развития моделей ГЧП имеют сложившиеся деловые обычаи и отношение граждан к вопросам платности предоставляемых государственных услуг. Если в Европейских странах это считается нормальным и в связи с этим наблюдается широкое использование, например, платных автодорог и других объектов, то в Великобритании и других англосаксонских странах большее распространение получили схемы, предусматривающие плату за доступность (такие как ЧФИ/PFI), а объекты, которые изначально предусматривали сбор платы с пользователей со временем могут быть переведены на другую систему, как, например, мост о-ва Скай в Шотландии.

Отличия в природно-климатических условиях, в которых реализуются проекты, также влияет на использование тех или иных моделей ГЧП. Поэтому в Канаде, стране с более суровым климатом, чем во Франции или в Великобритании, более часто можно встретить использование капитальных грантов, позволяющих повысить привлекательность инфраструктурных объектов для инвесторов. Аналогичное влияние на решение о размере участия государственной стороны в проекте оказывает и социальная ориентированность – в Канаде она выше, чем, например, в Великобритании, в связи с чем государство может брать на себя большее бремя затрат и тем самым сокращать тарифы на пользование инфраструктурными объектами населением.

С организационной точки зрения в Великобритании и Франции центры развития инфраструктуры (IPA и FIN INFRA, соответственно) входят в состав Казначейства, в то время как в Канаде похожий орган (Инфраструктурное агентство Канады) подотчетен двум профильным министерствам –

Министерству по инфраструктуре и общинам и Министерству по делам женщин и гендерного равенства и экономического развития сельских районов.

2.3 Зарубежный опыт государственной поддержки инфраструктурных проектов

Важным вопросом при осуществлении инфраструктурных проектов с привлечением частных лиц является вопрос о формах и объемах государственной поддержки. С одной стороны, для проектов ГЧП он носит условный характер, так как любой проект, реализуемый совместно государственным и частным сектором, предполагает решение вопроса о том, какие ресурсы вкладывают эти стороны в проект с учетом его специфики. Поэтому, строго говоря, вклад со стороны государства для реализации важного инфраструктурного проекта поддерживает в первую очередь сам проект, а не частную сторону, которая обычно рассматривается в качестве реципиента при выделении той или иной меры государственной поддержки. Сам «вклад со стороны государства» может включать в себя и меры поддержки в неявной форме. С другой стороны, практика показывает, что меры поддержки, когда принимается решение об их использовании, в том числе, для инфраструктурных проектов – это такие меры, которые заключаются в отклонении от сложившихся на рынке «стандартных» условий участия государства в реализации проектов. Государственная поддержка может принимать различные формы – методическая, информационная, материальная, но обычно она ассоциируется с финансовой поддержкой проекта в каком-либо виде. Многие меры государственной поддержки приобрели достаточно стандартный характер, в связи с чем их можно классифицировать по отдельным признакам, а их использование зависит от условий реализации проекта. Конечно, бывают исключения и время от времени могут возникать новые меры поддержки, которые при их повторном использовании вводятся в правовое поле и

стандартизируются. Сегодня развитие ГЧП в передовых странах достигло такого уровня, при котором можно дать следующее достаточно стандартное обоснование для применения мер государственной поддержки при реализации инфраструктурных проектов с участием частного сектора.

Во-первых, государственной поддержкой пользуются проекты, подверженные политическим рискам, которые не могут быть застрахованы.

Во-вторых, в отсутствие материальной возможности у большого числа населения оплачивать отдельные услуги, предоставляемые по результатам реализации проектов ГЧП, государство может субсидировать стоимость важных социальных услуг.

В-третьих, при недостаточной экономической эффективности проекта, но его большом значении для экономического развития страны власти могут взять на себя часть финансирования, если это будет дешевле, чем привлечение средств частным партнером и это окажет положительный эффект на проект.

В целом, общепринятыми мерами государственной поддержки финансового характера являются:

- государственные гарантии (по возврату долга: безусловные гарантии/ при наступлении каких-либо страховых событий, гарантии по минимальному гарантированному доходу или доходности на акционерный капитал);
- государственные субсидии, субвенции, трансферы;
- частичное государственное финансирование (безвозмездное или возвратное, через вхождение в капитал или выдачу кредитов/ капитальные гранты);
- различные льготы (например, налоговые);
- косвенная поддержка (запрет на изменение законодательства, влияющего на проект, ограничение конкуренции – крайняя из возможных мер поддержки).

Модель принятия решения о необходимости предоставления различных форм государственной поддержки проекту показана на Рис. 10.

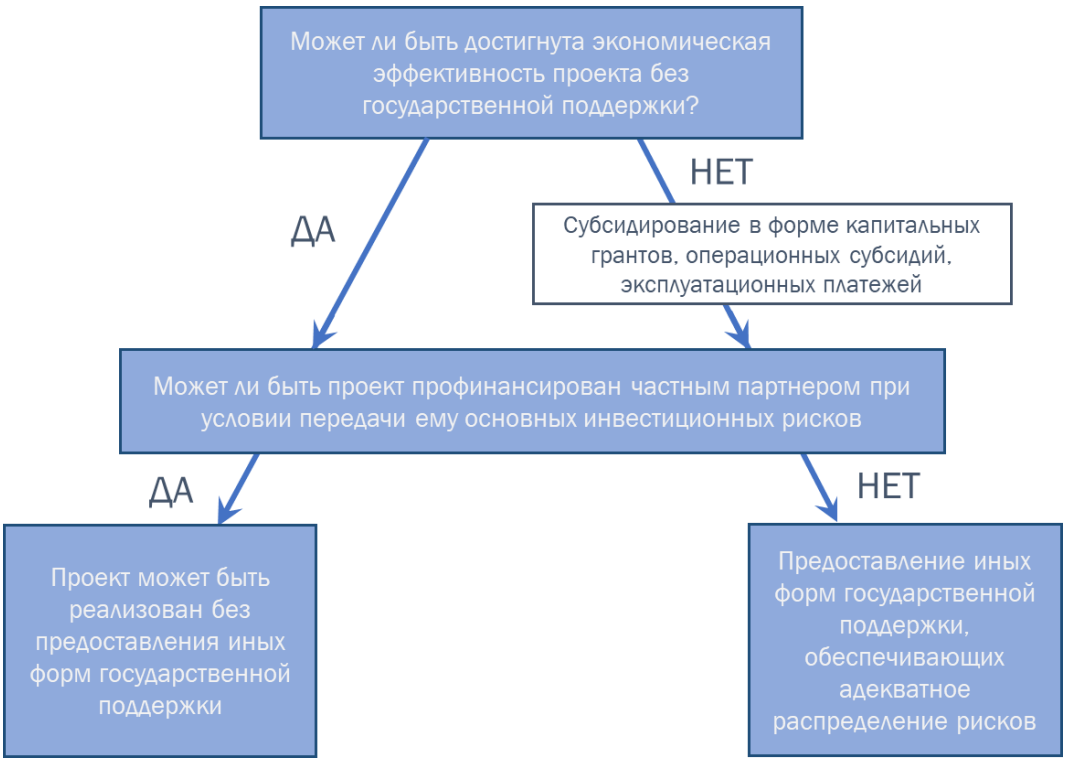


Рис. 10. Принятие решения о предоставлении государственной поддержки

Источник: построено автором диссертационной работы

Важно отметить, что при определении уместности тех или иных форм государственной поддержки необходимо учитывать вопросы соблюдения правил конкуренции, международных обязательств, достижения эффективности и обеспечения прозрачности. В случае со странами ЕС вопрос обеспечения справедливой конкуренции является ключевым, и государственная поддержка считается приемлемой только тогда, когда в экономике происходят кризисные явления. Договор о функционировании Евросоюза (TFEU)[84] в целом запрещает предоставление государственной поддержки (ст. 107, 108 Договора), за исключением отдельных прямо оговоренных ситуаций (также описываются в

[84] Treaty on the Functioning of the European Union. – [Electronic resource]. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT

Законе о конкуренции – EU Competition Law[85]): развитие отсталых регионов, развитие отдельных секторов, повышение культурного уровня, преодоление кризисных явлений или стихийных бедствий, развитие проекта в общих интересах стран ЕС, помощь отдельным регионам ФРГ для выравнивания уровня развития после объединения. В 2014 г. данные правила были смягчены с целью ускорения роста и поощрения исследований и инноваций. Помимо законодательных/ конкурентных ограничений большое значение для принятия решения о необходимости предоставления государственной поддержки имеют вопросы корректной оценки эффекта на добавленную стоимость проекта для государства (VfM), что порой нелегко оценить, например, для государственных гарантий, вопросы учета, вопросы конфликта интересов, взаимодействия различных сторон при реализации этих мер и вопросы регулирования в целом.

Можно привести следующие примеры государственной поддержки проектов в рассматриваемых странах.

В Великобритании, до недавнего времени входившей в ЕС, предоставление государственной поддержки проектам, реализуемым по моделям ГЧП, связано, как правило, с кризисными явлениями в экономике, когда без наличия такой поддержки возникает угроза успешному завершению реализации проектов. Так, в марте 2009 г. в рамках Казначейства было создано специализированное финансовое подразделение («Infrastructure Finance Unit»), предназначенное для оказания помощи проектам ЧФИ, испытывающим трудности по финансовому закрытию в виде государственных займов на рыночных условиях. Данная схема была использована всего один раз – крупнейшему в Европе проекту по переработке отходов и генерации электроэнергии в Манчестере стоимостью 700 млн ф. ст. предоставлены кредиты на 120 млн ф. ст.[86]. Однако, считается, что запуск такой схемы позволил оживить

[85] EU Competition Law. Rules applicable to State Aid. – [Electronic resource]. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/state_aid_15_04_14_en.pdf
[86] HM Treasury. (2019). Infrastructure Finance Review. Consultation. p. 24

модель ГЧП в кризисный период, а в 2010 г. выдача таких займов была прекращена.

В этот же кризисный период центральное правительство использовало специальный инструмент в виде баллов по ЧФИ проектам («PFI credits»), направленный на стимулирование участия местных администраций в инфраструктурных проектах по моделям ГЧП и позволявший получать возмещение по тем проектам, которые были поддержаны центральными органами власти. Кроме системы баллов, предназначенной для финансирования местных органов власти по вложениям в инфраструктурные проекты, был создан Совет по кредитам на общественные работы («Public Works Loan Board», PWLB). Он просуществовал до 2016 г., когда его функции были переданы Казначейству.

Среди инициатив, направленных на развитие зеленой экономики, стоит отметить учреждение специальной компании Salix Finance Ltd., которая предоставляет беспроцентные займы местным органам власти для развития проектов, использующих энергоэффективные технологии: замена котлов, светодиодное освещение, улучшенная изоляция и солнечные фотоэлектрические проекты. Аналогичные цели преследуются созданным правительством в 2012 г. Банком зеленых инвестиций («Green Investment Bank»), который может финансировать такие проекты напрямую. После того, как данный механизм начал работать, банк был продан частным инвесторам, что показывает роль правительства как катализатора новых процессов, а не как бизнес-игрока.

До 2012 г. по отдельным проектам использовались государственные гарантии для компенсаций кредиторам в случае прекращения проекта. Например, в сложном проекте по расширению трассы M25 (кольцевая дорога вокруг Лондона) уровень такого возмещения в случае дефолта проектной компании был установлен в размере 60% от определенной в контракте суммы компенсаций по старшему долгу. По проекту обслуживания и модернизации Лондонского метро уровень компенсации по старшему долгу установлен в размере 95%. В 2012 г. в Великобритании была запущена схема гарантийной

поддержки проектов («UK Guarantees Scheme») с целью обеспечить бесперебойное финансирование инфраструктурных проектов в сложных условиях финансовых рынков, а также привлечь институциональных инвесторов, в первую очередь пенсионные фонды. Объем гарантийной поддержки был ограничен суммой в 40 млрд ф. ст., изначальный срок действия программы – до 2016 г. (срок действия гарантий, полученных по данной схеме не ограничен и определяется соглашениями по проекту)[87]. В 2016 г. гарантийная схема была продлена до 2026 г. Помимо данной программы, нацеленной на крупные инфраструктурные проекты, в Великобритании действуют другие гарантийные инструменты:

- схема гарантирования доступного жилья («Affordable Housing Guarantee Scheme»);
- схема гарантирования частного арендного сектора («Private Rented Sector Guarantee Scheme»).

Также, в Великобритании применяется институциональная модель партнерства в форме совместных предприятий, субсидирование альтернативной энергетики («Контракты на разнице» / «Contracts for Difference»).

С точки зрения оказания прямой финансовой поддержки, правительство создало фонды для софинансирования инфраструктуры в новых секторах экономики: Инвестиционный фонд цифровой инфраструктуры («Digital Infrastructure Investment Fund», DIIF), Инвестиционный фонд зарядной инфраструктуры («Charging Infrastructure Investment Fund», CIIF), Фонд чистого роста («Clean Growth Fund»).

Для приватизированных отраслей (энергетика и ЖКХ) используются другие механизмы, позволяющие наращивать частные инвестиции (например, в энергетике используется модель «Регулируемой базы»/ «Regulated Asset Based», RAB, с заданным уровнем доходности инвестора).

[87] National Audit Office. (2015). UK Guarantees Scheme for Infrastructure. p. 5

В Канаде меры государственной поддержки проектов реализуются в первую очередь в форме капитальных грантов, потому что большинство крупных капитальных инфраструктурных проектов в тех условиях, в которых они осуществляются (суровые климатические и географические условия), не могут приносить доход частному инвестору без участия государства в финансировании. В связи с этим, в рамках принимаемых инфраструктурных планов образуются специальные фонды, предназначенные для таких государственных вложений, включая выделение различных капитальных грантов. Так, в рамках последнего плана «Инвестирование в Канаду» действуют около 20 фондов, крупнейшие из которых[88]:

- Газовый налоговый фонд (28 млрд долл.)
- Новый фонд «Строительство Канады» (12 млрд долл.)
- Фонд инфраструктуры общественного транспорта (3,4 млрд долл.)
- Фонд национальных торговых коридоров (2,4 млрд долл.)
- Фонд «Строительство Канады» (2,3 млрд долл.)
- Фонд чистой воды и сточных вод (2 млрд долл.)
- Фонд смягчения последствий стихийных бедствий и адаптации к ним (2 млрд долл.)
- Стратегический инвестиционный Фонд (2 млрд долл.)
- P3 Канадский фонд (1,2 млрд долл.)

Во Франции, как стране ЕС, предоставление мер государственной поддержки, также как и в Великобритании, должно быть обосновано проблемами в экономическом развитии. С целью привлечения капитала в проекты в такое время был разработан инструмент уступки дебиторской задолженности (cession de créances), когда публичный партнер соглашается с переуступкой частным партнером потока запланированных платежей от публичного партнера по проекту кредиторам в определенном ограниченном

[88] Funding Delivered under the Investing in Canada Plan – [Electronic resource]. URL: https://www.infrastructure.gc.ca/plan/funding-financement-eng.html

объеме (по закону 2008 г. – до 80% от уровня инвестиционных и финансовых затрат)[89]. Данный механизм служит гарантией того, что задолженность частного партнера перед кредитующими организациями будет исполнена в определенном минимальном объеме, даже если частный партнер не сможет выполнить своих обязательств и не получит платеж от публичного партнера в запланированном объеме (даже когда для этого есть основания).

В кризисный период в 2009 г. во Франции была запущена схема государственных гарантий для приоритетных проектов (например, высокоскоростная ж/д «Тур-Бордо», трамвайная линия в Реюнионе, экспресс линия в аэропорт Шарля де Голля, здание Министерства обороны в Баларде, внутренние водные пути по каналу Сены, высокоскоростная ж/д в Бретани). Возможный объем государственных гарантий был ограничен суммой 10 млрд евро, а ее координацией занимался французский центр ГЧП МАРР.

Также, во Франции нашла применение гарантийная схема, согласно которой в случае дефолта проектной компании власти обязуются выплатить от 85% до 95% оставшейся задолженности. Помимо гарантийных инструментов во Франции в рамках антикризисных мероприятий на основе сберегательных счетов государственного Фонда депозитов и консигнаций (Caisse des Dépôts et Consignations) была одобрена кредитная линия объемом 8 млрд евро для предоставления займов на льготных условиях в размере до 25% от суммы старшего долга.

Таким образом, меры государственной поддержки проектов (реализуемых с привлечением частных инвесторов) в Великобритании, в Канаде и во Франции в первую очередь направлены на осуществление важных для экономики проектов в тех случаях, когда частные спонсоры проектов сталкиваются с кризисными ситуациями, на которые не могут повлиять и за которые они не несут ответственности. Как правило, это связано с кризисными

[89] European PPP Expertise Center. (2011). State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management. p. 16

явлениями в экономике, что было показано во время кризиса 2008-2009 гг. и во время пандемии COVID-19. Так, правительства стран Большой двадцатки (G20) объявили о выделении 3,2 трлн долл. США (3,2% ВВП G20) на инфраструктуру в качестве меры, направленной на восстановление экономики[90]. Данные стимулирующие меры ведут к наращиванию среднегодовых инвестиций в инфраструктуру в странах G20 на 45% (если учесть, что они должны быть использованы между февралем 2020 г. и августом 2021 г.). Более 50% данных средств нацелено на поддержку проектов транспортной и социальной инфраструктуры.

Используемые инструменты поддержки могут отличаться от страны к стране. Так, в Великобритании хорошо себя зарекомендовала система гарантийной поддержки через «Guarantee Scheme», действие которой с учетом ее популярности и эффективности было продлено в 2016 г. на 10 лет. В Канаде государственная поддержка в основном осуществляется через капитальные гранты. Во Франции используется механизм переуступки прав требований, государственных гарантий, а также государственных кредитов.

По результатам сравнительного анализа развития государственно-частного партнерства в трех исследуемых странах построена сравнительная таблица, в которой приведены основные характеристики систем ГЧП, преимущества и недостатки (Табл. 3).

Таблица 3.

Характеристика ГЧП в Великобритании, Франции и Канаде

	Великобритания	Канада	Франция
Основные формы ГЧП	ЧФИ (ЧФИ2), концессии	РЗ (проекты с платой государства за доступность), концессии	МР (СР), концессии

[90] We need to achieve transformative outcomes from the USD3.2 trillion allocated to infrastructure as a stimulus in the post–COVID-19 recovery. – [Electronic resource]. URL: https://transformativeinfratracker.gihub.org/overview/

	Великобритания	Канада	Франция
Обязательность использования показателя VfM	Нет, в связи с чем программа ЧФИ потерпела неудачу	На начальном этапе – нет, потом стало обязательным	Обязательно, при этом может быть отрицательным (если проект имеет большую важность и не может быть реализован без привлечения частного партнера)
Регулирование	ГЧП не регулируется на законодательном уровне, закрепляются принципы (в виде руководств), действует принцип свободы договора	На федеральном уровне ГЧП регулируется отраслевыми законодательными актами, а также руководствами по ГЧП. На уровне провинций могут издаваться специальные законы о ГЧП.	ГЧП регулируется на законодательном уровне (в рамках единого Кодекса по государственным закупкам)
Государственное управление	Максимум свободы на местах, кроме стратегических отраслей (оборона, энергетика)		Централизованная система, кроме отдельных отраслей (ЖКХ, образование, медицина)
Наличие центра ГЧП, его подчиненность	Подразделение по инфраструктуре и крупным проектам IPA в центральном Казначействе, специализированные организации по развитию инфраструктуры и ГЧП в автономных администрациях	Инфраструктурное агентство и Инфраструктурный банк на федеральном уровне, инфраструктурные центры на уровне провинций	Инфраструктурный центр FIN INFRA
Меры государственной поддержки	Государственные гарантии, беспроцентные займы, программы субсидирования, софинансирование	Капитальные гранты	Государственные гарантии, уступка дебиторской задолженности (аналог государственной гарантии), льготное кредитование
Преимущества	Наличие стратегии, планомерность развития инфраструктуры, эффективная нормативная база, сильные органы управления ГЧП		

	Великобритания	Канада	Франция
	интегрированные в систему управления инфраструктурой, эффективное распределение полномочий между центром и регионами, сильная система управления проектами		
Недостатки	Недостаточное внимание к оценке выгодности ГЧП для государства привело к отмене ЧФИ	Допущены отдельные ошибки по развитию ГЧП на первом этапе, связанные с оценкой выгодности ГЧП для государства	Высокий уровень бюрократизма, который замедлил развитие ГЧП на первом этапе

Источник: составлено автором диссертационной работы

Как показывает анализ, несмотря на приблизительно одинаковый уровень экономического развития, в трех исследованных странах существует много особенностей по использованию модели ГЧП для развития инфраструктуры. Одновременно, по ключевым вопросам стратегического характера, есть и много общих черт, являющихся их преимуществами.

Выводы по главе 2

1) Инфраструктура является одним из ключевых факторов обеспечения устойчивого развития и глобальной конкурентоспособности стран, что имеет как научное, так и практическое обоснование.

2) На современном этапе развития экономик ведущих стран участие частного бизнеса в инфраструктурном развитии помогает решать государству стратегические задачи по повышению уровня жизни населения и поддержанию объектов инфраструктуры на высоком качественном уровне, в том числе за счет улучшения институциональной среды, без которой успешное развитие ГЧП невозможно.

3) Модель государственно-частного партнерства, с одной стороны, является механизмом привлечения частных инвестиций в инфраструктурное

развитие, а с другой – для эффективного достижения данной цели должна быть включена в общую систему управления инфраструктурным комплексом. Это подтверждается опытом многих стран и находит свое воплощение как на законодательном уровне, так и в организации работы соответствующих институтов, таких как центры ГЧП, со временем преобразованные в инфраструктурные центры.

4) Задачи развития инфраструктуры, в том числе, с задействованием механизмов ГЧП, в ведущих странах решаются с использованием инструментария долгосрочного стратегического планирования, результатом которого являются сквозные инфраструктурные планы. Национальные инфраструктурные планы увязываются с региональными инфраструктурными планами.

5) Большое значение для успешного развития программы ГЧП имеет хорошо продуманная система государственной поддержки проектов, в первую очередь в кризисные периоды. К ключевым инструментам поддержки инфраструктурных проектов, реализуемых по модели ГЧП относятся: государственные гарантии, гранты, субсидии, льготы, нефинансовые меры поддержки. Использование того или иного механизма поддержки и его обоснованность определяется различными внешними и внутренними факторами и тем эффектом, который поддержка окажет на реализацию проекта (оцениваемая через механизм VfM) и на достижение целей в рамках инфраструктурного плана в целом.

ГЛАВА 3. РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ НА ОСНОВЕ ГЧП

В России модель ГЧП появляется позже, чем в развитых странах, и обращение к ГЧП обусловлено кардинальными политическими изменениями, проходившими в 90-е гг. XX в. Это коррелирует с аналогичным отставанием в развитии различных форм сотрудничества государства с частными лицами в средние века. В настоящее время, несмотря на формальную поддержку развития ГЧП, потенциал данной модели сотрудничества с целью развития инфраструктуры пока что не удается задействовать в полную силу. Как показывает анализ зарубежного опыта, для улучшения ситуации необходимо осуществить многочисленные изменения, в первую очередь в таких областях как стратегия, законодательство, управление проектами и управление рисками.

3.1 Тенденции и проблемы развития ГЧП в России

Развитие сотрудничества государства с частными сторонами в России во многом повторяло те формы, которые имели место в других государствах, но с учетом исторических особенностей возникновения и развития государства как по времени, так и по формам сотрудничества. Большинство исследователей сходится во мнении, что до XVI в. в силу исторических причин (раздробленность, татаро-монгольское иго) сотрудничества государства и частных акторов как явления экономической жизни практически не существовало. Лишь с процессом централизации Московского государства и под влиянием внешних связей (например, уже упоминавшийся английский договор 1555 г.) развитие такого сотрудничества внутри страны активизировалось. Среди первых наиболее известных отечественных концессионеров выделяются купцы Строгановы и атаман казачьего войска Ермак. Развивается система «гостей», купцов особого статуса, оказывавших такие услуги государству как экспорт

производимой продукции, закупки сырья, чеканка монет, управление заводами, таможенная деятельность и др. Начиная с конца XVIII в., когда Российская империя вышла на новый уровень в своем политическом и экономическом развитии, получают активное развитие такие формы сотрудничества как контрактное маркитантство (обеспечение армии), казенные откупа (по аналогии со странами Западной Европы), различные подряды на производство и снабжение хлебом, солью, свинцом и др. В конце XIX в. в России выдается первая концессия на строительство железной дороги (Козлов – Воронеж, 1866 г.). Данная форма развития инфраструктуры используется и на других крупных железнодорожных проектах (например, Китайская восточная железная дорога (КВЖД) в Маньчжурии), а также при развитии телеграфа и телефонного сообщения. В 20-х гг. XX в. активное, хотя и непродолжительное, развитие получила концессионная форма советского типа. Предпосылки для развития модели государственно-частного партнерства в современной России возникли уже в XXI в., после прохождения «переходного периода» от СССР к рыночной экономике и осуществления существенных преобразований в обществе, направленных на повышение роли частного сектора в экономике.

В 80-е гг. XX в. в России в условиях государственной собственности на производственные и инфраструктурные активы все вопросы развития инфраструктуры решались государством. С возникновением частных форм хозяйствования в 1990-е гг. государство начало передавать на выполнение частным лицам отдельные работы через систему государственного заказа (проектно-изыскательские, строительно-монтажные). В то время под ГЧП понималось содействие государства частным лицам в осуществлении конкретного проекта (налоговые, организационные и другие меры поддержки). В начале 2000-х гг. государство запускает меры поддержки в виде создания необходимой инфраструктуры для реализации частных проектов (федеральные целевые программы, программа развития особых экономических зон, инвестиционные фонды и другие). Частный бизнес получает возможность

оказания услуг, которые раньше предоставлялись исключительно государственными структурами (медицина, образование, ЖКХ и другие). Появляется законодательство о концессионных соглашениях. Начиная с 2010-х гг., ГЧП стало рассматриваться как привлечение частного сектора к реализации инфраструктурных проектов и соответствовать пониманию о ГЧП, сложившемуся в развитых странах. Принимается законодательство, регулирующее контракты жизненного цикла, массово запускаются концессионные проекты, появляется законодательство о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве (МЧП). Сегодня один из наиболее важных вопросов, который встал на повестку дня – это грамотное распределение рисков и результатов по проектам ГЧП, а также понимание обоснованного уровня финансового участия государства в реализуемых проектах. При этом, несмотря на обильное законодательство, регулирующее сотрудничество государства и частных сторон по реализации инвестиционных проектов, к ГЧП как одной из форм такого сотрудничества можно отнести две модели – концессию и соглашение о ГЧП/ МЧП. Другие юридические структуры, часто относимые к ГЧП (специальные инвестиционные контракты, офсетные контракты и другие), могут не обладать всеми признаками государственно-частного партнерства, в связи с чем многие эксперты относят их к «квази-ГЧП» структурам.

