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

На правах рукописи

Шаманина Эллина Алексеевна

Международный опыт сотрудничества государства и бизнеса в развитии социальной инфраструктуры и возможности его применения в России

Специальность 08.00.14 – Мировая экономика

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
кандидат экономических наук,
доцент Завьялова Е. Б.

Москва – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

Глава 1. Эволюция роли государства и частного сектора в обеспечении развития инфраструктуры социальной сферы 17

1.1. Трансформация научных представлений о роли государства в контексте развития концепций «социального государства» и «государства всеобщего благосостояния» 17

1.2. Понятие «социальной инфраструктуры» и её места в социально-экономической политике государства 36

1.3. Возможные формы участия частного сектора в развитии социальной сферы государства 55

Глава 2. Особенности финансирования объектов социальной инфраструктуры бизнес-структурами в Великобритании, США и странах-членах ЕС 84

2.1. Анализ практики привлечения частного сектора для обеспечения развития социальной инфраструктуры в Великобритании 84

2.2. Анализ практики привлечения частного сектора для реализации проектов социальной инфраструктуры в США 110

2.3. Анализ практики привлечения частного сектора в целях развития социальной инфраструктуры в странах Европейского Союза 127

Глава 3. Особенности финансирования объектов социальной инфраструктуры бизнес-структурами в России 153

3.1. Специфика становления практики привлечения бизнеса к реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры в России: обзор рынка ГЧП-инициатив 153

3.2. Перспективы развития инструментария государственно-частного партнёрства в целях реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере в России с учётом специфики зарубежной практики 182

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 195

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 208

ПРИЛОЖЕНИЯ 238

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях развития рыночной экономики наиболее актуальными являются вопросы финансирования и развития общественной инфраструктуры в условиях ограниченности бюджетных средств, а также управленческого потенциала государственных структур. Особый интерес вызывают подходы развития инструментария партнерских отношений между государством и частным сектором. В последнее время правительства многих государств, вне зависимости от степени экономического развития и рыночной конъюнктуры, приходят к осознанию необходимости налаживания механизмов сотрудничества государства и бизнеса.

Следует отметить, что весомое положение в развитии инфраструктурного комплекса в странах Европы, в США и в России занимает государство. Именно оно играет роль основного регулирующего механизма в процессе реализации разнообразных инфраструктурных проектов, берёт на себя ответственность и риски в процессе создания и обслуживания капитальных объектов, и, конечно, является одним из ключевых финансовых источников развития инфраструктуры, в том числе и социальной. Таким образом, финансирование социальной инфраструктуры реализуется за счёт централизованных источников, т.е. из создаваемых государством и органами местной власти фондов денежных средств, формирование которых происходит на основе налоговых и страховых поступлений.

Однако, как зарубежная, так и российская практика предлагает применение и децентрализованных методов финансирования социальной сферы и её инфраструктуры. Децентрализованные источники формируются, с одной стороны, из расходов населения на платные социальные услуги (например, образовательные, медицинские и др.), с другой стороны, из финансовых средств индивидуальных и институциональных инвесторов (в

частности, из пенсионных и страховых фондов, управляющих компаний, банков развития).[1]

Строительство качественных объектов инфраструктуры, а главное учреждений социального комплекса, является неотъемлемой составляющей жизнеобеспечения любого современного развитого общества, основой для развития человеческого капитала. Представляя собой совокупность знаний и навыков, присущих индивиду, он формируется за счёт вложений в повышение «качества» населения. Основными составляющими «качества» являются знания и здоровье человека. Очевидна прямая зависимость между уровнем развития образования и здравоохранения и повышением качества знаний и здоровья индивида, что в долгосрочной перспективе обуславливает рост производительности труда, а также способность к внедрению и использованию новых технологий, формированию экономики знаний. Таким образом, ключевыми сферами, формирующими человеческий капитал являются отрасли образования и здравоохранения, что послужило причиной выбора исследования данных секторов социальной инфраструктуры.

Актуальность исследования

Согласно сценарному подходу Всемирного банка[2], на сегодняшний день наблюдается усугубление тенденции дефицита человеческого капитала, которая в первую очередь вызвана быстрорастущими глобальными изменениями в сфере технологий, политических конфликтов, распространения пандемии, а также низким уровнем доступности систем образования и здравоохранения, в т.ч. и низким качеством оказываемых в их рамках услуг. Без имплементации соответствующих мероприятий поддержки

[1] Стыров М.М. Проблемы и перспективы финансирования социальной сферы в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 5(29). – 2013. – с. 169-186.

[2] *«Индекс человеческого капитала (Human Development Index) количественно оценивает значение здоровья и образования для производительности труда следующего поколения работников. Рейтинг страны – это степень ее удалённости от оптимального показателя законченного курса обучения и полноценного здоровья. Индекс человеческого капитала, равный 0,70, означает, что уровень будущего дохода, на который может рассчитывать, став взрослым, родившийся сегодня ребенок, будет составлять 70% от уровня, которого он мог бы достичь, получив полное образование и обладая отличным здоровьем»*//Проект развития человеческого капитала: часто задаваемые вопросы//Всемирный банк – [Электронный ресурс]//URL: https://www.vsemirnyjbank.org/ru/publication/human-capital/brief/the-human-capital-project-frequently-asked-questions#2

ухудшение положения в сферах образования и здравоохранения станет причиной расширения дестабилизационных процессов в экономике, препятствующих восстановлению её благосостояния.

Вложение в человеческий капитал оказывает существенное положительное воздействие на все сектора экономики, что объясняет социально-экономический разрыв между развитыми странами и остальным миром. Так, например, на страны Европы и США приходится около 50% мирового человеческого капитала, в то время как на Россию, где проживает 2% населения планеты – только порядка 8% человеческого капитала. Этим обусловлен и страновой выбор исследования. Кроме того, мировая практика показывает, что обеспечение оптимального уровня развития и функционирования систем образования и здравоохранения для всех граждан страны возможно при условии, что государственные расходы будут находиться на уровне не менее 5-7% ВВП. Однако, если в США и некоторых странах Европы данный показатель находится на уровне 7% ВВП и выше, то, например, в России объёмы бюджетного финансирования отраслей здравоохранения и образования находятся на уровне 3-4% ВВП.[3] Что в свою очередь, также послужило причиной выбора рассматриваемых стран.

Таким образом, происходит изменение отношения стран развитого мира к инвестициям в человеческий капитал. Финансирование социальной сферы стали рассматриваться как вложения в будущее благосостояние страны. Исходя из этого, инвестиции в отрасли, отвечающие за формирование и развитие человеческого капитала должно входить в круг приоритетных задач социально-экономической политики России.

Реализация капиталоёмких инфраструктурных проектов, в том числе и в социальной сфере, которые демонстрируют высокую степень социально-экономической эффективности, будет нерациональной только лишь за счёт бюджетного финансирования. Кроме того, причиной необходимости перераспределения социальной ответственности между всеми ключевыми

[3] «Доли расходов бюджета на образование и здравоохранение растут – Силуанов А.Г.»//ИА «REGNUM», 2019. – [Электронный ресурс]//URL: https://regnum.ru/news/2756677.html

участниками социально-экономической системы становится ужесточение бюджетной нагрузки становится.

В этой связи, наблюдается необходимость в расширении инструментария финансового обеспечения, в частности поиск внебюджетных инвестиционных источников для реализации комплексных инфраструктурных проектов. Таким альтернативным источником становятся прямые государственные заимствования или ресурсы бизнеса на базе формирования моделей сотрудничества с государством.

Таким образом, в фокусе данного исследования находятся проекты по развитию объектов *материальной социальной инфраструктуры*, а также способы её финансирования, формирующиеся на принципах взаимодействия и партнёрства государства и частного сектора.

Вследствие этого, в работе предполагается рассмотреть различные модели и формы взаимодействия государства и бизнеса в области реализации проектов по развитию объектов социальной инфраструктуры, а именно в секторах образования и здравоохранения. В частности, рассмотрены и проанализированы теории и практики сотрудничества государства и частного сектора в формате: социальных инвестиций или социально ответственного инвестирования, учитывающих ESG-критерии, модели социального предпринимательства, а также наиболее актуальный с точки зрения реализации комплексных инфраструктурных проектов механизм государственно-частного партнерства (ГЧП).

По-настоящему актуальными представленные формы социального инвестирования, СОИ, социального предпринимательства, а также механизмы ГЧП стали на рубеже XX-XXI вв. как в странах с развитой, так и развивающейся экономикой. В первую очередь, это связанно с усложнившейся социально-экономической обстановкой, которое затрудняет выполнение государством социально-значимых функций. Во-вторых, представители частного сектора заинтересованы в появлении новых объектов для инвестирования, которые способны принести им не только

дополнительную прибыль, но и создать положительный имидж, повысить конкурентоспособность, а также наладить контакты с властями и обществом.

По этой причине, изучение международного опыта развития сотрудничества государства и бизнес-сообщества в отношении обеспечения проектов социальной инфраструктуры, а также в определении условий и выявлении возможности разумного заимствования зарубежных механизмов, технологий и инструментов партнёрства государства и бизнеса, может способствовать эффективному привлечению частного сектора для обеспечения финансирования объектов социальной инфраструктуры в России.

Степень разработанности проблемы

Вопросы социальной политики государства, а также социальной сферы отражены в работах российских исследователей таких, как А.Н. Аверин, Н.В. Бобков, Н.А. Волгин, И.А. Григорьева, О.А. Канаева, В.Н. Ярская, С.И. Ожегов, К.Н. Гусов, В.И. Курбатов, Р.И. Иванова, Е.Е. Мачульская, а также в работах экспертов Независимого института социальной политики.

О значении социально-экономического развития, формировании мировых социально-экономических моделей писали многие зарубежные ученые и российские специалисты А. Аткинсон, Дж.М. Кейнс, Ф. Лист, Дж. Локк, А. Маршалл, М. Портер, П. Самуэльсон, Дж. Скотт, А. Смит, В. Ойкен, М. Фридман, Ф. фон Хайек, Р. Харрод, А. Вагнер, Л. Штейн, С. Миллер, Г. Виленски, Ч. Либо, Дж. Римлингер, А. Хайденхаймер, Р. Титмусс, Г. Эспинг-Андерсен, Г. Виленски, У. Корпи, П. Розанваллон, М.Е. Крафт, С.Р. Фарлонг, А.С. Булатов, Ю. Волков, В.П. Гутник, В. Исаев, М.В. Киварина, Н.Н. Ливенцев, К. Микульский, А. Нещадин, И.Х. Озеров, П.А. Сорокин, В.Б. Супян, А.В. Холопов, Б.Н. Чичерин, Е. Ясин, С.Г. Капканщиков.

Широко известны работы как зарубежных, так и российских исследователей в области развития сотрудничества государства и частного сектора Э.Р. Йескомба, Д. Делмона, Дж. Ньюмана, С.Л. Робертсона, А. Вергера, Д. Осборна, Т. Гэблера, Дж. Бродбента, Р. Лафлина, Г. Ходжа, К.

Грива, М. Дж. Гарвина, Д. Боссо, Д. Гримси, М. Р. Льюиса, А.Д. Богатурова, В.Г. Варнавского, О.В. Иванова, Р.И. Зименкова, В.А. Кабашкина, А.В. Клименко, В.А. Королева, М.В. Киварина, И.Н.Ткаченко, А.С. Еганяна, Е.Б. Завьяловой, В.Е. Сазонова, П.Л. Селезнева, А.Н. Шохина.

Проблемы формирования инфраструктурного комплекса страны, а также влияния производственной и социальной инфраструктуры на эффективность развития социально-экономической системы государства разработаны в трудах таких зарубежных специалистов, как П. Розенштейн-Родан, А. Хиршман, Р. Прудомм, Р. Фрей, Дж. Кларк, Я. Штолер, Р. Йохимсен, Дж. Рэй, Г. Цехлин, Е. Симонис, А Янгсон, Дж. Болдвин и Дж. Диксон, Д.А. Ашауэр, Р. Агенор и Б. Морено-Додсон. Кроме того, проблематике развития инфраструктуры, в том числе социальной, посвящены работы российских исследователей, среди которых можно выделить М.Н. Юденко, М.В. Михайлова, Д.Л. Раенок, Р.В. Шеховцова, О.С. Авакяна, Л.Ю. Бородатовой, Л.Л. Тонышевой, Ж.Т. Тощенко. Наряду с представленными исследователями в российской экономической науке о социальной инфраструктуре писали и такие экономисты, как С.Г. Важенин, С.А. Дебабов, Ю.Б. Рандалов, В.К. Потёмкин.

Однако, несмотря на наличие в российской и зарубежной экономической науке серьезных и глубоких исследований на тему эволюции моделей социально-экономического развития, сотрудничества государства и предпринимательских структур, формирования социальной политики, а также развития материально-физической базы, в том числе и в социальной сфере, отсутствует комплексный подход в отношении условий определения и выявления наиболее подходящих форм и моделей, способствующих наиболее эффективному привлечению государством бизнес-структур для создания и развития материальной социальной инфраструктуры.

Выявленная проблематика обусловила выбор темы, определила цели и задачи диссертационного исследования.

Цель данного исследования состоит в том, чтобы на основе анализа системы отношений государства и бизнеса за рубежом определить условия и выявить ключевые тенденции развития механизмов и инструментов сотрудничества государства и бизнеса, способствующие эффективному участию частного сектора для финансирования объектов материальной социальной инфраструктуры, которые были бы полезны для российской практики.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- охарактеризовать роль государства и бизнеса в решении социальных проблем через призму исследования концепций «социального государства» и «государства всеобщего благосостояния»;
- провести контент-анализ понятия «социальная инфраструктура» и определить её место в социально-экономической политике государства;
- рассмотреть такие формы сотрудничества государства и частного сектора, как социальное инвестирование, социально-ответственное инвестирование (СОИ), социальное предпринимательство и государственно-частное партнёрство (ГЧП), реализуемые в целях обеспечения развития социальной сферы, в частности финансирования социальных инфраструктурных проектов государства, а именно в области образования и здравоохранения, применяемые за рубежом;
- проанализировать практику применения выделенных форм взаимодействия государства и бизнеса для реализации проектов материальной социальной инфраструктуры Великобритании, США и странах Европейского Союза, выделив наиболее подходящие;
- рассмотреть сложившуюся практику сотрудничества государства и бизнеса, в частности применения инструментария государственно-частного партнёрства в развитии социальной инфраструктуры, а именно здравоохранения и образования в России;

– сформулировать соответствующие предложения и рекомендации по использованию международного опыта участия частного сектора с целью оптимизации развития объектов социальной инфраструктуры в России.

Область исследования. Тема и содержание диссертационного исследования соответствует пункту №10 «Взаимодействие государства и бизнеса на национальном и международном уровнях. Экономическая роль неправительственных организаций в национальной и мировой экономике» – паспорта специальности ВАК 08.00.14 – «Мировая экономика».

Объектом исследования является система отношений государства и бизнеса, направленная на обеспечение социальных обязательств государства и интересов общества, в частности обеспечение развития ключевых отраслей социальной сферы – здравоохранения и образования.

Предметом исследования выступают формы, методы и лучшие международные практики взаимодействия государства и коммерческих структур, основные законы и подзаконные акты, регулирующие область сотрудничества государства и частного сектора.

Хронологические рамки диссертационного исследования.

Теоретическая часть работы охватывает временной отрезок формирования концептуальных основ социальной политики и роли государства в экономике, начиная от периода развития подходов к проблематике «социального государства» и концепции «государства всеобщего благосостояния», до понимания сущности государства в реализации мероприятий социальной политики на современном этапе.

Эмпирическая часть исследования включает в себя период с начала 1990-х гг. по настоящее время, характеризующийся формированием современного понимания участия бизнес-сообщества в обеспечении объектов социальной инфраструктуры, в т.ч. в рамках организации различного рода моделей сотрудничества с государством.

Научная новизна проведённого исследования обусловлена комплексным подходом к вопросу сотрудничества государства и бизнеса, а также возможностью применения, выявленных наиболее эффективных форм взаимодействия, применяемых за рубежом, в целях развития социальной инфраструктуры в России.

Положения, выносимые на защиту:

1. Проведённый анализ научных представлений о роли государства и частного сектора в контексте развития концепций «социального государства» и «государства всеобщего благосостояния» выявил, что современная модель общественного устройства с возрастающими социальными требованиями общества, а именно растущим спросом на высококачественные услуги социальной сферы (например, образования и здравоохранения), требует пересмотра существующих мероприятий социальной политики в отношении их эффективности, а также отказа от исключительно патерналистской роли со стороны государства, в т.ч. и из-за увеличивающейся бюджетной нагрузки. Социальные задачи необязательно должны противоречить экономическим целям, напротив, дополняя друг друга, они становятся стимулом к эффективному развитию современной экономики. В то же время установлено, что бизнес в контексте взаимодействия с государством, стал неотъемлемым партнёром государства, в круг обязанностей которого входит реализация мероприятий, направленных на поддержание и развитие экономики и социума, в т.ч. в отношении обеспечения объектами материальной социальной инфраструктуры.
2. Установлено, что социальная сфера и обслуживающие её материальные объекты стоят в ряду приоритетных элементов системы смешанной экономики, развитие которой обеспечивает сбалансированное взаимодействие всех структурных составляющих экономики страны. Основой производственных процессов, а также

экономических преобразований служит *материальная социальная инфраструктура*, которая претерпела ряд изменений в своём определении и развитии, рассмотренные в работе подходы к трактовке термина «социальная инфраструктура» позволили сформулировать автору единообразное определение: социальная инфраструктура представляет собой многоуровневую систему хозяйственного комплекса страны, которая включает в себя материальные объекты и нематериальные активы социально-экономического назначения, а именно здания, сооружения, социальные услуги, обеспечивающие условия, для удовлетворения личных социальных потребностей индивида и отвечающие за создание среды, способствующей приросту человеческого капитала, в частности обеспечивающей оптимальный для комфортного проживания уровень жизнедеятельности, интеллектуального и духовного развития населения страны.

3. Являясь структурным элементом материально-производственного комплекса, социальная инфраструктура объединяет социальную сферу с производственными процессами экономики. Развитая инфраструктура социальной сферы оказывает прямое воздействие на развитие смежных отраслей экономики, что стимулирует экономический рост в долгосрочной перспективе. В частности, она создаёт синергетический эффект в различных отраслях производственного сектора экономики.
4. Анализ международного опыта продемонстрировал, что в отношении развития инфраструктуры социальной сферы взаимодействие государства и частного сектора в рамках реализации разнообразных форм сотрудничества позволяет решать задачи по предоставлению ускоренными темпами более качественных социальных услуг, в т.ч. и в области обеспеченности инфраструктурными объектами. Более того, привлечение компаний

позволяет не только реализовывать новые инвестиционные возможности за счёт финансового капитала частного партнёра, но и использовать опыт (навыки и умение) бизнеса в области инвестиционного менеджмента, а также внедрения инновационных технологий.

5. Анализ практики привлечения частного финансирования в проекты социальной инфраструктуры в Великобритании, США и странах Европейского Союза продемонстрировал наличие разнообразных форм сотрудничества государства и бизнеса, в частности социального инвестирования, социально-ответственного инвестирования (СОИ), социального предпринимательства и государственно-частного партнёрства (ГЧП).
   - Установлено, что механизм партнёрских отношений (ГЧП) и его альтернативные формы, заслужившие доверие и подтвердившие свою состоятельность, в т.ч. с точки зрения распределения рисков и ответственности, включённые во многих рассматриваемых странах в стратегические документы по инфраструктурному развитию, зарекомендовал себя на мировом рынке инфраструктурных проектов в качестве эффективного механизма по развитию не только производственной, но и социальной инфраструктуры.
   - Более того, зарубежная практика показала, что в виду ухудшения экономической ситуации, стремления органов государственной власти и бизнес-структур, наряду с представителями научного сообщества, направлены на объединение усилий в целях модернизации уже существующих и разработки новых моделей, действующих на принципах партнёрства (ГЧП).
   - В то же время доказано, что для оказания социальных услуг более подходящими являются другие формы, в частности,

социального инвестирования, СОИ и социального предпринимательства.

6. На базе проведенного анализа международного опыта трансформации социальной политики и реализации сотрудничества государства и частных структур в области развития отраслей социальной инфраструктуры были сформулированы рекомендации по развитию инструментария привлечения частных инвестиций на принципах партнёрских отношений с органами государственной власти для реализации проектов по обеспечению инфраструктурного комплекса социальной сферы в России.

Теоретическая и методологическая база исследования

Теоретической основой диссертационного исследования послужили подходы и концепции экономической науки, лежащие в основе формирования взаимодействия государства и частных структур такие как теория государственного регулирования экономики, теория смешанной экономики, теория общественного сектора, а также концепция нового государственного управления.

Кроме того, были использованы труды новой и активно развивающейся научной школы, работающей на стыке экономических и общественно-политических наук – школы экономической политологии, созданной под руководством А.Д. Богатурова.

Методологической базой исследования служат индуктивный и дедуктивный методы, общетеоретические методы, а именно методы сравнительного анализа: синтез, обобщение, классификация, системный и институциональный подходы, способствующих рассмотрению взаимодействия государства и частного сектора в рамках формирования партнерства, а также метод статистического анализа.

Информационно-аналитической базой исследования послужили законодательные, нормативно-правовые акты, стратегические документы (национальные программы и планы развития) рассматриваемых в

исследовании иностранных государств, а также Российской Федерации, доклады международных организаций, а именно Группы Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), институтов ООН, статистические данные аналитического инфраструктурного агентства “Global Infrastructure Hub”, аналитические и статистические отчёты консалтинговых организаций, таких как “Deloitte”, “McKinsey”, “KPMG”, “PricewaterhouseCoopers”, доклады профильных ведомств и министерства, в частности, Правительства Великобритании, Казначейства Великобритании, Министерства торговли США, Европейской Комиссии, Министерства экономического развития РФ, Федеральной службы государственной статистики РФ, а также материалы соответствующих институтов развития, например, Европейский инвестиционный банк.

Кроме того, в работе были использованы материалы российской государственной корпорации ВЭБ РФ, АНО «Национального центра государственно-частного партнёрства», Российской независимой инвестиционной компании “InfraONE”. В процессе работы был использован широкий спектр монографий, научных статей и аналитических материалов по проблематике сотрудничества государства и частных структур в отношении реализации проектов в области развития инфраструктурного комплекса, в т.ч. и объектов социальной инфраструктуры, подготовленных отечественными и зарубежными учёными и организациями.

Практическая значимость диссертационного исследования

Результаты, полученные в диссертационной работе, могут быть полезны в практической деятельности российских органов власти в процессе реализации социальной политики с привлечением частного сектора в целях повышения эффективности социально-экономического развития России.