Как было отмечено выше, государственно-частное партнерство в России начало развиваться на 10 лет позже, в 2000-х гг., после распада СССР, полной смены общественного строя и завершения периода первоначального накопления капитала. Определяющую роль в этом процессе сыграли наиболее передовые в экономическом отношении регионы (что сравнимо с опытом Великобритании и Канады), в первую очередь – Санкт-Петербург, который первым принял необходимое законодательство на региональном уровне. Первые реализованные в Санкт-Петербурге проекты ГЧП («Западный Скоростной Диаметр» и

реконструкция аэропорта «Пулково») до сих пор считаются положительными примерами ГЧП в России и входят в список крупнейших проектов.

Регулирование ГЧП на федеральном уровне началось в 2005 г. с изданием Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»[91]. Нормативно-правовые акты, посвященные сотрудничеству государства и бизнеса, издавались и ранее (регулирующие соглашения о разделе продукции, иностранные инвестиции, создание и функционирование особых экономических зон и др.), но они не затрагивали специфические вопросы, характеризующие это сотрудничество как государственно-частное партнерство. Из их числа можно выделить: объединение ресурсов, распределение рисков и ответственности, долгосрочность сотрудничества по конкретному проекту, государственная значимость проектов, по которым ведется сотрудничество и для которых отсутствуют альтернативные более выгодные способы реализации без участия частного партнера. Именно эти ключевые характеристики сотрудничества заложены в определение как концессионного соглашения, так и соглашения о государственно-частном / муниципально-частном партнерстве. Практика показала жизнеспособность концессионных соглашений, количество которых, по данным Министерства экономического развития, после вступления в силу закона N 115-ФЗ[92] уже превысило 3000 (общая стоимость проектов превышает 3 трлн руб.)[93]. Этого нельзя сказать о втором основном законе, регулирующем государственно-частное партнерство (N 224-ФЗ[94]), так как после его принятия было подписано всего 43 соглашения на сумму около 280 млрд руб. (из них 95% инвестиций приходится на 10 крупных проектов стоимостью свыше 1 млрд. руб.), а в стадии проработки находится всего 12 таких соглашений на

[91] Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/
[92] Там же
[93] Министерство экономического развития Российской Федерации. О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Информационно-аналитический обзор, 2020. с. 4
[94] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

сумму около 6,5 млрд. руб. (85% инвестиций из них приходится на три крупных проекта).[95]

Развитие сферы государственно-частного партнерства в России на современном этапе можно укрупненно представить следующим образом:

- 2005 - 2006 гг. – вступление в силу Федерального закона о концессионных соглашениях N 115-ФЗ[96] и регионального закона о ГЧП в Санкт-Петербурге, опубликование Постановления о заключении концессионных соглашений в отношении проекта «Западный Скоростной Диаметр» в Санкт-Петербурге, а также Постановления об Инвестиционном фонде, учреждение Евразийского банка развития (ЕАБР);
- 2007 - 2009 гг. – реорганизация Внешэкономбанка (ВЭБ), создание Центра ГЧП при ВЭБ (Федеральный центр проектного финансирования, ФЦПФ), запуск первых «комплексных контрактов» (прообраз ГЧП) и концессий ГК «Автодор», внесение поправок в федеральные законы о ГК «Автодор» и «Об автомобильных дорогах…», внесение поправок в Налоговый кодекс, опубликование Постановления о правилах формирования и использования средств Инвестиционного фонда;
- 2010 - 2011 гг. – утверждение Методики расчета эффективности региональных инвестиционных проектов, внесение поправок в Федеральный закон N 115-ФЗ[97] («прямое соглашение»), вступление в силу Федерального закона N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»[98], вступление в силу регионального закона о ГЧП в ЯНАО, заключение соглашений по крупным проектам в Санкт-Петербурге (Пулково, Орловский тоннель - впоследствии отменен, Завод по переработке ТБО в п. Янино - впоследствии отменен);

---

[95] Оценка автора диссертационной работы на основе базы данных на Платформе «Росинфра» Национального центра ГЧП РФ. [Электронный ресурс]. URL: https://rosinfra.ru/project Методика: выборка проектов из базы даных и расчет доли по приведенной ранее методике.

[96] Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/

[97] Там же

[98] Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ 122867 /

- 2012 - 2014 гг. – внесение поправок в Федеральный закон N 115-ФЗ[99], связанных с контрактами жизненного цикла и проектами водоснабжения, инициатива ФЦПФ по упаковке проектов на базе хозяйственных партнерств, вступление в силу регионального закона о ГЧП в Томской области, проведение конкурса по крупному проекту «Невская вода» в Санкт-Петербурге (впоследствии отменен), опубликование Постановления о возмещении вреда, причиняемого крупногабаритными автомобилями и заключение соглашения по проекту, нацеленному на организацию сбора такой платы (проект «Платон»), внесение поправок в Федеральный закон N 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»[100] (совместные общества проектного финансирования), в Гражданский Кодекс (институт залогового счета), опубликование Постановления N 1044 (поддержка проектного финансирования), вступление в силу Федерального закона N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»[101] (создание региональных операторов);
- с 2015 г. – инициация региональных проектов за счет средств, собранных по проекту «Платон», вступление в силу Федерального закона N 224-ФЗ[102] (внедрение механизма сравнительного преимущества), внесение поправок в федеральные законы N 115-ФЗ[103] и N 224-ФЗ[104] («частная инициатива», расширение объектного состава соглашений – ИТ, сельское хозяйство и др. отрасли), опубликование Постановления о расширенном банковском сопровождении.

---

[99] Там же
[100] Федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10148/
[101] Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ 19109/
[102] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/
[103] Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/
[104] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

Кроме принятия указанных нормативно-правовых актов велась активная законотворческая деятельность, направленная на разработку правил регулирования лиц, занимающихся предоставлением ресурсов для финансирования инфраструктурных проектов (Центральный банк, банки, пенсионные фонды, страховые компании и др.).

Анализируя приведенные ключевые этапы развития ГЧП в России, можно прийти к выводу, что происходившие процессы носили несистемный характер. Несмотря на то, что со времени начала активного применения ГЧП за рубежом прошло более 10 лет, накопившаяся практика не была проанализирована должным образом, и внедряемые модели были основаны на достаточно поверхностном понимании. Многие важные вопросы не нашли своего применения и по сей день (как, например, институт «value for money»). Именно этим были вызваны частные изменения, вносимые в законодательство, в попытках решить наболевшие вопросы, которые «всплыли на поверхность» и нашли отражение в судебной практике. К сожалению, с самого начала своего развития государственно-частное партнерство в России не сопровождалось разработкой стратегии в данной области, учитывающей стоящие перед государством задачи инфраструктурного строительства (как, впрочем, и во многих других областях экономической жизни). Зачастую привлечение частных партнеров в проекты было вызвано не экономическими, а политическими вопросами, включая личную заинтересованность отдельных чиновников. А крупные инвесторы (в первую очередь кредитные учреждения, но не только) напрямую связаны с государством, поэтому реализуемые по схемам ГЧП проекты могут лишь условно-формально считаться проектами государственно-частного партнерства.

Несмотря на активную законотворческую деятельность, достигнутые результаты, связанные с привлечением частного капитала в сферу инфраструктуры, пока что являются достаточно скромными, если сравнивать их с многими другими странами. Модель ГЧП используется недостаточно

эффективно и характеризуется целым рядом недостатков, в первую очередь в области регулирования и государственного управления, которые на регулярной основе обсуждаются в профессиональном сообществе, но очень медленно решаются государственными органами власти[105].

Рассматриваемая проблематика, как было показано выше, напрямую связана с инфраструктурным разрывом. Существуют различные оценки инфраструктурного разрыва в России. Как следует из данных портала Global Infrastructure Hub, с 2021 г. до 2040 г. дефицит инфраструктурных инвестиций (с учетом потребностей инвестиций ЦУР) составит более 600 млрд долл. США (Рис. 11).

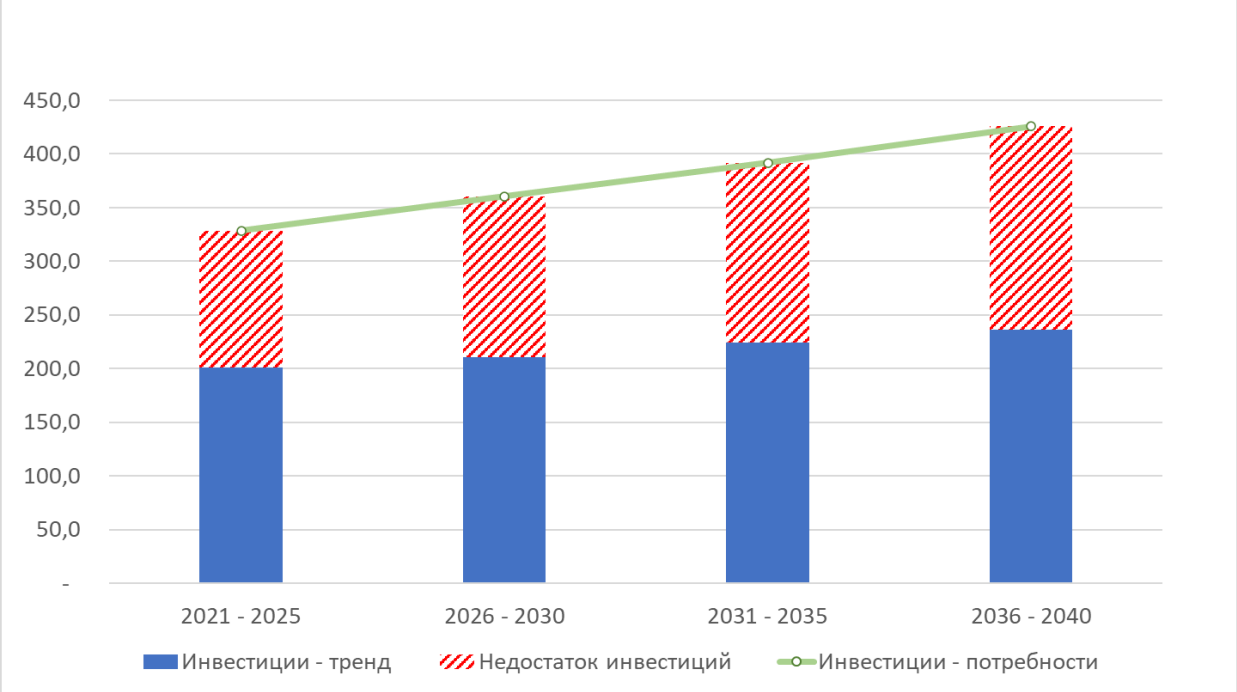


Рис. 11. Динамика инфраструктурных инвестиций в России – тренды и потребности, млрд долл. США

Источник: построено автором диссертационной работы на основе базы данных портала Global Infrastructure Hub ([Electronic resource]. URL: https://infracompass.gihub.org/)

[105] Бедняков, А.С., Миэринь, Л.А. Национальные проекты России: проблемы и решения. Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. №4 (118). сс. 20-25

Исходя из опубликованных на портале GIH прогнозов на 2020 г. (до того, как мир столкнулся с пандемией коронавируса, что очень сильно повлияло на общую картину), дефицит инфраструктурных инвестиций в России находился на уровне выше 35% (без учета инвестиций в социальную сферу), и этот дефицит, как видно из приведенного графика, только вырастет, если не предпринять срочных мер по привлечению внебюджетных инвестиций. По этому показателю Россия сильно отстает не только от ведущих развитых государств, но и от некоторых развивающихся стран и стран с переходной экономикой, что было продемонстрировано в Табл. 2.

Необходимо отметить, что приведенные оценки GIH представляются достаточно консервативными. Во-первых, они не учитывают показатели по инвестициям в социальную инфраструктуру, с которыми общая сумма инвестиций вырастет приблизительно в 1,5 раза. Также, не учитываются те инвестиции, которые необходимы для обеспечения целевых показателей по экономическому росту, что может сильно отличаться от сложившихся трендов, на основе которых и строятся прогнозы GIH.

Ведущее в России аналитическое агентство, занимающееся оценкой инфраструктурного рынка InfraOne Resarch подсчитало, что только в 2020 г. помимо бюджетных (около 2,1 трлн руб.) и частных инвестиций (около 2,6 трлн руб.) в инфраструктуру минимальные дополнительные потребности составляют около 3 трлн руб. (около 2,7% от ВВП), а для роста экономики не хватает еще около 3,5 трлн руб.[106] То есть, инфраструктурный разрыв превышает текущие инвестиции приблизительно в 1,4 раза и составляет 5,9% от ВВП. Аналогичные прогнозы относятся к 2021 и 2022 гг. с учетом отсутствия возможностей у государства существенно нарастить объемы инвестиций и пока еще слабом участии частного сектора в таких инвестициях (как следует из Табл. 2, доля частного сектора в инвестициях в экономическую инфраструктуру составляет около 1,7%, в то время как в других странах, не только развитых, она

[106] InfraOne Research. Аналитический обзор: Инвестиции в инфраструктуру. InfraOne Research, 2020

существенно выше: в Великобритании ~20%, в Канаде ~17%, в Австралии ~30%, в Чили ~24%). Недофинансирование инфраструктуры негативно сказывается на общих перспективах экономического роста.

Динамика проектов ГЧП в России приведена на Рис. 12.



Рис. 12. Динамика проектов ГЧП в России (без учета отмененных или досрочно завершенных проектов, по состоянию на 01.10.2021), в 2006-2020 гг., млрд руб. и ед.

Источник: построено автором на основе базы данных на Платформе «Росинфра» (Национального центра ГЧП РФ). [Электронный ресурс]. URL: https://rosinfra.ru/project

По данным Министерства экономического развития, объем принятых инвестиционных обязательств по концессионным соглашениям в России составляет всего 1,6% ВВП, несмотря на большое количество запущенных проектов (для сравнения: в Великобритании – 6,6%, в Австралии и Новой Зеландии – 6,9%, в Канаде – 8,1%). Рынок ГЧП в России очень сильно сконцентрирован: на 20 крупнейших проектов приходится по разным оценкам от 58% (если использовать данные Национального центра ГЧП) до 80% (если

пользоваться оценками Министерства экономического развития) всего объема инвестиционных затрат на проекты ГЧП[107] (см. прил. 10).

Большинство небольших проектов (до 1 млрд руб.), хотя и были заключены по концессионной схеме в 2015-2017 гг., можно назвать проектами ГЧП формально-условно, так как в основном это муниципальные проекты в сфере ЖКХ, которые были переформатированы в концессии из арендных соглашений в нормативном порядке. Эти проекты исчисляются тысячами, но занимают не более 5% в общем объеме инвестиций. В принципе, целесообразность их развития по схемам ГЧП можно подвергнуть сомнению, для чего стоило бы оценить их ценность по методологии VfM. К сожалению, в отличие от многих других стран, такая оценка проектов в России не была изначально внедрена как один из ключевых критериев для запуска проектов ГЧП, а методология сравнительного анализа, предусмотренная Законом N 224-ФЗ[108], вызывает много негативных комментариев экспертов и по сути является тормозом для развития данной формы соглашений, а не инструментом оценки VfM. Именно по этой причине, чтобы не разрушить сложившийся концессионный рынок, законодатель не спешит ее внедрять в законодательство о концессионных соглашениях. Но данная проблема требует своего решения, так же, как и вопросы, связанные с разделением рисков, которые пока еще слабо проработаны.

Как было отмечено выше, в Канаде, одной из ведущих стран в реализации модели ГЧП для развития инфраструктуры, как на федеральном уровне, так и на уровне ведущих провинций, было принято решение о рассмотрении схем ГЧП для структурирования проектов только, если их стоимость превышает 100 млн долл. (около 6 млрд руб. по текущему курсу). Законодатели считают, что в

---

[107] Министерство экономического развития Российской Федерации. О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Информационно-аналитический обзор, 2020. с. 2

[108] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

противном случае рассмотрение таких проектов не приведет к добавленной стоимости (VfM). Если это целесообразно, более мелкие проекты объединяются (например, несколько похожих школ) и рассматриваются совместно. Минимальные стоимостные пороги также установлены в Европейском Союзе и в других юрисдикциях. Поэтому многие эксперты рынка для объективного анализа ограничивают минимальную стоимость учитываемых проектов величиной 100 млн руб. или даже 1 млрд руб., что позволяет получить более адекватную картину, когда речь заходит о сравнении с развитием ГЧП в других странах.

По мнению автора настоящего исследования, с учетом имеющейся концентрации крупных проектов, в России наиболее адекватным размером проекта для проведения сводного анализа является 1 млрд руб. (примерно 17 млн долл. США по текущему курсу). Всего было подписано и запущено около 200 таких проектов и по объемам инвестиций они занимают более 95% рынка проектов ГЧП, то есть почти полностью его покрывают. Динамика по проектам ГЧП стоимостью свыше 1 млрд руб. представлена на Рис. 13.

Проведенный анализ данных по проектам ГЧП стоимостью выше 1 млрд руб. с точки зрения региональной и отраслевой принадлежности приводит к следующим выводам (без учета отмененных или досрочно завершенных проектов):

- Около половины проектов ГЧП (и по количеству, и по объемам средств) осуществляется на региональном уровне. Средняя стоимость региональных проектов – 13 млрд руб. Те 6% проектов, которые связаны с федеральными уровнем реализации (12 проектов) представляют из себя мегапроекты со средними затратами 82 млрд руб. на 1 проект. Поэтому проекты федерального уровня привлекают треть от всех инвестиций, направляемых в проекты ГЧП. Около 44% проектов реализуется на муниципальном уровне, по сумме затрат они занимают около 15%.



Рис. 13. Динамика проектов ГЧП свыше 1 млрд руб. в России (без учета отмененных или досрочно завершенных проектов, по состоянию на 01.10.2021), в 2006-2020 гг., млрд руб. и ед.

Источник: построено автором диссертационной работы на основе базы данных на Платформе «Росинфра» (Национального центра ГЧП РФ) ([Электронный ресурс]. URL: https://rosinfra.ru/project)

- Несмотря на большую долю проектов, реализуемых на региональном и муниципальном уровне (в 60 регионах Российской Федерации) и в некоторых из них осуществляемые проекты носят исключительно важный для экономического развития характер (дорожные и мостовые проекты, проекты в области образования и здравоохранения), они распределены очень неравномерно. В 10-ти наиболее активных регионах, в которых реализуется по несколько проектов ГЧП, привлечено около 70% всех инвестиций в ГЧП проекты. Регионов, в которых запущено по пять и более крупных проектов, всего 11. Среди них наиболее активными регионами (запущено по 10 и более проектов) являются Московская область, ХМАО (Югра), г. Санкт-Петербург. Еще примерно в 32-х регионах за все время развития сферы ГЧП было запущено по 1-2 проекта стоимостью более 1 млрд руб. В 29-ти регионах сфера ГЧП не получила активного развития (могут встречаться небольшие проекты, структурированные по схеме ГЧП, но они не оказывают существенного влияния

на социально-экономическое развитие). Сфера ГЧП доступна только для наиболее передовых в промышленном отношении и наиболее обеспеченных округов России, и правительству надо еще подумать над тем, как направить частных инвесторов в те регионы, которые по объективным причинам не имеют значительных финансовых ресурсов и не могут предоставить финансовые и другие гарантии инвесторам.

- С точки зрения отраслевого использования ГЧП моделей (см. Рис. 14), в первую очередь речь идет об инвестициях в транспортную сферу, в которой реализуется четверть проектов свыше 1 млрд руб., а по сумме инвестиций в этот сектор направляется около 60% инвестиций в проекты, реализуемые по схемам ГЧП. Около трети проектов ГЧП реализуется в сфере ЖКХ (13% инвестиций). Около четверти проектов реализуется в социальной сфере (около 8% инвестиций). Оставшиеся 17% проектов (19% инвестиций) реализуется в других отраслях.

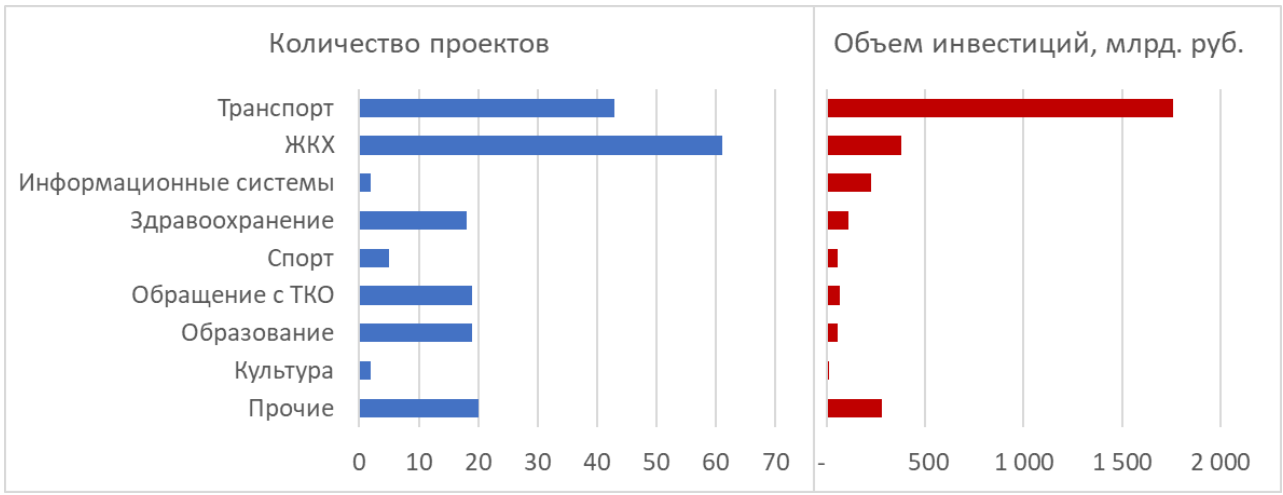


Рис. 14. Отраслевая принадлежность проектов ГЧП свыше 1 млрд руб. в России (по состоянию на 01.10.2021), ед. и млрд руб.

Источник: построено автором диссертационной работы на основе базы данных на Платформе «Росинфра» (Национального центра ГЧП РФ) ([Электронный ресурс]. URL: https://rosinfra.ru/project)

Причины сложившейся ситуации следующие. В России не разработана стратегия развития ГЧП, отсутствует централизованная система сбора и опубликования информации по планам привлечения частных инвесторов в отдельные проекты с использованием данной модели (как на федеральном уровне, так и в большинстве регионов), система инфраструктурного планирования в целом недостаточно развита и не централизована в едином государственном органе. При этом следует заметить, что в России модель ГЧП официально признана как полезный инструмент для привлечения частных инвестиций в инфраструктурный комплекс. Инфраструктурные планы, как правило, принимаются отдельно по отраслевым направлениям, например, как недавно выпущенный «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.»[109], утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. Национальные программы и проекты, которые используются для целей, в том числе, инфраструктурного развития различных секторов содержат сводные показатели верхнего уровня, а выделенные данные именно по инфраструктурным/ капитальным затратам отсутствуют, что связано с отсутствием проработанных проектов и понимания уровня участия в них частного капитала.

Для восполнения недостатка официальной информации по инфраструктурным проектам (планы, отчетность) и формирования картины развития инфраструктуры профессиональные игроки рынка собирают и обрабатывают первичную информацию из разных официальных источников (федерального и регионального уровней) и пытаются составить перечни крупнейших инфраструктурных проектов, которые планируется реализовать. Например, агентство InfraOne Research на ежегодной основе формирует перечень «перспективных национальных проектов» (>1 млрд руб.), которые

[109] Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.». [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/docs/34297/

планируется реализовать с привлечением частных лиц. Анализ публикуемой информации (капитальные затраты, форма реализации, степень готовности к запуску проекта, срок соглашения с частным партнером и др.) и ее изменения по годам, в дополнение к фактическим данным, приведенным выше, позволяет оценить перспективы развития ГЧП на ближайшие годы с точки зрения ожидаемых объемов инвестиций, приоритетных отраслей и активности по регионам. На основе представленных в прил. 11 результатов анализа указанных данных можно сделать вывод о следующих изменениях, произошедших за 3 года:

- Несмотря на рост количества проектов (+16% в 2021 г. по сравнению с 2019 г.), сумма капитальных затрат существенно упала (-70%). Это в первую очередь объясняется сокращением планов по инвестициям в железные дороги, автодороги и другие менее капиталоемкие объекты транспортной инфраструктуры (что обусловлено экономическим кризисом в связи с распространением коронавирусной инфекции и необходимостью несения непредвиденных существенных затрат на преодоление последствий пандемии).
- По сравнению с перечнем 2020 г. в 2021 г. количество проектов и их объемы уменьшились (количество – на 5%, а объемы – на 36%), что говорит в целом о негативном влиянии пандемии на перспективы реализации крупных инфраструктурных проектов по моделям ГЧП. Как отмечают аналитики Infra One Research, это связано либо с переносом ряда крупных транспортных проектов на «лучшие времена» либо с решением отказаться от модели ГЧП для их реализации (включая неспособность привлечь частных инвесторов или целенаправленный отказ от них, так как в целом государство собирается увеличить вложения в автодорожную сферу[110]). Ожидается, что такое отношение может поменяться в ближайшие 2-3 года, так как возможности бюджета не позволят реализовать всех намеченных планов без привлечения частного

[110] InfraOne Research. Инфраструктура 2025: вызовы и перспективы. InfraOne Research, 2021. с. 12

финансирования, особенно с учетом роста затрат бюджета на военные нужды в 2022 г.

- Указанное сокращение планируемых объемов инвестиций в крупные транспортные проекты повлияло на средний размер проекта (по сравнению с 2019 г. усредненная сумма инвестиций упала почти в 4 раза).
- С точки зрения используемой модели ГЧП концессионная схема еще больше увеличила свою долю (с 86% до 92%), что говорит о нежелании рынка массово использовать схему, заложенную в Законе N 224-ФЗ[111], и таким образом, можно констатировать его слабую работоспособность.
- Количество проектов с высокой степенью готовности почти не поменялось и составляет чуть больше половины, что говорит о необходимости усилить работу в области проработки проектов.
- С учетом сокращения в инфраструктурных планах количества крупных проектов в транспортной отрасли, сократилась ее доля – в 2019 г. она составляла 51% по количеству проектов (91% по стоимости), а в 2021 г. она сократилась до 13% по количеству проектов (46% по стоимости).
- В инфраструктурных планах существенно выросла доля инвестиций в крупные объекты городского транспорта (17% от затрат на проекты из перечня 2021 г.), здравоохранения (10%), ЖКХ (10%), образования и культуры (5%), экологии и утилизации (5%). В 2 раза выросло количество проектов в здравоохранении, плановые инвестиции в которые также выросли в 2 раза. В 4 раза в планах увеличилось количество проектов в сфере экологии и утилизации ТБО (в 4,5 раза по объему инвестиций). Таким образом, можно констатировать, что, по крайней мере, в планах, благодаря пандемии наметилась диверсификация инфраструктурных вложений с использованием инструментария ГЧП.