Теоретические выводы и практические рекомендации могут применяться при разработке и реализации государством планов, программ социально-экономического развития, а также для формирования целостной системы управления социально-экономическим развитием РФ.

Результаты работы могут представлять интерес для руководителей частных компаний при разработке стратегий корпоративного развития с учетом социальных интересов государства. А также могут быть использованы в учебных курсах и научных исследованиях взаимодействия государства и частных коммерческих структур, проблем эффективного государственного регулирования экономики, при изучении роли государства и бизнеса, их взаимодействия в социальных процессах.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты исследования были представлены в 14 научных публикациях: 5 статьях, опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК РФ, 3 статьях, опубликованных в журналах, индексируемых в РИНЦ, 2 статьи в зарубежном журнале, индексирующемся в базе данных Scopus. А также на международных конференциях.

Структура работы.

Структура диссертационной работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Глава 1. Эволюция роли государства и частного сектора в обеспечении развития инфраструктуры социальной сферы

1.1. Трансформация научных представлений о роли государства в контексте развития концепций «социального государства» и «государства всеобщего благосостояния»

Появлению термина «социальное государство» научное сообщество обязано немецким учёным конца XIX в. Ведущим специалистом и основоположником самого понятия считается немецкий экономист, философ Лоренц фон Штейн, который применил его в 1850 г. [4] По мнению Штейна, это такое государство, которое способно обеспечить экономический и общественный прогресс населения.[5]

В своих трудах автор отмечал непосредственную взаимосвязь между развитием самого государства и социальным реформированием, которое способствует сокращению численности беднейших слоёв населения путём создания такого общественного устройства, при котором индивид обладал бы всеми условиями, необходимыми для достижения как собственного, так и государственного благосостояния. Таким образом, в соответствии с трактовкой Л. фон Штейна, «социальное государство – это государство, которое благодаря своей власти, берёт на себя обязательство поддерживать равенство в правах всех классов, а также отдельного индивида, способствуя социально-экономическому развитию».[6]

В процессе развития данной концепции складывались различные подходы к пониманию основных функций, задач и отличительных характеристик социального государства. В частности, другие немецкие учёные, а именно экономист Адольф Вагнер[7], политический деятель

[4] Штейн Л. История социального движения Франции с 1789 года / пер. со 2 нем. изд. Т. 1 // Лоренц Штейн. Основное понятие общества и социальная история Французской революции до 1830 г. – [Электронный ресурс]//URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003875045?page=113&rotate=0&theme=white; Основы социального государства/[под общ. ред. Н.Н. Гриценко] – М.: Изд. дом «АТИСО», 2012. С. 59.

[5] Кочеткова Л.Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна//[Л.Н. Кочеткова]; Философия и общество. – Номер 3 (51). – 2008. С. 69-79.

[6] Там же.

[7] Wagner A. Grundlegung der politischen Oekonomie. Erster Theil. Grundlagen der Volkswirthschaft. Part 1, vol. 1. 3rd edn. Leipzig. C.F. Winter'sche Verlagshandlung, 1882. 444 S. URL: https://archive.org/details/grundlegungderp00wagngoog/page/n10

Фридрих Науман рассматривали социальное государство в контексте взаимозависимости развития рыночной экономики и социальной деятельности государства.[8]

Взгляды учёных конца XIX в. были сфокусированы на стремлении расширить сферу государственной ответственности, включая в функционал государства материальную и моральную поддержку экономически незащищённых слоёв общества. Характерными особенностями социального государства в этой трактовке являются признание активной роли власти в регулировании системы хозяйственных и социальных отношений с целью решения социальных проблем и повышения всеобщего уровня благосостояния его граждан.

На концепцию «социального государства» во многом оказали влияние и идеи экономиста, основоположника институционального направления в политической экономии Торстейна Веблена.[9] По его мнению, основная проблема социального развития заключалась в несогласованности целей производственного и, так называемого, «праздного» классов. Такое противоречие приводит к столкновению интересов граждан, занятых, с одной стороны, в промышленной сфере, а с другой, в сфере финансового капитала. Выход из сложившейся ситуации Т. Веблен видел в формировании такого социального класса, как «технократы», призванных установить качественно новые ориентиры для развития основных сфер общества, в частности экономической и социальной.[10]

С периода 1870-х гг. XIX в. государство, беря ответственность за общественное благополучие, становится доминирующим субъектом в организации социальной политики и в развитии социальной сферы. Обеспечивая поддержкой и социальной защитой всех членов общества, государство вводит бюджетное финансирование социальных программ и

[8] Косаренко Н.Н. Социальное государство. Политические, правовые и социально-экономические факторы: монография/[Н.Н. Косаренко] – М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. С. 10.
[9] Веблен Т. Теория праздного класса // Пер. с англ. С.Г. Сорокиной. Общ. ред. В.В. Мотылёва. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ».2016. 368 с.
[10] Там же.

новые инструменты социальной политики, в частности систему социального страхования. Расширение социального функционала государства, однако, не приводит к его превращению в монополиста в области проведения политики в социальной сфере[11]. Государство выступает в качестве одного из партнёров, чьи действия направлены на реализацию социальной стратегии по обеспечению общественного благополучия. В рамках такого взаимодействия государство функционирует как, своего рода, главный смотритель, контролёр за исполнением социальной ответственности частного сектора и членами гражданского общества.[12]

Обобщив воззрения учёных XIX в., следует сказать, что одной из обязанностей «социального государства» можно считать обеспечение такого рода благоприятных условий и социальной стабильности, при которых у населения была бы возможность реализовывать свой потенциал как в своих личных интересах, не противоречащих общественным устоям, а также в интересах всего социума в целом.

Впоследствии в 1930-е гг. двадцатого столетия концепция социального государства стала появляться не только в теоретических дискуссиях научного сообщества, но и в практическом плане. Принципы данной концепции стали вводиться в правовое поле, выражаясь в принятии индустриально развитыми европейскими странами законов в социальной сфере.

Лидером в развитии идей социального государства по праву считается Великобритания. Именно она, начиная с первой половины XX в. создаёт довольно обширную законодательную базу, закрепляющую основные принципы концепции, примером тому могут служить принятые законы «О пенсиях по старости» (1908 г.), «О прогрессивном налогообложении» (1909

[11] Как в случае с социализмом, где государство играет роль «богатого мецената», предоставляющего социальные блага всем членам общества.

[12] Ахинов Г.А., Камилов Д.А. Социальная функция государства в условиях рыночной экономики: вопросы теории и практики. – М.: ИНФРА-М, 2006.

г.), «О национальном страховании» (1911 г.), и известный доклад Уильяма Генри Бевериджа «Полная занятость в свободном обществе» 1942 г.[13]

Последовав примеру Соединённого Королевства, Австрия, Австралия, Дания, Италия, Канада, США, Франция, Швеция, Норвегия, Новая Зеландия и др., стали оформлять социальное законодательство, принимая законы по социальному и медицинскому страхованию, пенсионному обеспечению, семейным пособиям и по безработице, и другое.[14]

Такое активное принятие разнообразных мер социальной политики обеспечило ей нормативно-правовое обоснование, а также обусловило и закрепило права индивида на социальные гарантии со стороны государства. Приобретаемые государством социальные функции в рамках развития модели должны не только гарантировать гражданину получение определённых жизненных стандартов, но и обеспечить условия необходимые каждому человеку для их самостоятельного достижения. Таким образом, преобладающей целью социальной политики большинства развитых стран Европы во второй половине XX в. становится достижение оптимально высокого уровня качества жизни населения.

Несмотря на множество имеющихся теорий, в современном понимании «социальное государство» можно охарактеризовать:

- как исторически сложившийся особый тип государства, целью которого является поддержание общественного согласия, социальной солидарности и справедливости;
- такое государство предполагает совместную ответственность государственного, частного секторов и гражданского общества за благополучие, развитие и процветание социальной сферы.[15]

Особенность социального государства заключается в том, что, проводя социальную политику, власть не является её единоличным актором, потому

[13] Поланьи К. Великая трансформация: Политические и экономические истоки нашего времени / Пер. с англ. А. Васильева и А. Шурбелева, под общ. ред. С.Е. Федорова. — СПб.: Алетейя, 2018. 320 с.
[14] Сидорина Т.Ю. Государство всеобщего благосостояния: от утопии к кризису// [Т.Ю. Сидорина]; М.: РГГУ. 2013.
[15] Социальное государство: концепция и сущность // ДИЕ РАН № 138. М.: РАН-изд-во «ОГНИ», 2004. 128 с.

субъектами социальной политики могут выступать и некоммерческие организации, органы местного самоуправления, бизнес-сообщество, различного рода общественные объединения и другие. Такое государство призвано служить в качестве социального ориентира для рыночной экономики, направлять её на достижение социальных задач, стоящих перед государством, регулируя все социальные процессы в обществе.[16]

В XX в. идеи о справедливом и благополучном обществе, вырываясь из дискуссий представителей научных кругов, находят практическое применение в организации крупнейшего проекта по созданию «государства всеобщего благосостояния». Данная модель социально-экономического развития может быть представлена в качестве эволюционной формы «социального государства». О чём также свидетельствуют и труды таких исследователей, как Й. Амбер, С.В. Калашников, Л.Н. Кочеткова[17], В.П. Милецкий[18], они представляют «государство всеобщего благосостояния» одним из периодов генезиса концепции «социального государства». С другой стороны, есть ряд учёных, например, Ф.И. Шарков, Н.А. Волгин, Н.Н. Косаренко[19], которые усматривая схожие черты обеих концепций, утверждают, что «государство всеобщего благосостояния» может служить эквивалентом «социальному государству». Тем не менее, рассмотренные ниже положения, формирующие государство благосостояния, могут служить подтверждением непосредственно трансформационному подходу к концепции «социального государства», т.е. его превращения в «государство всеобщего благосостояния».

Модель «государства всеобщего благосостояния» представляет собой довольно сложное и многогранное явление, поэтому унифицированного определения учёными так и не было разработано. Основы «государства

[16] Люблинский В.В. Трансформация общества и социальная политика в странах Запада: Вторая половина XX начало XXI в.: Монография. М.: Изд-во РУДН, 2004.
[17] Кочеткова Л.Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна//Философия и общество. № 3 (51). 2008. С. 69-79.
[18] Милецкий В.П. Системное содержание современной социальной политики. – СПб.: Изд-во СПбГЭТУ., 2011. 150 с.
[19] Косаренко Н.Н. Социальное государство. Политические, правовые и социально-экономические факторы: монографии. – М.: ЮСТИЦИЯ. 2016. 232 с.

всеобщего благосостояния» были заложены задолго до середины XX в., когда произошёл расцвет данной концепции. Именно этот период можно назвать значимым с точки зрения возникновения исследований истории и характера данной концепции вследствие успешного практического становления и развития государства благосостояния. Известные специалисты в области изучения данного феномена, например, С. Миллер, Г. Виленски, Ч. Либо, Дж. Римлингер, отмечали, что «государство всеобщего благосостояния является характерным ответом на возникающие проблемы современного индустриального общества».[20]

Теоретическое оформление концепции «государства всеобщего благосостояния» получила в период 1930-х гг. во время Великой депрессии. Вобрав в себя идеи английского экономиста Дж. Кейнса о необходимости государственного вмешательства в хозяйственные процессы в целях преодоления возникающих кризисных явлений, а также расширения инструментов социального обеспечения для содействия повышению качества жизни населения, формируется концепция «государства благоденствия».[21] Сторонники данной модели придерживаются мнения о необходимости построения смешанной экономики, сочетающей в себе как государственное регулирование, так и деятельность частного сектора в целях повышения обеспечения благосостоянием широких слоёв населения.

В данной концепции подразумевается существенная степень государственного вмешательства в хозяйственные процессы, при котором оно оказывает воздействие на справедливое перераспределение доходов. В то же время, важно нахождение оптимальных масштабов государственного вмешательства в целях предотвращения снижения деловой активности,

[20] Baldock J., Manning N., Miller S., Vickerstaff S. Social Policy. – Oxford: Oxford University Press, 2011. – 592 p.; Rimlinger G.V. Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. – N.Y.: Wiley&Sons, 1971. – 362.; Bottmore T.B., Coats A.W. Two Reviews of Gaston V. Rimlinger Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia//Journal of Economics Issues. – Vol.3. – No.1. – 1974. – Published online 2016. – pp. 151-157//URL: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00213624.1974.11503167; Wilensky H. The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenduture. – Berkeley: University of California Press, 1975. – 173 p.; Сидорина Т.Ю. Государство всеобщего благосостояния: от утопии к кризису// [Т.Ю. Сидорина]; М.: РГГУ. 2013. С. 41

[21] Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Гелиос АРВ. 2002. 352 с.

которая рассматривалась как ключевой элемент, обеспечивающий рост производства и общественного благополучия.[22]

Здесь стоит отметить, что первоначальный фокусом исследований концепции «государства всеобщего благосостояния» являлась, непосредственно, причина его появления. В соответствии с работами П. Флора, А. Хайденхаймера[23], Г. Виленски[24] возникновение такого государства обусловлено в первую очередь необходимостью гармонизации социально-экономической системы, нестабильность которой вызвана индустриализацией экономики. Именно расширение индустриализационных процессов приводит к возникновению новых социальных потребностей и, как следствие, к подрыву уже действующих механизмов социальной поддержки, в то время как увеличивающийся экономический рост становится материальной основой для социальной политики, расширяющийся инструментарий которой позволит удовлетворить спектр новых потребностей.[25]

Альтернативой индустриальному служит капиталистический подход, согласно которому государство благосостояния возникло в ответ на угрозы правящей элите, выступая в роли защитного механизма. Благосостояние, социальные условия и стабильность в таком государстве достигаются за счёт проводимой органами власти политики, мероприятия которой направлены на предотвращающие классовой борьбы (в частности недовольства рабочего класса).[26]

---

[22] Эволюция теории и практики “государства благосостояния” в 80-е годы/ [Сб. обзоров/ред.-сост. В. С. Ажаева]; М.: ИНИОН, 1991. 190с.

[23] Flora P., Heidenheimer A.J. *The Development of Welfare States in Europe and America*. – New Brunswick: Transaction, 1981. 417 p.

[24] Wilensky H.L. The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press, 1975.

[25] Gyu-Jin Hwang Development, Welfare Policy, and the Welfare State//International Studies Association and Oxford University Press//Oxford Research Encyclopedias, 2010. – [Electronic source]//URL: https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-145#acrefore-9780190846626-e-145-bibItem-64

[26] Gyu-Jin Hwang Development, Welfare Policy, and the Welfare State//International Studies Association and Oxford University Press//Oxford Research Encyclopedias, 2010. – [Electronic source]//URL: https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-145#acrefore-9780190846626-e-145-bibItem-64

Примечательно, что фактором, определяющим степень благосостояния, в обоих подходах является уровень расходов, выделяемых на социальное обеспечение.

В числе первых учёных, кто провёл типологизацию социальной политики, формирующейся в рамках «государства всеобщего благосостояния», а также исследовал саму модель был английский социолог Ричард Титмусс. В работе «Очерк о государстве всеобщего благосостояния» (Essay on Welfare State, 1958), Р. Титмусс классифицировал страны в зависимости от их модели социальной политики. Автор выделяет два типа социальной политики, которые определяют государство благосостояния.[27]

Первый тип – резидуальная система социального обеспечения, при которой социальная поддержка осуществляется государством по остаточному принципу, когда государство берёт на себя обязательство компенсировать лишь риски, связанные с фиаско рынка. Например, государство может обеспечить индивиду минимальный доход и гарантировать прожиточный минимум в случае потери работы из-за экономической нестабильности. Однако, в остальном, вопросами собственного благополучия каждый гражданин в государстве с такой системой должен заниматься самостоятельно, выстраивая взаимоотношения с организациями социального страхования.

Второй тип – институциональный – характерен для государств с универсальной системой социального обеспечения, в рамках которой государство предоставляет всем группам населения минимальный пакет социальных услуг, в частности в функционал такого государства входит оказание помощи пенсионерам, малоимущим слоям населения, а также нуждающимся детям. Кроме того, наряду с выстраиваемой системой страхования – от безработицы, несчастных случаев, по болезни и т.д., обеспечивается доступность систем образования и здравоохранения.

[27] Titmuss R.M. Essays on the Welfare State. Sec. ed. 1963. Vol. 4. New York: Palgrave Macmillan – 2002. 262 p.

В большей степени фундаментальным и многогранным исследованием в направлении изучения модели «государства всеобщего благосостояния» можно рассматривать труд датского социолога Г. Эспинга-Андерсена. В своей работе «Три мира капитализма благосостояния» 1990 г., проанализировав и обобщив накопленный материал, он выделяет три типа государства благосостояния и развития в его рамках социальной политики, построение которого опирается на конкретные взаимосвязанные принципы (факторы) внутри страны. Такими принципами служат:

- характер государственного участия в хозяйственной жизни;
- степень зависимости общественного благосостояния от влияния рыночных сил;
- стратификация общества.

На основе, выделенных им параметров, а также на измерении им социальных возможностей и прав индивидов, Эспинг-Андересен выделяет следующие типы государства благосостояния, а именно либеральный или американский, социально-демократический, присущий странам северного региона Европы, а также консервативно-корпоративистский или франко-германский.[28]

Для американского типа характерна высокая степень дифференциации населения по доходам, а также низкая доля государственного вмешательства в хозяйственные процессы. Социальная политика, проводимая в рамках государства такого типа, характеризуется принципом «адресной социальной поддержки» или «остаточного распределения», что подразумевает оказание поддержки малоимущим слоям населения только после перераспределения основной части расходов. Таким образом, государство предоставляет лишь минимальный гарантированный объём социального обеспечения.[29]

[28] Repairing the safety net. The welfare start needs updating//The Economist, July 12th 2018//Access at: https://www.economist.com/international/2018/07/12/the-welfare-state-needs-updating

[29] Сидорина Т.Ю. Государство всеобщего благосостояния: от утопии к кризису// [Т.Ю. Сидорина]; М.: РГГУ. 2013. С. 96.

Социально-демократическому типу присуще прямое государственное обеспечение малоимущих членов общества, основанное на финансировании различного рода программ помощи. В соответствии с представлением автора, развивая государство благосостояния социал-демократы будут стремиться к достижению равенства высоких жизненных стандартов. В рамках данной модели, влияние рыночных механизмов будет ослабевать, уступая место развитию принципов солидарности и универсализма, предполагающих обеспечение поддержки всем членам общества. В то же время, предоставляя социальную поддержку государство стремиться также и обеспечить граждан рабочими местами, проводя политику занятости населения, чтобы укрепить индивидуальную ответственность и стремление к самостоятельной трудовой деятельности каждого члена общества, что характеризуется сочетанием принципов либерализма и социализма.[30]

Последний тип, консервативно-корпоративистский объединяет в себе черты двух других, представленных видов. Например, в нём можно обнаружить довольно значительный уровень расслоения населения по доходам и своему социальному положению, в сочетании с высокой степенью государственного регулирования рынка.[31]

Следует отметить, что выдвинутая учёным типология включает не только измерение уровня социальных расходов, необходимых для проведения конкретной социальной программой, но и оценку «степени, при которой отдельные индивиды будут способны поддерживать социально допустимый уровень жизни, независимо от участия в рыночных отношения», что также отличает его подход от рассматриваемых ранее индустриального и капиталистического.[32]

Проанализировав работу Г. Эспинга-Андересена, можно отметить, что в целом структурирование социальной политики, а также обеспечение

[30] Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey. Princeton University Press. 1991. P. 26-28.
[31] Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey. Princeton University Press. 1991. P. 26-28.
[32] Esping-Andersen G. Three Worlds of Welfare Capitalism. – Cambridge: Polity. – 1990.

социально-экономического благополучия происходит в зависимости от того или иного режима, устанавливаемого в стране.[33] Под режимом следует понимать складывающиеся способы распределения благосостояния между государством, рыночными силами и домашним хозяйством.

Работа Г. Эспинга-Андерсена, внёсшая несомненный вклад в развитие теоретического фундамента концепции «государства всеобщего благосостояния», не является первой и единственной. С периода 1970-1980 гг. многими учёными, представителями различных теорий социально-экономического развития, в частности, такими как американским социологом Г. Виленским[34], У. Корпи[35], французским учёным П. Розанваллоном[36], предпринимались исследования теории государства всеобщего благосостояния. Обобщив их воззрения можно сказать, что для государства благосостояния конца XX – начала XXI вв. характерно развитие сферы социального обеспечения путём создания единой системы социального страхования и программ вспомоществования в целях повышения качества жизни граждан, увеличения прослойки среднего класса населения, который служит основой для развитого общества.

В рамках данной модели вопросы социального значения решались наряду с проведением политики, направленной на экономическую стабильность. Она, способствуя росту производительности, давала возможность частному сектору увеличивать свою прибыль, результаты который правительствами западных государств распределялись между

---

[33] Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. Why We Need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2002. – 288 p.

[34] Wilensky H.L., Lebeaux C.N. Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on theSupply and Organization of Social Welfare Services in the United States/American Journal of SociologyVol. 64. – N 4. – Jan., 1959//University of Chicago Press. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/222537

[35] Korpi W. New politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries. – The American Political Science Review. – Vol. 97. – No. 3. – Aug., 2003. – pp. 425-446//URL: http://www.vanneman.umd.edu/socy789b/korpip03.pdf

[36] Розанваллон П. Новый социальный вопрос: Переосмысливая государство всеобщего благосостояния. М.: Ад Маргинем Пресс. 1997.// Эволюция теории и практики “государства благосостояния” в 80-е годы/ [Сб. обзоров/ред.-сост. В. С. Ажаева]; М.: ИНИОН, 1991. 190с.

предпринимателями и работниками, те в свою очередь получали не только рабочие места, но и социальные гарантии.

Таким образом, уже к началу XXI в. сформировалось некоторое количество подходов к определению концепции «государства всеобщего благосостояния», рассматриваемые различными учёными экономистами, социологами и политологами. В данной работе под государством всеобщего благосостояния понимается – создание системы по обеспечению общества необходимыми социальными потребностями, а также гармоничное взаимодействие государственных институтов с элементами свободной рыночной экономики в целях решения вопросов социальной проблематики.

Так называемый «золотой век» мировой экономики закончился в середине 1970-х гг., когда страны Европы начали сталкиваться с серьёзными экономическими проблемами. Наряду с разрастающейся безработицей, старением населения требовалось расширять социальные гарантии и социальные программы, предоставляемые государством благосостояния, расходы на которые были несоизмеримы с размером государственного бюджета. Существенные сдвиги в производственном секторе вследствие углубления технологического прогресса, стали приводить к проблемам с гарантией занятости, а также снижению размера оплаты труда в сферах наиболее подверженных конкуренции.

Именно тогда уже в 80-е гг. XX в. постулаты концепции социального государства, или государства всеобщего благосостояния начинают становиться объектом резкой критики. Так, например, один из теоретиков концепции, французский учёный Пьер Розанваллон в своей работе «Новый социальный вопрос» (1997), анализируя историю развития государства всеобщего благосостояния, обращается к вопросу переосмысления модели. Рассуждая об устаревании прежних способов урегулирования социальных противоречий, П. Розанваллон приходит к выводу, что на повестке дня стоит «социальный вопрос», требующий создания новых методов его решения. Его возникновение, согласно учёному, обусловлено кризисом модели

«государства всеобщего благосостояния», который характеризуется экономическим и идеологическим (или концептуальным) этапами.

Экономический кризис произошёл в конце 1970-х гг., когда мнение о полной защите людей от различного рода социальных рисков, преобладавшее в период роста мировой экономики, не оправдало себя. Финансовый кризис конца XX в., приводящий к замедлению темпов экономического роста, сопровождался ростом безработицы, усилением бедности, а также увеличением расходов на социальное обеспечение. Идеологический этап кризиса проявился уже в 1980-е гг. и поставил под сомнение саму идею эффективности вмешательства государства в экономику при разрешении им социальных проблем.[37]

В то же время, как утверждают критики эгалитарного подхода в концепции государства всеобщего благосостояния, в частности Мишель Фуко, компенсационная роль социальной политики, которая усиливается при росте экономики, а «вознаграждения становятся всё более щедрыми» противоречит сути рыночной экономики, основанной на принципе конкуренции.[38]

Критикуя данную модель развития общества с позиции неолиберального подхода, М. Фуко заявляет, что государство не способно обезопасить общество и индивида, в частности от разрушительных воздействий результатов экономических процессов, и не должно осуществлять перераспределение доходов между ними. Ему необходимо лишь обеспечить индивида условиями, экономическим полем, в котором тот сможет осуществлять хозяйственную деятельность, преумножая доходы, благодаря росту которых, гражданин сможет застраховаться от неизбежно возникающих отрицательных социальных рисков, а также сделать конкурентоспособным само государство в целом. В этом случае

[37] Розанваллон П. Новый социальный вопрос: Переосмысливая государство всеобщего благосостояния. М.: Ад Маргинем Пресс. 1997.

[38] Фуко М. Рождение биополитики. Цикл лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978–1979 учебном году (Foucault Michel Naissance de la Biopolitioue. Cours au Collège de France 1978–1979.)// Пер. на рус. А. В. Дьяков. — СПб., 2010. // Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий//URL: https://gtmarket.ru/library/articles/6709

эффективным инструментами будет являться частная собственность и приватизация.[39]

Другой претензией к модели «государства всеобщего благосостояния» являлось порождаемое ей социальное иждивенчество, появляющееся вследствие чрезмерного государственного патернализма и оказывающее деструктивное воздействие на социально-экономическое развитие. В частности, попытки (например, выплаты пособий по безработице) снизить социальную напряженность, возникающую в условиях возникновения кризисных явлений в экономике, могут обернуться для государства ещё большим экономическим спадом. Перекладывание ответственности индивидом за своё личное благосостояние на государство может привести к уменьшению производительности труда, из-за возникающего у населения нежелания работать в связи с окрепшей уверенностью в том, что государство в любом случае обеспечит им минимальные прожиточные условия, предоставив пособия.[40]

В конце XX в. социальное иждивенчество стало активно обсуждаться в научных дискуссиях как негативное явление, формирующееся в модели «государства всеобщего благосостояния». Чрезмерный патернализм, активная социальная поддержка со стороны государства развивают в обществе пассивность и зависимость, от государственной материальной поддержки, приводя к росту дефицита бюджета, безработице и замедлению темпов экономического роста. [41]

Исходя из логики критических рассуждений, касающихся чрезмерной роли государства в обеспечении благосостояния общества, можно констатировать, что эксперты апеллировали к экономической и социальной ответственности индивида, утверждая, что только он один является хозяином

[39] Сидорина Т.Ю. Государство всеобщего благосостояния: от утопии к кризису// [Т.Ю. Сидорина]; М.: РГГУ. 2013. – 349 с.

[40] Поланьи К. Великая трансформация: Политические и экономические истоки нашего времени / Пер. с англ. А. Васильева и А. Шурбелева, под общ. ред. С.Е. Федорова. — СПб.: Алетейя, 2018. 320 с.

[41] Сидорина Т.Ю. Государство всеобщего благосостояния: от утопии к кризису// [Т.Ю. Сидорина]; М.: РГГУ. 2013.

своего благополучия, независимо от экономических и социальных условий, с которыми ему приходиться сталкиваться.

Таким образом, увеличение расходов государства на социальное обеспечение и прогрессирующее социальное иждивенчество приводили многих экспертов в области социальной политики к пониманию необходимости пересмотра социальных программ поддержки и возможности сокращения объёма расходов государственного бюджета на социальное обеспечение.

Кроме того, до начала XXI столетия большая часть научных изысканий относительно модели «государства всеобщего благосостояния» была сфокусирована на возможностях его расширения или сокращения, а также на его способности сохранять стабильность в момент происходящих изменений, особенно при переходе к постиндустриальному обществу.[42]

Особое внимание уделяется и увеличению международной мобильности капитала, оказывающего влияние на государство благосостояния. Глобализация рынков капитала приводит к расширению, оказываемой им власти на правящие элиты, вследствие чего, правительствам приходится постоянно увеличивать бюджетные расходы на поддержание инвестиционной привлекательности страны. В этой связи, государства с высокими расходами на социальную политику вынуждены сокращать размеры государственных программ социального обеспечения вследствие нехватки средств, направляемых на формирование условий (среды), необходимых для привлечения международного капитала.[43]Исходя из этого,

[42] Gyu-Jin Hwang Development, Welfare Policy, and the Welfare State//International Studies Association and Oxford University Press//Oxford Research Encyclopedias, 2010. – [Electronic source]//URL: https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-145#acrefore-9780190846626-e-145-bibItem-64; Taylor-Gooby P. New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State. – Oxford: Oxford University Press. – 2003.; Bonoli G. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States. Policy and Politics. – 33 (3). – 2005. – Pp. 431–449.

[43] Evans M., Cerny P. Globalization and Social Policy//In N. Ellison and C. Pierson (eds.) Developments in British Social Policy 2. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. – Pp. 19–40.; Gyu-Jin Hwang Development, Welfare Policy, and the Welfare State//International Studies Association and Oxford University Press//Oxford Research Encyclopedias, 2010. – [Electronic source]//URL: https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-145#acrefore-9780190846626-e-145-bibItem-64

под сомнение был поставлен вопрос выживания государства благосостояния с высокими расходами на социальное обеспечение.

Изменение социального контекста вызвало новую волну критики в адрес действующей концепции «государства всеобщего благосостояния». Представляя собой инструмент по возмещению потери доходов в случае, например, безработицы болезни или уходе на пенсию, возмещению некоторых расходов, в частности, на здравоохранение, а также по выплате социальных пособий, модель «государства всеобщего благосостояния» может функционировать только в случае, если у государства имеются все необходимые ресурсы. Однако вследствие расширения социальных потребностей населения затраты на обеспечение их высококачественными общественными услугами часто превышает возможности экономики и государственного бюджета.[44]

Многие страны столкнулись с проблемами бюджетного дефицита, вызванного расширением финансирования программ социального обеспечения в целях поддержки нуждающихся слоёв общества. Чрезмерные социальные расходы, приводящие к увеличению налоговой нагрузки на бизнес, послужили основным фактором кризиса концепции «государства всеобщего благосостояния». Возникшие финансовые затруднения послужили причиной перехода от универсалистского типа оказания социальной поддержки в рамках действующей системы солидарного страхования, основанном на принципе справедливости и предоставления помощи всем нуждающимся гражданами при возникновении социальных рисков, к распространению целевых, иначе адресных социальных программ при осуществлении сегментации системы страхования.

Таким образом, удорожание системы социального обеспечения, потеря универсальности принципа солидарного страхования, ликвидация системы социальной опеки, основанной на обеспечении полной занятости вследствие ускоренной модернизации производства, появление новых общественных

[44] Розанваллон П. Новый социальный вопрос: Переосмысливая государство всеобщего благосостояния. М.: Ад Маргинем Пресс. 1997. С. 94

потребностей и социальных рисков, и другие возникшие социальные вызовы привели к необходимости формирования новой идеологии социальной политики и трансформации модели «государства всеобщего благосостояния».

Развитие концепций «социального государства» и «государства всеобщего благосостояния» прошло долгий путь от теоретического оформления к своему практическому воплощению. На начальном этапе становления и реализации политики государства благосостояния произошёл существенный прогресс с последующей трансформацией в сторону социальной ответственности государства, в частности за урегулирование таких противоречий, как социальное неравенство, проблемы бедности и нищеты, а также обеспечения социальных потребностей и стабильности. Государство, формируя основу социальной защиты, активнее стало участвовать в распределении социальных трансфертов социально-незащищённым группам населения. И большинство развитых стран мира, несмотря на возникающие финансовые затруднения, сохраняют систему социального обеспечения по сегодняшний день.

Однако в процессе своего становления всё больше приходило осознание, что прежний объём социальных гарантий может быть сохранён лишь при интеграции в процесс, наряду с государством, других участников хозяйственной деятельности, в частности отдельного человека и частного бизнеса.[45] Так, уже на следующем этапе развития данной модели усиливалась идея индивидуальной ответственности граждан, укреплялось осознание в необходимости проявления личной активности для обеспечения собственного благосостояния.[46]

[45] Kwiek M. The Future of the Welfare State and Democracy: the Effects of Globalization from a European Perspective//Pub. in: E. Czerwinska-Schupp (ed.) Values and Norms in the Age of Globalization. Franfurkt and N.Y.: Peter Lang, 2007. – pp. 147-172//URL: https://www.pdffiller.com/jsfiller-desk18/?projectId=395018361#93b8e715e4472974bd4114d3355071b0

[46] Григорьева И.А. Российская социальная политика в последние годы: между уже пройденным путём и всё ещё неопределёнными будущим // Журнал исследований социальной политики – №5(1), 2006. С. 7-24.

По этой причине современный этап развития характеризуется пересмотром практики реализации политики государства благосостояния.[47] Прежде всего, стоит отметить рост понимания, что государство такого типа является величайшим достижением общественной эволюции и, несмотря на справедливую критику, оно заслуживает своего сохранения. На текущем этапе развития модели перед правительствами большинства стран встаёт ключевой вопрос о необходимости нахождения социального компромисса между ограниченным ресурсным потенциалом государства, поддержанием эффективной работы социальной системы с учётом справедливого распределения национального богатства и свободой деятельности рыночных механизмов.

Современная модель общественного устройства с возрастающими требованиями социума в отношении эффективности мер социальной политики требует пересмотра существующих принципов и отказа от патерналистской роли со стороны государства. Ключевая проблема заключается не в полном отказе от управленческих функций государства в общественной жизни, а в определении его пределов интервенции, разработке инструментария поддержки по отношении к обществу и экономике.

Опыт развитых стран демонстрирует становление модели общественного устройства, где ответственность за обеспечение социальной сферы берёт на себя не только государство, но и другие её субъекты. В частности, некоторый набор социальных услуг может передаваться частным организациям, которые обеспечивают развитие системы платных социальных услуг, спрос на которые формируется за счёт групп населения готовых за них платить, таким образом, стимулируется и развитие негосударственной системы социального обеспечения.

В этой связи, выстраиваемая обновлённая модель общественного развития должна быть ориентирована, прежде всего, на нахождение баланса,

[47] Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии/Пер. с нем. Б.М. Скуратов [Habermas J. Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas J. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91—163.]//Логос 4-5(39). – 2003. – С. 105-152//URL: http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf

который бы обеспечил достижение социальных целей через механизмы социально ориентированной рыночной экономики. Вследствие чего, можно отметить тенденцию к переосмыслению жизнеспособности модели «государства всеобщего благосостояния» с традиционно присущими ей защитными механизмами, выполняемыми лишь органами власти. Большее внимание должно быть уделено её «продуктивным» элементам, т.е. переход к режиму «продуктивного благосостояния»[48], предполагающего больший вклад в развитие человеческого капитала, формирование которого может быть обеспечено лишь за счёт инвестиций в социальную сферу, непосредственно, в образование и здравоохранение.

Такое смещение взглядов в отношении концепций «социального государства» и «государства всеобщего благосостояния» с одной стороны, затронуло и социальную политику, посредством которой государство стремится к достижению общественного благосостояния. В частности, происходит трансформация её места в структуре общественного развития. На сегодняшний день социальная политика по отношению к экономической перестала играть лишь вспомогательную роль инструмента по оказанию поддержки нуждающимся группам населения. Цели социальной политики необязательно должны противоречить целям экономическим, оптимально взаимодействуя, они могут обеспечить эффективное развитие современной промышленной экономики и всех её хозяйствующих субъектов. С другой стороны, стало свидетельством и об эволюционном отношении к традиционной роли не только государства, но и частного сектора в социально-экономической модели общественного устройства.

В свою очередь, бизнес превращается в один из главных драйверов модернизации общественной жизни, в частности инфраструктуры социальной сферы, путём создания условий для инновационного социально-

[48] Gyu-Jin Hwang Development, Welfare Policy, and the Welfare State//International Studies Association and Oxford University Press//Oxford Research Encyclopedias, 2010.; Midgley J., Tang K.-I. Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare//International Journal of Social Welfare. – 10(4). – 2001. – Pp. 244–252; Powell M., Barrientos A. Welfare Regimes and the Welfare Mix//European Journal of Political Research 43(1). – 2004. – Pp. 83–105.; Vis B. States of Welfare or States of Workfare? Welfare State Restructuring in 16 Capitalist Democracies, 1985–2002//Policy and Politics 35(1). – 2007. – Pp. 105–122.

экономического развития, обеспечивая общество новыми достижениями науки и техники, взаимодействуя с государством для достижения социальных задач. Всё это свидетельствует о том, что частный сектор стал неотъемлемым партнёром государства, в круг обязанностей которого входит реализация мероприятий, направленных на поддержание и развитие экономики и социума. Именно в такого рода проектах находят соприкосновение социальные обязательства государства и коммерческие интересы бизнеса.

1.2. Понятие «социальной инфраструктуры» и её места в социально-экономической политике государства

Сам термин «инфраструктура» представляет собой достаточно широкое понятие. Пройдя определённые эволюционные этапы в своём развитии, термин «инфраструктура» стал применяться как в технических, так и в гуманитарных науках. Выступая «комплексом взаимосвязанных объектов хозяйственного, обслуживающего назначения, которые составляют и обеспечивают основу функционирования социально-экономической системы» как отдельного региона, так и страны в целом.[49] Изобилие трактовок термина «инфраструктура» обуславливает возникновение различных подходов и к анализу ключевых её составляющих, что приводит к разным результатам исследований по оценке роли инфраструктуры для общественного и экономического развития. Вследствие чего, представляется целесообразным первоначально провести анализ понятия с целью выявления наиболее точного определения инфраструктуры, а также для понимания её места в социально-экономической политике государства.

Теория инфраструктуры берёт своё начало ещё с конца XVIII – начала XIX вв., когда в трудах основоположников экономической теории А. Смита и Д. Рикардо, которые выделяли инфраструктуру как обязательный фактор

[49] Бородатова Л.Ю., Тонышева Л.Л. Обоснование развития социальной инфраструктуры в условиях пространственной трансформации экономики региона: монография. Тюмень: Тюменский ГНГУ, 2015. 140 с.

обеспечения единства производства и потребления материальных благ.[50] А. Смит, например, в своём фундаментальном труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» отмечал важность формирования и поддержания общественных работ и учреждений, в частности, транспортной системы для экономического развития страны.[51]

Интересен подход американского экономиста П. Розенштейна-Родана (середина 1950-х гг.), который определил инфраструктуру, как «совокупность условий, которые обеспечивают эффективное развитие частного сектора в приоритетных отраслях экономики, при удовлетворении потребностей населения». [52] Кроме того, экономист системно разделил инфраструктуру на две группы: хозяйственную и социальную.

Объекты социальной инфраструктуры, в частности, образования и здравоохранения, можно обнаружить и в книге А.О. Хиршмана «Стратегия экономического развития» (“The Strategy of Economic Development” 1958 (1961)).[53] В работе он рассматривал инфраструктуру в качестве основного общественного капитала, включающего в себя, например, транспортный сектор, связь, энергоснабжение, а также медицину и воспитание.[54]

В 1994 г. группой экспертов Всемирного банка впервые было опубликовано ежегодное исследование «Отчёт о мировом развитии», в котором были выделены структурные элементы инфраструктуры, а также показана взаимосвязь между экономическим развитием, благосостоянием человека и совершенствованием инфраструктуры. В первую очередь,

---

[50] Ricardo D. Principles of Political Economy and Taxation / the third ed. – Canada, Batoche Books, Kitchener, 2001 – 333 p. Smit A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations / Books I, II, III, IV and V – the digital edition: Meta Libri, 2007 – 754 p.

[51] William J. Stull The urban economics of Adam Smith // Journal of Urban Economics. Vol 20. Issue 3. 1986. P 291-311.; Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов//Книга V. О доходах государя или государства//Библиотека Гумер – Экономика и менеджмент. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Econom/smit/05.php

[52] Rosenstein-Rodan P. Notes on the Theory of the “Big Push” // Economic Development for Latin America. N.Y., 1961. P. 57-81.

[53] Hirschman A. (1961 (1958)). The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press//Wiley Online Library. – [Электронный ресурс]//URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2307/1235188 Дата обращения: 23.10. 2020

[54] Ellerman D. “Hirschmanian Themes of Social Learning and Change”//Policy Research Working Paper. – World Bank, 2001. – [Electronic source]//URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/429621468739155797/pdf/multi0page.pdf

рассматривая инфраструктуру на макроэкономическом уровне, авторы исследования включают в неё такие категории, как коммунальное хозяйство, инженерные сооружения, иные транспортные отрасли. Таким образом, инфраструктура представляет собой системную составляющую национальной экономики, которая позволяет обеспечивать процесс общественного воспроизводства в стране. Эффективность развития инфраструктуры подтверждается и ростом экономического производства, в частности, по подсчётам Всемирного банка однопроцентное увеличение количества инфраструктурных фондов приводит к однопроцентному росту ВВП страны.[55]

Французский экономист Рэмми Прудомм в своём исследовании «Инфраструктура и развитие» под инфраструктурой понимает совокупность объектов производственно-технического назначения, обладающих такими характеристиками, как необходимость в оказании услуг населению и долгосрочность в использовании. Автор подчёркивает взаимосвязь инфраструктурного развития с колебаниями конъюнктуры рынка и системой государственного регулирования. Кроме того, потребление услуг, предоставляемых инфраструктурой, частным сектором способствует увеличению объёмов производства, что в дальнейшем стимулирует рост благосостояния.[56]

В российских научных исследованиях под инфраструктурой, с одной стороны, понимается совокупность отраслей хозяйства, инженерно-технических объектов, функционирование которых создаёт условия для эффективного развития материального производства экономики. С другой стороны, инфраструктуру наделяют функционалом по обеспечению жизнедеятельности и развития населения.[57] Таким образом, подчеркивалось

[55] World Bank. 1994. World Development Report 1994: Infrastructure for Development. / New York: Oxford University Press, 1994 – 268 p.
[56] Prud'homme R. Infrastructure and development. Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, 2004. – 47 p.
[57] Бородатова Л.Ю., Тонышева Л.Л. Обоснование развития социальной инфраструктуры в условиях пространственной трансформации экономики региона: монография. Тюмень: Тюменский ГНГУ, 2015. 140 с.; Важенин С.Г. Экономический потенциал социальной инфраструктуры//С.Г. Важенин – Свердловск:

сочетание материальных и нематериальных объектов и явлений, определяющих инфраструктуру.

Переход к построению рыночной экономики обусловил формирование в международной практике широкого подхода к пониманию «инфраструктуры» как экономической категории. Согласно данному подходу, инфраструктура рассматривалается не просто как физические, материальные объекты, но и как структурный элемент социально-экономического развития. Такой подход можно обнаружить в трудах зарубежных экономистов Р. Йохимсена[58], П.Н. Розенштейн-Родана[59], В. Бурра[60], Дж. Торриси[61] которые рассматривали вопросы содержания, роли и значения инфраструктуры для развития целостной экономической системы. Они определяли инфраструктуру, исходя из задач, которые она выполняет в ходе развития системы общественного воспроизводства.[62]

В частности, западно-германский экономист Р. Йохимсен рассматривал инфраструктуру как «совокупность материальных, институциональных и персональных хозяйственных объектов и условий, которые способствуют созданию целостного хозяйственного комплекса на территории».[63] Под материальной инфраструктурой экономист подразумевал совокупность недвижимых активов, непосредственно зданий и сооружений производственного и социального назначения, обеспечивающих производство товаров и услуг, удовлетворяющих основные физические и социальные потребности как населения в целом, так и экономических агентов.

Наука, 1983. – 245 с.; Рандалов Ю.Б. Будаева Ц.Б. Социальная инфраструктура региона: Проблемы развития (на прим. Бурятская АССР)//Отв. ред. В.И. Бойко. – Новосибирск: Наука. Сибирское отд-ние, 1989. – 72 с.; Тощенко Ж. Т. Социальная инфраструктура: сущность и пути развития. – М.: Мысль, 1980, – 206 с.

[58] *Jochimsen R. Theory* der *Infrastructure* / *R. Jochimsen – Tübingen*, 1966. – *S. 99*

[59] Rosenstein-Rodan P. Notes on the Theory of the “Big Push” // Economic Development for Latin America. Ed. Howard S. Ellis, N.Y., 1961. P. 57-81.

[60] Buhr W. Infrastructure of the Market Economy. Discussion Papers in Economics of the University of Siegen. No 132-09. 2009. 77 p.

[61] Torrisi G. Public infrastructure: definition, classification and measurement issues. University of Catania, Faculty of Economics, DEMQ. 2009. 35 p.

[62] Раенок Д.Л. Генезис теории инфраструктуры в экономической науке. // Инфраструктура – 2013 – С. 92-101.

[63] Юденко М.Н., Михайлов М.В. Экономическая сущность инфраструктуры и её особенности в строительстве. // Вестник РУДН. Серия «Экономика». 2013. №1. С. 123-130.