---

[111] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

- В связи с резкой переориентацией отраслевого назначения проектов перечень претерпел сильное изменение – в списке 2021 г. осталось всего 25 проектов (из 100), которые присутствовали в 2020 г.
- За последние три года произошла диверсификация распределения проектов по регионам. Если в 2019 г. можно было насчитать всего 5 регионов, в которых доля в инвестициях всех перспективных проектов превышает 3%, то в 2021 г. таких регионов стало 13. К традиционным центрам развития ГЧП добавились (по крайней мере в инфраструктурных планах) Приморский край, Нижегородская область, Свердловская область, Кемеровская область и ряд других. Это является позитивным трендом, но требует дальнейшего улучшения, чтобы модель ГЧП стала эффективным инструментом привлечения частных инвестиций и осуществляла больший вклад в развитие инфраструктуры.

В связи с тем, что в России нет единого органа исполнительной власти, ответственного за инфраструктурную политику в целом, меры государственной поддержки инфраструктурных проектов формулируются и продвигаются профильными ведомствами, например, Министерством транспорта, Министерством здравоохранения, Министерством науки и высшего образования и др. Отдельные меры государственной поддержки вырабатываются и координируются Министерством экономического развития, но зачастую они являются «универсальными» и могут использоваться как инфраструктурными проектами, так и проектами по развитию промышленности (например, государственные гарантии). Такое положение дел приводит к тому, что на законодательном уровне не закреплено само определение государственной поддержки инфраструктурных проектов/ проектов ГЧП (в отличие, например, от понятия государственной поддержки инновационной деятельности[112]), и в большинстве случаев они включены в меры поддержки, которые могут оказываться инвесторам при реализации различных инвестиционных проектов.

[112] Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Глава IV.1. Государственная поддержка инновационной деятельности. Ст. 16.1, п.2. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/

Меры государственной поддержки, которые могут использоваться при реализации инфраструктурных проектов в России, можно классифицировать по уровню органов власти, которые их оказывают:

- поддержка федеральных органов власти: как правило, могут использоваться для крупных проектов федерального значения, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, а для предоставления такой поддержки «региональным» проектам необходимо предварительное выделение поддержки местных органов власти;
- поддержка местных органов власти: такие меры ограничены бюджетными возможностями регионов и немногочисленны в силу небольшого количества профицитных регионов;
- поддержка различных институтов развития федерального и регионального уровней (например, льготное кредитование ВЭБ.РФ или региональных корпораций развития).

К основным мерам государственной поддержки на федеральном уровне, которые могут в настоящее время использоваться в России при реализации инфраструктурных проектов (в том числе, проектов, реализуемых на принципах ГЧП) можно отнести следующие:

- предоставление государственных гарантий (гарантии по инвестиционным проектам, направленным на создание новых и (или) реконструкцию существующих социальных, агропромышленных, промышленных, коммунальных и транспортных объектов и их последующую эксплуатацию, а также по проектам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в сферах ЖКХ или промышленности; гарантии для рефинансирования обязательств в кризисный период и др.);
- льготное кредитование ВЭБ.РФ по программе «Фабрики проектного финансирования» (в рамках синдицированного кредитования);
- капитальные гранты;
- гарантии минимального дохода.

На региональном уровне используются аналогичные меры поддержки. В некоторых регионах можно встретить специальные меры поддержки, предназначенные для проектов ГЧП (например, в Московской области предусмотрены налоговые льготы и льготный размер арендной платы за земельные участки по отдельным концессионным соглашениям[113]). Но эти примеры ограничены и нельзя сказать, что данная работа поставлена на системную основу, в том числе, по причине недостаточных бюджетных возможностей в большинстве российских регионов. Для улучшения ситуации федеральный центр на периодической основе принимает решения о поддержке регионов в реализации инфраструктурных проектов. Например, в 2021 г. было принято решение о распределении лимитов по инфраструктурным кредитам регионам на общую сумму ₽500 млрд руб. (решение президиума правительственной комиссии по региональному развитию 15.07.2021)[114]. Однако, в рамках таких решений, как правило, большую часть средств получают регионы, которые и так являются достаточно продвинутыми. Так, в рамках указанного решения 25% средств предназначено Москве, Подмосковью и Санкт-Петербургу. Используемый для распределения поддержки критерий (численность населения) понятен, но он отражает уже сложившуюся ситуацию, и не позволяет наращивать темпы инфраструктурного строительства по всей стране, в том числе, через привлечение частных партнеров, в менее успешных регионах. Такая политика не позволит кардинально изменить ситуацию с более равномерным инфраструктурным развитием, чтобы повысить уровень развития слабых в экономическом смысле регионов и сократить из них отток населения, к чему призывает правительство.

На основе проведенного анализа использования моделей ГЧП для развития инфраструктуры в России можно сделать вывод, что государственно-частное

---

[113] Меры поддержки проектов Московской области – [Электронный ресурс]. URL: https://invest.mosreg.ru/about_mo/public_private_partnership/mery-podderzhki

[114] Ткачев И., Деготькова И. Треть инфраструктурных кредитов из бюджета получат пять регионов. РБК. 2020 — [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/economics/21/07/2021/60f6d7459a794705f08ae65d?from=from_main_7

партнерство как способ привлечения частных инвестиций в инфраструктурный комплекс пока не заняло своего достойного места и не вносит того вклада в развитие инфраструктуры, который необходим для выхода экономики на новый качественный уровень. Сравнение с другими странами подтверждает этот тезис. Например, объем рынка решений «умного» города в 2018 г. в России составил всего лишь 0,2% мирового рынка (на Москву при этом приходится 93% от странового показателя, а на Санкт-Петербург 2%)[115]. А производительность всех установленных в России суперкомпьютеров (входящих в перечень Top 500) составляет около 2% от мировой производительности[116].

Отсутствие хорошо продуманной стратегии развития (о важности чего говорил в своем интервью Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин[117]), а также долгосрочного планирования, наряду со слабым институциональным развитием и несистемной государственной поддержкой, не позволяют раскрыть весь потенциал ГЧП.

3.2 Привлечение иностранных инвестиций в российские проекты ГЧП и участие России в трансграничных инфраструктурных проектах

До последнего времени проекты ГЧП с участием иностранных инвесторов с точки зрения их анализа не выделялись в особый вид ГЧП и рассматривались как обычные ГЧП проекты. То же самое относится к трансграничным инфраструктурным проектам, реализуемым по моделям ГЧП. Как представляется автору настоящего исследования, такие проекты имеют свои особенности, хотя они и реализуются на территории конкретных стран. Это связано с различными организационно-правовыми системами в странах, представители которых участвуют в проектах, а также с различными деловыми

[115] InfraOne Research. Инфраструктура 2025: вызовы и перспективы. InfraOne Research, 2021. с. 142
[116] Оценка автора диссертационной работы на основе списка крупнейших суперкомпьютеров Топ 500, ноябрь 2021 г. (https://www.top500.org/lists/top500/2021/11/)
[117] Ткачев И. Интервью главы Счетной палаты Алексея Кудрина. РБК. 2020. — [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/economics/03/08/2021/610703349a79473be81465fd?from=from_main_2

традициями и обычаями и другими страновыми отличиями. В условиях глобализации и регионализации мировой экономики вопросы трансграничных инфраструктурных проектов и прямых иностранных инвестиций в инфраструктурные проекты требуют отдельного рассмотрения.

Инфраструктурные проекты с участием иностранных инвесторов несут в себе как преимущества, так и возможные ограничения и дополнительные риски. К преимуществам, кроме (1) привлечения дополнительных финансовых ресурсов в конкретный проект относятся: (2) повышение инвестиционного имиджа страны, в том числе положительное влияние на кредитный рейтинг, (3) передача передовых знаний и технологий, навыков и компетенций, (4) рост конкуренции в стране и (5) стимулирование предпринимательской активности. С другой стороны, для самих инвесторов участие в таких проектах несет в себе преимущества: (1) международной диверсификации и (2) возможности для получения дополнительного дохода на новых рынках. К ограничениям относятся (1) устанавливаемые странами барьеры на участие в стратегических проектах, (2) возможные дополнительные ограничения с точки зрения репатриации капиталов и административных вопросов, а также (3) ограничения, связанные с политическими соображениями. В качестве примера, вызванного ухудшением геополитической обстановки, можно привести установленное ограничение на участие иностранных инвесторов в проектах в транспортной отрасли России[118].

Реализация международных и трансграничных проектов ГЧП для зарубежного инвестора в первую очередь связана со страновыми, валютными и политическими рисками. Большое значение для иностранных инвесторов также играют вопросы стабильного регулирования. Что касается государственной стороны, привлечение иностранного партнера неизбежно влечет за собой снижение степени контроля за реализацией проекта в силу большей независимости иностранных лиц. Также, участие иностранных лиц в ряде

[118] Федеральный закон от 01.05.2022 N 126-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http:// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_416185/?ysclid=l44g80o5bu

проектов может противоречить интересам безопасности государства, в связи с чем, как показывает опыт и России, и зарубежных стран, их привлечение в инфраструктурную сферу является ограниченным. Особое место в данном вопросе, как показал опыт многих развивающихся стран, имеют риски, связанные с негативным влиянием на межгосударственные отношения при возникновении каких-либо конфликтных ситуаций с крупными иностранными инвесторами.

В целом, преимуществом проектов ГЧП для иностранных инвесторов по сравнению с обычными инвестиционными проектами является то, что они реализуются совместно с государственным субъектом, что повышает их надежность и они обеспечивают целевой уровень доходности на протяжении продолжительного периода (многих десятков лет).

Говоря об иностранных инвестициях в инфраструктурные проекты, реализуемые по моделям ГЧП в России, можно констатировать, что в данной области накоплен определенный опыт. Однако, проектов с участием иностранных инвестиций не так много и в основном это крупнейшие проекты на транспорте. Иностранные инвесторы, участвующие в проектах ГЧП в России, пользуются национальным режимом. При этом, в концессионных проектах (Закон N 115-ФЗ[119]) они могут участвовать напрямую, без создания в Российской Федерации юридического лица, а в проектах ГЧП / МЧП (Закон N 124-ФЗ[120]) для участия в проекте им требуется создание юридического лица.

Примеры наиболее масштабных проектов ГЧП в России с участием иностранных инвесторов приведены в Табл. 4:

[119] Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/

[120] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

Таблица 4.

Крупнейшие проекты ГЧП с участием иностранных инвесторов в России

№	Название проекта	Объем финансирования, млрд руб.	Участие иностранных инвесторов и подрядчиков	Участие международных финансовых институтов
1.	Автомобильная дорога «Западный скоростной диаметр»	120	Astaldi (Италия) MegaYapi (Турция) IC (Турция)	ЕБРР (EBRD) ЕАБР
2.	Реконструкция и эксплуатация аэропорта «Пулково»	50	Fraport AG (ФРГ) Copelouzos (Греция)	МФК (IFC) ЕБРР (EBRD) ЕАБР Банк торговли и развития причерноморских стран (BSTDB) Инвестиционный банк северных стран (Nordic Investment Bank)
3.	Скоростная автомобильная дорога М-11 «Москва – Санкт-Петербург» на участке км 543-684 км.	76,8	Vinci Concessions (Франция)	
4.	Скоростная автомобильная дорога М-11 «Москва – Санкт-Петербург» на участке км 15 – км 58	59,6	Vinci Concessions (Франция)	
5.	Новый выход на МКАД с федеральной автодороги М-1 «Беларусь». Северный обход г. Одинцово	25,5	BRISA (Португалия) FCC Construction (Испания) Alpine Bau (Австрия)	

Источник: составлено автором диссертационной работы на основе базы данных на Платформе «Росинфра» по состоянию на 12.04.2022 (Национального центра ГЧП РФ) [Электронный ресурс].URL: https://rosinfra.ru/project

Несмотря на относительно небольшое количество крупных проектов ГЧП с иностранными инвестициями, эти проекты занимают существенный вес в общем объеме инвестиций в проекты ГЧП в России. Их доля составляет 20% от инвестиций в крупнейшие 20 проектов ГЧП или около 10% от инвестиций во все проекты ГЧП. Все они представляют собой примеры успешных проектов (один из них, Реконструкция и эксплуатация аэропорта «Пулково», описан далее в работе в качестве примера).

Как видно из Табл. 4, с точки зрения характера иностранных участников в проектах ГЧП, они делятся на 3 крупных вида: портфельные инвесторы (в основном – международные институты развития и крупнейшие банки, занимающиеся проектным финансированием), стратегические/ профильные инвесторы и генеральные подрядчики.

Среди основных институтов развития, инвестировавших в инфраструктурные проекты в России, следует в первую очередь отметить МФК и ЕБРР. С учетом нарастания политической напряженности и применения санкций данные институты прекратили инвестиции в российские проекты и на смену им приходят в основном ближневосточные суверенные фонды (например, Mubadala). К другим крупным международным фондам и банкам развития, инвестирующим средства в инфраструктурные проекты по всему миру, относятся: американский Экспортно-импортный банк Exim Bank, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций AIIB, Нидерландский банк инвестиций в развивающиеся страны FMO, Немецкая компания по развитию и инвестициям DEG, английская Корпорация CDC Capital Partners, Фонд развития Абу-Даби и др.

Одним из ключевых участников в проектах ГЧП, как и в любых инфраструктурных проектах, являются генеральные подрядчики. Говоря о международных компаниях, которые участвуют в таких проектах, можно сказать, что на мировом рынке присутствует порядка пятидесяти игроков, среди которых есть и те, которые работали по российским проектам: Vinci, Veolia

(Франция), FCC Construction (Испания), Astaldi, Impresa (Италия), Fraport (ФРГ), BRISA (Португалия) и др. Как показывает практика, с учетом сложностей местного рынка, иностранных инвесторов и генеральных подрядчиков практически всегда сопровождают российские партнеры, создавая таким образом консорциумы.

К отдельному классу проектов ГЧП можно отнести трансграничные инфраструктурные проекты, реализуемые с участием частных инвесторов. К трансграничным проектам, реализованным в России, относятся следующие крупнейшие проекты на транспорте с участием иностранных инвесторов: скоростная автомобильная дорога М-11 «Москва – Санкт-Петербург» на участках км 15 – км 58 и км 543-684 км., новый выход на МКАД с федеральной автодороги М-1 «Беларусь», северный обход г. Одинцово.

В условиях углубления международной кооперации, роста международной торговли, а также в связи с необходимостью повышения гибкости / внесения изменений в глобальные логистические цепочки, по разным причинам экономического и неэкономического характера, встает задача дальнейшего развития существующих и создания новых инфраструктурных объектов (в первую очередь транспортной инфраструктуры, но не только), которые затрагивают интересы двух и более стран. Это могут быть как проекты приграничного сотрудничества, так и проекты, связанные с масштабными международными инициативами. Особенно актуальным в настоящее время такое развитие является для России в условиях кардинальных изменений в направлении торговых потоков, вызванных в первую очередь политическими процессами и обострением отношений России с западными странами. В условиях беспрецедентной санкционной политики против российской экономики, нарушением исторически сложившихся торгово-экономических связей со странами Западной Европы и США существенно возросла роль сооружения новых и модернизации действующих инфраструктурных объектов транспортно-логистических цепочек поставок, связывающих Россию с

развивающимися странами Азии, Африки и Латинской Америки. Они заинтересованы в активизации торгового, инвестиционного и иных форм экономического сотрудничества с Россией, включая в том числе поставки российских энергоресурсов, продовольствия, отдельных видов оборудования, реализацию совместных производственных проектов и т.д. В частности, необходимо сооружение трубопроводов, строительство или модернизация инфраструктуры морских портов, аэропортов, производство судов специального назначения, терминалов для поставок СПГ. Необходимо сооружать новые и реконструировать действующие транспортные коридоры. Ярким примером является международный транспортный коридор (МТК) Север-Юг из Санкт-Петербурга через Астрахань в иранские города Бендер-Энзели и Бендер-Аббас, в индийский город Нава-Шева на юге Мумбаи. Коридор имеет протяженность в 7200 км и позволяет сократить срок доставки грузов из Индии в Россию в 2 раза. В июле 2022 г. начался регулярный транзит грузов после проведения пробного маршрута. Но сейчас сохраняются многочисленные перевалочные пункты в рамках железнодорожного, морского и речного транспорта. Следует активизировать сооружение канала из Индийского океана в Каспийское море, чтобы повысить эффективность рассматриваемого МТК. Одним из инструментов финансирования такого проекта может быть модель государственно-частного партнерства.

Осуществление трансграничных проектов несет в себе следующие экономические преимущества: (1) сокращение расходов на логистику, (2) интеграция изолированных районов и получение синергетического эффекта, (3) использование транзитных возможностей государств, через которые пролегают транспортные коридоры, (4) повышение мобильности рабочей силы. Все это способствует социально-экономическому развитию целых групп стран и регионов, а значит и развитию мировой экономики в целом и росту благосостояния населения. Реализация трансграничных проектов России с участием стран ЕАЭС представляет огромный потенциал для развития

российской экономики, потому что страны ЕАЭС объединяют 180-миллионный потребительский рынок. Как отметил президент Российской Федерации В.В. Путин во время заседания Высшего Евразийского экономического совета 27.05.2022, «жизнь диктует необходимость создания действительно безбарьерного, единого рынка на пространстве ЕврАзЭС»[121]. Полномасштабное развитие этого рынка благодаря новой инфраструктуре, в том числе информационной инфраструктуре, позволит существенно повысить конкурентоспособность всех входящих в ЕАЭС стран, и, по словам президента Казахстана К.-Ж. Токаева, станет «гарантией коллективного иммунитета перед лицом глобальных вызовов»[122]. Помимо положительного влияния на рынок самих стран ЕАЭС это развитие привлечет новых зарубежных партнеров, включая такие страны как Иран, Египет, Индонезия и ОАЭ, что в условиях давления западных стран со временем станет достойной альтернативой с точки зрения развития торговли и привлечения зарубежных инвестиций.

Как показывает практика последних десяти-двадцати лет, количество трансграничных проектов по развитию инфраструктуры стремительно увеличивается и уже исчисляется десятками (экспертные оценки, официальная статистика отсутствует). По оценке Н.Кутберта и А.Чудари[123], инструменты государственно-частного партнерства находят все большее применение в реализации трансграничных проектов по причинам, указанным выше – привлечение необходимого финансирования, инноваций и управленческих навыков. Примерами трансграничных проектов, реализуемых на принципах ГЧП являются: сеть транспортных коридоров «Один пояс – один путь» (инициатор – Китай, проходит по странам Центральной Азии, России, Китая, прикаспийских государств, Турции и ЕС), гидроэнергетический комплекс Карот (Пакистан-

[121] РБК. 27/05/2022. Война санкций. [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/politics/27/05/2022/6290bb939a794732dc91b0fd?from=from_main_6
[122] Там же.
[123] Cuthbert N., Choudhary A. (2016). One Belt One Road: PPP Alchemy - is the Silk Road paved in Gold? [Electronic resource]. URL: https://www.dentons.com/en/insights/guides-reports-and-whitepapers/2016/december/22/~/media/3b990771b28a458e84de0eb7a803df7f.ashx

Китай), автомобильная дорога «Меридиан» (Беларусь, Россия, Казахстан), пограничный мостовой переход через р. Амур (Россия – Китай), высокоскоростная ж/д Перпиньян-Фигерас (Франция, Испания).

Трансграничные проекты ГЧП реализуются сразу двумя или несколькими странами, что требует заключения межгосударственных соглашений. В отсутствие общепризнанных определений того, что понимается под трансграничными проектами, а также международных норм и правил по реализации таких проектов их реализация может затягиваться на годы. Так, говоря о масштабном проекте «Один пояс – один путь», в осуществление которого вовлечено уже более 140 стран в рамках инициативы нового сухопутного и морского Шелкового пути, он был обнародован Председателем КНР Си Цзыньпином в 2013 г. и только недавно вышел на стадию реализации. В связи с таким длительным процессом многие трансграничные проекты реализуются «по частям» в разных странах, когда это возможно. Таким образом, один крупный проект делится на отдельные национальные сегменты, которые ограничиваются границами одного государства. Эти проекты реализуются как отдельные проекты ГЧП, юридически не связанные между собой. Недостатком такого подхода является то, что в этом случае не обеспечивается ввод в эксплуатацию целостного объекта инфраструктуры, изначально предназначенного для развития сотрудничества сопредельных государств. В качестве примера можно привести реализацию отдельных проектов в рамках международного коридора «Европа-Западный Китай», которые осуществлялись не синхронно (проект «Нур Жолы» в Казахстане, проект «Бакад» в Казахстане, проект «М-11» в России и упомянутый ранее проект «Меридиан» - на разных стадиях реализации).

Реализация трансграничных проектов ГЧП имеет много преимуществ, связанных с ускорением международного сотрудничества. Вместе с тем, в силу своих особенностей, такие проекты характеризуются и сложностями, связанными со структурированием, разной правовой средой реализации их

отдельных частей, множественностью публичной стороны (правительства разных государств), разными исполнителями в каждой стране и связанными с этим вопросами управления, разным уровнем развития институциональной среды и готовности стран к применению модели ГЧП, разными планами развития инфраструктуры в государствах-участниках, проблемами финансирования в силу разного кредитного рейтинга государств и разными подходами к государственной поддержке проектов ГЧП, сложностями в разрешении споров по проекту.

Говоря о принятии решений по конкретным проектам с участием иностранных партнеров и трансграничным проектам, так же, как и по обычным проектам ГЧП, необходимо взвешивать все преимущества и риски и руководствоваться показателями, которые связаны с оценкой добавленной стоимости по сравнению с альтернативными способами реализации таких проектов. Как было отмечено выше, наиболее объективным показателем (при условии наличия соответствующей методологии), является показатель сравнительного преимущества VfM (value for money). Это – то, что объединяет национальные проекты ГЧП и международные проекты ГЧП.

Анализ глобальных процессов в мировой экономике, приведенный выше, свидетельствует о том, что международные проекты ГЧП (проекты с участием сторон из различных юрисдикций и трансграничные проекты) будут развиваться более динамично. Поэтому на повестке дня стоит вопрос о необходимости разработки общепризнанных международных стандартов осуществления таких проектов. В настоящее время они регулируются национальными нормативными актами, что, в условиях глобализации, тормозит их развитие. Особенно это актуально для трансграничных проектов, реализация которых затрагивает две и более страны. Отсутствие международных стандартов приводит к необходимости заключения межгосударственных соглашений, на что могут уходить многие годы и что тормозит развитие в первую очередь трансграничной торговли, а значит и мировой экономики. Представляется целесообразным

развитие регулирования, направленного на унификацию норм на международном уровне и использование соответствующих оговорок в национальном законодательстве в отношении трансграничных проектов. Возможна также разработка и применение стандартных условий контрактов для трансграничных проектов ГЧП по аналогии с INCOTERMS. Первые шаги на пути стандартизации и унификации осуществляются Международным центром ГЧП при Комитете группы специалистов ГЧП ЕЭК ООН. Касательно урегулирования споров, по крупнейшим проектам возможно создание арбитражных центров по примеру Арбитражного центра ГЧП при Китайской международной экономической и торговой арбитражной комиссии (CIETAC) для разрешения споров по проекту «Один пояс – один путь».

В качестве примера успешного российского проекта ГЧП, реализованного с привлечением международных инвесторов, в рамках диссертационного исследования был рассмотрен проект реконструкции и эксплуатации аэропорта «Пулково» в Санкт-Петербурге (договорная схема, изменение состава акционеров и схема финансирования приведены в прил. 12, прил. 13 и прил. 14).

Проект реконструкции аэропорта был запущен в 2007 г. в связи с тем, что старый аэропорт уже не справлялся с сильно увеличивающимся пассажиропотоком. Аэропорт является четвертым крупнейшим в России после трех аэропортов Московского авиационного узла. Проект был структурирован в течение 2-х лет, построен и введен в эксплуатацию в 2015 г. К реализации проекта были привлечены ведущие международные компании (например, ведущий немецкий профильный инвестор-оператор Fraport AG), а также крупнейшие российские и международные банки и институты развития (Банк ВТБ, ВЭБ, EBRD, IFC, ЕАБР). После запуска проекта в проект были привлечены ближневосточные инвесторы (Qatar Investment Authority, Kuwait Investment Authority, Mubadala, Mumtalakat), Baring Vostok, РФПИ и Российско-китайский инвестиционный фонд.

Реализация проекта с применением лучшего международного опыта позволила достичь всех целей, которые изначально ставились, без отвлечения бюджетных средств и с передачей коммерческих и операционных рисков частным инвесторам. Был создан объект авиационной инфраструктуры, соответствующий лучшим мировым стандартам. По итогам 2015 г., по мнению пассажиров, аэропорт Пулково стал лучшим аэропортом в Европе (Airport Council International), также была вручена национальная премия «Воздушные Ворота России». Проект сталкивался со сложностями во время реализации в силу своей уникальности, но они были успешно преодолены благодаря эффективной системе управления проектом.

Высокую эффективность проекта можно объяснить следующими факторами:

- наличие профессиональной команды по структурированию и подготовке проекта со стороны администрации г. Санкт-Петербурга;
- целенаправленное и осознанное развитие в городе государственно-частного партнерства с использованием лучшего зарубежного опыта;
- формирование региональной законодательной базы для реализации ГЧП проектов, значительно более раннее, чем в других регионах РФ;
- стремление города разделить риски реализации проекта с частным инвестором, обладающим профессиональной экспертизой, без отвлечения бюджетных средств;
- привлекательность объекта инвестиций и наличие интереса к проекту со стороны инвестиционного сообщества, в том числе – банков, несмотря на кризис.

3.3 Ключевые факторы эффективности реализации инфраструктурных проектов по моделям ГЧП – актуальность зарубежного опыта в России

Модель государственно-частного партнерства как способ финансирования проектов основана на принципах проектного финансирования. Поэтому, как и другие проекты, реализуемые на принципах проектного финансирования, в условиях изменчивости, проекты ГЧП требуют тщательного анализа различных сценариев развития как внешней, так и внутренней среды, которые характеризуют конкретный проект.

Как показывает международный опыт, эффективность как программы ГЧП, так и отдельных ГЧП проектов определяется (1) структурой рисков, сопровождающих проекты, которые могут быть как эндогенными, то есть внутренними по отношению к проекту, так и экзогенными, то есть внешними, и (2) способностью грамотно этими рисками управлять.

Отличием проектов ГЧП от других проектов, реализуемых на принципах проектного финансирования, является наличие одновременно государственного и частного партнеров как ключевых участников проекта. Данная характеристика проектов ГЧП предоставляет возможности для более грамотного управления инфраструктурным проектом через передачу части рисков от государства частным партнерам, которые могут ими лучше управлять. Вместе с тем, с позиций частных инвесторов, наличие такого сильного партнера как государство может означать более высокие политические риски для проекта и возможность его внезапной остановки по некоммерческим причинам. Это доказано многочисленными проектами, особенно в развивающихся странах, в которых отсутствует эффективная система государственного управления.

Опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в различных странах, как успешно развивающих эту модель сотрудничества государства и частного сектора в сфере инфраструктуры, так и делающих первые шаги, говорит о наличии следующих фундаментальных вопросов, которые

связаны с управлением рисками и нерешенность которых на этапе структурирования проекта может привести к его провалу:

- совместимость интересов государственного и частного партнера и их заблаговременное раскрытие;
- взаимная ответственность и гарантии обязательств;
- ритмичность сотрудничества;
- отношение государства к гибкости в меняющихся условиях.