Институциональная инфраструктура объединяет в себе установленную и закреплённую законодательством нормативную систему, в том числе и неформальные формы поведения, устоявшиеся в обществе того или иного государства. Наряду с институциональной инфраструктурой, Р. Йохимсен выделяет персональную, под которой он понимает производственные мощности рабочей силы, человеческого капитала, т.е. возможность индивида участвовать в повышении интеграции экономической деятельности.[64]

Рассмотренные подходы к определению понятия «инфраструктура» основываются на её материальных, институциональных и экономических составляющих. В частности, инфраструктура, как экономическая категория представляет собой, с одной стороны, основной капитал (объекты производственно-технического назначения), обладающих длительным сроком службы и высокой капиталоёмкостью. С другой стороны, инфраструктура рассматривается, как общественное благо, экономический смысл которого проявляется в неделимости, неисключаемости и отсутствии конкуренции в отношении их потребления.

Стоит также отметить, что такие экономисты, как В. Бурр и Дж. Торриси рассматривали в своих исследованиях и иной, так называемый, функциональный подход к определению инфраструктуры. Он основывается на том, что, выполняя определённые возложенные на неё функции, инфраструктура способна приводить к изменениям в экономических показателях. В. Бур отмечал, что при таком подходе, создание общественного продукта происходит в результате интеграции деятельности экономических агентов, эффективность от реализации такой деятельности зависит непосредственно от обеспеченности каждого инфраструктурой.

В этой связи, следуя подходу разработанным В. Буром, формирование и развитие того или иного вида инфраструктуры направлено на активизацию деятельности хозяйствующих субъектов. Таким образом, инфраструктура представляет собой ни что иное, как совокупность всех доступных

[64] Buhr W. Infrastructure of the Market Economy. Discussion Papers in Economics of the University of Siegen. No 132-09. 2009. 77 p.

экономических сведений и параметров, способствующих эффективной взаимосвязи экономических агентов для реализации экономических задач.[65]

Систематизация подходов, выработанных исследователями в отношении понимания сущности инфраструктуры, даёт возможность выделить некоторые общие черты присущие данному понятию.

- Во-первых, инфраструктура представляет собой совокупность факторов, способствующих развитию производственных мощностей различных секторов экономики и дальнейшему экономическому росту.
- Во-вторых, инфраструктура является комплексом различных отраслей и общественных институтов, наделённых функциями обслуживания населения в процессе производства различных видами товаров и услуг, а также обеспечения социально-экономического развития страны.[66]

Обособление инфраструктуры в качестве экономической категории, стало причиной её разделения на три группы:

- Первая группа, производственная инфраструктура функцией которой является обслуживание производства, благодаря развитию таких сфер, как транспорт, коммуникации и прочее.
- Ко второй группе принято относить *инфраструктуру социальную*, включающую в себя объекты сферы оказания социальных услуг населению, в частности, образовательные, медицинские, услуги, обслуживание населения в целях обеспечения благоприятных социальных условий их проживания и духовно-интеллектуального развития.

[65] Torrisi G. Public infrastructure: definition, classification and measurement issues. University of Catania, Faculty of Economics, DEMQ. 2009. 35 p.
[66] Раенок Д.Л. Генезис теории инфраструктуры в экономической науке. // Инфраструктура. 2013. С. 92-101.

– Третья группа представляет собой рыночную инфраструктуру, объединяющую в себе составляющие, необходимые для эффективного развития рыночной экономики.[67]

Обобщая выше представленные подходы к определению «инфраструктура», её можно рассматривать, как комплекс физических объектов, составляющих материальную структуру всех секторов экономики и обеспечивающих условия для производства товаров и услуг, необходимых для хозяйственного и социального развития, а также в целом благоприятной, комфортной жизни граждан (населения).

В контексте данного исследования подробнее следует сфокусироваться на социальной инфраструктуре. В свою очередь, классифицируя социальную инфраструктуру, в некоторых исследованиях можно обнаружить её разделение на две группы:

1. Составляет физическую, материальную инфраструктуру, например, медицинские комплексы, образовательные учреждения, рекреационные и спортивные сооружения, полицейские участки, а также иные объекты социального назначения.
2. Охватывает нематериальную инфраструктуру, в частности, программы и услуги общественно-культурного развития, иные социально-значимые программы.[68]

Например, согласно исследованию Целевой группы особого назначения (High-Level Task Force), сформированной Европейской организацией долгосрочного инвестирования (European Long-Term Investors Association) социальная инфраструктура представляет собой совокупность

[67] Хисзмутдинов, И.А. Основы экономики и теории рынка: учебник - 2-е изд., перераб. и доп. М.: Магистр, 2010. 686 с.; Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure // World Economic Forum. Prepared in collaboration with Price Waterhouse Coopers. New York, USA 2010. 201 p.

[68] Role of social infrastructure in local and regional economic development [Electronic source] // RDSA Regional Infrastructure Summit. SGS Economics & Planning. Independent insight. 2018. URL: https://www.sgsep.com.au/assets/insights/Linda-Perrine-Social-Infrastructure-presentation-0.pdf

материальных и нематериальных активов, формирующих социальную сферу.[69]

В научной литературе также встречается противоположная точка зрения, согласно которой инфраструктура в современной экономике не подразумевает чёткого разделения на производственную и социальную. Так, например, сложно разделить отрасль медицинской промышленности, в частности, производство инновационного медицинского оборудования и сопутствующего обеспечения, от сектора здравоохранения. В этой связи, наряду с непосредственными материальными объектами здравоохранения и образования, и иными сооружениями социальной сферы, в социальную инфраструктуру включают ещё сектора производственной инфраструктуры, в частности транспорт и коммуникации, производство и распределение электроэнергии.[70]

В продолжении исследования, в целях определения комплексного содержания понятия «социальная инфраструктура», хотелось бы рассмотреть и существующие российские подходы к развитию её терминологического аппарата и базового функционала. Анализируя инфраструктуру социального комплекса в сочетании её формы и содержания, как это, например, наряду с зарубежными экспертами, делали некоторые российские учёные, в частности, Ж.Т. Тощенко, можно отметить, что социальная инфраструктура по своей форме представляет собой ряд учреждений и организаций в различных отраслях, деятельность которых направлена на производство и оказание услуг населению. [71]

По своему содержанию она предстаёт как сложная, многоуровневая система, функционального назначения, т.е. производит социальный продукт – услугу, удовлетворяющую социально-ориентированные потребности

[69] Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. P. 28-29, 116 p.

[70] The Social Infrastructure Services in the Context of Economic Growth Factors//Mediterranean Journal of Social Sciences MCSER Publishing, Rome-Italy. Vol. 6 No 2 S3. 2015. Pp. 260-267.

[71] Тощенко Ж.Т. Социальная инфраструктура: сущность и пути развития. – М.: Мысль, 1980. 206 с.

индивида. С другой стороны, есть исследователи, в частности, Л.Ю. Бородатова, Л.Л. Тонышева, которые предлагают провести типологизацию социальной инфраструктуры, исходя из её функционального назначения. Так, например, ими выделяется поддерживающая и развивающая социальная инфраструктура. К первому типу относится инфраструктура, целью которой является поддержание минимальных физиологических и культурных потребностей человека. Второй тип инфраструктуры, учитывая ресурсные возможности страны, включает в себя задач, предполагающие создание среды для дальнейшего развития человеческого капитала.[72]

Следуя такой классификации, ресурсный потенциал страны является одним из определяющих факторов развитости, как социальной инфраструктуры, так и качества удовлетворения потребностей самого населения. В то же время, обеспеченность населения социальными услугами, такими как образование, здравоохранение, благоприятными условиями труда и отдыха, социальная защита, способствует не только росту человеческого капитала, но положительным образом сказывается на динамике развития экономического потенциала региона. Здесь, социальная инфраструктура предстаёт не просто как система по производству услуг населению, а как комплексная многофункциональная структура, отвечающая за социальное развитие индивида.[73]

Таким образом, систематизируя, ранее отмеченные различными авторами подходы к трактовке термина «социальная инфраструктура» можно дать следующее унифицированное определение: *социальная инфраструктура представляет собой многоуровневую систему хозяйственного комплекса страны, которая включает в себя материальные объекты и нематериальные активы социально-экономического назначения, а именно здания, сооружения, социальные услуги, обеспечивающие условия, для удовлетворения личных социальных потребностей индивида и отвечающие*

[72] Бородатова Л.Ю., Тонышева Л.Л. Обоснование развития социальной инфраструктуры в условиях пространственной трансформации экономики региона: монография. Тюмень: Тюменский ГНГУ, 2015. 140 с.
[73] Snieska V., Simkunaite I. Socio-Economic Impact of Infrastructure Investments // ECONOMICS OF ENGINEERING DECISIONS No 3. 2009. Pp. 16-25.

за создание среды, способствующей приросту человеческого капитала, в частности обеспечивающей оптимальный для комфортного проживания уровень жизнедеятельности, интеллектуального и духовного развития населения страны.

Более того, обобщив классификации социальной инфраструктуры, можно выделить и ключевую цель её развития, которая заключается в обеспечении населения максимально благоприятными условиями для проживания, а в экономическом формате к построению фундамента для будущего роста экономики страны.

Вопрос экономической отдачи от увеличения объёма капиталовложений в основные фонды страны стал дискуссионным в научном сообществе ещё со второй половины XX в. Многими экономистами подчёркивалась взаимосвязь между ростом общественной инфраструктуры и экономическим развитием. В частности, экономист Д.А. Ашауэр в своём исследовании отмечал, что снижение государственных расходов на общественную инфраструктуру приводит к снижению производственной эффективности. Он являлся одним из первых экономистов, который доказал предположение о том, что сокращение объёмов, предоставляемых населению и экономическим агентам материально-производственных услуг, привело в 1970-е гг. к замедлению темпов роста экономики США.[74]

Другим экономистом Э.К. Маматзакисом была выявлена прямая зависимость между увеличением инфраструктурных мощностей и сокращением производственных издержек в отраслях обрабатывающей промышленности.[75] Экономисты Дж. Болдвин и Дж. Диксон отмечали, что развитая инфраструктура, стимулируя экономическое развитие способствует повышению уровня и качества жизни каждого человека, что является несомненно важным фактором обеспечения национальной безопасности.[76]

[74] Aschauer, D.A. Is public expenditure productive? Journal of Monetary Economics 23. 1989. Pp. 177-200.
[75] Mamatzakis, E.C. Economic performance and public infrastructure: an application to Greek manufacturing. Bulletin of Economic Research (60). 2008. Pp. 307-326.
[76] Baldwin, J.R., Dixon Infrastructure Capital: What is it? Where is it? How much of it is there? Canadian Productivity Review. No 16. Ottawa: Statistics Canada. 108 p.

Экономисты П-Р. Агенор и Б. Морено-Додсон исследовали взаимосвязь развития материальной инфраструктуры и состоянием сфер образования и здравоохранения. В своей работе они выявили, что обеспеченность материально-технической базой, производственной инфраструктурой повышает доступность услуг образования и здравоохранения, что в свою очередь в долгосрочной перспективе приводит к росту общественного благосостояния.[77]

Современные исследования также подтверждают гипотезу о влиянии инфраструктурных инвестиций на экономический рост в долгосрочной перспективе. Например, в аналитическом отчёте международной консалтинговой компании “PricewaterhouseCoopers” о возможностях и способах приоритезации государственных расходов на инфраструктурных комплекс, отмечается прямая корреляционная зависимость между качеством материальной инфраструктуры и производительностью труда, как в развитых, так и в развивающихся странах.[78]

В то же время, среди учёных-экономистов, занимавшихся вопросами влияния увеличения государственных расходов в инфраструктуру на экономическое развитие, были и те, которые опровергали концепцию прямой корреляционной зависимости между рассматриваемыми переменными. В частности, экономисты П. Эванс и Г. Каррас, агрегировав и проанализировав соответствующие показатели 48 штатов континентальной территории США, пришли к заключению об отсутствии линейной взаимосвязи между ростом объёма инвестиций в производственную инфраструктуру и темпами роста производительности экономики.[79] Тем не менее, здесь можно оговориться, что исследования проводилось в отношении страны, где довольно хорошо развит инфраструктурный комплекс. Следовательно, согласно закону

[77] Agénor, P-R., Moreno-Dodson, B. Public infrastructure and growth: new channels and policy implications. Banca d'Italia, Italia. 2006 46 p.

[78] How to prioritise public infrastructure investments // PriceWaterhouseCoopers, Global Economy Watch. 2016 // URL: https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/global-economy-watch/prioritise-public-infrastructure-investments.html

[79] Evans, P. and G. Karras. Are Government activities productive? Evidence from a Panel of U.S. States. // The Review of Economics and Statistics, Vol. 76, No. 1. 1994. Pp. 1-11. Evans, P. and G. Karras. Is government capital productive? Evidence from a panel of seven countries. // Journal of Macroeconomics. №16. 1994. Pp. 271-279.

убывающей предельной полезности, каждый новый километр дорог будет давать меньший экономический эффект.

Возможность привлечение инфраструктурных инвестиций, с одной стороны, даёт возможность государству использовать их в качестве промышленной политики, направленной на эффективное распределение ресурсов в целях создания благоприятной среды для развития отдельных отраслей экономики. В процессе реализации инфраструктурных проектов за счёт привлечения финансовых ресурсов происходит стимулирование спроса на производимые товары и услуги, в том числе и в смежных отраслях производства. Более того, такого рода проектное финансирование увеличивает и бизнес-возможности в рамках сотрудничества с государственным сектором, что предоставляет последнему инновационные решения для реализации тех или иных инфраструктурных проектов.[80]В таком случае, развитая инфраструктура, привлекая новых хозяйствующих субъектов в инвестиционные проекты способствует развитию инновационных отраслей экономики.

В тоже время, инфраструктура способствует экономическому росту и долгосрочному социально-экономическому развитию вследствие модернизации производственного комплекса. Данное утверждение находит своё подтверждение в исследовании Национальной Комиссии по инфраструктурному развитию Великобритании, в котором выявлено несколько направлений влияний инфраструктуры на экономический рост.[81]

Во-первых, инфраструктура, обеспечивающая качественное воспроизводство соответствующего набора требуемых услуг, способствует снижению расходов экономическим агентам. Например, развитая транспортная сеть даёт возможность компаниям-производителям и поставщикам снижать затраты, связанные с логистикой, тем самым способствуя увеличению объёма выпуска производимой и доставляемой

[80] Шеховцов Р.В., Авакян О.С. Роль инфраструктуры в социально-экономическом развитии региона. // Финансовые исследования №4 (53). 2016. С. 168-173.
[81] Economic growth and Demand for Infrastructure services // National Infrastructure Commission Report (NIC). 2016. 27 p.

продукции вследствие экономии средств, а именно, сокращая расходы на топливо, перевозку, время и другое.

Во-вторых, развитая инфраструктура способствует повышению производительности посредством внедрения технологических инноваций. В частности, развитие широкополосной сети позволяет поставщикам и производителям взаимодействовать наиболее эффективным способом, открывая доступ для многих видов услуг, таких как электронная торговля, оплата банковских услуг через Интернет-провайдеров и прочее.

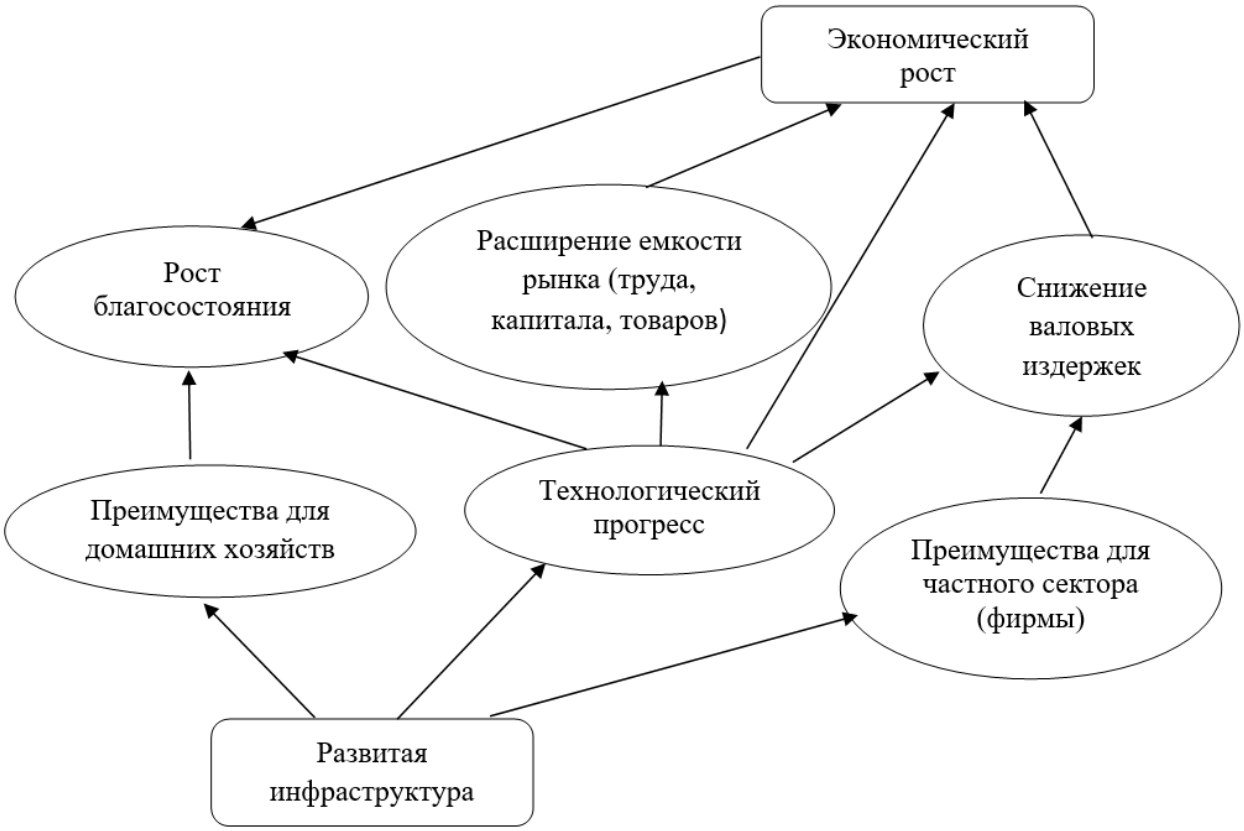
В-третьих, инфраструктура является незаменимой системой обеспечения не только корпораций частного сектора, но и домашних хозяйств. Услуги, производимые инфраструктурным комплексом, в частности, водоснабжением, электроэнергетикой, транспортом, здравоохранением, и др., непосредственным образом сказывается на улучшении благосостоянии домохозяйств, что в долгосрочной перспективе способствует расширению рынка труда.[82]

В свою очередь, эксперты Всемирного банка, опираясь на исследования французского экономиста Рэмми Прудомма, также выявили, что развитый инфраструктурный комплекс оказывает воздействие на снижение производственных затрат компаний, а также способствует технологическому прогрессу.[83] Более того, по результатам исследования Всемирного экономического форума (ВЭФ) увеличение объёма инвестиций на капитальное строительство на 1 п.п. от ВВП в странах с развитой экономикой обеспечивает дополнительный рост производительности на 0,4% в течение следующего года и до 1,5% в течение следующих четырёх лет. Соответствующие показатели в развивающихся составляют 0,25% и 0,5%.[84]

Таким образом, обобщая выводы, представленные Национальной Комиссией по инфраструктурному развитию и экспертами Всемирного

[82] Economic growth and Demand for Infrastructure services // National Infrastructure Commission Report (NIC). 2016. 27 p.
[83] Prud'homme, Remy. Infrastructure and development. Washington D.C. The Worldbank. 2004. 47 p.
[84] Is it time for an infrastructure push? The macroeconomics effects of public investment // World Economic Outlook (WEO). Legacies, clouds, uncertainties. 2014. 243 p.

банка, предложенная схема Рэмми Прудомма, которая отражает взаимозависимость инфраструктуры и её влияния на экономическое развитие, может быть дополнена несколькими структурными элементами: *технологический прогресс, расширение рынка труда и капитала.*



Источник: составлено автором на основе материалов Всемирного банка, исследования французского экономиста Рэмми Прудомма и Национальной Комиссии по развитию инфраструктуры Великобритании[85].

Рис. 1.2.1. Схема, характеризующая влияние развития инфраструктуры на экономическое развитие.

Инфраструктурная развитость страны положительно влияет и на её социальный потенциал, в частности на сферы образования и здравоохранения, доступность которых приводит к росту человеческого капитала, что в дальнейшем обеспечивает и экономический рост. В данном исследовании мы сосредоточимся на образовании и здравоохранении, как отраслях, обеспечивающих базовые абсолютно необходимые потребности.

[85] Там же.

Развитие системы образования является стратегически необходимым направлением, стимулирующим производство, ускоряющим освоение наукоемких отраслей, способствующим повышению качества жизни и стабильности общества. Многими учёными прошлого столетия отмечается взаимосвязь между уровнем развития образовательной системы и ростом макроэкономических показателей. В частности, английский экономист Ангус Мэддисон в одной из своих работ, проводя анализ факторов, влияющих на экономический рост в 16 развитых капиталистических странах, отмечает, что увеличение объёма финансирования системы образования на 1% стимулирует рост ВВП на 0,35%.[86]

В исследовании американских экономистов Грегори Мэнкью, Дэвида Ромера и Дэвида Вайля подчёркивается влияние образования на увеличение производительности труда вследствие роста объёма человеческого капитала рабочей силы.[87] Работы исследователей XXI в. также подтверждают влияние качества образования на производительность экономики. В частности, Э. Ханушек и Л. Вессман, рассматривая влияние образовательных реформ, рассчитанных на 20-30 лет в странах с развивающейся экономикой, обнаружили, что в течение 20 лет с момента вступления в силу программ реформирования образования, а также увеличения объёма его финансирования, произойдёт рост ВВП на 5%.[88]

Прямо пропорциональная взаимосвязь наблюдается и в отношении между развитой системой здравоохранения и ростом показателей национальной экономики. Обеспечение доступности к качественным медицинским услугам отражается на росте предложения рабочей силы, что в свою очередь приводит к увеличению производительности труда и становлению экономического благополучия страны. Здоровье и качество

---

[86] Maddisom A. Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-run Comparative View. Oxford University Press. 1991. 349 p.

[87] Mankiw N.G., Romer D., Weil D. A contribution to the empirics of economic growth//Quarterly Journal of Economics Vol. 107, no. 2. 1992. Pp. 407-437.

[88] Hanushek E.A., Woßmann L. The Role of Education Quality in Economic Growth: World Bank Policy Research WP. 2007. N 4122 (Пер. с англ. Е. Покатович); 20-я часть, 10-я часть опубликована в журнале «Вопросы образования» № 2 за 2007 г.

жизни населения зависит от эффективности функционирования представленной системы, для чего необходимы квалифицированные кадры, соответствующие материалы и оборудование, профессионализм в управлении (в первую очередь со стороны руководства страны) сферой здравоохранения и её инфраструктурой, а также доступность её объектов.

Своевременная модернизация и развитие социального комплекса оказывает значительное влияние на сокращение производственных издержек в отраслях обрабатывающей промышленности, в то время как неразвитость и недостаток финансирования социальной инфраструктуры может негативно отразиться на коммерческом обеспечении промышленных предприятий. В условиях необходимости ускоренного экономического развития любой экономики, инфраструктура, будучи одним из ключевых драйверов экономического роста, становится важным объектом для модернизации. Недостаточное развитие производственной и социальной инфраструктуры служит препятствием для реализации государственных планов социально-экономического развития страны.

Боле того, развитие отрасли социальной сферы, способствует не только повышению знаний и уровня жизни индивида, но также и стимулирует взаимодействие среди смежных отраслей обрабатывающей промышленности, что приводит к возникновению мультипликативного эффекта. Например, строительство медицинского центра сопряжено со значительным объёмом капиталовложений в строительный сектор экономики, что в свою очередь, отражается на развитии других отраслей промышленности, как электроэнергетика, нефтехимический сектор, фармакология, а также закупается оборудование предметы лёгкой промышленности.

Выше уже отмечалась невозможность финансирования всех социальных обязательств только за счёт бюджетных средств. В этой связи, привлечение альтернативных источников, в частности бизнеса и финансовых организаций для реализации инвестиционных проектов в социальной сфере

является необходимым условием её развития. Бизнес может способствовать повышению качества оказываемых услуг, увеличивая их доступность и охват нуждающихся в них граждан.

Инфраструктурные проекты, обладающие высокой капиталоёмкостью и эффективностью, нерационально реализовывать, опираясь лишь на бюджетные источники финансирования. В этой связи, требуется расширить механизмы финансирования, сменив вектор экономической политики в сторону поиска внебюджетных инвестиционных каналов для реализации сложных инфраструктурных проектов. Таким альтернативным источником становится прямые государственные заимствования или ресурсный потенциал частного сектора на базе формирования партнёрских отношений с государством.[89] Однако в настоящее время, по данным Агентства стратегических инициатив (АСИ), доля присутствия частного сектора в социальной сфере России составляет 5-7%, что в 8-12 раз меньше, чем в странах Европы и США.[90]

Стоит отметить, что проблема недофинансирования инфраструктурного комплекса наблюдается даже в странах с развитой экономикой и сформированной институциональной средой. Экспертами консалтингового агентства Oxford Economics и Global Infrastructure Hub отмечается следующий ряд причин выявленной тенденции.[91]

Во-первых, любая инфраструктура, как производственного, так и социального назначения, требует крупных первоначальных капитальных инвестиций, в то время как получение прибыли от реализации такого рода проектов откладывается на десятилетия.

Во-вторых, неопределённость в отношении окупаемости сопряжена с риском низкой инвестиционной привлекательности инфраструктурных проектов даже в странах с развитыми рынками ссудного капитала.

---

[89] Инфраструктура роста//Дмитриев М.Э. «Развитие инфраструктуры как ядро новой модели экономического роста»//Economy Times. – 2015//URL: http://economytimes.ru/kurs-rulya/infrastruktura-rosta

[90] Дефицит финансирования социальной инфраструктуры в РФ составляет 200 млрд. рублей в год // Агентство стратегических инициатив, 2019. – [Электронный ресурс] // URL: https://asi.ru/news/102645/

[91] Global Infrastructure Outlook. Infrastructure investment needs 50 countries, 7 sectors to 2040 // Global Infrastructure Hub, Oxford Economics. 2017. P. 8. 220 p.

Отдельно стоит отметить существующее прямое соотношение между уровнем социально-экономического развития страны и спросом на объекты определённого сектора инфраструктуры. Так, например, экономически менее развитые страны, не обладающие возможностью в полной мере удовлетворить минимальные потребности в базовых объектах инфраструктуры, в частности в обеспечение населения достойным жильём и эффективной системой водоснабжения, будут направлять средства и иные ресурсы непосредственно в производственную инфраструктуру.

По мере увеличения темпов роста экономики, расширяется и спектр инфраструктурных отраслей для реализации соответствующих проектов. Отраслевые приоритеты смещаются в сторону создания и модернизации объектов социальной сферы, в частности, постройки новых медицинских и образовательных учреждений. При этом в расходную часть бюджета всё также составляют и проекты производственного сектора, например, электроэнергетика, транспорт, и др.

В странах с высоким уровнем развития производительных сил, где закрывается потребность в объектах производственной инфраструктуры, где гарантируется стабильный уровень социальной защиты граждан, внимание уделяется уже не просто строительству соответствующих объектов социальной сферы, а учреждениям, оснащенных высокотехнологичным оборудованием, обеспечивающим высокий уровень качества медицинского обслуживания и образовательных услуг. Более того, развитый научно-технологический сектор экономики, позволят обеспечивать реализацию инфраструктурных проектов, соответствующих всем принципам экологичности и эффективного управления.[92]

Здесь следует учесть и показатель, по которому можно оценить состояние инфраструктурного комплекса – это «инфраструктурный разрыв», который показывает соотношение между фактически и требуемым уровнем

[92] Cities of Opportunity: Building the Future // PricewaterhouseCoopers, November 2013. – P. 9 – [Electronic source] // URL: https://www.pwc.com/gx/en/capital-projects-infrastructure/publications/assets/pwc-cities-of-opportunity-building-the-future.pdf

обеспеченности региона соответствующими объектами инфраструктуры. Согласно прогнозам Всемирного банка, ОЭСР, аналитическому отчёту Oxford Economics, а также данным Global Infrastructure Hub к 2040 г. для удовлетворения растущих инфраструктурных потребностей (на покрытие инфраструктурных разрывов) в условиях глобальных экономических и демографических изменений потребуется сумма в размере 94 трлн долл. США. Если учитывать необходимость реализации концепции устойчивого развития в части глобального обеспечения стран чистой водой, электроэнергией и улучшения санитарных условий, данный объём инвестиций к указанному периоду возрастает до 97 трлн долл. США.[93]

Очевидно, что преодоление наметившейся тенденции к расширению инфраструктурного разрыва и увеличении потребности в объектах производственной и социальной инфраструктуры, становится тяжелым бременем для государственного бюджета любой страны. Такое положение обусловило необходимость создания и развития частных негосударственных учреждений, предоставляющих услуги на коммерческой основе.

С одной стороны, вовлечение негосударственных организаций позволяет снизить бюджетную нагрузку и повысить качество производимых услуг, стимулируя конкуренцию. С другой, частные системы образования и здравоохранения, порождают проблему доступности медицинской помощи с финансовой точки зрения широким слоям населения. В таком случае, государству, как ответственному за общее функционирование социальной сферы, необходимо совершенствовать систему государственного управления, чтобы оказываемые услуги чётко реагировали на потребности населения, а их стоимость учитывала финансовые возможности.

В этой связи, ключевая роль в развитии инфраструктурного сектора отводится государству. Например, органам власти потребуется разработка стройной системы планирования и прогнозирования капитального развития, учитывающей потребности и приоритеты инфраструктурного комплекса

[93] Global Infrastructure Outlook. Infrastructure investment needs 50 countries, 7 sectors to 2040 // Oxford Economics, Global Infrastructure Hab – 2017. – p. 27-29. 220 p.

страны.[94] Однако ужесточение бюджетной политики многих государств вследствие снижения темпов роста национальных экономик приводит к формированию общей тенденции привлечения частного сектора в развитие инфраструктуры при сохранении государственного контроля за обеспечением доступности создаваемых объектов и оказываемых услуг.

Таким образом, *весьма актуальным*, как для стран с развивающейся рыночной экономикой и для тех, где рыночные институты уже давно сформированы, *становится вопрос о возможностях эффективного взаимодействия государства и частного сектора в хозяйственной жизни страны, непосредственно в области развития инфраструктурного комплекса социальной сферы, о чём и пойдёт речь в рамках дальнейшего исследования*.

1.3. Возможные формы участия частного сектора в развитии социальной сферы государства

Услуги социальной сферы можно подразделить на рыночные, производимые на коммерческой основе, и нерыночные, предоставляемые населению государством. За динамикой развития рыночного сектора по отдельным направлениям социальной сферы можно следить по таким показателям, как рост числа коммерческих или иных негосударственных организаций, а также по доле платных услуг, предоставляемых населению.

Поддержка бизнесом развития социальной сферы может осуществляться по-разному – от единовременных благотворительных акций до участия в долгосрочных социально-ориентированных капиталоёмких проектах, реализуемых совместно с государственным участием. К такого рода видам деятельности частного сектора могут относиться проекты по развитию и благоустройству территорий, по строительству социальной инфраструктуры, например, создание медицинских учреждений, научно-

[94] Там же.

исследовательских центров, лабораторий, а также оказание поддержки в финансировании социальных программ.

Рассмотренная выше концепция общественного благосостояния является теоретическим фундаментом для социальной направленности частного сектора, для привлечения его ресурсного потенциала государством в целях реализации мероприятий социальной политики. Такая позиция подтверждается теорией благосостояния, исследующей эффективность аллокации ресурсов, имеющихся благ и услуг.

В условиях рыночной экономики задача эффективного распределения ресурсов входит в круг ответственности как государства, так и частного сектора. Тем не менее, оба данных института не являются совершенными инструментами по преодолению неэффективности размещения ресурсов. В этой связи, требуется чёткое понимание того, какие блага и услуги социум может получить от государственного сектора, а какие ему могут предоставить частные структуры.

Несомненно, бизнес в состоянии урегулировать только те проблемы, которые вписываются в условия производственных отношений, а решать вопросы тех участников, которые находятся за пределами действия рыночных сил, частному сектору собственными силами не выгодно, и он не обязан.[95]

Ответственность за урегулирование проблем, находящихся вне рыночной системы, ложится на государство, которое дополняет рынок, осуществляя перераспределительную политику посредством бюджетного механизма. Понимая потребности в том или ином социальном благе, государство выполняет роль заказчика, в то время как бизнес инвестируя и реализуя общественно-значимые проекты становится его производителем и инвестором.

[95] Сафрончук М.В. Социальная ответственность корпораций и общественное благосостояние (экономико-теоретический анализ) // Экономика и управление: проблемы, решения. – Номер 3 – Том 2 – 2017. С. 38-47.

Эволюция концепций общественного устройства, трансформация модели «социального государства» в «государство всеобщего благосостояния» в рамках которого государство стало активнее привлекать ресурсы предпринимательского сектора для реализации программ социальной политики показывает, что бизнес является одним из главных двигателей социального развития. Бизнес активно начал интегрироваться в социальную систему, дополняя и развивая её, преумножая общественное богатство, производя необходимые населению продукты и услуги, улучшая качество жизни граждан, увеличивая экономическую мощь, тем самым повышая глобальную привлекательность и конкурентоспособность страны.

Конечно, частный сектор не желает жертвовать своей прибылью и действует исключительно в общественных интересах, однако он готов оказывать содействие государству в решении социальных проблем, с которыми оно не справляется самостоятельно при условии четко структурированной системы взаимодействия, которая является структурной единицей института гражданского общества.

Государство в контексте такого сотрудничества определяет спектр значимых для общества проблем, на устранение которых может быть направлена деятельность частного сектора. Институт гражданского общества, со своей стороны, принимает на себя обязательство показать бизнесу его социальную ответственность перед обществом, что его деятельность может и должна приносить общественную полезность.[96]

В последние годы, обширное применение в мировом сообществе находят различные формы сотрудничества государства и частного сектора в отношении оказания социальных услуг населению. Развитие такого взаимодействия является, по мнению некоторых исследователей, в частности, Е.Н. Жильцова, Л.И. Якобсона, следствием того, что некоторые общественные блага, например, сферы здравоохранения, образования, могут

[96] Шматкова Е.М. Социальное предпринимательство как часть бизнеса и гражданского общетсва//[Е.М. Шматкова]/Социально-экономические явления и процессы. – Номер 10 (056) – 2013. С. 143-144.

носить характер частных, т.е. полностью или в некоторой мере предоставляться предпринимательским сектором на платной основе.

Среди таких форм сотрудничества, как правило, выделяют технологии *социальных инвестиций или социально ответственного инвестирования*, *модели социального предпринимательства*, а также наиболее актуального на сегодняшний день *механизма государственно-частного партнёрства (ГЧП).*

Первый вариант привлечения частного сектора реализуется в формате вложений, направляемых на укрепление социальных позиций экономической системы, например, обеспечение гарантированного уровня образования и предоставления медицинской помощи, достижение продовольственной и экологической безопасности и другое. Другими словами, *социальное инвестирование* предполагает осуществление целенаправленных действий субъектов инвестиционных отношений на достижение эффективного и полезного результата для общества в процессе решения социально-значимых проблем.[97]

Любой проект в социальной сфере, реализация которого обеспечит положительный результат не только частному сектору, но и обществу может быть объектом вложения социальных инвестиций. Таким образом, целью социального инвестирования можно считать максимизацию, как финансового результата, так и достижение социальной полезности.

Своё оформление концепция «социального инвестирования» получила к концу XX в. в связи с реформированием социальной политики европейской модели «государства благосостояния». С одной стороны, в основе такого стремления к переменам лежало недовольство действующим в тот исторический период во многих европейских странах неолиберальным политическим курсом. С другой – европейские государства искали путь перехода от уравнительной политики распределения дотаций малоимущим

[97] Helmut K. Anheier Social Investment//International Encyclopedia of Civil Society. – 2010 Edition//[Eds. Helmut K. Anheier, Stefan Toepler] . – [Electronic source]//URL: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-0-387-93996-4_617

социальным группам к политике, стимулирующей экономическую и социальную активность населения.[98]

Исследователями, в частности Дж. Л. Гарритцманном, С. Хойзерманном, Х. Цоллингером, отмечается, что социальное инвестирование развивалось неравномерно, и его тип в большей степени определялся страновыми особенностями моделей социально-экономического развития. Так, например, Скандинавским странам отводятся лидирующие позиции в области социального инвестирования, которое объединяет в себе формы частного финансирования с государственными дотациями в поддержку социально уязвимых слоёв населения, а также финансирование систем образования и здравоохранения.

Страны континентальной Европы, в частности Германия, Австрия и Франция позже начали внедрять практику социального инвестирования, основными направлениями которого являются программы трудоустройства и помощи лицам с ограниченными возможностями, а также поддержка начального и среднего образования.[99]

Страны либеральной модели социального инвестирования характеризуются сменой патерналистской государственной формы поддержки социальной сферы к поощрению частной инициативы и формированию личной ответственности граждан в области решения социально-значимых задач. Лидером либеральной модели является Великобритания, которая активно поддерживает социальное инвестирование в рамках разработанной стратегии «Социальное инвестирование как механизм социальных преобразований».[100] Статистические данные демонстрируют тенденции к росту социальных инвестиций и в других странах с либеральной моделью, в частности в США. Так, за период с 2018

[98] Иванова Н.В. Социальное инвестирование: обзор зарубежных практик//Гражданское общество в России и за рубежом. – Номер 3. – 2013. С. 31-36.

[99] Garritzmann J.L., Hausermann S., Palier B., Zollinger Ch. WoPSI - the World Politics of Social Investment: An international research project to explain variance in social investment agendas and social investment reforms across countries and world regions/LIEPP Working Papper. 2017 P. 6-7.

[100] Social investment: a force for social change. 2016 strategy//HM Government. 2016. 24 p. – [Electronic source] // URL:https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507215/6.1804_SIFT_Strategy_260216_FINAL_web.pdf

по 2020 гг. объём социального инвестирования вырос на 42%, с 12 трлн. долл. до 17,1 трлн. долл. США. [101]

Согласно данным одной из крупнейших британских организаций «Good Finance», реализация социального инвестирования возможна в двух основных форматах: *привлечение долгового финансирования (borrowing (debt))* и участия социальных инвесторов в *акционерном капитале (sharing (equity)) компании*, реализующей социальные программы. Получаемое ими право голоса соразмерное доле вкладываемых ими средств позволяет осуществлять контроль за социальной деятельностью компании.[102] Здесь стоит отметить, что донорами социальных инвестиций могут выступать не только специализированные организации, например, как фирмы социального инвестирования, социальные банки, фонды и трасты, но и индивидуальные лица или группы лиц. Кроме того, реализация первого формата осуществляется, как правило, посредством применения таких инструментов, как *смешанный тип финансирования (субсидиарно-кредитная модель) (Blended – part grant, part loan); «благотворительные» облигации (Charity bonds); залоговое финансирование (Secured loan);* привлечение долгового финансирования в рамках деятельности *специально создаваемого фонда*, например, Фонд общественных инвестиций (Community Investment Enterprise Facility (CIEF)). *(Подробнее в Приложении 2)*

Наряду с социальными инвестициями, существует такое направление, как *социально ответственное инвестирование (СОИ)*. В соответствии с определением американской Ассоциации по устойчивому и ответственному инвестированию (US SIF), это инвестиционная стратегия, учитывающая критерии экологического (environmental), социального (social) и корпоративного управления (corporate governance), иначе ESG-факторы, в

[101] Report on US Sustainable, Responsible and Impact Investing Trends 2020/US SIF Foundation. – [Электронный ресур]//URL: https://www.ussif.org/trends

[102] Types of social investment // Good Finance. – [Electronic source] // URL: https://www.goodfinance.org.uk/understanding-social-investment/types-social-investment

целях получения в долгосрочной перспективе финансовой отдачи и оказания положительного социального воздействия.[103]

В отличие от социальных инвестиций, которые представляют собой финансовые, материальные, технические, управленческие и другие ресурсы, которые используются компанией для реализации социальных программ в целях получения социально-экономического эффекта, социально ответственное инвестирование является сферой деятельности инвесторов или их объединений, при которой инвестор демонстрирует свою ответственность перед обществом в отношении социально значимых проблем.[104] Наибольшее развитие концепция социально ответственного инвестирования получила в США и странах Западной Европы. [105]

Расширение рынка социально ответственного инвестирования обеспечивало появление на нём всё большего числа институциональных участников, таких как социально-ответственные и инвестиционные банки, социально-ответственные фонды, среди которых государственные и частные пенсионные фонды, эндаумент фонды, этические фонды (ethical investment funds). Социально-ответственные фонды представляют собой вид взаимного фонда, который принимает инвестиционные решения на основе анализа как экономических, так и социальных последствий от возможных вложений. Таким образом, такие фонды придерживаются политики устойчивого развития в своей деятельности, т.е. их задачей является не только получение прибыли, но забота о будущем планеты и общества. Кроме того, стали создаваться информационно-аналитические агентства и некоммерческие организации, деятельность которых направлена на развитие социального инвестирования.[106]

---

[103] SRI Basics. What is sustainable, responsible and impact investment?//The Forum for Sustainable and Responsible Investment. US SIF. URL: https://www.ussif.org/sribasics

[104] Савина Т.Н. Концептуальные основы методологии исследования социально ответственного инвестирования/[Т.Н, Савина]. Экономический анализ: теория и практика. Номер 9 (408) – 2015. С. 54-55.

[105] Socially Responsible Investment (SRI). History of Socially Responsible Investing//INVESTOPEDIA. URL: https://www.investopedia.com/terms/s/sri.asp

[106] Смирнова К. Обзор «Социально-ответственное инвестирование. Опыт развитых стран»//под руководством Д. Шеймана. 2011. С. 15.

Реализацию социально-ответственного инвестирования можно классифицировать по четырём направлениям:

Первое, отказ от финансирования в активы, которые не соответствуют экологическим и социальными критериям. Реализация данного направления возможна посредством применения технологии «просеивания» (screening), которая предполагает исключения из инвестиционного портфеля компании, деятельность которых наносит вред окружающей среде и не соответствует морально-этическим требованиям внутрикорпоративной обстановки. В частности, применяя инструментарий «просеивания» (позитивный или негативный скрининг) инвестиционные фонды выбирают те компании, которые не только проводят активную экологическую политику, но и реализуют программы социального характера, как внутрикорпоративные, так и внешние.

Вторым направлением СОИ можно считать инновационные подходы, учитывающие ESG-критерии, к решению возникающих общественных проблем в условиях развития рыночной экономики. Невозможность решения существующих проблем лишь единоличными усилиями государства обуславливает необходимость развития альтернативных методов. Таким становятся инновационные формы инвестирования, реализуемые бизнесом, которые могут происходит как при содействии со стороны государства, так и по собственной инициативе.

Примером стимулирующих мер воздействия может служить деятельность Европейского форума социально ответственного инвестирования (Eurosif), направленная на объединение усилий стран Европы в области поддержания и развитие механизмов СОИ.[107] Другим примером может служить самостоятельная инициатива частного сектора, в частности открытие филиалов коммерческими банками выдающих экономически незащищённому населению (проживающими лишь на сумму величиной в прожиточный минимум) заёмные средства по доступной для них

[107] Promoting sustainability through European financial markets. About us // Eurosif. – [Electronic source] // URL: http://www.eurosif.org/about-us/

процентной ставке, так называемые «бюджетные» банки, или community development banks.[108]

Третьим направлением социально-ответственного инвестирования считается внутренняя деятельность компаний, в частности вложения в программы, улучшающие внутрифирменную среду рабочего коллектива: улучшение условий труда, создание фондов социальной поддержки посредством предоставления соответствующих услуг, например, социальные гарантии и льготы для сотрудников, лечение, спортивно-оздоровительные мероприятия, жилищные программы и прочее. А также организация программ, повышающих уровень человеческого капитала, например, реализация образовательных программ (Vocational Education and Training (VET)) для персонала. [109]

Четвёртым направлением реализации инвестиций такого рода, могут быть финансовые вложения в программы по развитию регионов присутствия. В частности, такие социальные инвестиции, которые позволяют расширять деятельность частного сектора в экономически несостоятельных регионах посредством реализации социально ориентированных проектов, в том числе и в сфере инфраструктуры, которые позволяют создать рабочие места, обеспечить население доходом и, тем самым, повысить уровень жизни. Реализуя такие проекты, бизнес становится социально выгодным.[110]

Следует отметить, что в международной практике не сложилось единообразного определения социальным инвестициям и СОИ. Некоторые эксперты не делают отличия между данными формами. В частности, в статье Джеймса Чена отмечается, что «социально-ответственное инвестирование,

---

[108] Definition of a Community Development Bank // Financial Web. The Independent Financial Portal – [Electronic source] // URL: https://www.finweb.com/banking-credit/definition-of-a-community-development-bank.html; Murakami-Fester A. What Are Community Development Financial Institutions? // Banking. Nerdwallet, 2018. – [Electronic source] // URL: https://www.nerdwallet.com/blog/banking/what-is-community-development-financial-institution/

[109] Job-related adult learning and continuing vocational training in Europe A statistical picture // RESEARCH PAPER No 48 // European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). 2015. 230 p. // URL: https://www.cedefop.europa.eu/files/5548_en.pdf

[110] Anheier H.K. Social Investment. In: Anheier H.K., Toepler S. (eds) International Encyclopedia of Civil Society. Springer, New York, NY. – 2010. – [Electronic source] // URL: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-0-387-93996-4_617

также известное, как социальное инвестирование, представляют собой инвестиции, осуществляемые самой компанией в поддержку социальных программ, или же специально созданными фондами и организациями в социально ответственные компании».[111]

Вне зависимости от того, являются термины синонимами или нет, обе формы привлечения частного сектора направлены на достижение единых целей. Будучи финансовым инструментом, ориентированным на получение дохода, *социальные инвестиции и СОИ,* представляют собой инвестиции в человеческий капитал. Они предназначены для поддержания социальных инициатив, направленных на укрепление навыков и способностей человека, оказание нуждающимся гражданам поддержки для их полноценной интеграции в общественную жизнь. В спектр задач СОИ и социального инвестирования входят поддержка и развитие сфер образования, здравоохранения, оказание помощи в трудоустройстве и отдельным мероприятиям социальной политики государства.