Как показывает опыт таких стран как Великобритания, Франция и Канада, в проектах ГЧП принято оставлять за частным партнером те риски, которые связаны с исполнением проекта – проектирование, строительство объектов, их финансирование и эксплуатация. Государство же отвечает за своевременное выполнение процедур, связанных с различными регулятивными и политическими требованиями (при условии выполнения частным партнером всех установленных норм и правил) – своевременность оформления земельных участков, прохождения разрешительных процедур и др. Распределение таких рисков как коммерческие риски, макроэкономические риски и др. зависит от того, о каком объекте идет речь с точки зрения социальной значимости, а также от условий его реализации, включая возможности страхования. Например, в Канаде в условиях сурового климата и связанного с этим отсутствия возможностей по обеспечению доходности частного партнера только за счет использования данных объектов конечными потребителями государство может брать на себя риск загрузки объектов/ риск выручки и выплачивать инвестору «минимальный гарантированный доход» (МГД) при объективно недостаточной загрузке, не зависящей от частного партнера. Подобная программа предназначена для объектов высокой значимости для социально-экономического развития в условиях сурового климата и связана с отсутствием возможностей по обеспечению доходности частного партнера за счет использования данных объектов конечными потребителями. Таким образом, реализуется принцип социальной направленности модели ГЧП в Канаде, потому

что без необходимых мер поддержки частные инвесторы не стали бы вкладывать свои средства в инфраструктурные проекты в таких сложных условиях. С другой стороны, частные инвесторы, получая от государства поддержку на реализацию проектов, понимают свою ответственность и тоже берут на себя определенные не свойственные чисто коммерческим проектам обязательства, например, по повышению социальной инклюзивности населения в местах реализации проектов.

Как правило, эффективность программы ГЧП оценивается с точки зрения того влияния, которое она оказывает на привлечение частных инвестиций в инфраструктуру и повышение ее качества.

Анализируя значение различных факторов для развития инфраструктурного комплекса в целом, в первую очередь можно проверить связь уровня развития инфраструктуры с макроэкономическими показателями, которые, согласно классической экономической теории, влияют на уровень инвестиций в инфраструктуру – норма сбережения, государственные доходы и расходы, государственный долг, текущий счет.

В Табл. 5 для примера приведены показатели инфраструктурного разрыва и макроэкономические показатели по отдельным странам, относящимся к разным группам стран.

Таблица 5

Показатели инфраструктурного разрыва и макроэкономические показатели стран мира, 2019 г.

Страна	ИСР, %	ИИДН, долл. США	НС, %	ГДОХ, %	ГР, %	ГДОЛГ, %	БТС, %
Великобритания	5,3	870	13	36	39	85	-4
Франция	0,0	1 023	23	53	56	98	-1
США	37,5	931	19	29	36	109	-2
Канада	0,0	1 117	21	41	41	89	-2
Австралия	7,9	2 000	23	35	38	46	1

Страна	ИСР, %	ИИДН, долл. США	НС, %	ГДОХ, %	ГР, %	ГДОЛГ, %	БТС, %
Япония	3,3	1 103	28	34	38	238	4
Саудовская Аравия	20,0	507	34	31	36	23	6
Китай	6,6	607	44	28	34	53	1
Россия	53,6	265	27	36	34	14	4
Бразилия	62,1	256	12	32	38	89	-3
Индия	11,1	88	29	19	28	72	-1
ЮАР	41,9	179	15	29	35	62	-3
Казахстан	38,2	358	23	20	20	20	-4
Мексика	86,7	143	21	24	26	54	0
Аргентина	65,2	350	16	34	38	90	-1
Чили	22,2	380	19	23	26	28	-4
Индонезия	4,0	197	31	14	16	30	-3%
Филиппины	13,5	127	26	20	22	37	0
Нигерия	30,0	106	22	8	13	29	-4

Сокращения: ИСР – инфраструктурный разрыв (экономическая инфраструктура) в % (доля от потребностей в инфраструктурных инвестициях в 2020 г.), ИИДН – инфраструктурные инвестиции на душу населения, НС – норма сбережения в % от ВВП, ГДОХ – государственные доходы в % от ВВП, ГР – государственные расходы в % от ВВП, ГДОЛГ – государственный долг в % от ВВП, БТС – баланс текущего счета в % от ВВП

Источник: построено автором диссертационной работы на основе базы данных портала Global Infrastructure Hub ([Electronic resource]. URL: https://infracompass.gihub.org/) и данных Международного Валютного Фонда ([Electronic resource]. URL: https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending)

Приведенные данные свидетельствуют о следующем:

- Не всегда более высокие относительные уровни затрат (в расчете на душу населения) на инфраструктуру приводят к более низкому инфраструктурному разрыву (пример – Индонезия, Индия, Филиппины, где на

душу населения тратится существенно меньше средств, чем во многих других странах, а разрыв ниже, чем даже во многих развитых странах).

- Зависимость качества инфраструктуры, инфраструктурного разрыва, инфраструктурных затрат на душу населения, а также уровня развития инфраструктуры от нормы сбережения в конкретно взятой стране не наблюдается. Особенно отчетливо отсутствие данных зависимостей наблюдается в развитых странах, которые участвуют в глобальных потоках капитала.

- Что касается государственного участия в экономике (уровень доходов/ расходов, уровень государственного долга), то проследить однозначную зависимость, как это влияет на уровень недофинансирования и в целом уровень инфраструктурного развития, не представляется возможным одновременно по всем странам. Если обратиться к данным по Франции, то может показаться, что высокая доля государственного сектора положительно влияет на уровень развития инфраструктуры (нулевой инфраструктурный разрыв). С другой стороны, по группе развивающихся стран и стран с переходной экономикой можно даже заметить обратную зависимость, говорящую о том, что в этих странах преобладание государства в экономике негативно сказывается на инфраструктурном развитии. В связи с этим, на базе имеющихся статистических данных невозможно выявить зависимость развития инфраструктуры от преобладающей роли государства в экономике.

- Также, из приведенных данных не прослеживается зависимость инфраструктурного разрыва от уровня частных инфраструктурных инвестиций, взятых в изоляции от других параметров.

- В ведущих развитых странах вопросы инвестиций в инфраструктуру не стоят так остро, как в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Хотя есть и свои исключения – например, в США недофинансирование инфраструктуры по данным GIH составляет около 37,5%, а в Индонезии, наоборот – оно составляет всего около 4%, при том, что затраты

на инфраструктуру на душу населения в Индонезии на порядок ниже, чем в США.

Отсутствует однозначная прямая зависимость уровня развития инфраструктуры и ее недофинансирования от какого-то одного фактора, например, нормы сбережения. Более важными факторами в условиях рыночной экономики в данной сфере являются не монетарные факторы (хотя, безусловно, для финансирования проектов нужны средства и чем их больше, тем легче обеспечить соответствующий уровень), а отлаженная система управления инфраструктурным комплексом, включая инвестиционную составляющую и вопросы государственно-частного партнерства. В ее отсутствие даже при наличии существенных денежных ресурсов они могут быть потрачены без достижения необходимого результата. Для успешного развития инфраструктурных проектов в современных условиях, особенно с привлечением частного капитала, требуется соответствующая институциональная среда, которая влияет на эффективность инвестиционных затрат, а значит и на заинтересованность участников проектов к вложению средств. К ключевым вопросам институционального развития относятся:

1. Наличие сквозной системы стратегического планирования, учитывающей межотраслевые и межрегиональные связи.

2. Высокое качество планирования при формировании проектов и программ.

3. Эффективно функционирующие рыночные институты (вкл. судебную систему, прозрачность процедур, прозрачность рынка и др.).

4. Эффективный проектный цикл, внедрение лучших практик управления проектами, упор на грамотное структурирование проектов и постоянную их оценку в ходе реализации и после завершения.

5. Эффективная система отношений с бизнесом, с учетом ценностных различий, механизмы достижения консенсуса и минимизации противоречий.

Рассматривая факторы эффективной реализации программы ГЧП в контексте институциональной среды, необходимо уделить особое внимание месту и роли центров ГЧП в общей системе управления инфраструктурным развитием. Опыт многих стран, в том числе тех, которые были проанализированы в рамках данного исследования, говорит о том, что центры ГЧП призваны осуществлять функции, по которым в государственных органах власти существуют системные проблемы в связи с естественным отсутствием гибкости[124]. Центры ГЧП / инфраструктурные центры должны работать в виде гибкого агентства в рамках сильного министерства (возможно, как показывает опыт многих других стран, в рамках Министерства финансов и / или экономического развития). Данная модель является результатом практического поиска наилучшей формы деятельности для обеспечения независимости, объективности, соответствия государственным интересам в различных странах, включая Великобританию, Канаду и Францию. Изначально созданные центры ГЧП в этих странах подверглись реформированию и превратились в инструмент инфраструктурной политики. Это было достигнуто через объединение отдельных центров экспертизы в сфере ГЧП с подразделениями, которые отвечают в целом за инфраструктурное развитие. Различные исследования организации деятельности центров ГЧП в других странах[125] свидетельствуют о том, что, несмотря на возможное их разнообразие (а в некоторых странах и их отсутствие), наличие авторитетного ГЧП центра позволяет государствам использовать данные центры как эффективный институт управления сферой развития инфраструктуры в целом. Для этого центры ГЧП должны быть наделены конкретными полномочиями как по развитию сферы ГЧП, так и по согласованию всех крупных инфраструктурных проектов и не быть замкнуты только лишь на продвижении проектов ГЧП. Данные центры должны быть также

[124] The World Bank. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. (2007). Public-Private Partnership Units. Lessons for their design and use in infrastructure. p. 1

[125] См., например, OECD. (2010). Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures. 2010; UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2017). PPP Policy, Legal and Institutional Frameworks in Asia and the Pacific.

уполномочены аккумулировать всю связанную с инфраструктурными проектами информацию в национальном масштабе (что сейчас в России, как и во многих других странах, делается на добровольной основе и поэтому отсутствует возможность полного охвата данной сферы).

Как показывает современная российская практика, существует большой потенциал для совершенствования деятельности центра ГЧП в России, так как сегодня она больше сконцентрирована на проведении крупных ярких мероприятий, посвященных ГЧП модели, общению с экспертным сообществом и доведению его предложений до органов власти без обеспечения претворения их в жизнь.

Важность эффективной институциональной среды разделяют и различные международные организации и институты развития, такие как ЕБРР, Всемирный банк, Азиатский банк развития и другие. Они относят решение вопросов институционального развития и вопросов регулирования к числу наиболее важных вопросов, оказывающих существенное влияние на эффективность как отдельных проектов ГЧП, так и ГЧП программы в целом. Принципиальными вопросами успешного развития ГЧП с точки зрения Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР)[126] являются следующие:

1. В основе регулирования ГЧП должна лежать четкая политика участия частного сектора.

2. Законодательство, регулирующее ГЧП, должно быть надежной основой для реализации проектов.

3. ГЧП законодательство должно содержать четкие правила.

4. Правовая база ГЧП должна отличаться стабильностью и предсказуемостью.

5. Следует поощрять справедливость, прозрачность и доступность правил и процедур.

---

[126] EBRD Core Principles for a Modern Concessions Law – selection and justification of principles. [Electronic resource]. URL: https://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/coreprin.pdf

6. Законы, регулирующие ГЧП, должны соответствовать правовой системе страны и не противоречить другим законам.

7. Следует предусмотреть возможность заключения концессионных соглашений на основе проведения переговоров.

Другим важным вопросом, с которым иногда увязывается положительный или негативный результат программы ГЧП – вопрос о системе права: является ли используемая система права конкурентным преимуществом и фактором успеха для развития государственно-частного партнерства?

Достаточно часто можно встретить утверждение, что используемая в стране система права («Общее право» vs «Кодифицированное право») является одним из ключевых факторов в развитии и эффективности функционирования государственных институтов, что оказывает влияние на успешность проводимой социально-экономической политики, а, следовательно, и на результативность государственно-частного партнерства. Делается предположение, что в этом смысле система общего права имеет определенные преимущества. Проведенное диссертационное исследование опровергает этот тезис, так как Франция, страна с континентальной системой права, являет собой успешный пример страны, достигшей очень высоких позиций в различных мировых рейтингах, оценивающих социально-экономическое положение, в том числе, с точки зрения реализации на практике эффективных форм государственно-частного партнерства.

Несомненной является важность учета в структурировании проектов ГЧП правовой среды, в которой они реализуются. Континентальное право носит преимущественно нормативный характер, несмотря на наметившееся сближение с системой общего права по ряду вопросов. Поэтому перед применением моделей ГЧП требуется их кодификация. С одной стороны, это существенно ограничивает свободу действий экономических субъектов, особенно на региональном и местном уровнях. Представляется, что по этой причине государственно-частное партнерство получило активное развитие на

современном этапе в первую очередь именно в Великобритании, как стране общего права, которая могла внедрить схему ЧФИ (PFI) без издания специальных законодательных актов, а руководствуясь экономической целесообразностью и готовностью на местах к ее использованию. Только после масштабного развертывания в Великобритании похожие по экономической сути модели начали активно внедряться во Франции и в других европейских странах.

Вместе с тем, необходимость детальной проработки четкой правовой модели в континентальном праве имеет то преимущество, что при содержательном подходе может быть выработана модель, позволяющая избежать злоупотреблений и обеспечивающая более высокий уровень контроля и стабильности. Также, данный подход является более эффективным с точки зрения его масштабирования, особенно в среде, испытывающей дефицит высококвалифицированных кадров. По этой причине даже в английской модели ЧФИ соглашения о ГЧП должны были включать стандартные формулировки в соответствии со специально разработанными правилами, упоминавшимися выше (SoPC4), что можно рассматривать как сознательное отклонение от традиций общего права и особенно – от принципа свободы договора.

Указанные преимущества континентального права были очень хорошо продемонстрированы на примере Великобритании и Франции, когда в Великобритании используемая «предпочтительная» модель ГЧП оказалась малоэффективной, а во Франции аналогичные схемы ГЧП продолжают активно использоваться.

В Канаде, стране общего права, изначально скопированная английская модель ЧФИ подверглась переработке (особенно что касается обязательности оценки проектов на предмет VfM), позволившей избежать выявленных недостатков, и в настоящее время она успешно используется на практике. Отмеченная гибкость системы общего права позволяет быстро отказаться от модели, которая себя не оправдала и запустить новые схемы, без необходимости многолетних прений и формального прохождения законотворческих процедур.

Именно по этой причине Великобритания, несмотря на отказ от ЧФИ, продолжает оставаться одной из лидирующих стран в мире по уровню частных инвестиций в инфраструктуру.

Таким образом, эффективность программы ГЧП не зависит от того, какая правовая система используется. Можно учесть имеющиеся у разных правовых систем преимущества и недостатки, чтобы в конечном итоге это привело к положительному результату.

Несмотря на различные пути развития моделей ГЧП, которые были выбраны указанными тремя государствами в развитии ГЧП и разные правовые системы, они входят в число ведущих стран по показателям конкурентоспособности (в том числе, по уровню развития инфраструктурного комплекса). Такое положение в первую очередь связано с продуманной экономической политикой, в том числе, в вопросах привлечения частного капитала для развития страны, что выражается в привлекательных и эффективных формах государственно-частного партнерства.

Для целого ряда стран, включая Россию, дополнительным фактором успеха программы ГЧП может считаться успешное привлечение в страну иностранных инвестиций, наряду с которыми могут быть привлечены и современные технологии, для чего требуется обеспечить решение влияющих на иностранных инвесторов внешнеполитических вопросов, а также вопросов миграционной политики.

Зарубежная практика государственно-частного партнерства дает множество примеров как успешных, так и неудачных проектов, в том числе, в таких развитых странах как Великобритания, Канада и Франция, изучение опыта которых является важным для понимания причин их успехов или неудач.

К числу проблемных проектов ГЧП можно отнести такие крупные проекты в сфере инфраструктуры как: Евротоннель (существенное превышение первоначальной сметы и задержка ввода в эксплуатацию), мост Моранди в Генуе (обрушение), атомная электростанция в г. Фукусима (взрыв после цунами),

реконструкция метро в Лондоне (смещение графика строительства, банкротство проектной компании), целый ряд больниц в Великобритании (существенное превышение сметы) и другие.

Для целей проведенного исследования было проанализировано несколько зарубежных проектов, из которых в диссертации представлены результаты анализа по двум проектам как наиболее показательным примерам проблемного проекта и успешного проекта:

- строительство тоннеля из Франции в Великобританию под проливом Ла-Манш «Евротоннель» по модели концессии;
- строительство автотрассы А-25 в провинции Квебек (Канада) по модели концессии.

1. Проект строительства тоннеля из Франции в Великобританию под проливом Ла-Манш «Евротоннель»[127] (договорная схема и схема финансирования приведены в прил. 15 и прил. 16)

Проект сопровождался проблемами с самого начала строительства. С одной стороны, это связано с новизной многих работ, которые необходимо было осуществлять в отсутствие апробированных технологий. Вместе с тем, нельзя преуменьшать и значение подконтрольных менеджменту факторов, которым не было уделено достаточное внимание на этапе подготовки к осуществлению проекта. Так, прогнозы по спросу на услуги тоннеля были завышены в два раза из-за недостаточного учета конкуренции. В связи с этим в первые годы операционной деятельности проект испытывал серьезный дефицит и невозможность справиться с долговой нагрузкой. Финансовое закрытие было осуществлено до утверждения бюджета и завершения проектирования.

[127] Здесь и далее использованы следующие источники: Telegraph, 06.05.2019. 25 things you might not have known about the Channel Tunnel. [Electronic resource]. URL: https://www.telegraph.co.uk/travel/destinations/europe/france/articles/channel-tunnel-facts/; CNN, 04.05.2019. How the Channel Tunnel changed Europe forever. [Electronic resource]. URL: https://edition.cnn.com/travel/article/channel-tunnel-anniversary/index.html; BBC, 25.05.2007. Eurotunnel 'saved' by investors. [Electronic resource]. URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6693897.stm; NY Times, 11.06.2005. Chief of Eurotunnel Quits Amid Turmoil on Board. URL: https://www.nytimes.com/2005/06/11/business/worldbusiness/chief-of-eurotunnel-quits-amid-turmoil-on-board.html; Calais Research. Eurotunnel. [Electronic resource]. URL: https://calaisresearch.noblogs.org/eurotunnel/

Отсутствовали механизмы управления рисками – строительными, коммерческими, финансовыми, операционными и другими. В результате тоннель постоянно сталкивался с какими-то происшествиями, оказывавшими негативное влияние на график реализации проекта: неритмичное рытье тоннеля с двух сторон, происшествия, связанные с охраной труда, пожары уже после ввода в эксплуатацию, выход из строя поездов и др. Это привело к тому, что ввод тоннеля в эксплуатацию по сравнению с графиком реализации проекта был задержан на 1,5 года с существенным превышением первоначального бюджета. Такие результаты связаны, в том числе, и с первоначальной финансово-правовой схемой проекта, в которой и учредителями и строительными подрядчиками были одни и те же строительные компании. Еще одним важным негативным фактором, оказавшим влияние на негативные результаты с точки зрения сроков ввода и большого перерасхода средств стали политические факторы, своего рода эйфория, когда финансирование проекта началось задолго до завершения его анализа.

2. Строительство автотрассы А-25 в провинции Квебек в Канаде[128] (договорная схема и схема финансирования приведены в прил. 17 и прил. 18)

Благодаря использованию модели ГЧП, выбранной после проведения сравнительного анализа, было сэкономлено более 226 млн долл., а ввод объекта в эксплуатацию был ускорен более, чем на два года. Проект позволил улучшить движение между Монреалем и Лавалем и способствовал ускорению их экономического развития. Отношение последующих экономических эффектов к затратам на проект (cost/benefit ratio) составляет 3,4.

Немаловажное значение в эффективности проекта играли прозрачные и непредвзятые конкурсные процедуры. В конкурсе на заключение соглашения о

[128] Здесь и далее использованы следующие источники: Transports Quebec. Value for money report, Autoroute 25; APEC Infrastructure Public-Private Partnership Case Studies of APEC Member Economies. 21st Finance Ministers' Meeting Beijing, China, 21-22 October 2014

ГЧП четыре заявки прошли пред-квалификацию, а трем, набравшим максимальное количество баллов, были направлены запросы на предоставление конкурсных предложений (request for proposals, RFP). По результатам отбора был отобран концессионер Concession A25 S.E.C.

Другой важной особенностью данного проекта, как и других канадских проектов, была объективная оценка показателя VfM, на основе которого принималось решение об использовании определенной модели ГЧП (расчет приведен в прил. 19).

Еще одним из фактором эффективности проекта стало взвешенное распределение рисков между сторонами соглашения. Впервые в истории провинции риски создания транспортных объектов и изменения их стоимости легли на частную сторону.

Другими факторами эффективности данного проекта являются:

- открытость государственной стороны и предоставление проекта соглашения на этапе RFP;
- сочетание гибкости и контроля за соблюдением стандартов;
- структурирование частной стороной процессов таким образом, чтобы присутствовал объективный критерий оценки результата;
- наличие независимого объективного советника, который участвует во всех коммуникациях с государственной стороной;
- стандартизация документации.

Приведенный выше анализ развития ГЧП в зарубежных странах и в России свидетельствует о том, что для повышения роли ГЧП, в том числе в повышении научно-технического уровня, а значит и его влияния на конкурентоспособность России необходимо вести работу по целому ряду направлений, наиболее важными из которых представляются следующие:

1. Государственное управление сферой ГЧП. Несмотря на то, что существует ответственное за развитие ГЧП министерство (Министерство экономического развития), и на региональном / муниципальном уровнях также

созданы уполномоченные органы, работа по развитию модели ГЧП и вовлечению ее в развитие инфраструктурного комплекса не дает ожидаемой отдачи. По-прежнему отсутствует сильный центр ГЧП, который был бы уполномочен осуществлять функции, по которым в государственных органах власти существуют системные проблемы в связи с естественным отсутствием гибкости (как это было сделано в других странах). Несмотря на неудавшийся эксперимент по размещению центра ГЧП в рамках корпорации развития ВЭБ (которая по многим проектам является конкурирующей организацией коммерческим банкам с государственным участием), в 2019 г. уже обновленная государственная корпорация ВЭБ.РФ зашла в качестве участника в некоммерческий центр развития ГЧП, конечно же, повысив его статус, но при этом не прибавив никаких новых полномочий, а, скорей, наоборот. Представляется, что центр ГЧП должен работать в виде гибкого агентства в рамках сильного министерства (возможно, как показывает опыт многих других стран, в рамках Министерства финансов) и должен быть наделен конкретными полномочиями как по развитию сферы ГЧП, включая проработку законодательных инициатив в данной сфере, так и по согласованию всех крупных инфраструктурных проектов, а также отвечать за сбор всей связанной с ними информации в национальном масштабе. Сейчас это делается на добровольной основе и поэтому отсутствует возможность полного информационного охвата проектов ГЧП. Возможно, необходимо изменить название центра на другое, одновременно с расширением сферы ответственности, как это было сделано в Великобритании, Франции и Канаде, чтобы он покрывал все инфраструктурные проекты и не был нацелен только на продвижение проектов ГЧП. Сегодня, как было отмечено выше, деятельность центра ГЧП в России больше сконцентрирована на проведении крупных ярких мероприятий, общению с экспертным сообществом и донесению мыслей экспертного сообщества до органов власти без обеспечения их претворения в

жизнь, что можно увидеть на очень вялом развитии законодательства в данной сфере.

2. Информационная закрытость (отсутствие официальной актуальной точной информации по количеству проектов ГЧП, объемам инвестиций и полной информации по самим проектам) не способствует развитию рынка ГЧП и требует своего улучшения наряду с формированием системы управления развитием инфраструктурного комплекса. Несмотря на то, что Национальным центром ГЧП проведена большая работа и построена платформа РОСИНФРА (https://rosinfra.ru/), нацеленная на сбор и систематизацию всей информации о проектах ГЧП в России, что само по себе является шагом в верном направлении и отличается в положительную сторону от практики многих зарубежных стран, данный инструмент пока не является «обязательным» к применению органами власти. Информация, собираемая Национальным центром ГЧП, с одной стороны, помогает хоть немного сориентироваться в сфере ГЧП, а с другой стороны, она содержит не полную и не всегда актуальную информацию по проектам и претерпевает постоянные уточнения.

3. Система планирования, включая научно-техническое развитие страны. В целом требует существенного совершенствования область стратегического планирования на государственном уровне, особенно в части развития инфраструктурного комплекса. Те планы, которые выпускаются, например, по национальным проектам, зачастую оторваны от жизни и не включают в себя проработанные инвестиционные идеи. Они не могут служить надежным инструментом развития инфраструктурного комплекса и не выполняются на регулярной основе. Показательный пример этого содержится в оценке исполнения бюджета по национальным проектам, проведенной Счетной Палатой РФ в ноябре 2020 г., из которого следует, что по состоянию на 1 ноября они выполнены на 70%[129]. Детальный анализ проблем, связанных с реализацией

[129] Счетная палата Российской Федерации. Исполнение расходов бюджета на нацпроекты за 10 месяцев составило 70%. // Счетная палата Российской Федерации, 10.11.2020 – [Электронный ресурс]. URL: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07366981.2020.1846863?scroll=top&needAccess=true

национальных проектов содержится в статье «Национальные проекты России: проблемы и решения»[130].

4. Регулирование и судопроизводство – недостатки как законодательной базы, регулирующей ГЧП, так и судебной системы (данные вопросы были детально проанализированы автором исследования в монографии «Государственно-частное партнерство: мировой опыт и правовое регулирование в Российской Федерации»[131] и многие из приведенных в данном исследовании проблем до сих пор не решены).

5. Подготовка проектов. Не решаются вопросы проработки проектов и их предложения финансирующим организациям. В отличие от других стран, не составляется перечень проектов на среднесрочную перспективу, которые могут быть реализованы по схеме ГЧП, чтобы можно было привлечь инвесторов для решения задач инфраструктурного развития. Это подменено «частной инициативой» (не в том смысле, какой вкладывается в данное понятие за рубежом), когда сами инвесторы предлагают реализовать проекты (за рубежом это называется «unsolicited proposals» или незапрошенные предложения). В последние 3 года данный механизм применяется в России более, чем в 50% проектов. Как показывает практика, за рубежом данная схема используется очень редко в силу коррупциогенных рисков (согласно отчету Всемирного банка, в 2017 г. незапрошенные предложения использовались в 14% проектов, а в 2018 г. к ним прибегали лишь в 5% новых проектов ГЧП[132]), а в таких развитых странах как Канада, Великобритания и Франция практически не встречается. Считается, что правительство само должно решать, какие проекты по каким моделям реализовывать и частный сектор не должен оказывать на эти процессы влияния. Это особенно актуально в научно-технической области (инновациях),

---

[130] Бедняков, А.С., Миэринь, Л.А. Национальные проекты России: проблемы и решения. Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. №4 (118). С. 20-25

[131] Бедняков А.С. Государственно-частное партнерство: мировой опыт и правовое регулирование в Российской Федерации. Москва, 2017

[132] International Bank for Reconstruction and Development. (2020). Benchmarking 2020 Infrastructure Development. // IBRD, The World Bank, p. 66

где государственные расходы носят долгосрочный характер и риски неудачи проектов выше, чем в классических отраслях с их традиционными технологиями. Российская система «частной инициативы», без тщательного анализа со стороны государственных органов власти (в силу отсутствия времени и необходимых ресурсов), подменяет собой систему государственного планирования. В отсутствие сбалансированных планов развития инфраструктурных объектов органам власти сложно провести объективную оценку предложений частных инвесторов и их уместность с точки зрения стратегических целей, даже если на первый взгляд такие проекты кажутся полезными. Поэтому, данный процесс превращается в бюрократический обмен информацией, и выбор или отклонение того или иного проекта является случайностью, а не хорошо продуманным решением, основанным на оценке сравнительных преимуществ. А сама методика такой оценки носит технический характер и легко может быть подстроена под «нужды» конкретного чиновника.