На базе наиболее активных и зарекомендовавших себя на рынке социального инвестирования и СОИ фондов, можно выделить ключевые направления привлечения инвестиций и оказания соответствующих услуг[112] (*Подробнее в Приложении 3)*:

- Обеспечение образовательной среды, и трудоустройство;
- Жилищно-коммунальное хозяйство;
- Обеспечение широкого доступа к финансовым услугам;
- Поддержка социально незащищённых семей, обеспечение их членам социальной интеграции;

[111] Chen J. What Is a Socially Responsible Investment (SRI)? // Investopedia, 2020. – [Electronic source] // URL: https://www.investopedia.com/terms/s/sri.asp

[112] The Outcomes Matrix//Measuring Social Impact//Good Finance – [Electronic source]//URL: https://www.goodfinance.org.uk/impact-matrix; Where we invest//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/portfolio/where-we-invest/; Fund Management Social Enterprise Investment//Annual report, 2018/2019//The Big Issue Invest. – [Electronic source]//URL: http://images.bigissueinvest.com/2020/01/BII-SEIF-I-Annual-report-Final-.pdf

- Обеспечение развития сфер искусства и спорта, поддержка и укрепление общественного наследия, традиций и культуры;
- Сохранение окружающей среды;
- Поддержка социальной сплочённости всех членов сообщества;
- Поддержка физического здоровья;
- Обеспечение и поддержка психического здоровья и благополучия.

Как следует из списка приоритетных сфер, СОИ направлены на предоставление нематериальных услуг. Эти формы привлечения финансовых ресурсов частного сектора предназначены для решения определённого спектра социальных проблем, не предоставляя комплексного подхода к развитию материальной инфраструктуры социальной сферы.

Другой не менее успешной формой привлечения частного сектора в решение социальных проблем, с которыми не всегда единолично может справиться государство в рамках реализации социальной политики, является *социальное предпринимательство*, цель которого заключается в повышении общественного благосостояния. Такая модель ведения бизнеса стала активно применятся в 1990-е гг., а сам термин предполагает деятельность, как правило, прибыльную, направленную на решение социальных проблем и создание социальных благ. Иными словами, создание социального предприятия обусловлено стремлением человека-предпринимателя, к решению или смягчению возникшей общественной проблемы путём производства товаров, услуг, реализации инновационных решений.

За последнее десятилетие социальное предпринимательство становится в центре внимания государства и мирового научного сообщества, что подтверждается увеличением числа публикаций на представленную тематику. В частности работы таких исследователей, как А. Николлс[113], Дж.

[113] Nicholls A. Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change – Oxford University Press., 2006. 477 p.

Веераваардена, Дж. С. Морта[114], а также ростом количества организованных социальных предприятий за рубежом.[115]

Практика социального предпринимательства не является абсолютно новым явлением, однако лишь начиная с 1990-х гг. исследователи стали активно изучать данное направление предпринимательской деятельности, выявляя его характерные особенности и черты. В частности, выделяют различия в подходах к определению в США и странах Западной Европы. Так, в США, где основой общественного воспроизводства служат личный успех отдельного индивида и финансовые выгоды, широкое развитие инструментов социального обеспечения менее развито. В связи с чем, выполняя какую-либо социальную инициативу, частный сектор в первую очередь заинтересован в максимизации своих доходов. При этом, несомненно, большая часть прибыли будет реинвестирована в реализацию социального проекта.[116]

Напротив, в европейских странах ключевым источником экономического прогресса является развитая социальная сфера, в связи с чем, выстроенная капиталистическая модель предполагает соучастие в жизни социально незащищённых слоёв населения, что обуславливает масштабное развитие программ социального обеспечения. Следствием такого направления является развитие социального предпринимательства, преследующего цели не только коммерческого успеха, но и достижение социального результата посредством решения проблем общественного развития.[117]

---

[114] Weerawardena J., Mort G. Investigating Social Entrepreneurship: A Multidimensional Model. Journal of World Business. – No.41. – 2006. – pp.21-35. – [Electronic source]//URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1090951605000532?via%3Dihub

[115] Баринова В.А. Зарубежный опыт развития социального предпринимательства и возможность его применения в России / [В.А. Баринова] – М.: Ин-та Гайдара, 2018. С. 7.

[116] Social Entrepreneurship and Social Business. An Introduction and Discussion with Case Studies/[Eds.: Ch.K. Volkmann, K.O. Tokarski, K. Ernst] – Pub.: Gabler Verlag, 2012. Pp. 31-48.

[117] Там же. Pp. 31-48.

В исследованиях в области социального предпринимательства отмечается, что такого рода бизнес-деятельность может быть выстроена в следующих форматах[118]:

Таблица 1.3.1.

Бизнес-модели социального предпринимательства

Некоммерческая модель (некоммерческое предприятие)	**Модель для получения прибыли (коммерческое предприятие)**	**Гибридная модель**
Получение прибыли не входит в спектр основных задач предприятия; Обеспечение товарами и услугами экономически незащищённых членов общества; Есть несколько внешних финансовых партнёров. *Пример:* НКО Kids Hope USA – образовательная организация, Compassionate Heart Ministries	Получение прибыли является одной из ключевых целей предприятия; Внедрение в свою бизнес-деятельность социальных задач (реализация программ КСО); Самостоятельно не реализует социальные программы, но может оказывать поддержку тем, кто организует мероприятия такого рода; *Пример:* Microsoft Corp., Google LLC.	Преследует как финансовую, так и социальную отдачу от вкладываемых инвестиций; Получение прибыли возможно с дальнейшим реинвестированием в социальные проекты; Оказывает поддержку в обеспечении продукцией и услугами экономически незащищённых слоёв населения; Могут быть внешние финансовые партнёры; *Пример:* Grameen Bank (микрофинансовая организация и банк); британская газета The Big Issue.

Источник: Mathew D., McMillen J., Mullen D. Social Entrepreneurship at Worcester Polytechnic Institute // An Interactive Qualifying Project Report (WPI). – 2012. – pp. 14-15. 122 p.

Выше представленные модели могут заключать в себе следующие формы социальных предприятий.[119]

[118] Martin R.L., Osberg S. (2007). Social Entrepreneurship: The Case for Definition. Stanford Social Innovation Review; Elkington J., Hartigan P. (2008). Power of Unreasonable People: How Social Entrepreneurs Create Markets that Change the World . Harvard Business School Press.

[119] 22 Awesome Social Enterprise Ideas and Examples // the Sedge Launch&Grow. An Impactful Social Enterprise – [Electronic source] // URL: https://www.thesedge.org/socent-spotlights/22-awesome-social-enterprise-business-ideas

Взаимная компенсация, форма, при которой одна группа потребителей осуществляет плату за оказываемы услуги, а получаемая от них прибыль перераспределяется в пользу предоставления обслуживания экономически незащищённым группам лиц. В качестве примера, можно указать канадскую социальную организацию “Textbooks for Change”, которая позволяет колледжам и университетам обмениваться книгами, учебными пособиями, как на платной основе для тех студентов, которые имеют возможность оплатить, а также на благотворительной основе нуждающимся группам граждан и университетам в развивающихся странах.[120]

Обеспечение занятости и профессиональной подготовки (Employment and skills training), предполагающая развитие профессиональных компетенций и навыков у социально незащищённых трудоспособных граждан в целях их дальнейшего трудоустройства. Примером такого социального предприятия, является американская НКО “LivelyHoods”, основанная в 2011 г. и оказывающая поддержку гражданам развивающихся стран. В частности, в Кении компания открыла свой филиал и поставляет не только необходимые для жизни товары, но и создаёт рабочие места для местного населения одновременно обучая граждан.[121]

Форма, предполагающая *плату за услугу (Fee for service),* при которой создаваемое социальное предприятие предоставляет, производимые товар или услугу, в обмен на плату за них. Впоследствии получаемая прибыль реинвестируется на реализацию социальных мероприятий. Примером такой бизнес-модели является компания “Think Impact Company”, деятельность которой направлена на оказание образовательных услуг странах с развивающейся экономикой, в частности в странах Юго-Восточной Африки.[122]

Формат *независимой поддержки (Independent Support)*, предполагающий оказание помощи в реализации социальных программ и мероприятий за счёт

[120] Textbooks for Change – [Electronic Source] // URL: https://textbooksforchange.com/
[121] Creating jobs for talented youth and women in urban slums // LivelyHoods. – [Electronic source] // URL: https://www.livelyhoods.org/
[122] What We’ve Done? // Think Impact Company. – [Electronic source] // URL: https://www.thinkimpact.com/about

рефинансирования средств, собранных после осуществления основной деятельности компании. Например, американская частная продуктовая компания “Newman’s Own”, при который был создан некоммерческий фонд “Newman’s Own Foundation”, позже ставшим самостоятельной компанией, оказывающей поддержку детям и людям с ограниченными по медицинским причинам возможностями, а также обеспечение доступа к необходимым для жизни продуктам гражданам из развивающихся стран.[123]

Кроме того, в международной практике, разнообразны и способы структурного построения социального предприятия в соответствии с нормативно-правовой базой. В частности, реализация такого вида деятельности в странах Европы возможна, например, в форме индивидуальной предпринимательской деятельности, образования некоммерческой организации, акционирования, товарищества, хозяйственного общества (Community interest company (CIC)), общества взаимного страхования и др.[124] Рассматривая США, можно выделить такие виды организации социального предприятия, как корпорация социального назначения, низкодоходное общество с ограниченной ответственностью, благотворительная корпорация, а также гибридные модели. *(Подробнее ознакомиться с содержанием данных форм можно в Приложении 4)*

Несмотря на организационные различия, общими можно выделить направления их деятельности, которые сосредоточены в таких сферах, как социальное обеспечение, спорт, финансы и страхование, искусство и культура, а также образование и здравоохранение.[125]

---

[123] Transforming Lives and Nourishing the Common Good // Newman’s Own Foundation – [Electronic source] // URL: http://newmansownfoundation.org/what-we-support/focus-areas/

[124] How to choose the right legal structure to fit your social enterprise model//Social enterprise legal structure//Future Learn. – [Electronic source]//URL: https://www.futurelearn.com/info/courses/social-enterprise-ideas-into-action/0/steps/18840; Determining the right legal structure for your social enterprise//UnLtd. – [Electronic source]//URL: https://www.unltd.org.uk/our-support/learning-area/determining-the-right-legal-structure-for-your-social-enterprise/#:~:text=The%20most%20common%20legal%20structures,Company%20limited%20by%20shares

[125] Социальная ответственность: вызовы времени: коллективная монография / под ред. Е.Б. Завьяловой. – МГИМО-университет, 2016. С. 47, 49

Стоит отметить, что наряду с социальной направленностью деятельности такого предприятия, его финансовая окупаемость также является необходимой составляющей.[126] И всё же, *цель социального предпринимательства* заключается в решении социальных проблем и генерации положительных экстерналий, таких как, например, трудоустройство граждан, которые по тем или иным социальным причинам не могут найти работу.

Данная форма реализации предпринимательской активности в первую очередь сопровождается стремлением предпринимателей к реализации социальных целей, а именно улучшением жизни социально незащищённых групп населения. Такое стремление подтверждается работой социальных предпринимателей в областях, считающихся нерентабельными или рискованными для традиционного бизнеса, а также это сферы, в которых реализация такого рода деятельности позволяет бороться с бедностью, голодом, безработицей, социальным неравенством, с экологическими проблемами, улучшить ситуацию с доступом к образовательным и медицинским услугам. Таким образом, основное отличие социального предпринимателя от коммерческого заключается в его миссии, которая сводится к получению социального эффекта, а не только присвоении созданной им стоимости.

Несомненно, как и для других частных предпринимателей, главным ресурсом привлечения денежных средств для социального предпринимательства, несмотря на имеющиеся дополнительные финансовые источники в виде грантов, государственных субсидий, средства фондов и организаций, предоставляющих социальные инвестиции и консультационную поддержку таким компаниям, является его непосредственная коммерческая деятельность и инвестиции.

[126] Estrin S., Mickiewicz T., Stephan U. Human capital in social and commercial entrepreneurship // [Estrin S., Mickiewicz T., Stephan U.]: Journal of Business Venturing. 2016. – Vol. 31, Issue 4, P. 449-467. – [Electronic source] // URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0883902616300192

В международной практике социальное предпринимательство, с одной стороны, является частью предпринимательского сектора, как, например, в США, где его относят к категории бизнеса. С другой, социальное предпринимательство может относиться, как в большинстве стран Европы, к разряду сектора некоммерческих организаций. Что может быть подтверждено и исследованием Института предпринимательства Италии при сотрудничестве с Университетом Джона Кабота и Болонского университета. В работе отмечается, что феномен социального предпринимательства относится к Третьему сектору (иначе социальной экономике), включающего в себя коммерческие, некоммерческие и гибридного типа организации, которые наряду с экономическими целями преследуют и социальные.[127]

Основные задачи, которые решаются социальными предпринимателями являются урегулирование проблемы бедности, обеспечение гендерного равенства, трудоустройства и экономического роста, волонтёрская деятельность, культурно-просветительская деятельность, трудоустройство граждан с ограниченными возможностями, производство и продажа продукции и услуг для экономически незащищенных слоёв населения, экологические проекты, развитие бизнес-сектора (предпринимательских инициатив), рабочей силы, а также обеспечение доступности финансовых услуг и др.[128] В числе приоритетных направлений можно выделить медицину и образование, но зачастую это мероприятия по обеспечению доступа к медицинским и образовательным (в частности, дополнительное образование для детей и лиц пенсионного возраста) услугам не связанные с материальным (физическим) оснащением инфраструктурными объектами.[129]

В этой связи, следует рассмотреть ещё одну актуальную на сегодняшний день форму сотрудничества органов власти и бизнеса – *государственно-*

[127] Carnini Pulino S., Maiolini R., Venturi P. Social Entrepreneurship Policy: Evidences from the Italian Reform// Foresight and STI Governance. – Vol. 13. - No 3. – 2019. – Pp. 77–88.
[128] Two Decades of Impact//Schwab Foundation for Social Entrepreneurship. – Impact Report, 2020. – [Electronic source]//URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Schwab_Foundation_2020_Impact_Report.pdf; 22 Awesome Social Enterprise Ideas and Examples // the Sedge Launch&Grow. An Impactful Social Enterprise – [Electronic source] // URL: https://www.thesedge.org/socent-spotlights/22-awesome-social-enterprise-business-ideas
[129] Two Decades of Impact//Schwab Foundation for Social Entrepreneurship. – Impact Report, 2020. – [Electronic source]//URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Schwab_Foundation_2020_Impact_Report.pdf

частное партнёрство (ГЧП), инструмент, включённый во многих странах в программы и планы по инфраструктурному развитию, а также зарекомендовавший себя на мировом рынке инфраструктурных проектов в качестве эффективного механизма по развитию производственной и социальной инфраструктуры.

Модель партнёрства, представляющая собой альтернативу приватизации, была апробирована в период 1980-1990-е гг.[130] Многие исследователи, например, Ньюман Дж., Робертсон С.Л. Вергер А., связывают возникновение партнёрских отношений в первую очередь с концептуальными изменениями системы государственного управления, нацеленного на поиск и развитие новых отношений между государственным сектором и рынком.[131]

Идея реформирования взаимоотношений государства с рыночными структурами, в частности передачи ранее закреплённых за государственным сектором функций бизнесу в целях внедрения эффективных управленческих технологий для развития общественного сектора была предложена Осборн Д., Гэблер Т. в работе «Обновление правительства: как предпринимательский дух трансформирует государственный сектор».[132] Представленные тенденции о переосмыслении административной роли государства в общественном секторе нашли отражение в концепции «Нового государственного управления» (“New Public Management”). Ключевым аспектом в деятельности государства в рамках концепции становится функция «руководства», которую должны взять на себя органы власти в целях координации всех организационных процессов взаимодействия государственных органов и общества, в т.ч. и по вопросам повышения

[130] Некоторыми экспертами отмечается, что развитие партнёрства было обусловлено необходимостью корректировки действующей кейнсианской модели регулирования экономической системы и сокращением мероприятий приватизационной политики.

[131] Robertson S.L.,Verger A. (2012) The Emergence of Public Private Partnerships in the Global Governance of Education // S. Robertson, A. Verger, K. Mundy and F. Menashy (eds.), Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World. London: Edward Elgar.; Newman, J. (2001) Modernising Governance, London: Sage.

[132] Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York: Plume.

эффективности и результативности мероприятий в отношении удовлетворения общественных интересов, в числе которых одним из приоритетных является организация доступной и качественной материальной инфраструктуры.

По-настоящему актуальным ГЧП стало в мире в последнее десятилетие. В первую очередь, это связанно с усложнившейся социально-экономической обстановкой, которое затрудняет выполнение государством социально-значимых функций. Во-вторых, представители частного сектора заинтересованы в появлении новых объектов для инвестирования, которые способны принести ему дополнительную прибыль.

В течение последних двух десятилетий было проведено довольно много исследований и предоставлен ряд определений механизмам партнёрства. Так, например, ещё в 1999 г. такими исследователями как Бродбент Дж. и Лафлин Р. [133] была предпринята попытка описать механику структурирования проекта в рамках ГЧП, а также продемонстрировать эффективность работы данного механизма посредством выявления преимуществ от реализации проекта. Исследуя развитие государственно-частного партнёрства в Великобритании, авторами были проанализированы аспекты, касающиеся природы ГЧП, и развития системы регулирования данного механизма, рассмотрены вопросы распределения и управления рисками в ГЧП-проектах, а также проблематика эффективности, вопросы соотношения цены и качества (Value for Money).

Бродбент Дж. И Лафлин Р. рассматривали ГЧП и в качестве политического инструмента стратегического планирования социально-экономического развития. Авторами были выделены ключевые элементы, присущие механизмам партнёрства, или долгосрочным инфраструктурным контрактам (Long Term Infrastructure Contract).

[133] Broadbent, J., Laughlin, R. 1999. “The Private Finance Initiative: Clarification of a Research Agenda” *Financial Accountability and Management.* 15(2), 95-114.

Продолжая исследования в области развития механизмов ГЧП, Ходж Г. и Грив К. [134] в 2008 г. дополнили вопросы, ранее анализируемые Бродбентом Дж. и Лафлином Р. Фокусом их исследования стали аспекты регулирования и системы управления сферой ГЧП. Они рассматривали механизмы ГЧП в качестве инструмента долгосрочного экономического развития, анализируя, насколько эффективно ГЧП отражает общественные интересы не только на национальном, но и на международном уровне. Авторы отмечали, что определение эффективности механизмов партнёрства в инфраструктурном развитии необходимо рассматривать с позиции проблемно-целевого подхода (problem-solving approach). В частности, каким образом те или иные проблемы общественного сектора могут быть решены посредством механизмов ГЧП, а также какие именно типы партнёрских соглашений наиболее эффективны для решения стоящих перед государством задач социально-экономического развития, непосредственно инфраструктурного сектора страны.

Исследуя природу механизма партнёрства, учёные отмечали, что ГЧП комплексная, требующая тонкой настройки модель взаимодействия государственных органов и работников частного сектора, а не просто инструмент для проектирования, финансирования, строительства и дальнейшей эксплуатации инфраструктурных объектов.

Теоретическим фундаментом партнёрских отношений являются дисциплины экономических и политических наук. Например, в одной из своих последующих работ Ходж Г. и Грив К. «Переосмыслении государственно-частного партнерства. Стратегии в период нестабильности» (2013) рассматривает ГЧП в качестве инструмента экономической политики и управленческой деятельности государства и частного сектора в смешанной экономике.[135]

[134] Hodge, G., Greve, C. 2008. “The PPP Debate: Taking Stock of the Issues and Renewing the Research Agenda”, paper presented at International Research Society for Public Management Annual Conference, Brisbane, Australia 26-28, March.

[135] Greve, Carsten and Hodge, Graeme. Eds. 2013. *Rethinking Public-Private Partnerships. Strategies for Turbulent Times.* New York: Routledge.

Гарвин М. Дж. и Боссо Д.[136] в своём исследовании определяют ГЧП, как долгосрочные контрактные отношения между государством и частным сектором, в рамках которых частный партнёр берёт на себя обязательства по оказанию эксплуатационных услуг по завершении модернизации или строительства объекта соглашения. В свою очередь, авторами отмечается, что частная сторона в формате такого партнёрства в большей степени подвержена финансовым рискам.

Такие эксперты, как Ван Хэм и Коппенджан Дж.[137], применяют более широкий подход к рассмотрению механизмов ГЧП. В частности, ими отмечается не только непосредственно совместная деятельность государства и бизнеса в отношении предоставления операционно-экплутационных услуг, но и обязательное распределение рисков между участниками партнёрства.