6. Наличие нерешенных мотивационных и аксиологических проблем, которые не позволяют привлечь в сферу ГЧП инвесторов, готовых взять на себя определенные риски.

7. Нарастание геополитических вызовов, которые не позволяют привлечь в инфраструктурный сектор иностранные инвестиции и таким образом повысить конкуренцию в данной сфере, а также привлечь новые знания, компетенции и технологии, прошедшие апробацию за рубежом. Особенно негативное влияние санкционный режим оказывает на научно-техническую кооперацию России с остальным миром.

Хотелось бы отдельно отметить, что пока что на государственном уровне не было проведено ни одной масштабной оценки эффективности реализации проектов ГЧП. Впервые в ноябре 2020 г. Счетная палата подготовила отчет, посвященный реализации ГК «Автодор» всего лишь двух пилотных проектов и

подвергла их критике[133] (по многим пунктам не объективной, так как озвученные проблемы относились к системе государственных закупок, а не к особенностям реализации концессионных соглашений). В отчете остались не раскрытыми вопросы реальной ценности и реального сравнительного преимущества для государства, а также результативности для конкретных инвесторов. Представляется необходимым на регулярной основе проводить оценку VfM проектов ГЧП (перед принятием решения о реализации и после реализации – фактической против запланированной), оценку прибыльности таких проектов для инвесторов и публиковать данные результаты на регулярной основе для того, чтобы сделать данный рынок цивилизованным и прозрачным. Необходимо решать методологические вопросы того, как правильно считать сравнительное преимущество для всех проектов ГЧП, чтобы данный инструмент давал объективную картину планируемых и получаемых результатов, а не был формальным упражнением в рамках закона N 224-ФЗ[134].

С учетом проведенного анализа состояния сферы ГЧП в России в настоящее время и зарубежного опыта, как положительного, так и отрицательного, можно сформулировать ключевые принципы формирования стратегии инфраструктурного развития в России с применением модели ГЧП.

В первую очередь, требуется построить макроэкономическую модель экономики, учитывающую взаимное влияние различных отраслей друг на друга (например, используя модели межотраслевого баланса). Необходимо обозначить целевые показатели экономического роста и социального развития (принимая во внимание возрастающие потребности населения с учетом роста уровня жизни в

---

[133] Счетная палата Российской Федерации. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности применения и реализации Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» концессионных соглашений «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» и «Строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск (обход г. Одинцово) в 2015–2019 годах и истекшем периоде 2020 года». Счетная палата Российской Федерации, 2020.

[134] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

других странах) на среднесрочную и долгосрочную перспективу, отталкиваясь от сегодняшнего положения и учитывающих те факторы / вызовы мировой экономики, которые были приведены ранее (прил. 9). На основе данных целевых показателей необходимо определить потребности в расширении производственных и непроизводственных мощностей, а также параметры инфраструктуры, требуемой для достижения сбалансированного социально-экономического роста. Отталкиваясь от целевых показателей по инфраструктурному развитию и с учетом доступных в бюджете источников (как собственных, так и заемных), необходимо определиться с уровнем частных инвестиций, требуемых для достижения установленных целевых показателей. Данный уровень может задаваться в виде переменной величины, которая меняется по годам в зависимости от наличия средств в государственном бюджете на реализацию инфраструктурных планов. Важно отметить, что уровень частных инвестиций в инфраструктуру может отличаться по отраслям (социальная сфера, ЖКХ, дорожное строительство и т.д.).

Целевые уровни частных инфраструктурных инвестиций будут являться отправной точкой в стратегических планах, связанных с привлечением этих средств. Как было описано выше, необходимо сформулировать мероприятия по улучшению ситуации в различных областях, связанных с управлением ГЧП как институтом общественных отношений (подчиненность Центра ГЧП или Центра инфраструктурного развития и его функционал), с управлением отдельными проектами (включая их подготовку, анализ развития и контроль), с регулированием, с кадровым обеспечением в государственных органах власти, с улучшением инвестиционного климата для привлечения иностранных инвестиций и с взаимодействием с бизнесом.

В рамках разрабатываемой стратегии также необходимо четко сформулировать вопросы долгосрочного использования предпочтительных моделей ГЧП (таких как концессии, соглашения с платой за доступность, гибридные модели, возможно, другие), уровень предельного использования не

запрошенных предложений, который в настоящее время является непомерно высоким.

В стратегии инфраструктурного развития необходимо учесть тенденции по декарбонизации и посвятить этому отдельную главу, в которой раскрываются вопросы применения новых технологий в различных отраслях инфраструктурного комплекса, нацеленных на снижение вредных выбросов и целевые установки по этому вопросу, увязанные с принятыми обязательствами России по декарбонизации.

Также, стратегия инфраструктурного развития должна раскрывать принципиальные подходы к государственной поддержке инфраструктурных проектов, включая проекты ГЧП с четкими целевыми установками.

Схематично описанные подходы к стратегии инфраструктурного развития приведены на Рис. 15.



Рис. 15. Стратегия инфраструктурного развития – ключевые элементы

Источник: построено автором диссертационной работы

Разработанную с учетом данных принципиальных положений стратегию инфраструктурного развития России необходимо вынести на обсуждение

профессионального сообщества и утвердить в короткие сроки. На основе утвержденной стратегии разрабатываются дорожные карты по всем вопросам, отраженным в ней с обозначением мероприятий, сроков их выполнения и ответственных руководителей на уровне Правительства РФ.

Выводы по главе 3

1) Развитие сотрудничества государства и частных лиц в России началось существенно позже, чем в ведущих европейских странах, что было обусловлено историческими, в первую очередь военно-политическими причинами. Отдельные элементы модели государственно-частного партнерства в России зарождаются в конце XIX в. в связи с активным развитием инфраструктуры, в первую очередь железнодорожной. В период НЭПа в Советской России находит применение форма концессии, однако это носило кратковременный характер. Основной импульс развития ГЧП получает в связи с кардинальными изменениями в общественном устройстве после распада СССР и переходом к рыночной экономике.

2) Несмотря на формальную политическую поддержку, модель ГЧП пока не вносит серьезного вклада в развитие экономической инфраструктуры в России, что связано с целым рядом проблемных моментов: недостаточно эффективное законодательство, отсутствие надежной системы инфраструктурного планирования с включением в нее инструментов ГЧП, слабая система государственных институтов, включая судебную систему, отсутствие хорошо проработанных проектов, недостаточное количество высококвалифицированных специалистов в области ГЧП, ценностные проблемы сотрудничества государства и бизнеса.

3) В последнее время повышается роль трансграничных инфраструктурных проектов, что особенно актуально для России в условиях беспрецедентного санкционного давления и необходимости кардинальной

переориентации торговых потоков с запада на восток и юг. У России уже имеется хороший опыт по реализации такого рода проектов, в том числе с участием иностранных инвесторов, с применением инструментария ГЧП. Сейчас стоит задача по масштабированию данной практики для обеспечения решения стратегических задач в области инфраструктурного строительства, нацеленных на обеспечение устойчивости экономики в сложных геополитических условиях.

4) Ключевым вопросом эффективности программ и проектов ГЧП является вопрос управления рисками. Пример Великобритании подтверждает, что недостаточное внимание к данной теме и недостаточный уровень финансового контроля может привести к дискредитации модели ГЧП. Это связано с тем, что факторы эффективности проектов ГЧП полностью коррелируют с рисками. Чем на более высоком уровне находится управление рисками, тем больше вероятность планомерной реализации проектов и достижения целей, которые ставятся перед государственно-частным партнерством – на макроуровне и на уровне отдельных проектов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведения сравнительного исследования, посвященного развитию государственно-частного партнерства в Российской Федерации и за рубежом, а также потенциалу дальнейшего использования модели ГЧП в России сделаны следующие выводы:

1) Научное обоснование феномена государственно-частного партнерства и причин его активизации на современном этапе:

- Государственно-частное партнерство как институт сотрудничества государства с частными акторами для развития инфраструктуры имеет большую предысторию. Прообразы многих современных моделей ГЧП, в первую очередь – концессий, можно наблюдать, начиная с античных времен.

- Инфраструктура является определяющим фактором социально-экономического развития и конкурентоспособности государства. Значимость инфраструктурного комплекса в наше время диктуется также вопросами обеспечения устойчивого развития в соответствии с целями устойчивого развития ООН. Наличие надежной и качественной инфраструктуры помогает странам с минимальным потерями преодолеть кризисные периоды и обеспечить ускоренные темпы роста в периоды оживления мировой экономики.

- На современном этапе обращение правительств к государственно-частному партнерству было обусловлено глобальным энергетическим кризисом и последовавшим за ним кризисом государственного управления в развитых странах в 70-х гг. XX в. (в первую очередь в Великобритании). В новых экономических условиях модель «государственного администрирования» оказалась неспособна активно развивать инфраструктуру, являющуюся фундаментом экономики и международной конкурентоспособности страны. В связи с критическим осмыслением применявшихся ранее моделей экономического управления и использованием инструментов экономической политики, предложенных экономическими школами, государственно-частное

партнерство является научно-обоснованным и закономерным воплощением политики «нового государственного управления» в сфере инфраструктурного развития.

- Один из важных вопросов, связанных с необходимостью использования ГЧП – постоянное сокращение бюджетных возможностей и отсутствие демократических механизмов «изъятия излишков» ресурсов из частного сектора. Вместе с тем, ГЧП обосновывается не только вопросами недостатка инвестиционных ресурсов, а и вопросами эффективности их использования (что, очевидно, влияет на их доступный объем) и необходимостью привлечения инноваций, а также заимствования характеристик клиентоориентированности и гибкости из частного сектора. Помимо указанных предпосылок, как показало исследование, определяющим фактором для реального перехода от системы государственной бюрократии к модели «нового государственного управления» является наличие политической воли и готовности к осуществлению радикальных изменений, даже при наличии риска ошибок и связанных с этим социальных последствий.

- Ключевые характеристики современных форм государственно-частного партнерства как особой формы сотрудничества государственных структур с частным сектором включают: договорной характер отношений, долгосрочный характер сотрудничества, общественная значимость проектов, объединение ресурсов, разделение рисков и результатов, эффективность, отсутствие возможностей решить задачи без такого партнерства. На базе этих характеристик автором исследования предложено определение ГЧП и построена стратегическая модель ГЧП.

2) Сравнительный анализ масштаба и особенностей использования модели ГЧП в инфраструктурном комплексе зарубежных стран:

- На примере трех развитых стран (Великобритания, Канада, Франция), относящихся к разным правовым моделям и имеющим другие важные отличия, показано, что государственно-частное партнерство может играть

весомую роль в развитии инфраструктурного комплекса страны, что напрямую сказывается на уровне конкурентоспособности государства. Для этого необходимо, чтобы государством как ведущим субъектом возникающих отношений были созданы оптимальные условия для задействования потенциала ГЧП, в первую очередь – сформированы необходимые рыночные институты для обеспечения эффективного управления сферой ГЧП и внедрено эффективное регулирование. Именно эти факторы являются наиболее важными с точки зрения инфраструктурного развития государств. При этом зарубежный опыт показывает, что для достижения положительного результата недостаточно просто копировать стандартные схемы, используемые другими странами, какими бы сходствами они не характеризовались, и необходимо учитывать страновые особенности.

- Как показывает рассмотренный опыт передовых стран, управление инфраструктурным комплексом с применением модели ГЧП имеет много сходств, таких как: плановый характер, наличие стратегии, эффективная нормативная база, сильная система управления проектами, цикличный характер инвестиций и др., и преследует одинаковые цели. Оно может отличаться от страны к стране, в первую очередь правовыми системами и традициями, а также – разными походами к роли и месту центров ГЧП в развитии инфраструктуры.

3) Состояние и основные тенденции развития государственно-частного партнерства в России:

- Потенциал ГЧП в России не раскрыт, о чем свидетельствует относительно небольшой объем средств, направляемых на развитие инфраструктуры из частных источников. Такие примеры в основном сосредоточены в нескольких ведущих центрах, но модель ГЧП не применяется в общенациональном масштабе. Сказываются объективные и субъективные причины. Для разрешения данной ситуации, являющейся тормозом для развития инфраструктурного комплекса в условиях объективных ограничений государственного бюджета необходимо кардинально поменять отношение к

развитию государственно-частного партнерства, в первую очередь – создать единый центр, ответственный за развитие всего инфраструктурного комплекса (в настоящее время его роль рассредоточена по многим министерствам и ведомствам). Такой мега-инфраструктурный центр (по аналогии с Банком России в банковской сфере) должен будет, в том числе, заниматься вопросами использования инструментария ГЧП, когда это приносит реальную выгоду государству.

4) Роль иностранных инвестиций в реализации ГЧП-проектов в России, актуальность ускоренного развития трансграничных проектов ГЧП:

- Как показывает практика многих стран, в первую очередь развивающихся стран и стран с переходной экономикой, большую роль в реализации инфраструктурных проектов, в том числе по модели ГЧП, играют иностранные инвестиции. По результатам проведенного исследования можно утверждать, что в России имеется успешный опыт привлечения иностранных инвесторов в проекты государственно-частного партнерства. Однако, большая часть таких проектов носит узкоспециализированный характер и реализована в транспортной отрасли, а большая часть иностранных инвесторов связана с западными, так называемыми «недружественными», странами. В текущих геополитических условиях, с учетом положительного вклада иностранных инвестиций в развитие инфраструктурного комплекса и для замещения уходящих с российского рынка западных инвесторов, требуется обеспечить привлечение новых иностранных инвесторов, представляющих «дружественные» страны и запускать новые инфраструктурные проекты, в том числе трансграничные. Решение этой задачи повысит устойчивость российской экономики за счет развития торговых связей в рамках уже существующих экономических союзов, таких как ЕАЭС, а также за счет привлечения новых торговых партнеров из дружественных стран Востока и Юга.

5) Рекомендации по использованию ГЧП в модернизации инфраструктурного комплекса России:

- Потенциал государственно-частного партнерства для развития инфраструктуры с привлечением частного капитала может быть задействован при условии включенности системы управления ГЧП в общую систему развития инфраструктурного комплекса. Это относится как к самим проектам ГЧП, так и к институциональной системе, включая роль и полномочия центров ГЧП.

- Для обеспечения непрерывного развития высококачественной инфраструктуры необходимо построить сквозную систему стратегического планирования, обеспечивающую увязку различных инфраструктурных планов (отраслевых, региональных, федеральных). Этот процесс должен управляться из единого центра, с учетом различных прямых и косвенных эффектов на экономику.

- Для достижения поставленных целей по развитию инфраструктуры (объемы, сроки) в быстроменяющейся среде, в том числе, с привлечением частных акторов, необходимо сформировать сбалансированную комплексную систему государственной поддержки инфраструктурных проектов. Данная система должна учитывать как внутренние, так и внешние проблемы, потребности и ограничения, а также должна быть основана на объективных экономических показателях, отражающих вклад каждого инфраструктурного проекта в экономику страны/ его добавленную стоимость. Опыт зарубежных стран показывает, что для обеспечения развития конкуренции государственная поддержка проектов осуществляется в кризисные периоды, что диктуется соответствующими международными торговыми соглашениями. К основным общепринятым инструментам государственной поддержки относятся: государственные гарантии, государственные субсидии, частичное государственное финансирование, льготы, косвенная поддержка, а также различные нефинансовые меры поддержки.

- Целенаправленное развитие программы ГЧП способствует улучшению институциональной среды, так как для привлечения частных инвесторов необходимо повышать эффективность функционирования

государственных институтов и внедрять новые процессы в виде нового регулирования, отвечающего запросам рыночных субъектов.

- Один из ключевых вопросов, который требует особого внимания при развитии ГЧП – это вопрос управления рисками. Опыт зарубежных стран говорит о том, что недостаточное внимание к данной теме тормозит развитие ГЧП, а в некоторых случаях дискредитирует рассматриваемую модель сотрудничества государства и частных лиц. Сделанные выводы применимы и к России. Поэтому на государственном уровне данному вопросу необходимо уделить особое внимание и вместо технократических и упрощенных подходов следует разработать надежную методологию, которая могла бы использоваться участниками ГЧП проектов. Особенно это относится к органам власти на местах, у которых часто отсутствуют необходимые ресурсы для такой работы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые документы

1. Модельный закон СНГ от 28.11.2014 "О публично-частном партнерстве" (Принят 28.11.2014 Постановлением 41-9 на 41-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ). [Электронный ресурс]. URL: Consultant.ru›cons/cgi/online.cgi?req=
2. Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 N 708 "О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности" // СЗ РФ. 2015. N 30. Ст. 4587. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183055/
3. Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р "Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г. " // СЗ РФ. 2018. N 42 (ч. II). Ст. 6480. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308743/
4. Федеральный закон от 01.05.2022 N 126-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". (принят Государственной Думой 21.04.2022) // СЗ РФ. 2022.N18. Ст. 3012. [Электронный ресурс]. URL: http:// http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_416185/?ysclid=l44g80o5bu
5. Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (принят Государственной Думой 01.07.2015) // СЗ РФ. 2015.N29 (ч.I). Ст. 4350. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

6. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд " (принят Государственной Думой 22.03.2013) // СЗ РФ. 2013. N 14. Ст. 1652. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_144624/
7. Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении" (принят Государственной Думой 23.11.2011) // СЗ РФ. 2011. N 50. Ст. 7358. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ 122867 /
8. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (принят Государственной Думой 06.07.2005) // СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3126. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/
9. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (принят Государственной Думой 22.05.1998) // СЗ РФ. 1998. N 26. Ст. 3009. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ 19109/
10. Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" (принят Государственной Думой 12.07.1996) // СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4137. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/
11. Федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" (принят Государственной Думой 20.03.1996) // СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10148/
12. EU Competition Law. Rules applicable to State Aid. [Electronic resource]. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/state_aid_15_04_14_en.pdf

13. HM Treasury (2012). Standardisation of PF2 Contracts. [Electronic resource]. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF
14. HM Treasury. (2007). Standardisation of PFI Contracts. Version 4. [Electronic resource]. URL: https://www.ncleg.gov/documentsites/committees/LSCPPP/12-15-2010/HM_treasury_standard_pfi_contract.pdf
15. Treaty on the Functioning of the European Union. [Electronic resource]. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT

Официальные документы

16. Конференция Организации Объединенных Наций по Торговле и Развитию (ЮНКТАД). Доклад о мировых инвестициях 2020. Международное производство после пандемии. Основные тезисы и обзор. ООН, 2020
17. Министерство экономического развития Российской Федерации. О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Информационно-аналитический обзор, 2020.
18. Счетная палата Российской Федерации. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности применения и реализации Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» концессионных соглашений «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» и «Строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск (обход г. Одинцово) в 2015–2019 годах и истекшем периоде 2020 года». // Счетная палата Российской Федерации, 2020.

19. Счетная палата Российской Федерации. Исполнение расходов бюджета на нацпроекты за 10 месяцев составило 70%. // Счетная палата Российской Федерации, 10.11.2020. [Электронный ресурс]. URL: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07366981.2020.1846863?scroll=top&needAccess=true (accessed: 01.01.2021)
20. APEC. (2014). APEC Infrastructure Public-Private Partnership Case Studies of APEC Member Economies. 21st Finance Ministers' Meeting Beijing, China, 21-22 October.
21. EBRD Core Principles for a Modern Concessions Law – selection and justification of principles. [Electronic resource]. URL: https://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/coreprin.pdf
22. HM Treasury. (2020). National Infrastructure Strategy. HM Treasury
23. HM Treasury. (2020). The Green Book. Central government guidance on appraisal and evaluation. HM Treasury.
24. HM Treasury. Infrastructure Finance Review. (2019). Consultation. HM Treasury.
25. HM Treasury. (2019). Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 Summary Data. HM Treasury.
26. Infrastructure and Projects Authority. (2020). About the IPA. IPA.
27. Infrastructure Canada. (2020). Departmental Results Report 2019-2020. // Infrastructure Canada.
28. Infrastructure Canada. (2018). Investing in Canada — Canada's Long-Term Infrastructure Plan. Infrastructure Canada.
29. International Bank for Reconstruction and Development. (2020). Benchmarking 2020 Infrastructure Development. IBRD, The World Bank.
30. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. (2013). Public-Private Partnerships in developing countries: a systematic literature review. Policy and Operations Evaluation Department.

31. Mission d’appui au financement des infrastructures, Direction générale du Trésor. (2019). Rapport Annuel 2019. FinInfra.
32. National Audit Office. (2015). UK Guarantees Scheme for Infrastructure. NAO.
33. National Infrastructure Commission (UK). (2018). National Infrastructure Assessment.
34. OECD. Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures. (2010). OECD, Paris.
35. OECD. (2008). Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, Paris
36. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. (2007). Public-Private Partnership Units. Lessons for their design and use in infrastructure. The World Bank, Washington DC.
37. Revoltella D., Brutscher P., Tsiotras A., Weiss C. (2016). Infrastructure Investment in Europe and International Competitiveness. European Investment Bank, Brussels.
38. Schwab K. (2019). The Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum. Davos.
39. Transports Quebec. (2007). Value for Money Report A-25. Transports Quebec/
40. UNCTAD. (2021). World Investment Report 2020. International Production Beyond the Pandemic. United Nations. Geneva.
41. UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2017). PPP Policy, Legal and Institutional Frameworks in Asia and the Pacific. UNESCAP, Bangkok/

Монографии и диссертации

42. Бедняков А.С. Государственно-частное партнерство: мировой опыт и правовое регулирование в Российской Федерации. — М.: Издательский Дом «Библио-Глобус», 2017 — 150 с.

43. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика. — М: Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010 — 287 с.
44. Гэлбрейт, Дж. Общество изобилия. (The Affluent Society, 1958) — М.: Олимп-Бизнес, 2018. — 404 с.
45. Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. — The World Bank, 2010 — 149 с.
46. Иванов О.В. Государственно-частное партнерство как инструмент развития инфраструктуры и модернизации экономики (опыт стран Азиатско-Тихоокеанского региона). — М.: Издательство «МГИМО-Университет», 2019 — 300 с.
47. Иванов О.В. Механизмы государственно-частного партнерства в экономической политике России. — М: МГИМО-Университет, 2018 — 408 с.
48. Ильясов Р.С. Государственно-частное партнерство - Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» — М.: Гелиос АРВ, 2016 — 495 с.
49. Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. — М.: Эксмо, 2007 — 960 с.
50. Кейнс Дж. М. Экономические последствия Версальского договора. Избранные произведения / Пер. с англ. — М.: Экономика, 1993 — 540 с.
51. Клинова, М. В. Государство и частный капитал: от теории к практике взаимодействия в европейских странах / М. В. Клинова. – Москва: Магистр, 2011. – 397 с. – ISBN 978-5-9776-0188-7.
52. Лист Ф. Национальная система политической экономики. — М.: Европа, 2005 — 382 с.
53. Маркс К. Гражданская война во Франции в 1871 г. — М., Ленинград: Государственное издательство, 1926 г. — 162 с.

54. Маршалл А. Принципы экономической науки (Пер.: Marshall, Alfred Principles of economics. The Macmillan Press Ltd, 1983). — М.: Прогресс, 1993 — 350 с.
55. Милль Дж. Ст. Основы политической экономии. Соч.: в 3 т. / (Пер. с англ.) — М.: Прогресс, 1980-1981 — 498 с. + 482 с. + 450 с.
56. Мочальников В.Н. Повышение стратегического потенциала экономики России на основе активизации системы государственно-частного партнерства. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. — М: Институт экономики Российской Академии Наук, 2010
57. Пикетти Т. Капитал в XXI веке. Пер. с фр. — М.: Ад Маргинем Пресс. 2016 — 591 с.
58. Попондопуло В.Ф., Шевелёва Н.А. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты. — М., Инфотропик Медиа, 2015 — 528 с.
59. Портер М. Конкуренция. / Пер. с англ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2002 — 495 с.
60. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. Пер. с англ. — М.: Эксмо, 2007 — 953 с.
61. Сиваев С.Б., Маркварт Э.Э. Государственно- и муниципально-частное партнерство в России и за рубежом: учебное пособие. М.: Издательский дом Дело, 2018. – 401 с.
62. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Эксмо, 2009 — 956 с.
63. Фридмен М. Капитализм и свобода: Пер. с англ. — М.: Новое издательство, 2016 — 288 с.
64. Фролов А.В. Государственно-частное партнерство в инновационной экономике США. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук —М.: 2016 — 47 с.

65. Хайек Ф. фон. Дорога к рабству / Пер. с англ. — М.: Экономика, 1992 — 176 с.
66. Чичерин Б.Н. Собственность и государство. Часть 1, 2. — М.: Типография ПЛ. Брискорн, 1882, 1883.
67. Шумпетер Й. Десять великих экономистов от Маркса до Кейнса / Пер. с англ. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.
68. The APMG Public-Private Partnership Certification Guide. (2016). ADB, EBRD, IDB, IsDB, and WBG. [Electronic resource]. URL: https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/chapter-4-appraising-ppp-projects.pdf
69. Delmon J. (2017). Creating a Framework for Public-Private Partnership (PPP) Programs: A Practical Guide for Decision-Makers. — Washington: Public-private Infrastructure Advisory Facility, The World Bank — 49 p.
70. Fabius R. (2011). Le rôle et la place de l’état en France / Le rôle et la place de l’état au début du XXe siécle. — P.: PUF.
71. Holland, S. (1975). The Socialist Challenge. Quartet Books — London, — 414 p.
72. Ivanov O.V., Inshakova A.O. (2020). Public-Private Partnerships in Russia. Institutional Frameworks and Best Practices. — Springer — 312 p.
73. Montchretien A. (1889). Traicté de l'œconomie politique: dedié en 1615 au Roy et à la Reyne Mere du Roy. PLON, Nourrit — Paris.
74. Piketty, Th. (2019). Capital et idéologie. Éditions du Seuil. Paris — 1232 p.
75. Roland-Holst D. (2009). Infrastructure as a catalyst for regional integration, growth, and economic convergence: Empirical evidence from Asia. // Zhai F. (Ed.), From Growth to Convergence: Asia’s Next Two Decades. Palgrave Macmillan — New York.
76. Yescombe E.R., Farquharson E. (2018). Public-Private Partnerships for Infrastructure. Principles of Policy and Finance. Butterworth-Heinemann — Oxford — 548 p.