Следует отметить, что большинством исследователей в сфере ГЧП выделяется распределение рисков и ответственности, наряду с реализацией инновационных подходов в проектном управлении в качестве одних из ключевых факторов отличающих ГЧП от иных традиционных форм взаимодействия государства и частного сектора.[138]

Механизму партнёрства присущи и иные специфические черты, которые выделяются в работе Гримси Д., Льюис М.Р. [139] Во-первых, реализация ГЧП осуществляется преимущественно в инфраструктурном секторе экономики и носит социально значимый характер, что подразумевает наличие общественной полезности реализуемого проекта. Во-вторых, в отличие от иных форм взаимодействия государства и частного сектора в рамках ГЧП создаются свои модели правоотношений, в частности полномочия распределяются между участниками таким образом, что государство остаётся ответственным перед обществом за предоставление ему

[136] Garvin, M. J., Bosso, D. (2008). Assessing the effectiveness of infrastructure publicprivate partnership programs and projects. *Public Works Management & Policy*, *13*, 162-178.
[137] Van Ham, H., Koppenjan, J. (2001). Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review, 4*, 593-616.
[138] Hodge G.A., Greve C. (2017) On Public–Private Partnership Performance: A Contemporary Review, Public Works Management & Policy, Vol. 22(1) 55–78.
[139] Grimsey, D., Lewis, M.R. (2004) Public private partnerships : the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. Edward Elgar.

соответствующих благ, в то время как частный партнёр берёт на себя обязательства по модернизации, созданию объекта, а также последующей его эксплуатации и/или техническому обслуживанию.

Использование частным партнёром на разных стадиях реализации проекта различного рода инновационных решений, в том числе и управленческих позволяет не только повышать эффективность управления государственной собственностью, но также, привлекая современные инновационные технологии, обеспечивать эффективность качества производимых для населения услуг, а также оптимизировать использование имеющихся ресурсов.

В мировой практике государственно-частное партнёрство, как правило, приобретает форму конкретных инфраструктурных проектов, которые реализуются различными государственными структурами с одной стороны, и частным сектором с другой, на объектах государственной и муниципальной собственности. Такая форма сотрудничества возникает в областях, за которые государство несет ответственность, а именно объекты общего пользования – транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, ремонт, реконструкция, содержание объектов общего пользования, жилищно-коммунальное хозяйство и другие сферы.

В виду присутствующих страновых особенностей и специфики действующих национальных законодательств, представляется затруднительным дать общее определение сути ГЧП. Однако можно выделить некоторые существенные различия, присущие данному механизму в различных странах. С одной стороны, некоторые государства определяют ГЧП как альтернативный бюджетному вариант финансирования общественной инфраструктуры. С другой стороны, механизм ГЧП представляет собой модель сотрудничества власти и бизнеса для реализации проектов в различных формах. *(Подробнее определения ГЧП в разных странах с учётом нормативно-правовой базы его регламентирующей рассмотрены в Приложении 5).* Рассматривая наднациональный уровень

можно выделить определения, разработанные международными организациями, такими, как Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международный валютный фонд (МВФ), а также «Зелёная книга о государственно-частном партнёрстве и законодательстве Сообщества по государственным контрактам и концессиям» Европейского Союза. *(Подробнее определения каждой из представленный организаций рассмотрены в Приложении 6).*

Обобщая выделяемые формулировки, можно заключить, что государственно-частное партнёрство представляет собой сотрудничество между публичной и частной сторонами, заключаемое на договорной основе на определённый период времени в целях реализации общественно полезных инфраструктурных проектов и организации сопутствующих услуг при условии оптимального распределения рисков, ответственности и выгод между партнёрами.

ГЧП проявляется в международной практике в разнообразных договорно-правовых формах. Как правило, ГЧП-проекты, создаваемые по модели, включающей в себя большую часть функций, начиная от проектно-конструкторской деятельности частного партнёра до его эксплуатации или технического обслуживания объекта соглашения, представляют собой форму *«гринфилд» (greenfield projects)* или проект, реализуемый с «нуля». Такого рода проекты являлись, например, распространённой практикой в Великобритании в рамках реализации их частной финансовой инициативы при строительстве социальной инфраструктуры (школ и больниц), а также в случае с проектами по строительству оборонительных сооружений (defense facilities).

Несомненно, инструментарий государственно-частного партнёрства может быть применён и к уже существующим объектам, нуждающимся в реконструкции, модернизации и поддержании их дальнейшего жизнеобеспечения – такого рода проекты носят название «*браунфилд»*

(brownfield projects) или проект, реализуемый на основе уже существующего инфраструктурного объекта.[140]

Следует отметить, что основной чертой договорной формы ГЧП является объединение в себе нескольких разнообразных функций, выполняемых частным партнёром в зависимости от типа актива и услуг, которые необходимо обеспечить. К традиционным функциям, ответственность за реализацию которых возлагается на частного партнёра относятся: *проектно-конструкторские работы (Design/Engineering work)*; *строительство и/или реконструкция/модернизация (Build/or Rehabilitate)*, если объект уже существует, на частного партнёра возлагается ответственность за его восстановление; *финансирование (Finance); техническое обслуживание (Maintain); эксплуатация (Operate)*.[141]

Исходя из выше представленных функций, передаваемых частному партнёру, а также на основе применяемых механизмов финансирования (платежа) и вида задействованного актива (объекта инфраструктуры), можно структурировать существующие в мире классификации форм соглашений в целях реализации инфраструктурных проектов *(Подробнее в Приложении 7)*:

- Концессия;
- Контракт жизненного цикла (КЖЦ);
- Контракт на управление (management contract);
- Сервисный контракт (Operations and Maintenance (O&M)).

Другой возможной формой реализации проектов ГЧП является создание *смешанных предприятий*, иначе участие в капитале. Данный формат взаимодействия государства и бизнеса предполагает долевое участие партнёров в рамках создания *специальной проектной компании (Special Purpose Vehicle)*. Такая форма объединяет активы, финансы и

[140] Public-Private Partnerships. Reference Guide. Version 3 / International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank Group, 2017. P. 6. 238 p.
[141] Public-Private Partnerships. Reference Guide. Version 3 / International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank Group, 2017. P. 6. 238 p.

управленческий опыт собственников, что позволяет распределить риски между всеми участниками пропорционально доле их участия в капитале.

Создание смешанных предприятий является наиболее актуальной формой ГЧП для крупномасштабных, капиталоёмких инфраструктурных проектов, когда частная компания самостоятельно не обладает полным ресурсным потенциалом, необходимым для реализации проекта. В таком случае, возникает необходимость в привлечении в проект не только дополнительных источников финансирования, в лице финансирующих организаций или кредиторов (коммерческих банков), но и, например, операторов, поставщиков и пр. при создании СПК в целях разделения рисков и ответственности за надлежащее исполнение взятых каждой из сторон обязательств.[142]

С другой стороны, в мировой практике, впрочем, как и в России можно обнаружить и альтернативные механизму партнёрства формы, или формы взаимодействия государства и частного сектора в целях реализации инфраструктурных проектов с возможными признаками партнёрства. В частности, Всемирным баком выделяются такие формы, как *контракт генерального подряда на строительство «под ключ» (design-build or turnkey contract)*; *договор финансовой аренды/лизинга (financial lease contract)*; *контракты на предоставление услуг (affermage contracts).*[143](*Подробнее ознакомиться с формами можно в Приложении 8).*

Исходя из представленной классификации, будет ли выбранная форма привлечения частного сектора носить характер партнёрства, характеризуется не только целью реализуемого проекта, но и степенью вовлечённости частного партнёра в проект, в частности, его ролью в исполнении обязательств, принимаемые объёмы финансовых и иных видов рисков.

---

[142] A Primer to Public-Private Partnerships in Infrastructure Development. 2.1.1. Special Purpose Vehicle (SPV) // ESCAP United Nations. – [Electronic source]//URL: https://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_primer/211_special_purpose_vehicle_spv.html; What Role do SPVs or SPEs play in Public-Private Partnerships?//Investopedia. – [Electronic source]//URL: https://www.investopedia.com/ask/answers/030915/what-role-do-spvs-spes-play-publicprivate-partnerships.asp

[143] Public-Private Partnerships. Reference Guide. Version 3 / International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank Group, 2017. P. 11. 238 p.

Таким образом, проанализировав ряд представленных наиболее известных определений, применяемых в национальных законодательствах и ведущими международными организациями, агентствами, а также существующих форм реализации партнёрских отношений, можно выделить некоторые общие содержательные характеристики и черты, присущие данному механизму.

Все отношения, строящиеся в процессе такого *партнёрства, носят долгосрочный и взаимовыгодный характер при обязательном условии распределения рисков между сторонами*. Привлекая частный сектор для создания, модернизации, эксплуатации, технического обслуживания объектов общественной инфраструктуры, государство стремится достичь задачи социально-экономического развития.

Кроме того, можно выделить ряд преимуществ, которые оказывают существенное влияние на непосредственный выбор в пользу формата ГЧП по сравнению с формами, рассмотренными выше, для реализации именно инфраструктурных проектов.

Во-первых, открывает бизнесу возможность получить выход к новым нишам на рынке, что, несомненно, расширяет их потенциал.

Во-вторых, один из ключевых признаков ГЧП как долгосрочность, обеспечивает привлекательность для инфраструктурных компаний, которые заинтересованы в стабильности получения прибыли в долгосрочной перспективе, вследствие длительности срока выполнения работ.

В-третьих, гарантии возврата вложенных средств обеспечиваются также и за счёт непременной поддержки и участия государственного сектора, который выступает для инвестора в качестве некой финансовой «подушки безопасности». В тоже время, инфраструктура сама по себе является довольно устойчивым активом способным обеспечивать частному предпринимателю гарантированную рентабельность вследствие стабильности спроса на отрасль инфраструктуры.

Привлекательность механизма партнёрства для государства главным образом объясняется необходимостью государства решать такие социально-значимые проблемы, с которыми оно не способно справиться единолично, в частности модернизировать весь комплекс производственной и социальной инфраструктуры, решая вопросы её неразвитости и расширения доступа населения к её услугам для удовлетворения их социально-экономических потребностей.

На протяжении пятнадцати лет разнообразные схемы государственно-частного партнёрства широко применялись в странах Западной Европы в целях совершенствования материально-технической базы детских садов, начального и среднего звена образования. В дальнейшем инструментарий партнёрства распространился в сферу нематериального характера, а именно, привлечение частных провайдеров стало осуществляться не только для непосредственного строительства объектов, но и для оказания самих образовательных услуг, например, как в Чартерных (независимых) школах (Charter school) США и Академиях Великобритании.

Аналогичная тенденция наблюдается в сфере здравоохранения. Вследствие постоянного расширения потребностей и ожиданий в отношении качества оказываемых медицинских услуг и ограниченных ресурсах государства, ГЧП в секторе здравоохранения рассматриваются как эффективный механизм преодоления износа основных фондов и повышению качества обслуживания.[144]

В частности, договорная основа партнёрских отношений предоставляет возможность включить в контракт, необходимые для достижения стандарты и гарантии качества предоставляемых услуг потребителю. Более того, повышение уровня качества реализуется путём регулярного обновления технологического оснащения в процессе технического обслуживания объектов.

[144] Health / PPP Knowledge Lab. – [Electronic source] // URL: https://pppknowledgelab.org/sectors/health

В этом случае, ГЧП в сфере здравоохранения принято подразделять на две группы или категории. К первой из которой, можно отнести, так называемые *«инфраструктурные»*. Отличительной чертой данной группы ГЧП является довольно узкий спектр, предоставляемых услуг частным партнёром. В данной модели частная сторона берёт на себя обязательства лишь по строительству или реконструкции/модернизации объекта, а также ответственность по оказанию неклинического обслуживания, например, питание, уборка, охрана и др. В то время, как основные медицинские услуги обеспечиваются государством.[145]

В другую группу включают *«интегрированные» или «комплексные»* модели. Особенностью данной категории ГЧП в здравоохранении является полный спектр предоставляемых услуг частным сектором – от проектирования и создания непосредственного объекта до эксплуатации, к которой относится и оказание непосредственных медицинского обслуживание частным оператором.

Конечно, сложность в проектном структурировании может увеличить объём издержек в случае с ГЧП, по сравнению с традиционными закупками. Тем не менее, в долгосрочной перспективе, контрактная система партнёрства, обеспечивает оптимальную предсказуемость в отношении бюджетных расходов, а также гарантирует эффективность и качество предоставляемых населению услуг. В тоже время, стимулировать привлечение частного сектора в проекты, путём организации соответствующей системы поддержки.[146]

Вследствие возможного отсутствия получения прибыли от коммерческой деятельности в рамках реализации социальных инфраструктурных проектов в рамках государственно-частного партнёрства предусмотрен механизм софинансирования услуг социальной сферы, а также

[145] Martin McKee,a Nigel Edwards,b & Rifat Atunc Public–private partnerships for hospitals // Bulletin of the World Health Organization. – 84 (11). – 2006. – pp. 890-896, p. 891. – [Electronic source] // URL: https://www.who.int/bulletin/volumes/84/11/06-030015.pdf

[146] Role of Government; Budget Predictability / Health / PPP Knowledge Lab. – [Electronic source] // URL: https://pppknowledgelab.org/sectors/health

гарантийные обязательства со стороны государства. Как правило, при реализации проекта в течение срока, закрепленного в соглашении, предусматривается совместное финансирование деятельности как со стороны государства, так и частного сектора на принципах разделения рисков.

Являя собой механизм по преодолению инфраструктурного дефицита, государственно-частное партнёрство выгодно государству, как инструмент для привлечения внебюджетных инвестиций, высокоэффективных инновационных решений и технологий, а также для повышения качества управления и производства услуг населению. За последние пару десятилетий данный механизм надёжно интегрировался в мировую практику как комплексный институциональный инструмент развития ключевых отраслей инфраструктуры как развитых, так и развивающихся стран. Согласно статистическим показателям в мире за период с 1990 по 2019 гг. насчитывается порядка более 8000 реализованных ГЧП-проектов с совокупной капитальной стоимостью более 2 трлн. долл. США.[147]

Таким образом, привлечение финансирования, наряду с технологическим и техническим потенциалом частного сектора в процесс создания и поддержания необходимой обществу инфраструктуры направлен на сокращение бюджетной статьи расходов государства и повышение качества предоставляемых населению услуг. А механизм ГЧП представляет собой один из современных и взаимовыгодных механизмов сотрудничества власти и корпоративного сектора, направленного на урегулирование проблем инфраструктурных разрывов и создания общественной инфраструктуры.

В продолжении исследования будет представлена проверка выдвинутой гипотезы, что наиболее привлекательной с точки зрения привлечения частного финансирования в развитие материальной социальной инфраструктуры является форма ГЧП.

[147] Featured Rankings, 1990-2019 // Private Participation in Infrastructure (PPI) – World Bank // Infrastructure Finance, PPPs & Guaranties – The World Bank – [Electronic source] // URL: https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/rankings

Глава 2. Особенности финансирования объектов социальной инфраструктуры бизнес-структурами в Великобритании, США и странах-членах ЕС

2.1. Анализ практики привлечения частного сектора для обеспечения развития социальной инфраструктуры в Великобритании

Длительную и уже устоявшуюся практику взаимодействия государства и бизнеса в целях урегулирования социальных рисков и обеспечения социальной сферы, в т.ч. её инфраструктуры имеет Великобритания. Выше уже отмечалось, что страна стоит в лидерах по реализации комплексных механизмов сотрудничества, в частности таких, как социальное инвестирование, СОИ и социальное предпринимательство.

В целях стимулирования рынка социальных инвестиций в Великобритании были созданы соответствующие фонды, как, например, Фонд поддержки социальных инициатив (Impact Readiness Fund (2014))[148], деятельность которых сфокусирована на оказании поддержки организациям, оперирующим в социальной сфере, а также на привлечении средств частного сектора.[149]

В то же время, в Великобритании действует организация по содействию предпринимателям в вопросах социального инвестирования и СОИ, именуемая «Good Finance».[150]

Она помогает участникам-инвесторам ориентироваться на рынке социального инвестирования. В круг основных задач «Good Finance» входят не только повышение уровня знаний о том, что собой представляют социальные инвестиции, но и организация комплексных мероприятий с целью обеспечения информационной поддержки о текущей ситуации и потребностях рынка социального инвестирования, а также налаживание связей между уже действующими и новыми инвесторами.

---

[148] Impact Readiness Fund // Government UK. – [Electronic source] // URL: https://data.gov.uk/dataset/a7a2834e-26d4-44de-82ea-2135b9fa757f/impact-readiness-fund

[149] Social investment: a force for social change. 2016 strategy//HM Government. 2016. P. 8

[150] Организация является крупнейшей на рынке социального инвестирования.

«Good Finance» реализует свою деятельность при поддержке британского Фонда социальных инвестиций «Access», независимого финансового учреждения «Big Society Capital», способствующего расширению данного рынка социальных инвестиций, а также Департамента по развитию цифровых технологий, культуры, медиа и спорта при Правительстве Великобритании (Department for Digital, Culture, Media & Sport).[151]

Кроме того, в Великобритании действует с 2002 г. компания Social Investment Business (SIB), которая оказывает финансовую помощь, посредством предоставления грантов, кредитов и других финансовых инструментов, и консультационную поддержку организациям, реализующим как социальное инвестирование, так и другие социальные мероприятия.[152] В зависимости от того, какой формат поддержки ищет предприятие или организация (гранты, кредиты, инструменты смешанного финансирования) SIB предоставляет широкий спектр программ, реализуемых при сотрудничестве с разнообразными фондами поддержки социального инвестирования в Великобритании, например, “Resilience and Recovery Loan Fund”, “First Steps Enterprise Fund”, “Reach Fund”, а также фондами, поддерживающими развитие механизма социального инвестирования на территориальном уровне, в частности, “Liverpool City Region Impact Fund”, “Northern Cultural Regeneration Fund”.[153] Начиная с 2004 г. и по 2019 г. организация SIB разместила около 400 млн. фунт. стер. посредством оказания поддержки более, чем 2000 организациям, став одним из крупнейших игроков на рынке социального инвестирования в стране.[154]

На период 2019-2020 гг. среди наиболее крупных проектных инициатив, реализованных при поддержке выше представленных организаций можно выделить проект по развитию «Центра поддержки

[151] Governance and Funding//About this project. Good Finance. – [Electronic source]//URL: https://www.goodfinance.org.uk/about-project
[152] About US // Social Investment Business. – [Electronic source] // URL: https://www.sibgroup.org.uk/about
[153] Our Funds//Social Investment Business. – [Electronic source]//URL: https://www.sibgroup.org.uk/funds
[154] Our Impact // Social Investment Business. Impact Report 2018-2019. – 27 p., p. 3 – [Electronic source] // URL: https://www.sibgroup.org.uk/sites/default/files/files/SIB-Impact-Report-2018-2019-web-v1.pdf

пожилых граждан в Гленурквартe» (Glenurquhart Care Project (GCP)) в Шотландии, а также 12 специализированных домов по уходу за пожилыми людьми. [155] «Зона Западного Лондона» (“West London Zone”) организация, созданная в целях оказания образовательной поддержки детям (а их порядка 20% от общей численности), которые по тем или иным социально-экономическим обстоятельствам не могут получить доступ к образовательным услугам. [156] Другим примером может служить проект по поддержке граждан, страдающих хроническими заболеваниями (диабет, астма, болезни сердца) – «Здоровая жизнь вместе» (“Healthy Lives Together”) в Йоркшире и Хамбере. Реализация данного проекта позволит снизить бюджетную нагрузку с Национальной службы здравоохранения (NHS), 70% расходов которого приходится на пациентов с хроническими заболеваниями. В данном проекте предусмотрен компетентностный подход возврата вложенных инвестиций, когда средства, затраченные на реализацию данной программы, выплачиваются заказчику на основе достижения определённых показателей результативности, например, за получение ощутимых улучшений жизни – улучшение самочувствия, улучшение здоровья и сокращение использования медицинских услуг.[157] Можно отметить ещё один проект, который обеспечивает экономию средств Национальной службы здравоохранения Великобритании (NHS) – создание и внедрение цифровой платформы «Доктор-доктор» (“DrDoctor”).[158] (*Подробнее о проектных инициативах в Приложении 9*)

Наряду с социальным инвестированием и СОИ, в Великобритании широкое распространение получила практика социального предпринимательства. В стране уже действует более 30 тыс. предприятий с

[155] Glenurquhart Care Project (GCP)//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/glenurquhart-care-project/

[156] West London Zone//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/west-london-zone/

[157] Healthy Lives Together//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/healthy-lives-together/

[158] DrDoctor//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/drdoctor/

совокупным числом занятых примерно в 357 тыс. человек. [159] А ярким примером социального предприятия является созданная в 2011 г. английская компания в виде акционерного общества «Oomph!», предоставляющую услуги по уходу за пожилыми людьми. «Oomph!» получает от благотворительных фондов и трастов как Care England, UnLtd, Nesta, the Big Lottery Fund.[160] В целях поддержки социального предпринимательства в Великобритании был также создан Фонд общественного финансирования – “Big Society Capital”, который работает и как общественный институт, анализирующий и распространяющий лучшие практики реализации модели социального предпринимательства, а также координирует взаимодействие между инвесторами и предпринимателями.[161]

Конечно, представленные примеры проектов не единственные в области реализации модели социального инвестирования, СОИ и социального предпринимательства, тем не менее, они демонстрируют характерную практику привлечения инвестиций в соответствующие области социальной сферы, среди которых можно выделить обеспечение доступа к медицинским и образовательным услугам экономически незащищённых и пожилых граждан, а также к услугам жилищно-коммунального хозяйства; поддержка социально незащищённых семей; поддержка физического здоровья и благополучия. И всё же среди них редко можно обнаружить масштабные проекты по развитию материальной социальной инфраструктуры. По этой причине для обеспечения эффективной оснащённости объектами социальной инфраструктуры страной был внедрён, а впоследствии претерпевший ни одну трансформацию – инструмент ГЧП или механизм Частной финансовой инициативы (ЧФИ), а также его альтернативные формы, речь о которых пойдёт в продолжении исследования.

[159] Social Enterprises and their Ecosystems in Europe // Comparative synthesis report. Executive summary. – European Commission, 2020. – P. 21-22. 30 p.
[160] Батаева Б.С. Подходы к социальным инвестициям в России и за рубежом// Социальная ответственность: вызовы времени. Коллективная монография. Под ред. Е.Б. Завьяловой // МГИМО Университет, 2016. С. 17.
[161] Батаева Б.С. Подходы к социальным инвестициям в России и за рубежом// Социальная ответственность: вызовы времени. Коллективная монография. Под ред. Е.Б. Завьяловой // МГИМО Университет, 2016. С. 57

К 1990-м гг. в Великобритании сформировалась система ответственности частного сектора за развитие не только экономической, но и социальной инфраструктуры страны. В стране накоплен довольно большой опыт частного финансирования и развития объектов социальной инфраструктуры в формате реализации разного рода моделей взаимодействия государства и бизнеса.