Статьи из научных журналов

77. Бедняков, А.С., Миэринь, Л.А. Национальные проекты России: проблемы и решения. // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. №4 (118). С. 20-25.
78. Клинова М.В. Взаимодействие государства и бизнеса. Взгляд сквозь время. Кейнсианские взгляды на взаимодействие государства и бизнеса. // Экономические стратегии. 2016. Т. 18. № 4 (138). С. 186 – 197
79. Клинова М.В. Взаимодействие государства и бизнеса. Взгляд сквозь время. // Экономические стратегии. 2016. Т. 18. № 3 (137). С. 172 – 181
80. Начева Ю.А., Смирнова М.В. Реализация проектов ГЧП на основе проектного финансирования во Франции. // Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт проектного финансирования: сборник статей. Вып. 2. М.: КНОРУС. 2018. С. 221-242
81. Осадчая И.М. Эволюция макроэкономической теории после Кейнса. // Вопросы экономики. 2006. № 5. С. 5–18
82. Пудовкин Е. В США назвали условие для успеха во внешней политике. // РБК. 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/politics/10/08/2021/611191089a794758393b027d?from=from_main_9 (дата обращения 10.08.2021)
83. Савруков А.Н., Савруков Н.Т., Э.А. Козловская. Риски проектов государственно-частного партнерства в России: оценка методами нечеткой логики // Вопросы экономики, 2020(10), С. 132-143
84. Сайфуллин Р.И. Концепция государственно-частного партнерства в современной экономической системе (методологический подход). // Вектор науки ТГУ. № 4 (22), 2012, С. 311-314
85. Ткачев И. Интервью главы Счетной палаты Алексея Кудрина. // РБК. 2020. [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/economics/03/08/2021/610703349a79473be81465fd?from=f

rom_main_2 (дата обращения 03.08.2021)

86. Ткачев И., Деготькова И. Треть инфраструктурных кредитов из бюджета получат пять регионов. // РБК. 2020. [Электронный ресурс]. URL:https://www.rbc.ru/economics/21/07/2021/60f6d7459a794705f08ae65d?from=from_main_7 (дата обращения 21.07.2021)
87. Adamou M., Kyriakidou N., Connolly J. (2021) Evolution of public-private partnership: the UK perspective through a case study approach. International Journal of Organizational Analysis. 20.01.2021. [Electronic resource]. URL: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJOA-08-2020-2397/full/html (accessed: 01.07.2021)
88. Al Jazeera. (2021). Modi unveils infrastructure plan on India’s 75th Independence Day. // Al Jazeera. 15.08.2021. [Electronic resource]. URL: https://www.aljazeera.com/news/2021/8/15/modi-unveils-infrastructure-plan-on-indias-75th-independence-day (accessed: 15.08.2021)
89. Atkinson, R. Winners Only the State Can Pick: Mariana Mazzucato's the Entrepreneurial State, June 23, 2014 – [Electronic resource]. url: https://itif.org/publications/2014/06/23/winners-only-state-can-pick-mariana-mazzucatos-entrepreneurial-state/
90. Cowan R., and Cornwell S. (2021). U.S. Senate pivots to 3.5 trillion bill, key to Biden's agenda. // Reuters. 10.08.2021. [Electronic resource]. URL: https://www.reuters.com/world/us/us-senate-poised-pass-1-trillion-infrastructure-bill-debate-35-trillion-budget-2021-08-10/ (дата обращения: 10.08.2021)
91. Gill-McLure W. (2014). The politics of managerial reform in UK local government: a study of control, conflict and resistance 1880s to present. // Labor History. Vol. 55. No 3. P. 365-388
92. Gruening G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management // International Public Management Journal. 4(1): P. 1–25.
93. Ivanov, O., Zavyalova, E., Ryazantsev, S. (2019). Public-private partnership in

the countries of the Eurasian Economic Union // Central Asia and the Caucasus, №20(2), P. 33-47

94. Ma L., Li J., et al. (2019). A holistic Review of Public-Private Partnership Literature Published between 2008 and 2018. // Advances in Civil Engineering. Vol. 3.
95. Marques R. (2018). Empirical Evidence of Unsolicited Proposals in PPP Arrangements: A Comparison of Brazil, Korea and the USA // Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, Vol. 20, Issue 5, P. 435 – 450
96. Osei-Kyei R., Chan A. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. // International Journal of Project Management.Vol.4.
97. Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? (2016). UN-DESA, WP No. 148.
98. Plimmer G. (2018). The collapse of an over-stretched Carillion. // Financial Times. [Electronic resource]. URL: https://www.ft.com/content/0e29ec10-f925-11e7-9b32-d7d59aace167 (дата обращения 01.02.2021)
99. Podgorny B.B. (2019). Public-private partnership in the UK and Russia: a comparative analysis // Economic Annals – XXI, Volume 180, Issue (11-12) P. 21-30
100. Rosell J., Saz-Carranza A. (2019). Determinants of public–private partnership policies // Public Management Review, Vol. 22 – Issue 8. –URL: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2019.1619816 (accessed: 01.07.2021)
101. Sanghi A., Sundakov F., Hankinson D. (2007). Designing and using public-private partnership units in infrastructure. // Public-private Infrastructure Advisory Facility, The World Bank. Gridlines. Note No 27.
102. Sidorenko A., Kilinkarov V., Belkov A. (2020). Risk management in public-private partnership and other major infrastructure projects. EDPACS The EDP

Audit, Control, and Security Newsletter. Vol. 63 – Issue 5. [Electronic resource]. URL: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07366981.2020.1846863?scroll=top&needAccess=true (accessed: 01.07.2021)

103. Song J., Zhang H., Dong W. (2016). A review of emerging trends in global PPP research: analysis and visualization // Scientometrics. 2
104. Warsen, R., Greve, C., Klijn, et al. (2020). How do professionals perceive the governance of public–private partnerships? Evidence from Canada, the Netherlands and Denmark // Public Administration, №98(1), P. 124-139
105. Yatsechko S.S. (2020) Building an Institutional Model of Interaction Between Government and Business in Public-Private Partnership. In: Popkova E. (eds) Growth Poles of the Global Economy: Emergence, Changes and Future Perspectives. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 73. Springer, Cham. [Electronic resource]. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-15160-7_71 pp. 709-716

Аналитические отчеты

106. Asian Development Bank. (2017). Meeting Asia’s infrastructure needs. Manila: Asian Development Bank. [Electronic resource]. URL: https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs
107. Bain R. (2009). Review of Lessons from Completed PPP Projects Financed by the EIB. // EIB.
108. Calais Research. Eurotunnel. URL: https://calaisresearch.noblogs.org/eurotunnel/
109. Canadian Center for Economic Analysis. (2016). The economic impact of Canadian P3 projects. Why building infrastructure ‘on time’ matters. [Electronic resource]. URL: https://pppcouncil.ca/web/pdf/cancea_report_economic_impact_of_p3s.pdf (дата обращения: 25.04.2020)

110. Cuthbert N., Choudhary A. One Belt One Road: PPP Alchemy - is the Silk Road paved in Gold? [Electronic resource]. URL: https://www.dentons.com/en/insights/guides-reports-and-whitepapers/2016/december/22/~/media/3b990771b28a458e84de0eb7a803df7f.ashx
111. EIB. (2004). The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs), Brussels.
112. European PPP Expertise Center. (2020). Market Update: Review of the European PPP Market in 2019. EPEC, Brussels.
113. European PPP Expertise Center. (2012). France: PPP Units and Related Institutional Framework. EPEC, Brussels.
114. European PPP Expertise Center. (2012). United Kingdom - England: PPP Units and Related Institutional Framework. EPEC, Brussels.
115. European PPP Expertise Center. (2012). United Kingdom - Northern Ireland: PPP Units and Related Institutional Framework. EPEC, Brussels.
116. European PPP Expertise Center. (2012). United Kingdom - Scotland: PPP Units and Related Institutional Framework. EPEC, Brussels.
117. European PPP Expertise Center. (2011). State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management. EPEC, Brussels.
118. EU. (2004). Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels.
119. Evaluation of PPP projects financed by the EIB: Synthesis Report. (2005). Brussels.
120. Gosselin G., Preville E. (2020). Overview of Canada's long-term infrastructure plan. Library of Parliament, Ottawa.
121. Deloitte. (2006). Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public- Private Partnerships. A Deloitte Research Study. [Electronic resource]. URL: https://www2.deloitte.com/ie/en/pages/finance/articles/closing-the-infrastructure-gap.html

122. IMF. (2006). Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk, New York.
123. InfraOne Research. Инфраструктура 2025: вызовы и перспективы. // InfraOne Research, 2021
124. InfraOne. Аналитический обзор: Национальный перечень перспективных проектов. // InfraOne, 2020
125. InfraOne Research. Аналитический обзор: Инвестиции в инфраструктуру. // InfraOne Research, 2020
126. Intervistas Consulting Inc. (2014). 10-year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships in Canada (2003-2012). Intervistas Consulting Inc.
127. McKinsey. (2016). Bridging Global Infrastructure Gaps. Brussels: McKinsey Global Institute. [Electronic resource]. URL: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/bridging%20global%20infrastructure%20gaps/bridging-global-infrastructure-gaps-full-report-june-2016.pdf
128. National Center for Public-Private Partnership. (2019). G20 IWG Report on the results of the Survey on Public-Private Partnership Developments in the G20 Economies. [Electronic resource]. URL: https://www.gihub.org/resources/publications/g20-iwg-report-on-the-results-of-the-survey-on-public-private-partnership-developments-in-the-g20-economies
129. ReNew Canada. (2022). The Infrastructure Magazine. Top 100 Canada's Biggest Infrastructure Projects. ReNew Canada.
130. S&P. (2005). Public Private Partnerships: Global Credit Survey 2005. [Electronic resource]. URL: www.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/PPP_Credit_Survey_2005.pdf
131. UNCTAD News. Global foreign direct investment rebounded strongly in 2021, but the recovery is highly uneven. 19.01.2022 – [Electronic resource]. URL: https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-rebounded-strongly-2021-recovery-highly-uneven

132. U.S. Department of Transportation. Report to Congress on Public-Private Partnerships. [Electronic resource]. URL: https://www.fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004/
133. World Bank. (2012). Public-Private Partnerships - Reference Guide Version 1.0.

Электронные ресурсы

134. WTO Stats – [Electronic resource]. URL: https://stats.wto.org/
135. ООН, Демографические изменения – [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/un75/shifting-demographics
136. Доля возобновляемых источников энергии в производстве электроэнергии – [Электронный ресурс]. URL: https://yearbook.enerdata.ru/renewables/renewable-in-electricity-production-share.html
137. Regional and Country Competitiveness. – [Electronic resource]. URL: http://www.weforum.org/issues/regional-competitiveness
138. Regional Competitiveness.– [Electronic resource]. URL: http://www.oecd.org/document/37/0,3746,en_2649_34413_36878693_1_1_1_1,00.html
139. Национальный центр ГЧП – [Электронный ресурс]. URL: https://pppcenter.ru/
140. Росинфра – [Электронный ресурс]. URL: https://rosinfra.ru/project
141. Росконгресс – [Электронный ресурс]. URL: https://roscongress.org/
142. UNECE Public-Private Partnerships – [Electronic resource]. URL: http://www.unece.org/ceci/ppp.html
143. The World Bank Public-Private Partnership Legal Resource Center – [Electronic resource]. URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/
144. The World Bank Infrastructure Finance, PPPs & Guarantees – [Electronic resource]. URL: https://ppi.worldbank.org/en/ppi

145. EBRD Public-Private Partnerships/ Concessions – [Electronic resource]. URL: https://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/ppp-concessions.html
146. European PPP Expertise Centre – [Electronic resource]. URL: https://www.eib.org/epec/
147. The Infrascope archives 2009-19 – [Electronic resource]. URL: https://infrascope.eiu.com/
148. Global Infrastructure Hub – [Electronic resource]. URL: https://www.gihub.org/
149. World Bank Open Data – [Electronic resource]. URL: https://data.worldbank.org/
150. IMF Data – [Electronic resource]. URL: https://www.imf.org/en/Data
151. PFI Centre of Excellence – [Electronic resource]. URL: https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships
152. Infrastructure Canada - Funding Delivered under the Investing in Canada Plan – [Electronic resource]. URL: https://www.infrastructure.gc.ca/plan/funding-financement-eng.html
153. ReNewCanada – [Electronic resource]. URL: https://www.renewcanada.net/
154. Spectrum P3 Data – [Electronic resource]. URL: http://www.p3spectrum.ca/
155. PPP Council – [Electronic resource]. URL: https://www.pppcouncil.ca/
156. Правительство России – [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru
157. Top 500 List – [Electronic resource]. URL: https://www.top500.org/

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

Влияние научных школ на атрибуты «Нового государственного управления»

	Классическая школа ГА*	Неоклассическая школа ГА	Теория общественного выбора	Австрийская школа	Агентская теория	Теория имущественных прав	Теория транзакционных издержек	Школа Нового ГА	Конституционализм	Коммунитарианизм	Теория дискурса	Школа анализа политики	Школа рационального ГУ**	Школа органичного ГУ
Сокращение бюджета	■	■	■	■								■	■	■
Приватизация			■	■		■				■			■	■
Разделение производства и предоставления			■		■		■							
Аутсорсинг			■	■			■			■			■	■
Пользовательская плата и ваучеры			■										■	
Клиентоориентированность								■					■	■
Конкуренция			■											■
Гибкость менеджмента													■	■
Разделение политики и управления	■	■										■	■	■
Ответственность за результаты работы	■	■			■							■	■	■
Децентрализация	■	■	■	■	■		■	■		■			■	■
Оценка эффективности	■	■			■							■	■	
Улучшение учета и финансового управления	■	■			■								■	
Аудит эффективности	■	■			■								■	
Стратегическое планирование и управление		■											■	■
Стиль управления		■						■					■	■
Управление персоналом					■								■	■
Использование ИТ														
Нормативные расходные ограничения			■											
Улучшенное регулирование			■											
Рационализация юрисдикций	■	■										■	■	
Рационализация административных структур	■	■										■	■	
Анализ и оценка		■										■	■	
Демократизация и участие								■		■	■			

** Государственное администрирование*

*** Новое государственное управление*

Источник: Gruening G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. // International Public Management Journal. 4(1): P. 18

Приложение 2.

Характеристики «Нового государственного управления»

Бесспорные атрибуты	**Спорные атрибуты**
Сокращение бюджета Ваучеры Ответственность за результаты работы Аудит эффективности Приватизация Клиенты (службы одного окна, кейс-менеджмент) Децентрализация Стратегическое планирование и управление Разделение производства и распределения Конкуренция Оценка эффективности Другой стиль управления Аутсорсинг Свобода управления (гибкость) Улучшение учета Управление персоналом (стимулирование) Пользовательская плата Разделение политики и управления Улучшение финансового управления Более широкое использование информационных технологий	Правовые, бюджетные и расходные ограничения Рационализация юрисдикций Анализ и оценка политики Улучшенное регулирование Рационализация или выравнивание административных структур Демократизация и участие граждан

Источник: Gruening G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. // International Public Management Journal. 4(1): P. 2

Приложение 3.

Определения государственно-частного партнерства

А. Страны

Великобритания: «механизмы, характеризующиеся совместной работой государственного и частного секторов». В самом широком смысле они могут охватывать все виды сотрудничества в рамках взаимодействия между частным и государственным секторами, включая совместную работу и совместное распределение рисков для реализации политики, услуг и инфраструктуры. Наиболее распространенным типом ГЧП в Великобритании до 2018 г. была «Частная финансовая инициатива» (ЧФИ/ PFI), которая представляет собой «соглашение, в соответствии с которым государственный сектор заключает с частным сектором контракты на покупку услуг, обычно получаемых от инвестиций в активы, на долгосрочной основе, часто от 15 до 30 лет» [135].

США: «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности государственной власти». Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и/ или его эксплуатация, управление и т.п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником. Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от более или менее простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими[136].

Нидерланды: «форма сотрудничества между правительством и бизнесом (во многих случаях также с участием НПО, профсоюзов и/ или образовательных учреждений), в которой они соглашаются работать вместе для достижения общей цели или выполнения конкретной задачи, совместно принимая на себя риски и ответственность и разделяя свои ресурсы и компетенции» [137].

Россия: «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном

---

[135] Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? (2016). UN-DESA, WP No. 148.

[136] U.S. Department of Transportation. Report to Congress on Public-Private Partnerships.

[137] Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? (2016). UN-DESA, WP No. 148.

партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве … в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [138].

Индия: «соглашение между государственным или казенным учреждением или государственным предприятием, с одной стороны, и частным предприятием, с другой стороны, для предоставления государственных активов и/ или связанных с ними услуг в общественных интересах посредством инвестиций, осуществляемых частным предприятием и/ или управления им в течение определенного периода времени, при наличии существенного разделения рисков с частным сектором, а также когда частный сектор получает платежи, связанные с результатами деятельности и соответствующими определенным, заранее установленным и измеряемым стандартам эффективности» [139].

ЮАР: «контракт между государственным учреждением/ муниципалитетом и частной стороной, в котором частная сторона принимает на себя существенные финансовые, технические и операционные риски при проектировании, финансировании, строительстве и эксплуатации проекта» [140].

Танзания: «соглашение между субъектами государственного и частного секторов, в соответствии с которым частные субъекты ремонтируют, строят, эксплуатируют, обслуживают и/ или управляют объектом полностью или частично в соответствии с производственными спецификациями». Частное лицо принимает на себя связанные с этим риски в течение значительного периода времени и взамен получает выгоды/ финансовые вознаграждения в соответствии с согласованными условиями, которые могут быть в виде тарифов или сборов с пользователей. Таким образом, ГЧП – это совместное предприятие, основанное на опыте каждого партнера и которое наилучшим образом удовлетворяет четко определенные общественные потребности посредством наиболее адекватного распределения ресурсов, рисков и вознаграждений[141].

Перу: «форма участия частного инвестора, которая включает в себя экспертизу, знания, оборудование, технологии и распределение рисков и ресурсов, предпочтительно частных, с целью создания, развития, совершенствования, эксплуатации или поддержания государственной инфраструктуры или предоставления государственных услуг и/ или предоставления услуг, связанных с теми, которые требуются государству, а также для разработки проектов прикладных исследований и/ или технологических инноваций» [142].

---

[138] Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/

[139] Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? (2016). UN-DESA, WP No. 148.

[140] Op.cit.

[141] Op.cit.

[142] Op.cit.

Б. Международные организации

Всемирный Банк: «долгосрочный контракт между частной стороной и государственным учреждением на предоставление государственного актива или услуги, в котором частная сторона несет значительный риск и ответственность за управление» [143].

Международный валютный фонд: «относится к механизмам, в рамках которых частный сектор предоставляет инфраструктурные активы и инфраструктурные услуги, традиционно предоставлявшиеся правительством». ГЧП используется в широком спектре экономических и социальных инфраструктурных проектов, но в основном оно используются для строительства и эксплуатации дорог, мостов и туннелей, сетей легко-рельсовых дорог, аэропортов и систем управления воздушным движением, тюрем, водопроводных и канализационных сооружений, больниц, школ и общественных зданий. Типичное ГЧП принимает форму схемы "проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация" (DBFO). В соответствии с такой схемой правительство определяет услуги, предоставление которых оно бы хотело передать частному сектору, а затем частный партнер проектирует и строит актив специально для этой цели, финансирует его строительство и впоследствии управляет этим активом (т. е. предоставляет услуги, им обеспечиваемые)[144].

Организация экономического сотрудничества и развития: «определяется как соглашение между правительством и одним или несколькими частными партнерами (которые могут включать операторов и финансирующих лиц), в соответствии с которым частные партнеры предоставляют услуги таким образом, что цели предоставления услуг правительством были согласованы с целями получения прибыли частными партнерами, и в котором эффективность такого согласования зависит от достаточной передачи риска частным партнерам». Несмотря на большое сходство между ними, ОЭСР различает ГЧП и концессии, на основе величины риска, который несет частный поставщик, и того, что является основным источником дохода для частного поставщика[145].

Европейская Комиссия: «термин "государственно-частное партнерство" в целом относится к формам сотрудничества между государственными органами и бизнесом, которые направлены на обеспечение финансирования, строительства, реконструкции, управления и обслуживания инфраструктуры предоставления услуг» [146].

Европейский инвестиционный банк: «это общий термин для отношений, формируемых между частным сектором и государственными органами, часто с целью привлечения ресурсов и/ или экспертных знаний частного сектора для оказания помощи в предоставлении и реализации активов и услуг государственного сектора». Таким образом, термин ГЧП используется для

[143] World Bank. (2012). Public-Private Partnerships - Reference Guide Version 1.0.
[144] IMF. (2006). Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk.
[145] OECD. (2008). Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.
[146] EC. (2004). Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions.

описания широкого спектра рабочих механизмов – от свободных, неформальных и стратегических партнерств до контрактов на оказание услуг типа "проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация" (DBFO) и формализованных совместных предприятий[147]. В своем отчете «Evaluation of PPP projects financed by the EIB: Synthesis Report», 2005, ЕИБ дает рабочее определение: «ГЧП [определяется] как строительство и эксплуатация инфраструктуры частным сектором (включая концессии), которые в противном случае были бы предоставлены государственным сектором».

Содружество Независимых Государств: «юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении ресурсов (денежных средств и иного имущества, профессиональных и иных знаний, опыта, навыков и умений) и распределении рисков (в том числе, рисков финансирования, строительства, обеспечения доступности или спроса в отношении объекта публично-частного партнерства или соответствующих публичных услуг и связанных с ними рисков) взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных, муниципальных и иных общественно-значимых задач, находящихся в сфере публичного интереса и контроля» [148].

B. Аналитические агентства

Standard and Poor's: «это любые среднесрочные и долгосрочные отношения между государственным и частным секторами, предполагающие разделение рисков и выгод, связанных с много-секторальными навыками, опытом и финансами для достижения желаемых результатов проводимой политики» [149].

Deloitte: «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг» [150].

---

[147] EIB. (2004). The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs).

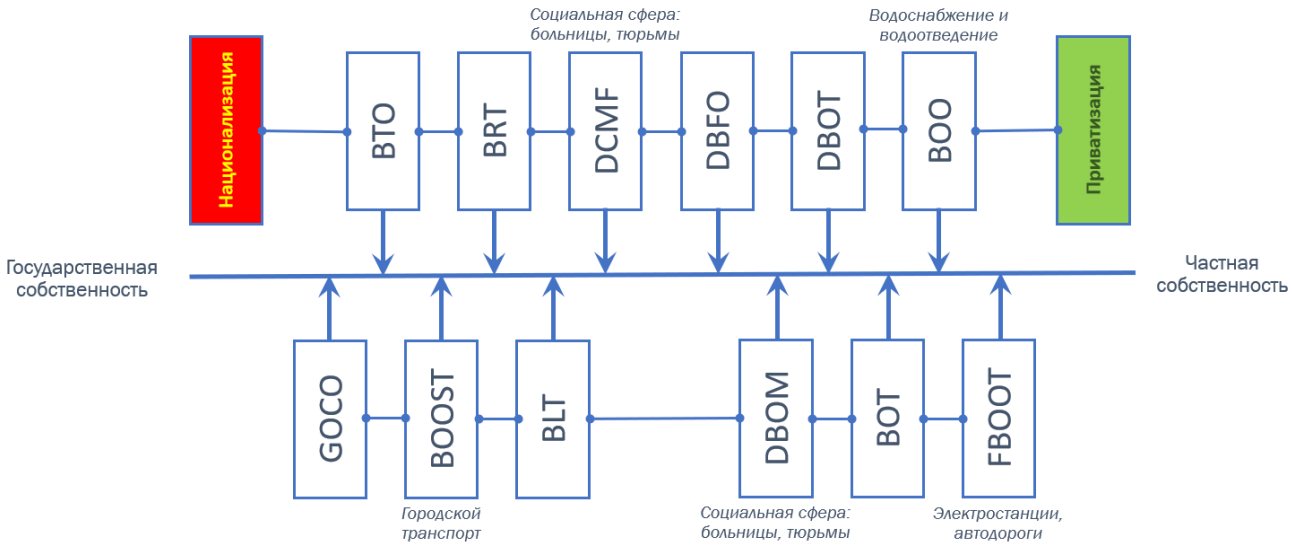
148 Модельный закон СНГ от 28.11.2014 "О публично-частном партнерстве". [Электронный ресурс]. URL: http: //consultant.ru›cons/cgi/online.cgi?req=

[149] S&P. (2005). Public Private Partnerships: Global Credit Survey 2005.

[150] Deloitte. (2006). Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public- Private Partnerships». A Deloitte Research Study.

Приложение 4.

Схемы ГЧП в континууме «государственная собственность – частная собственность»



Сокращения (общеупотребительные международные сокращения): BTO: Build-Transfer-Operate (Строительство-Передача-Эксплуатация); BRT: Build-Rent-Transfer (Строительство-Аренда-Передача); DCMF: Design-Construct-Maintain-Finance (Проектирование-Строительство-Техническое обслуживание-Финансирование); DBFO: Design-Build-Finance-Operate (Проектирование-Строительство-Финансирование-Эксплуатация); DBOT: Design-Build-Operate-Transfer (Проектирование-Строительство-Эксплуатация-Передача); BOO: Build-Own-Operate (Строительство-Владение-Эксплуатация); GOCO: Government-Owned-Contractor-Operated (Собственность Государства-Эксплуатация Подрядчиком); BOOST: Build-Own-Operate-Subsidize-Transfer (Строительство-Владение-Эксплуатация-Субсидирование-Передача); BLT: Build-Lease-Transfer (Строительство-Аренда-Передача); DBOM: Design-Build-Own-Maintain (Проектирование-Строительство-Владение-Обслуживание); BOT: Build-Operate-Transfer (Строительство-Эксплуатация-Передача); FBOOT: Finance-Build-Own-Operate-Transfer (Финансирование-Строительство-Владение-Эксплуатация-Передача)

Источник: построено автором диссертационной работы

Приложение 5.

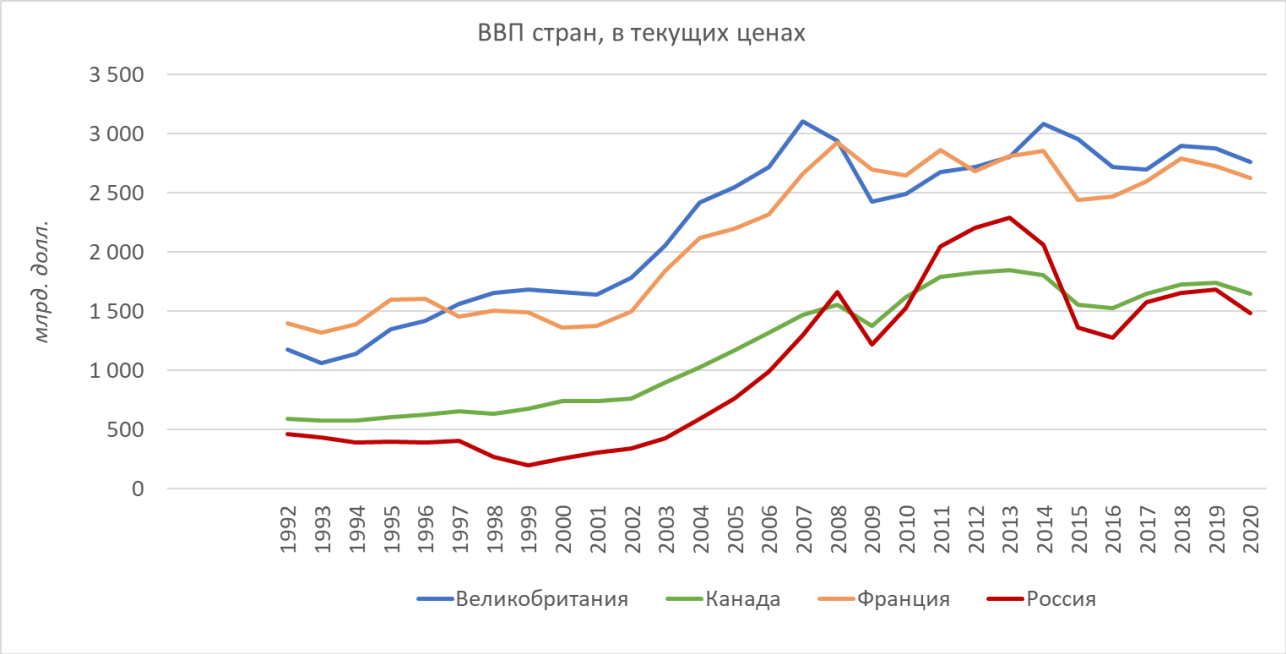
Характеристика основных форм ГЧП

№	Схема	Характеристика
1.	BTO	Инфраструктурный объект строится частным партнёром за свой счет, после чего завершенный объект передается в собственность публичному партнеру и эксплуатируется частным партнером.
2.	BOT	Инфраструктурный объект строится частным партнёром за свой счет, после чего он наделяется правом эксплуатации. Срок соглашения о государственно-частном партнёрстве определяется с учетом периода окупаемости проекта. По окончании срока действия договора объект возвращается публичному партнёру. Часто такой договор называют строительством «под ключ», в рамках которого публичный партнер не несет рисков, связанных с дополнительными затратами на стадиях строительства и эксплуатации.
3.	BOOST	По сравнению со второй схемой частный партнёр обладает не только правом пользования, но и правом владения инфраструктурным объектом на период действия договора. Также, в данной схеме публичный партнёр берет на себя часть затрат по проекту.
4.	BOO	По сравнению со второй схемой частный партнер владеет объектом без обязательства их возврата государству.
5.	DBFO	Особое место в данной схеме по сравнению с предыдущими отводится ответственности частного партнёра за проектирование и финансирование при строительстве новых инфраструктурных объектов. Строительство и эксплуатация тоже осуществляется частным партнером. До окончания срока действия договора объектом владеет частный партнер, после чего он может быть передан государству (концессионное соглашение), а может остаться в собственности частного партнера (соглашение о ГЧП в России - если его затраты превысили половину затрат на объект).

Источник: составлено автором диссертационной работы

Приложение 6.

Динамика ВВП в Великобритании, Канаде, Франции и России в 1992-2020 гг., млрд долл.

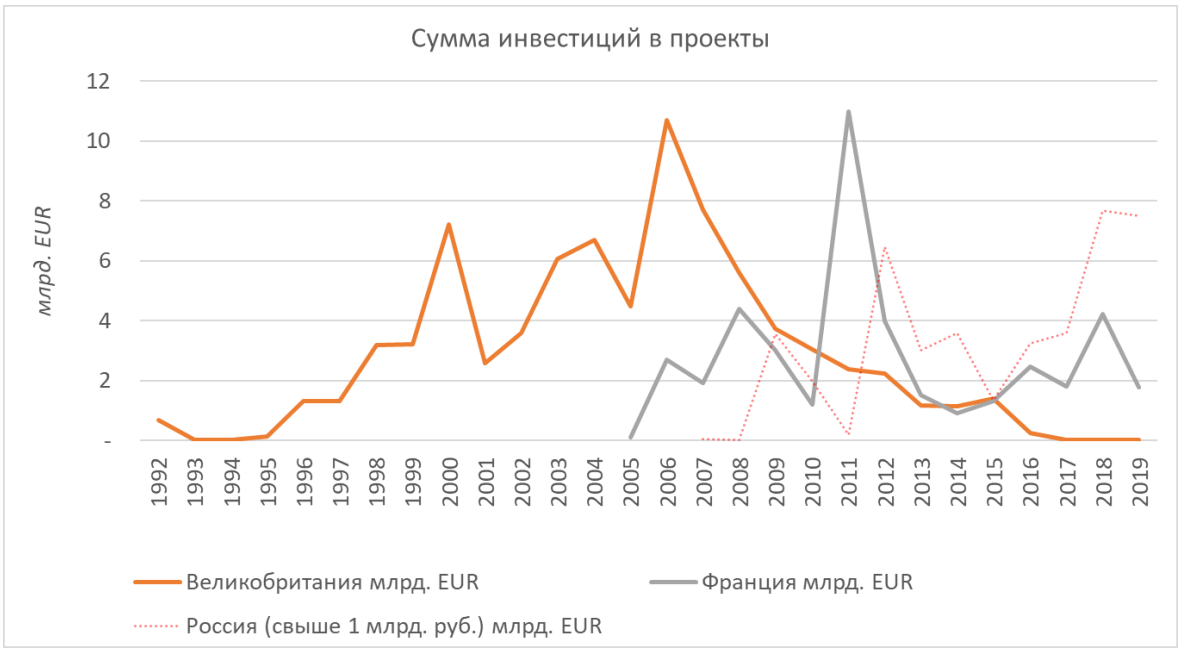


Источник: построено автором диссертационной работы на базе данных World Bank - World Development Indicators, 2022

Приложение 7.

Динамика запуска проектов ГЧП в Великобритании, Канаде, Франции и России в 1992-2019 гг., ед. и млрд евро

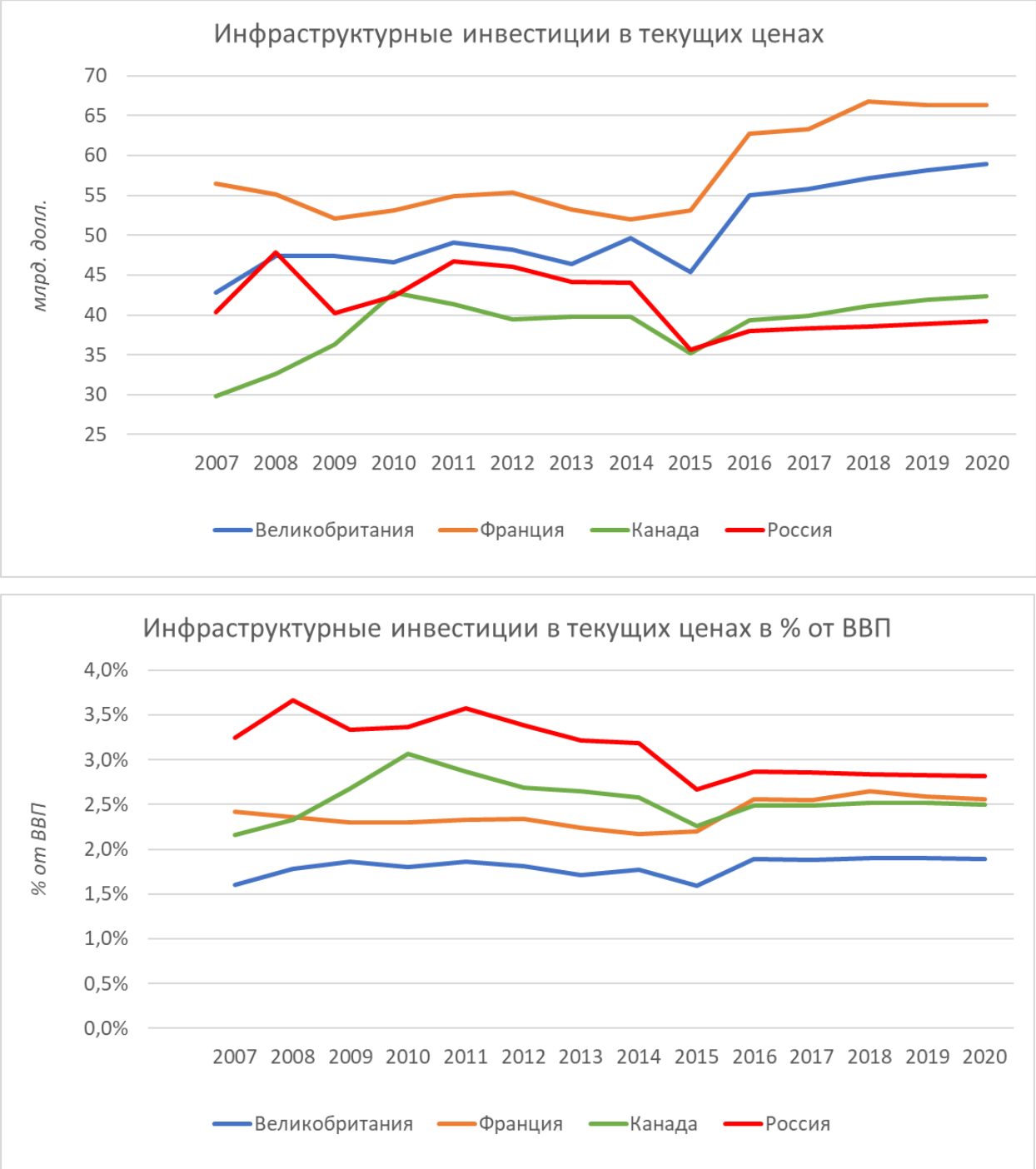




Источник: построено автором диссертационной работы на базе данных Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data, 2019, HM Treasury, IGD, FIN INFRA Report Annuel 2019 и Канадского Совета по ГЧП. [Electronic resource]. URL: https://pppcouncil.ca/ и на основе базы данных на Платформе «Росинфра» по состоянию на 12.04.2022 Национального центра ГЧП РФ. [Электронный ресурс]. URL: https://rosinfra.ru/project

Приложение 8.

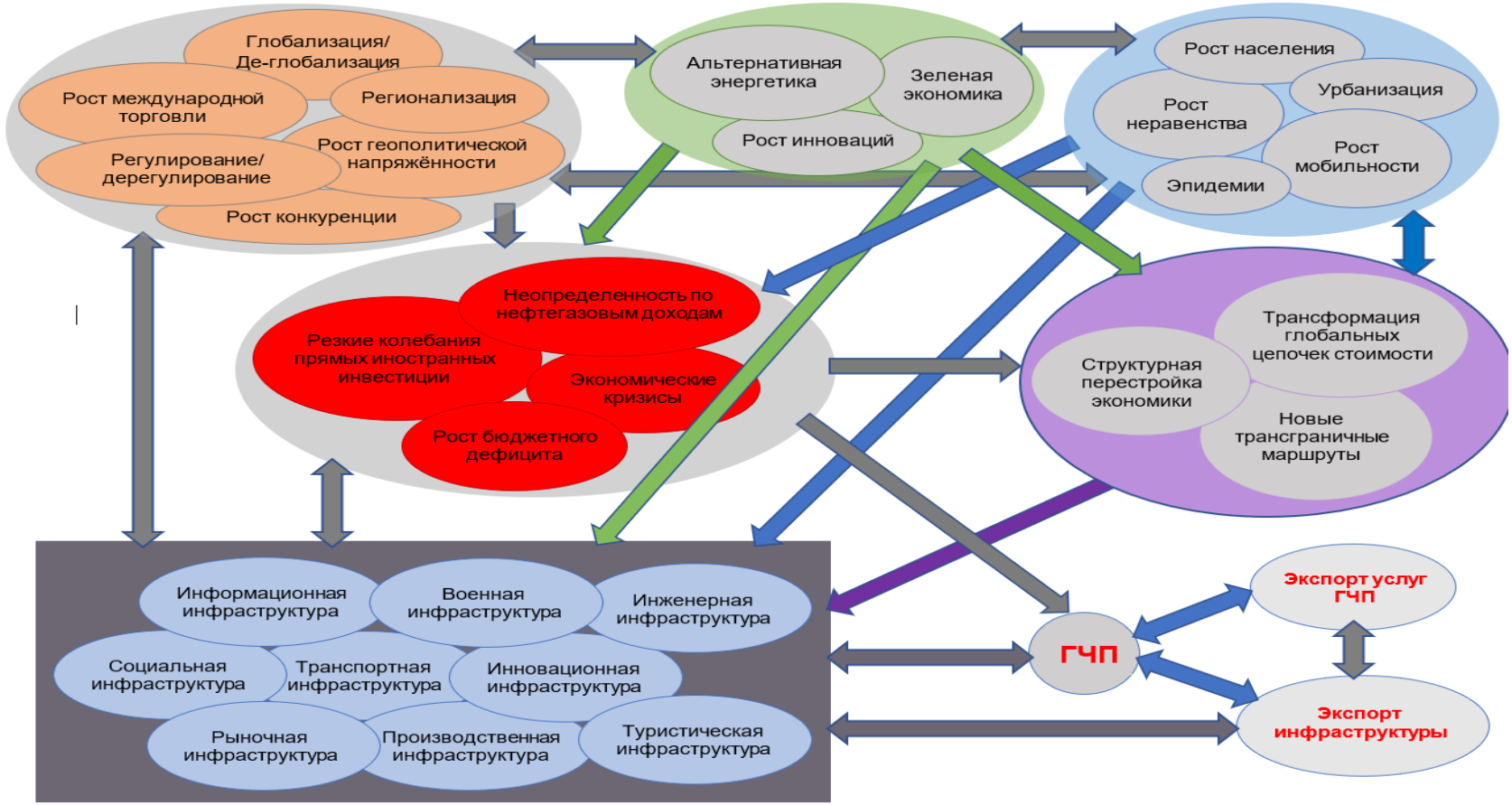
Динамика инфраструктурных инвестиций в Великобритании, Канаде, Франции и России в 2007-2020 гг., млрд долл. и в % от ВВП



Источник: построено автором диссертационной работы на базе данных International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2020, Global Infrastructure Hub. [Electronic resource]. URL: https://infracompass.gihub.org/

Приложение 9.

Факторы мировой экономики и политики, оказывающие влияние на переход к новой парадигме экономического роста



Источник: составлено автором диссертационной работы

Приложение 10.

Крупнейшие инфраструктурные проекты, реализуемые в Российской Федерации по моделям ГЧП (по состоянию на 12.04.2022)

Проекты	Год соглашения	Срок, лет	Инвестиции, млрд руб.	Частные средства, %	Статус проекта
I. Федеральные проекты					
Реконструкция аэропорта Левашово	2021	49	41,0	100,0	Прединвест фаза
Ж/д линия "Элегест – Кызыл – Курагино" - *ЧИ*	2018	30	192,4	100,0	
Северный широтный ход	2018	34	113,0	51,4	
ЦКАД Московской области. ПК № 4	2017	30	85,4	41,8	Инвест фаза
ЦКАД Московской области. ПК № 3	2016	30	80,1	52,4	
Автодорога М-11 «Москва – СПб» (15 – 58 км)	2009	31	59,6	61,4	Эксплуатация
Автодорога М-11 «Москва – СПб» (543-684 км)	2014	27	76,8	32,6	
Международный аэропорт «Шереметьево»	2018	49	61,0	100,0	Прединвест фаза
Система цифровой маркировки товаров - *ГЧП Соглашение*	2019	15	220,3	100,0	Эксплуатация
II. Региональные проекты					
Автомобильная дорога «Алексеевское – Альметьевск»	2022	99	83,7	23,1	Прединвест фаза
Автомобильная дорога Московской области «Москва-Егорьевск-Тума-Касимов»	2021	28	52,3	32,3	
Сеть автодорог в Московской области от г. Солнцево до г. Ж-Д - *ЧИ*	2020	29	86,7	60,1	

Проекты	Год соглашения	Срок, лет	Инвестиции, млрд руб.	Частные средства, %	Статус проекта
Мостовой переход через Калининградский залив - *ЧИ*	2019	28	43,5	34,0	Прединвест фаза
Автомобильная дорога Московской области «Виноградово-Болтино-Тарасовка»	2018	15	42,0	34,3	
Мостовой переход через р. Лена в районе г. Якутска	2020	25	68,5	14,2	Инвест фаза
Автодорога - обход г. Тольятти с мостовым переходом - *ЧИ*	2019	20	120,8	44,3	
Северный дублер Кутузовского проспекта	2014	40	55,0	72,7	
Автодорога «Западный скоростной диаметр» - *ГЧП соглашение*	2012	30	120,0	57,8	Эксплуатация
Аэропорт «Пулково» - *ГЧП соглашение*	2009	30	50,0	100,0	
III. Муниципальные проекты					
Централизованные системы холодного водоснабжения и водоотведения в г. Волгограде	2015	29	58,0	100,0	Эксплуатация

Источник: составлено автором диссертационной работы на основе базы данных на Платформе «Росинфра» по состоянию на 12.04.2022 Национального центра ГЧП РФ. [Электронный ресурс]. URL: https://rosinfra.ru/project

Приложение 11.

Перспективные национальные проекты России

а) Общие сведения

		2019	2020	2021
Количество проектов, в т.ч.	***шт.***	**79**	**97**	**92**
- количество в продвинутой стадии (потенциал запуска >3)	*шт.*	40	49	49
- % проектов с высоким потенциалом запуска	*%*	51	51	53
Сумма капитальных затрат	***млрд руб.***	**3 888**	**1 846**	**1 173**
Средняя сумма крупного проекта	***млрд руб.***	**49**	**19**	**13**
Доля проектов, реализуемых по концессионной схеме	*%*	*86*	*92*	*92*

б) Отраслевое и региональное распределение

Распределение перспективных проектов по отраслям	**Доля в количестве, %**			**Доля в инвестициях, %**		
	2019	**2020**	**2021**	**2019**	**2020**	**2021**
Железные дороги	4	1	0	39	3	0
Автодороги	37	21	9	39	44	37
Аэропорты	8	9	3	7	17	6
Морские порты	3	2	1	6	6	2
Морской транспорт	0	1	0	0	3	0
ПЛК Министерства обороны	0	5	0	0	6	0
Городская инфраструктура	0	5	5	0	1	2
Городской транспорт	11	1	12	4	0	17
Здравоохранение	11	22	23	1	5	10
Физическая культура и спорт	1	2	4	1	1	1
Образование и культура	9	8	10	1	2	5
Экология и утилизация ТБО	4	7	13	0	1	5

Распределение перспективных проектов по отраслям	**Доля в количестве, %**			**Доля в инвестициях, %**		
	2019	**2020**	**2021**	**2019**	**2020**	**2021**
Сельское хозяйство	0	1	1	0	1	2
ЖКХ	6	8	15	0	2	10
Рекреация и туризм	4	2	2	0	3	1
Энергетика	0	2	0	0	0	0
ИТ	3	2	1	0	5	1
Итого	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

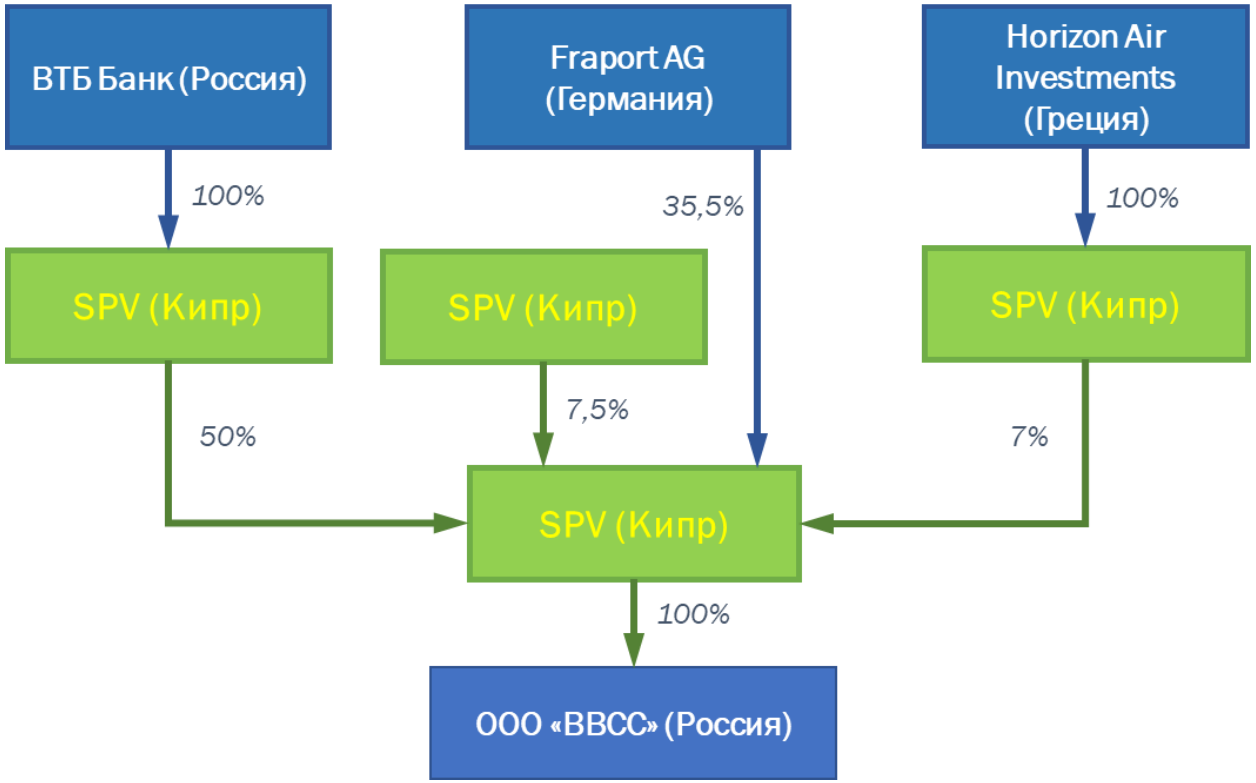
Распределение перспективных проектов по регионам	**Доля в количестве, %**			**Доля в инвестициях, %**		
	2019	**2020**	**2021**	**2019**	**2020**	**2021**
Санкт-Петербург	15	6	7	8	3	5
Москва	4	1	1	6	2	3
Краснодарский край	3	2	1	5	7	1
Самарская область	3	3	1	4	1	2
Московская область	5	3	0	3	13	0
Якутия	1	0	0	2	0	0
Приморский край	1	2	7	2	7	11
ЯНАО	1	1	0	2	3	0
Челябинская область	4	3	4	2	6	3
Алтайский край	1	1	1	1	3	0
Омская область	3	1	3	1	1	3
Ростовская область	1	1	2	0	5	3
Бурятия	0	1	0	0	3	0
Рязанская область	0	3	1	0	3	0
Башкирия	0	7	4	0	2	3
Нижегородская область	4	7	7	1	2	5
Новосибирская область	1	3	2	0	2	1

Распределение перспективных проектов по регионам	**Доля в количестве, %**			**Доля в инвестициях, %**		
	2019	**2020**	**2021**	**2019**	**2020**	**2021**
Камчатский край	1	1	1	0	2	0
Хабаровский край	3	3	4	0	2	1
Сахалинская область	4	2	4	1	2	2
Астраханская область	1	1	0	1	2	0
Свердловская область	1	2	3	0	1	6
Кемеровская область	1	2	2	0	0	4
Томская область	1	0	2	0	0	3
Волгоградская область	0	0	1	0	0	3
ХМАО	3	10	3	1	1	3
Калмыкия	0	0	1	0	0	2
Иркутская область	1	2	3	0	1	2
Пермский край	0	1	4	0	0	1
Архангельская область	0	1	2	0	0	1
Межрегиональные	9	4	5	55	15	24
РФ	0	2	1	0	5	1
Прочие	28	22	20	5	7	6
Итого	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Источник: составлено автором диссертационной работы на основе аналитических отчетов: InfraOne Research. Инфраструктура 2025: вызовы и перспективы. // InfraOne Research, 2021; InfraOne. Аналитический обзор: Национальный перечень перспективных проектов. // InfraOne, 2020; InfraOne. Аналитический обзор: Национальный перечень перспективных проектов. // InfraOne, 2019

Приложение 12.

Структура консорциума по проекту развития аэропорта «Пулково»



Источник: составлено автором диссертационной работы

Комментарий:

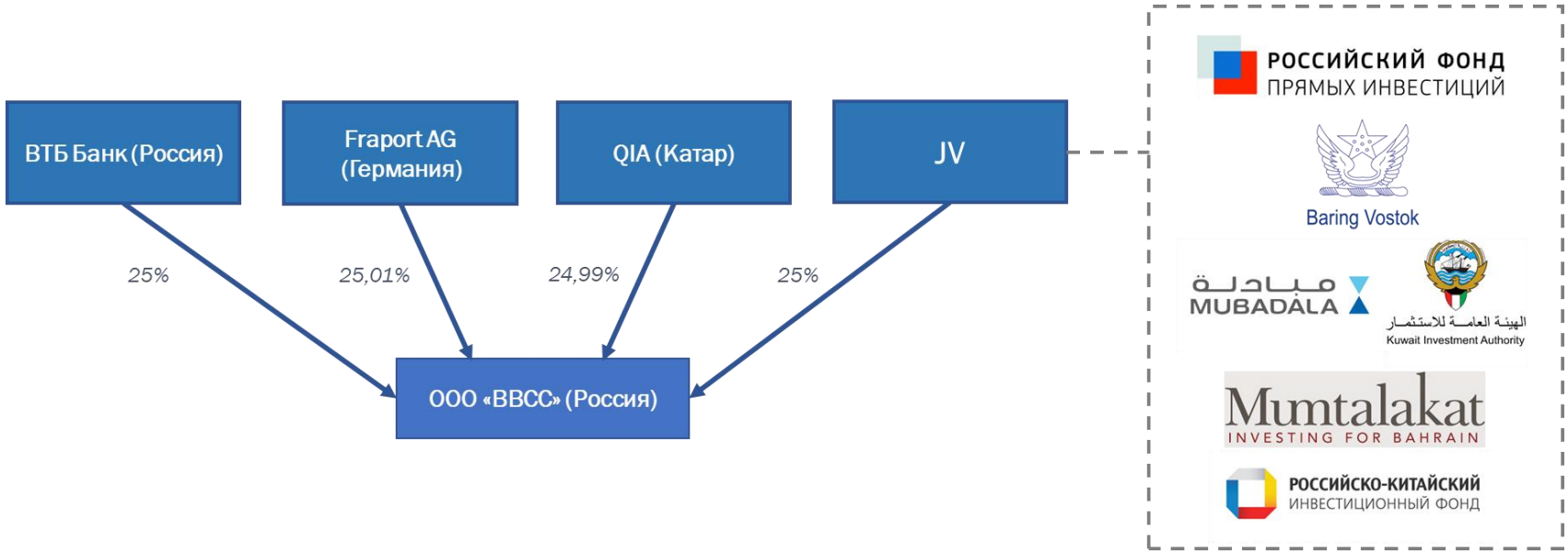
Соглашение о ГЧП было заключено тремя сторонами, а не двумя, как обычно. При осуществлении проекта нельзя было останавливать работу аэропорта.

Условия концессионного соглашения:

- Аренда земельных участков и имущественного комплекса у города
- Инвестиционные обязательства:
  - первая очередь = 1.2 млрд. Евро (строительство – 0,9 млрд. Евро)
  - триггерный план развития с 2014 г.
- Пропускная способность 1-ой очереди: 17 млн. пассажиров
- Уровень обслуживания пассажиров на уровне «С» по классификации ИАТА
- Минимальный фиксированный концессионный платеж = 2 млн. Евро/ год
- Изменяемый концессионный платеж = 11.5% маржи (с 2012 г.)
- Переход ≈ 4,000 сотрудников в штат новой компании

Приложение 13.

Изменение структуры собственности по проекту развития аэропорта «Пулково»



Комментарий:

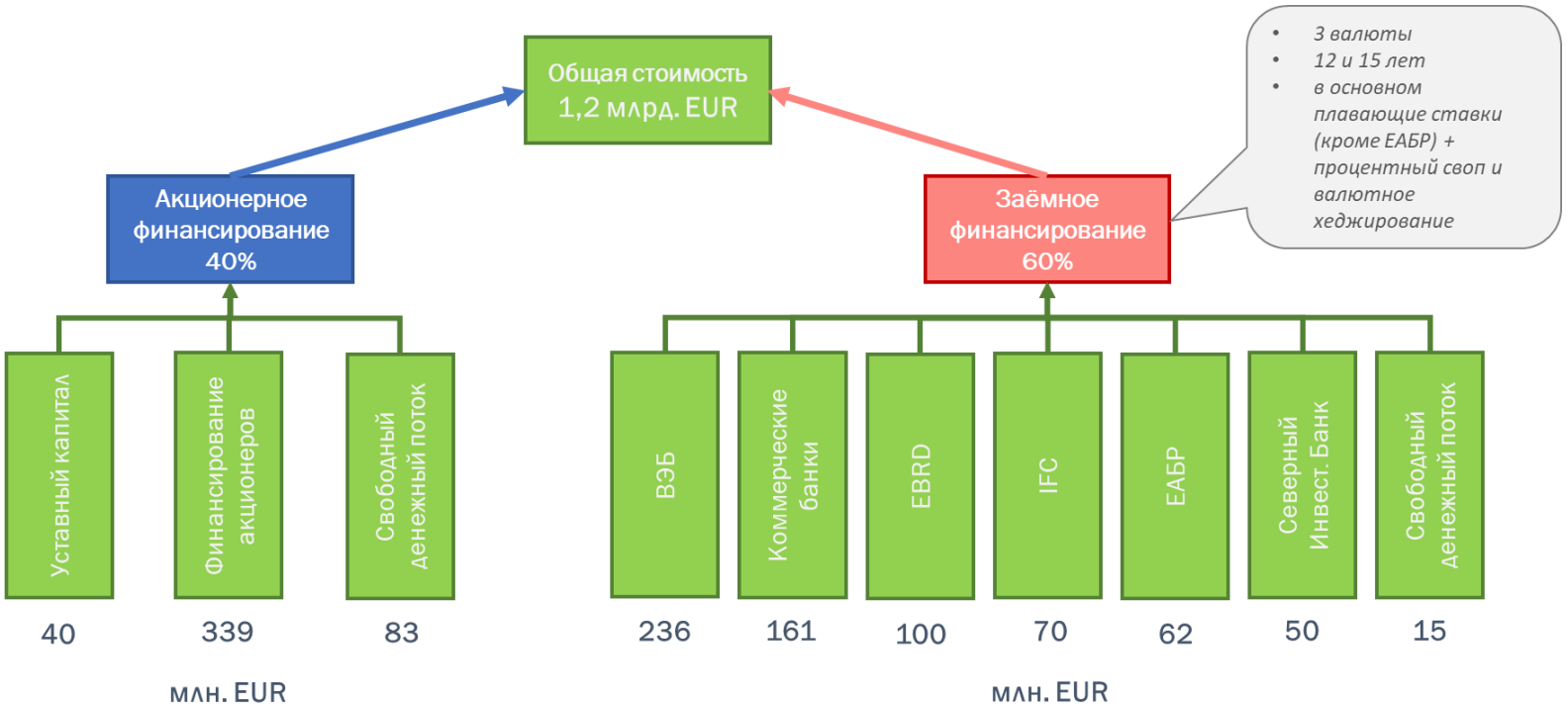
Проект «Пулково» стал первым в формировании вторичного рынка ГЧП проектов

- В 2016 г. Qatar Investment Authority (QIA) покупает 24,99% у трех участников
- В 2017 г. ВТБ продает 25% консорциуму инвесторов во главе с РФПИ за EUR 240 млн. (15 млрд. руб.)

Источник: составлено автором диссертационной работы

Приложение 14.

Схема финансирования проекта развития аэропорта «Пулково»



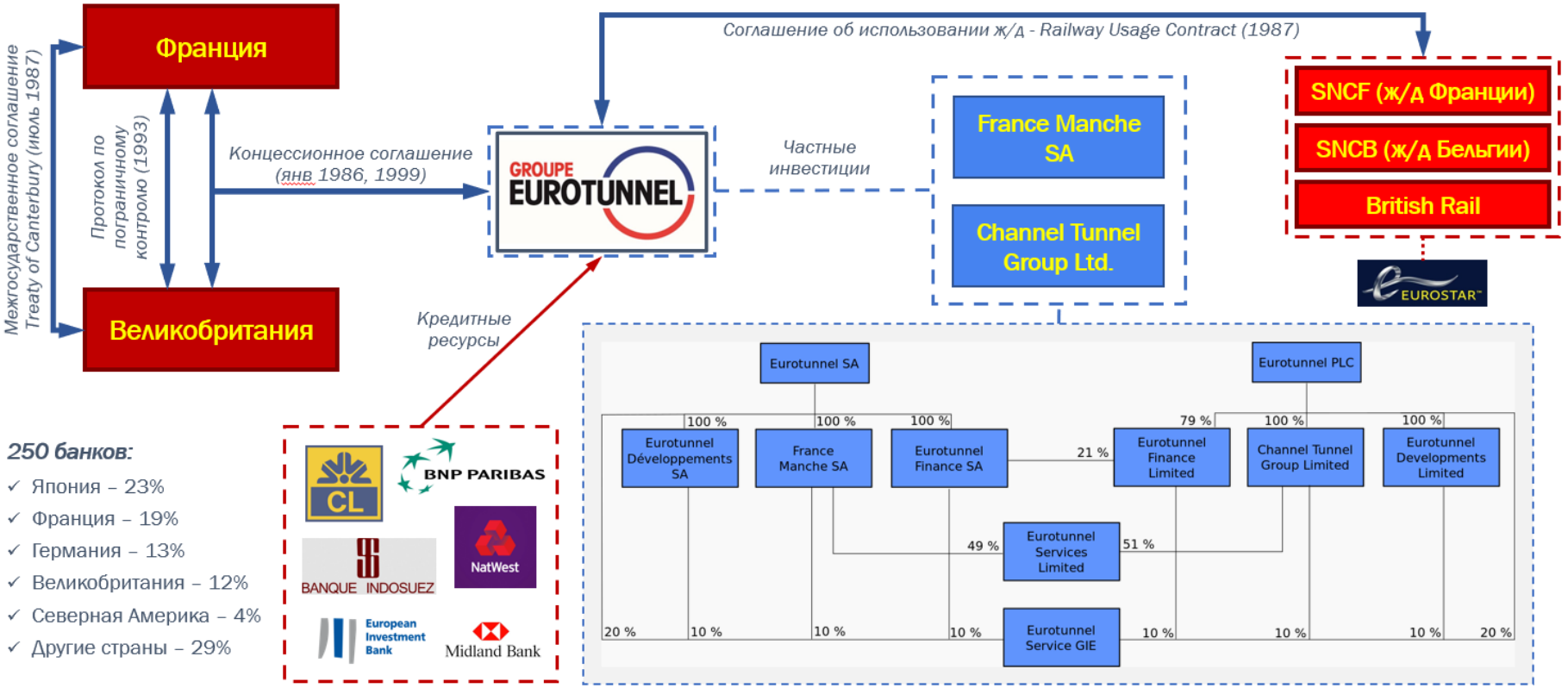
Комментарий:

«Пулково» стал первым Российским проектом, привлекшим масштабное внешнее финансирование от ведущих международных банков развития и коммерческих банков в форме синдиката

Источник: составлено автором диссертационной работы

Приложение 15.

Договорная схема проекта строительства Евротоннеля



Источник: составлено автором диссертационной работы на основе Fabozzi Frank, Nahlik Carmel. (2012). Project Financing. Euromoney Books. London. p. 11

Комментарий:

Идея строительства тоннеля возникла в начале XIX в. После многочисленных попыток начала строительства, срывавшихся по геополитическим причинам, в 1986 г. было заключено концессионное соглашение между Францией, Великобританией, с одной стороны, и группой Евротоннель в двух странах, с другой.

В результате финансовых сложностей, которые испытывал проект, концессионное соглашение дважды продлевалось, с первоначальных 55 лет до 99 лет.

Тоннель строился силами 13 тыс. рабочих 6 лет и был открыт в 1994 г.

Тоннель является самым длинным подводным тоннелем в мире (длина подводной части 38 км. при общей длине 50 км.).

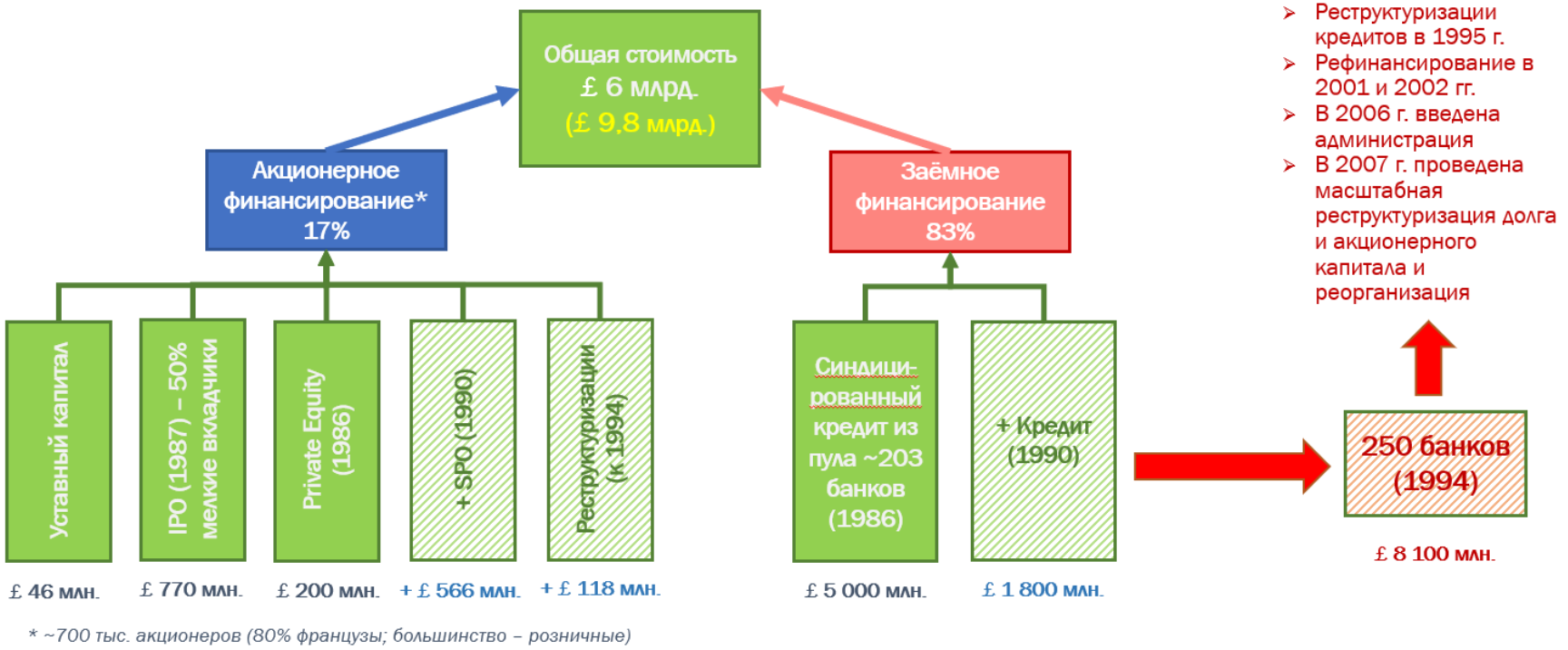
Благодаря бесперебойной работе 24/7 через тоннель осуществляется около четверти торговли между Великобританией и Европой (около 120 млрд ф. ст. в год).

Обеспечением движения автомобилей, грузовиков и поездов занимаются около 3,5 тыс. сотрудников.

10 рабочих погибли во время строительства.

Приложение 16.

Схема финансирования проекта строительства Евротоннеля



Источник: составлено автором диссертационной работы

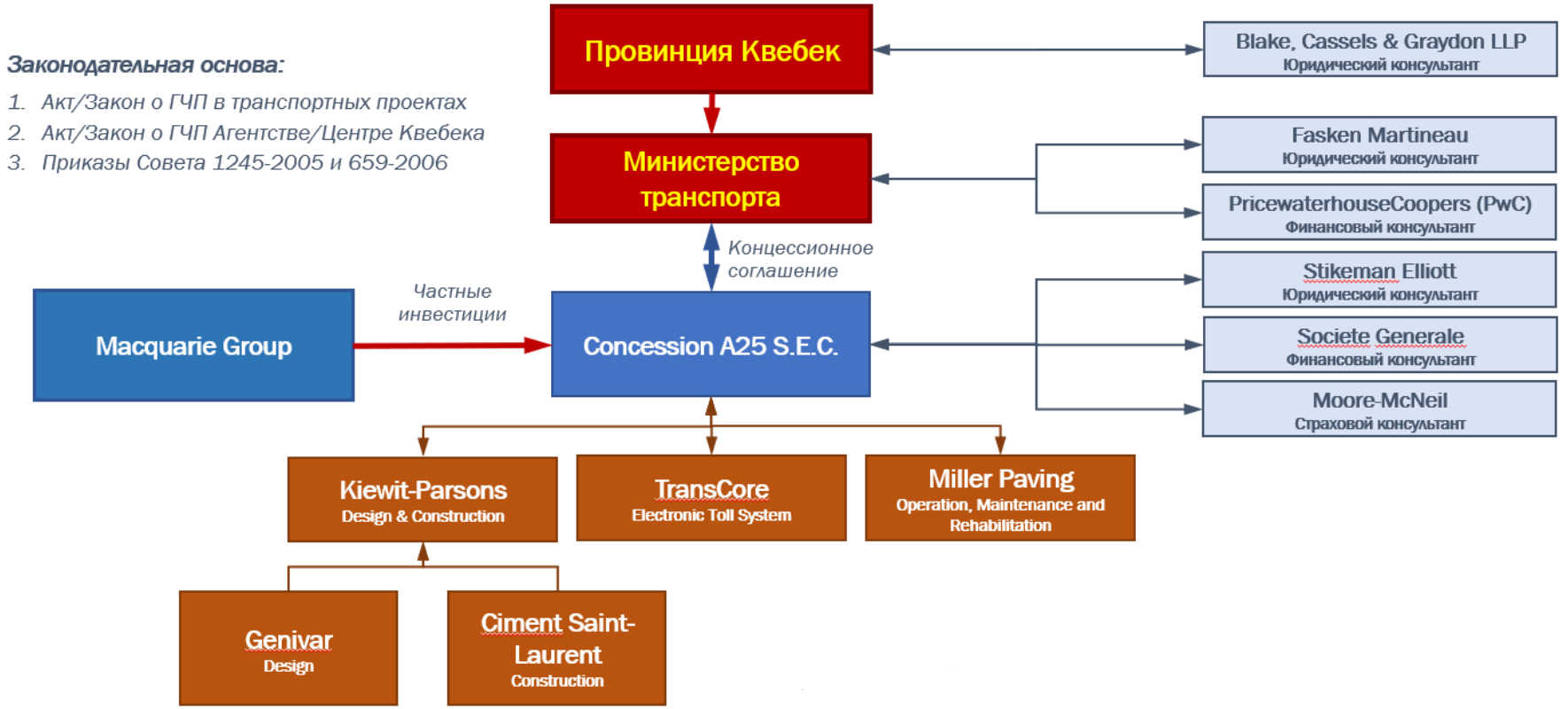
Комментарий:

Первоначально осуществлялись попытки профинансировать проект за счет бюджета, однако высокий уровень капитальных расходов не позволил изыскать в бюджете необходимые суммы (оценка стоимости в 1985 г. – около 2,6 млрд ф. ст.). В связи с этим правительства двух стран вынуждены были прибегнуть к привлечению частных инвесторов и банков.

Бюджет проекта оказался почти в два раза выше первоначальной оценки затрат (4,9 млрд ф. ст.), он непрерывно рос, что сопровождалось чередой кризисных ситуаций, реструктуризаций, сменой менеджмента компании, процедурой банкротства, практически полной сменой акционеров и глубоким сокращением персонала (на треть). Основными акционерами в конечном итоге стали банки и финансовые компании, в основном из США, крупнейший из которых – инвестиционный банк Goldman Sachs с долей 15,49% (вышел из проекта с миллиардной прибылью незадолго до пандемии коронавируса COVID-19). Полные затраты на проект составили 9,8 млрд ф. ст. (в два раза выше первоначального бюджета), а для финансирования и рефинансирования проекта было привлечено 250 банков – до сих пор непобитый рекорд в истории проектного финансирования. Впервые проект смог расплатиться по процентам в 2002 г., а с 2008 г. после освобождения от старых долгов и проведенных новым менеджментом преобразований тоннель становится эффективной «денежной машиной» («money making machine»).

Приложение 17.

Договорная схема проекта строительства трассы А-25 в Квебеке



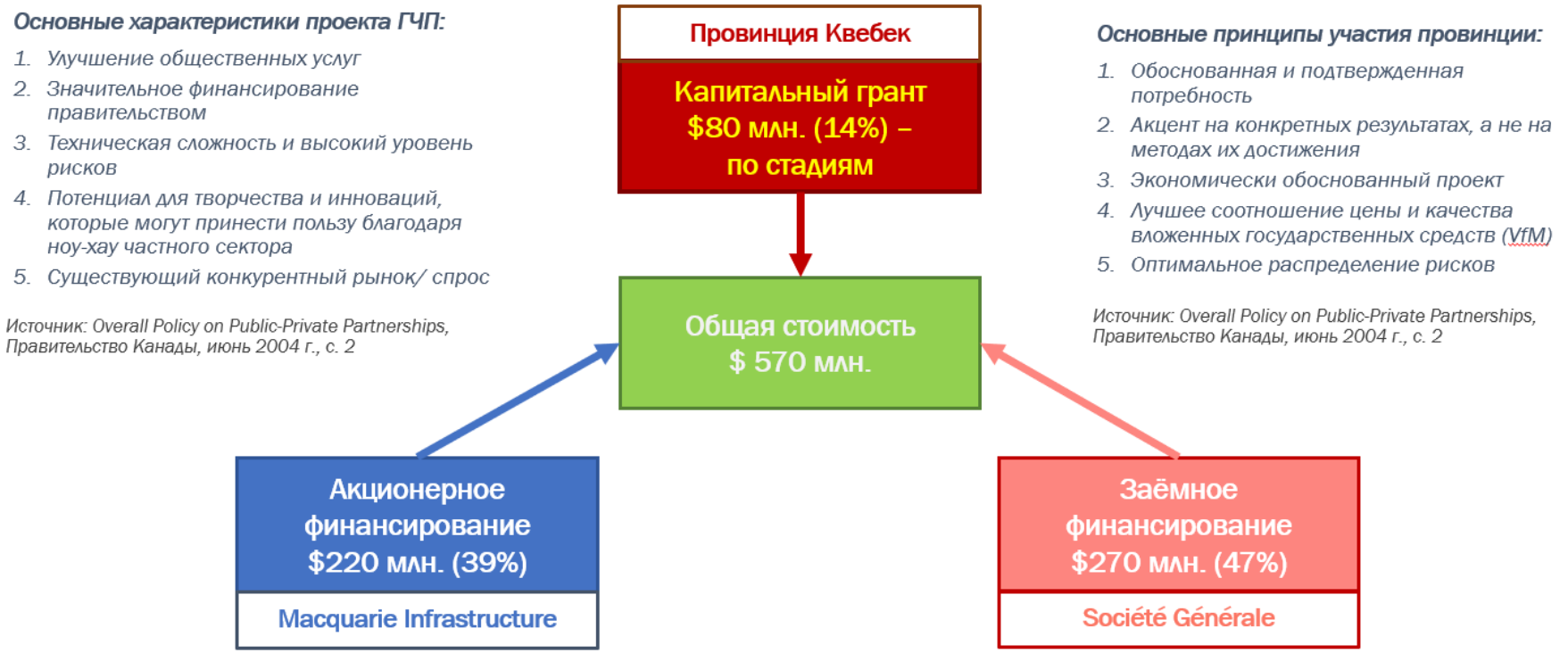
Источник: составлено автором диссертационной работы на основе Infrastructure Public-Private Partnership Case Studies of APEC Member Economies, 2014, с. 29

Комментарий:

Проект А-25 бал инициирован Министерством транспорта провинции Квебек и был нацелен на улучшение транспортной доступности в одном из наиболее оживленных районов Квебека, на границе между Монреалем и Лавалем. Изыскания по данному проекту проводились еще с 70-х гг. XX в. Это был первый проект в Квебеке после создания Инфраструктурного Агентства Квебека (Infrastructure Quebec) вместо существовавшего до него центра ГЧП. По результатам проведения анализа VfM было решено использовать модель концессии по схеме DBFMO со сроком 35 лет. Моделью предусмотрено взимание прямой платы (направляемой в бюджет провинции), а также платы за доступность концессионеру. Также, соглашение предусматривает штрафы за отсутствие доступности («non-availability payment») и невыполнение показателей («non-performance payment»). Автодорога протяженностью 7,2 км. состоит из 4-х полос, а также мостового перехода, с возможностью добавления по одной полосе в каждом направлении. Впервые в провинции в этом проекте была использована система бесконтактного взимания платы за проезд.

Приложение 18.

Структура финансирования проекта строительства трассы А-25 в Квебеке



Источник: составлено автором диссертационной работы на основе Infrastructure Public-Private Partnership Case Studies of APEC Member Economies, 2014, с. 32

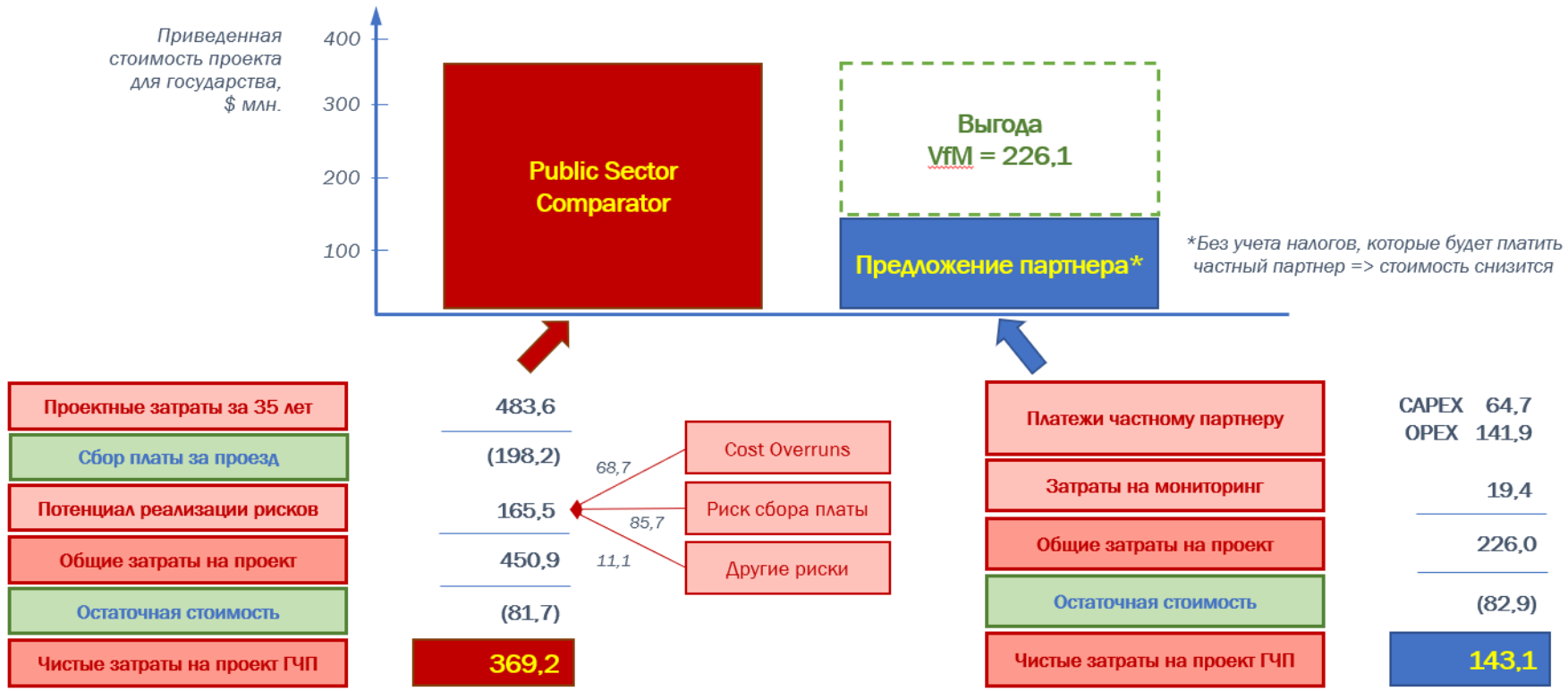
Комментарий:

Проект автотрассы отличался хорошо рассчитанным финансированием и сильной финансовой моделью. Благодаря этому создание дороги в течение всего срока строительства осуществлялось бесперебойно, не потребовалось проводить реструктуризацию / рефинансирование.

Схема взимания платы предусматривала зависимость величины платы от уровня трафика, что позволяло регулировать загруженность трассы. С точки зрения доходов концессионера был установлен минимальный гарантированный доход, а также схема деления выручки после превышения ей определенного порога. Данный механизм обеспечивал жизнеспособность модели проекта, независимо от рыночных факторов.

Приложение 19.

Модель VfM по проекту строительства трассы A-25 в Квебеке



Источник: составлено автором диссертационной работы на основе Transports Quebec, Value for Money Report A-25