С одной стороны, Правительство Великобритании рассматривает инфраструктурный сектор как основополагающий элемент, обеспечивающий производительность экономики, в том числе и за счёт увеличения предельной нормы доходности частных инвестиций в основной капитал, и социального благополучия страны в долгосрочной перспективе.[162]

С другой стороны, ОЭСР отмечает, что Великобритания обладает довольно развитой институциональной средой, в частности сформированной Правительством и развивающейся системой регулирования, которая способствуют развитию мероприятий, направленных на инфраструктурные улучшения.[163]

По состоянию качества инфраструктуры, в соответствии с Индексом конкурентоспособности ВЭФ, Великобритания занимает 11 позицию, отстав от США на 2 пункта. Однако недавние исследования ОЭСР демонстрируют, что с 1980-х гг. инфраструктурный сектор экономики страны страдает от недофинансирования. Данное утверждение подтверждается показателями The Global Infrastructure Hub, согласно которым, на покрытие инфраструктурных разрывов Великобритании потребуется 1,8 трлн. долл. США к 2040 г., т.е. к текущему объёму финансирования потребуется ещё дополнительных 148 млрд. долл. США.[164]

---

[162] Rhodes Ch. Infrastructure Policies and Investment. Briefing Paper // House of Commons. Library. – No 6594. – July 10, 2018. P.3, 23 p.

[163] "Improving infrastructure", in OECD Economic Surveys: United Kingdom 2015 // OECD Publishing, Paris, 2015. – [Electronic source] // URL: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2015-6-en.

[164] Country Profile. United Kingdom // Global Infrastructure Outlook. Global Infrastructure Hub, 2018. – [Electronic source] // URL: https://cdn.gihub.org/outlook/live/countrypages/GIH_Outlook+Flyer_United%20Kingdom.pdf

С целью предоставления комплексной информации о состоянии инфраструктурного сектора страны в 2010 г. был разработан План долгосрочного развития инфраструктуры Великобритании (National Infrastructure Delivery Plan (NIDP)). Отражая масштаб основных инфраструктурных потребностей, Планом учитывается объём и структура запланированных и потенциальных инвестиций, направляемых в основные проекты экономической и социальной инфраструктуры. Финансирование проектов, предусмотренных Планом, может осуществляться не только за счёт государственного бюджета, но и частных инвестиций.

В Великобритании выделяются три способа финансирования инфраструктурных проектов:

– За счёт средств государственного бюджета, чаще всего в форме государственного заимствования.

– Полностью частным сектором. Данный способ подразумевает, что частные компании, несут все финансовые затраты в ходе реализации проекта. Вложенные средства частная сторона возвращает за счёт взимания платы с пользователей в течение заранее установленного периода времени.

– Смешанная форма финансирования, при которой расходы на развитие того или иного инфраструктурного сектора распределяются между государством и бизнесом.

Так, на период 2016-2021 гг. 50% от общего объёма запланированных инфраструктурных инвестиций осуществляется государством, в то время как на частный сектор приходится доля в размере 45%.[165] Оставшиеся 5% будут финансироваться за счёт объединения денежных средств государства и бизнеса, т.е. в форме смешанного финансирования.[166]

[165] National Infrastructure Delivery Plan 2016-2021 // Infrastructure and Project Authority, 2016. 113 p.
[166] Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline // Infrastructure and Project Authority, 2018. P.14, 59 p.

Довольно развитая система частного финансирования в Великобритании, может осуществляться, как правило, в следующих форматах:

– корпоративного финансирования, которое предполагает привлечение заёмных средств частной компанией и использование их для инвестирования в какой-то конкретный проект.

– проектного финансирования, представляющего собой концепцию финансирования инвестиционных проектов под гарантии ожидаемой прибыли, т.е. тех доходов, которые создаваемое предприятие принесет в период его эксплуатации.

Одной из наиболее широко применимых форм проектного финансирования, которая также относится к типу смешанного финансирования, является государственно-частное партнёрство (ГЧП) или разработанная в Великобритании модель Частной финансовой инициативы (Private Finance Initiative (PFI)), в рамках которой частная сторона, как правило, берёт на себя обязательства по проектированию, строительству, обеспечению технического обслуживания, а порой даже и эксплуатации соответствующего государственного капитального актива.

Позднее, к концу 1990-х гг. она была экстраполирована на социальный сектор, в частности в области образования и здравоохранения. В 2010 г. Министерством финансов Великобритании было принято решение перезапустить программу ЧФИ, внеся в неё некоторые коррективы. Так, в 2012 г. был принят новый подход к ЧФИ и развитию ГЧП в целом, получивший название Частная финансирование 2 (ЧФ2) – Private Finance 2 (PF2).[167]

Среди проектов социальной сфера в рамках новой инициативы – ЧФ-2, крупные, капиталоёмкие проекты совокупной стоимостью в 623 млн фунт. стер., относятся к сектору образования и здравоохранения. Данная модель

[167] From PFI to PF2: the reform of the Public Private Partnership model in the UK. – Andrew Buisson, Norton Rose Fulbright LLP – November 2013.

сотрудничества была реализована в рамках действующей программы «Строительство школ для будущего» (“Priority Schools Building Programme” (PSBP)), стратегическими целями которой является строительство 46 школ в пяти округах страны, а также проект в области здравоохранения по строительству Городской больницы Мидленда, стоимостью в 297 млн фунт. стер. соответственно.

В соответствии с отчётом Министерства финансов Великобритании социальная инфраструктура являлась одним из наиболее распространённых направлений для реализации проектов на принципах ЧФИ, что подтверждают статистические показатели. Так, за период 2017-2018 гг. сфера образования являлась крупнейшим сектором по количеству заключенных ЧФИ-контрактов, составивших 173 проекта от общей численности в 704 (700 проектов находятся уже на стадии технического обслуживания и эксплуатации, а остальные 4 – на стадии строительства) заключённых проектных инициатив. В тоже время, по капитальной стоимости проектов на сумму в 12,9 млрд. фунт. стер. в лидерах оказался сектор здравоохранения.[168]

В области развития инфраструктуры образования довольно масштабной была программа, принятая в 2011 г. The Priority School Building Programme (PSBP) (пришедшая на смену неудачной программы по строительству школ «будущего» в Великобритании – Building Schools for the Future (BSF) от 2005 г.). Ей предусматривалась модернизация учреждений среднего образования совместно с частным сектором, который должен был осуществлять проектирование и строительство объектов, в целях повышения уровня образовательных стандартов, а также поддержки тех районов страны, муниципальный бюджет которых недостаточен для обновления образовательных учреждений. Примечательным в данной программе был факт наличия в ней механизма ГЧП (ЧФИ) для реализации проектных инициатив, что дало возможность более эффективным образом для всех

[168] Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data // Infrastructure and Project Authority. HM Treasury, 2018. P. 6, 25 p. – [Electronic source] // URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/805117/PFI_and_PF2_FINAL_PDF1.pdf

участников структурировать проект. Так, на момент 2016 г. было отстроено и успешно функционируют 46 школ (из запланированных 271 до 2021 г.) по форме ГЧП (ЧФ2) в рамках программы по реновации школ.[169]

Как правило, при реализации проектов в секторе образования применяется комплексная модель с широким функционалом частного партнёра, которая включает в себя не только строительство и финансирование, но и сами проектно-конструкторские работы, а также техническое обслуживание и целевую эксплуатацию. Общее число подписанных ЧФИ-соглашений увеличилось с 20 до 115. Кроме того, более 20 ЧФИ-соглашений в секторе образования были подписаны Правительствами Шотландии и Уэльса.[170] Среди крупнейших можно выделить проекты по развитию школ в графстве Норгемптоншир, Южном Ланаркшире и Глазго в Шотландии на общую сумму в 191 млн фунт. стер., 394 млн фунт. стер. и 206 млн фунт. стер. соответственно.[171]

Характерным примером успешной практики применения инструментария ЧФИ в сфере здравоохранения может служить проект по реконструкции и строительству больниц St Bartholomew's (Barts) and The Royal London New Hospitals в 2006 г. Стоимость реконструкции больницы составила 1,1 млрд фунт. стер. Срок концессионного соглашения, заключенного с филиалом Barts and the London NHS Trust составляет 42 года (2006-2048 гг.).[172] Одной из ключевых целей, стоявших перед исполнителями, являлось превращение больницы St Bartholomew's в сверхсовременный высокотехнологический онкологический и

[169] Guidance. Priority School Building Programme (PSBP): Overview // Education & Skills Funding Agency. Government UK, 2016. – [Electronic source] // URL: https://www.gov.uk/government/publications/psbp-overview/priority-school-building-programme-overview; Buildings Schools for the Future (BSF) // Designing Buildings Wiki, 2018. – [Electronic source] // URL: https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Building_Schools_for_the_Future_BSF

[170] Gannon M.J. How is the business case used by stakeholders for making project decisions with PFI/PPP projects? // WIT Transactions on The Built Environment. – Vol. 88. – 2006 – [Electronic source] // URL: https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/CR06/CR06002FU1.pdf; Public-private partnerships in education //BASEAK White Papers. – No. 3. – 2015; PFI/PPP Signed deals up to 2004 // HM Treasury UK, 2004.

[171] Public-private partnerships in education //BASEAK White Papers. – No. 3. – 2015. P. 10.

[172] Public private partnerships in action. Healthcare planning for a successful PPP bid: HCP Social Infrastructure (UK) Ltd. Barts Health NHS Trust// Promotional material. Healthcare: Public Private Partnerships. – 2013//Government UK – [Electronic source]//URL: https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships/public-private-partnerships

кардиологический центр, посредством ликвидации старого здания 1930 г. и строительства нового. В этой связи, он по праву считается одним из крупнейших и амбициозных проектов, реализуемых на принципах частной финансовой инициативы. Сам проект реализовался на принципах «комплексной» модели ГЧП, т.е. помимо непосредственных функций по проектированию, строительству и финансированию, на частного партнёра возлагались и функции эксплуатации, а также технологичного оснащения больницы, а именно предоставления высокотехнологичного оборудования, технического обслуживания и обеспечения услуг Центрального стерилизационного отделения (CSSD).

Созданная специальная проектная компания HCP Social Infrastructure (UK) Ltd предоставила выполнение услуг по планированию здравоохранения консорциуму Capital Hospitals, включая возможность проведения консультирования по вопросам выполнения плана по реконструкции больниц.[173] Участниками данного консорциума являлись шведская компания Skanska с долей 37,5% от общего объема финансирования, что в абсолютном выражении составляет 85 млн долл. США, британская компания Innisfree Ltd., чья доля составляет 50%, а также Dutch Infrastructure Fund (DIF) — 12,5%.[174]

Следует отметить, что группа Barts Health NHS Trust, в составе которой и находятся больницы St. Bartholomew's (Barts) and The Royal London New Hospitals, является самым крупным филиалом Национальной системы здравоохранения Великобритании. Её доход составляет 1,25 млрд фунт. стер., а персонал – 14 000 человек, предоставляющий медицинское обслуживание 2,5 млн человек на востоке Лондона.

В ходе реализации проекта компания-застройщик Skanska столкнулась с рядом трудностей, среди которых можно выделить строгие временные рамки реализации проекта, необходимость сохранить исторически значимую

[173] Capital Hospitals and Barts and the Royal London. Transforming London's historic hospitals — Skanska ID Barts and The London Hospitals white paper.
[174] Там же.

архитектурную постройку больницы XVIII в., при строительстве высоко-оснащенных инновационных зданий и продолжении оказания медицинских услуг пациентам и др.

Тем не менее, несмотря на имеющиеся сложности, проект был реализован с достижением ключевых задач, стоящих перед частным партнёром. Ему удалось не только обеспечить доступ к основным услугам учреждения, но и предоставить новые программы развития медицинского обслуживания, которые позволяют улучшить качество медицинских услуг. Частная сторона смогла создать условия, а именно сформировать необходимую внутреннюю среду в больницах, обеспечив соответствующие условия для удовлетворения потребностей как пациентов, персонала больниц, а также местной общественности.

И всё же, следует отметить, что уже к 2017 г. наметилась негативная тенденция в отношении реализации проектов социальной инфраструктуры, в частности в области здравоохранения на принципах ЧФИ, а также в целом к дальнейшему развитию данной модели. Критика, в первую очередь, была направлена на непомерно завышенную стоимость реализуемых ЧФИ-проектов по сравнению с теми же, которые реализуются по традиционному методу государственных закупок.

По оценкам научного института The Center for Health and the Public Interest (CHPI) около 10% от совокупной стоимости финансировалось за счёт капитала частных компаний, в то время как остальные 90% представляли собой заёмные средства банков или других финансовых институтов.[175] Более того, вследствие гарантированного возврата вложенных средств на реализацию проекта частному партнёру государством, в частности Фондом национальной системы здравоохранения (ФНСЗ) Великобритании, объём недофинансирования ФНСЗ за период 2010-2015 гг. составил 3,4 млрд. фунт. стер.

[175] P.F.I.: Profiting From Infirmaries // The Center for Health and the Public Interest (CHPI), 2017. P. 8-9, 24 p. – [Electronic source] // chpi.org.uk URL: https://chpi.org.uk/wp-content/uploads/2017/08/CHPI-PFI-ProfitingFromInfirmaries.pdf (дата обращения: 28.04.2019).

Примером неудачной инфраструктурной инициативы в сфере здравоохранения является проект по строительству Паддингтонского исследовательского медицинского центра (Paddington Health Campus). Целью проекта являлось создание медицинского кампуса, оснащённого современным новейшим оборудованием, который впоследствии должен был заменить уже существующие три, требующих реконструкции, больницы – Сент-Мэри (St Mary's), Роял Бромптон (The Royal Brompton) и Харефилд (Harefield). Более того, проект строительства включал в себя и создание новых исследовательских помещений для Имперского колледжа Лондона (Imperial College London). Первоначальные затраты на капитальное строительство составляли 300 млн фунт. стер. (или 411 млн. фунт. стер. в ценах 2005 г.). Однако впоследствии было выявлено увеличение проектной стоимости более, чем в два раза (до 894 млн фунт. стер.), в связи с чем произошло и изменение сроков реализации проекта.[176] Среди причин отказа от реализации проекта стали низкие показатели эффективности (Value for Money) проекта, признание в его нерентабельности и неспособности удовлетворить все заявленные первоначально проекты, а затем и отмена его реализации.[177]

Хотелось бы отметить, что неудачи в ходе реализации, с которыми столкнулся данный проект, не являются провалом непосредственно механизмов ГЧП. Сложившиеся обстоятельства, вследствие которых проект так и не удалось реализовать, в какой-то мере являются уникальными, в первую очередь из-за крупномасштабной задачи, поставленной партнёрами, а именно создать медицинский центр мирового класса. Тем не менее, столь амбициозная цель не была достигнута из-за комплексности проекта, связанной со сложными проектно-конструкторскими работами, с большим числом участников, и их переоценкой своих возможностей, которая сопровождалась неэффективно проработанной системой управления. Схема

[176] Department of Health. The Paddington Health Campus scheme//Executive Summary by the Comptroller and Auditor General/HC 1045 Session 2005-2006//National Audit Office, 2006.
[177] Department of Health. The Paddington Health Campus scheme//Report by the Comptroller and Auditor General/HC 1045 Session 2005-2006//National Audit Office, 2006. – P. 18.

реализации проекта, лишь выявила те недостатки и риски, с которыми могли столкнутся и обязательно столкнулись бы участники и при выборе альтернативной ГЧП/ЧФИ формы организации проектной деятельности.

Конечно, данный проект является не единственным в списке проектов с негативным опытом реализации. Здесь можно отметить и ряд других неудачных проектов, реализуемых по схеме ЧФИ. Например, проекты по строительству и модернизации больницы Камберленд, г. Карлайл (Cumberland Infirmary, Carlisle), больницы Бишоп-Окланд (Bishop Auckland Hospital), а также Центральной больницы округа Дарем (Durham District General Hospital). Кроме того, проекты по созданию университетской клиники Норфолка и Норвича (Norfolk & Norwich Hospital), больницы округа Херефорд (Hereford Hospital), Больницы Сикрофт (Seacroft Hospital, Leeds).[178]

Главным аргументом критиков механизма ГЧП является завышенная стоимость проектных инициатив. Довольно сложно будет это оспорить, так как, начиная с 2007 г. общее количество ЧФИ-проектов, в том числе в секторах социальной сферы начало сокращаться.

Одной из причин сокращения числа проектных инициатив в сфере образования стали растущие выплаты частным операторам со стороны публичного партнёра. В частности, по данным Казначейства Великобритании, общая сумма платежей частным партнёрам по ЧФИ за период с 2017-2020 гг. составила 4,8 млрд фунт. стер., что должно было принести частным компаниям, участвующим в проектах, прибыли до налогообложения на сумму 270 млн фунт. стер. за счёт средств налогоплательщиков. А в соответствии с исследованием Центра здоровья и общественного интереса (The Centre for Health and the Public Interest) предполагаемая экономия налога на прибыль в размере 33 млн фунт. стер. представляет собой долю в размере 9% прибыли до налогообложения (PBT), что за период с 2008 по 2016 гг. привело к 45%-ому увеличению суммы

[178] M. McKee, N. Edwards, R. Atun Public-private partnerships for hospitals// Bulletin of the World Health Organization. – 84 (11). – 2006. Pp. 890-896.

налога, выплачиваемого налогоплательщиками.[179] Более того, экспертами, в частности в исследовании консалтинговой компании “Deloitte”, в качестве одного из недостатков механизмов партнёрства, отмечается, что стоимость частного финансирования оказывается дороже, чем стоимость государственного кредитования.[180]Например, стоимость последнего на 2-3,75% меньше, нежели чем стоимость заимствования частного сектора.[181]

Стоимость проекта возрастает и вследствие работы механизма по распределению рисков между участниками проекта (так как одним из ключевых принципов партнёрства является распределение рисков и ответственности между сторонами). В частности, при передаче риска частному партнёру увеличивается финансовая нагрузка из-за ожиданий получения частной стороной дополнительных компенсационных выплат при вероятности наступлении рискового события.

Другим недостатком ГЧП можно выделить присущую данному механизму «негибкость» по причине долгосрочности самих проектов и соглашений, а также в виду частой невозможности внесения существенных изменений в соглашение, в проектные требования. Однако на практике, как правило, именно публичная сторона в меньшей степени заинтересована во внесении каких-либо структурных изменений по проекту, например, в поиске нового провайдера услуг, так как зачастую это может привести не только к удорожанию самого проекта, но и к возникновению конфликта интересов сторон.

Кроме того, в отчёте Счётной палаты Великобритании отмечается, что несмотря на то, что частное финансирование, с одной стороны, способствует увеличению «гибкости» бюджетов отраслевых министерств, тем не менее, с другой – в долгосрочной перспективе им приходится сталкиваться с финансовыми задолженностями, которые требуют погашения. В первую

[179] Datablog: Counting the cost of school PFI schemes // The Centre for Health and the Public Interest (CHPI), 2018.
[180] Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects // Government & Public Sector Audit. Tax. Consulting. Corporate Finance. // Deloitte Research UK, 2008. P. 3.
[181] Private Finance Initiatives. Forty-Sixth Report of Session 2017-2019. Report, together with formal minutes relating to the report//House of Commons Committee of Public Accounts (HC 894). 2018. P. 9.

очередь, такая тенденция связана с тем, что для выплаты долговых и процентных обязательств частному сектору используются бюджеты отраслевых департаментов. Долгосрочность контрактов ЧФИ (25-30 лет) становится причиной, препятствующей эффективности выплат по долговым обязательствам министерств, так как прогнозные показатели расходной части бюджета формируются максимум на пять лет.[182] Например, за 12 лет использования механизмов ЧФИ в секторе здравоохранения у Департамента здравоохранения Великобритании образовались дополнительные финансовые обязательства по выплате капитальных расходов в размере в среднем около 900 млн фунт стер. в год.[183]

А высокая стоимость финансирования в сочетании с другими расходами приводит к тому, что совокупные затраты на проекты, реализуемые по моделям ЧФИ и ЧФ2 были выше реализуемых с применением альтернативных моделей финансирования проектов социальной инфраструктуры. Так, по оценкам Министерства образования Великобритании и расчётам Счётной палаты Великобритании, затраты от реализации проектов по строительству школ по модели ЧФ2 на 40% выше тех, которые были реализованы по схеме традиционных государственных закупок и профинансированы только за счёт государственных займов. В сфере здравоохранения данный показатель составил порядка 70%.[184]

В результате Правительство Великобритании в 2019 г. приняло решение о пересмотре системы финансирования общественной инфраструктуры на принципах ЧФИ для реализации инфраструктурных проектов, объявив, что приостановит использование модели ЧФ2 для новых инфраструктурных проектов. Однако проекты, соглашения на реализацию

[182] Private Finance Initiatives. Forty-Sixth Report of Session 2017-2019. Report, together with formal minutes relating to the report//House of Commons Committee of Public Accounts (HC 894). 2018.; PFI and PF2//HM Treasury//National Audit Office (NAO). – HC 718. – 2018
[183] PFI and PF2//HM Treasury//National Audit Office (NAO). – HC 718. – 2018. P. 12.
[184] PFI and PF2//HM Treasury//National Audit Office (NAO). – HC 718. – 2018. P. 15.

которых по ЧФИ схеме уже заключены, а их порядка 716 проектов, не будут подвержены изменению.[185]

С одной стороны, несмотря на существующие недостатки, присущие механизму ЧФИ, Счётной палатой Великобритании (NAO), отмечается, что от общего числа «не-ЧФИ» проектных инициатив в 73% наблюдалось увеличение стоимости и в 70% превышение сроков реализации. В то время, как рамках ЧФИ аналогичные показатели составили 22% и 24% соответственно.[186] Более того, вследствие реализации проектов посредством механизма ЧФИ увеличивается и качество предоставляемых населению услуг. Среди таких успешных проектных инициатив можно выделить проект стоимостью 167 млн фунт стер. по строительству Детского оздоровительный центр "Alder Hey" в Ливерпуле. Центр является одним из крупнейших педиатрических центров Великобритании, обеспечивающих лечение 270 тыс. пациентов. Он был реализован в рамках интегрированной (комплексной) модели ГЧП, предусматривающий не только строительство, но и эксплуатацию объекта частным партнёром. Одна компания "Laing O'Rourke Construction" спроектировала и построила новую больницу, а другая – "Interserve" обеспечивает техническое обслуживание больничной инфраструктуры. Данный ЧФИ-проект зарекомендовал себя как один из наиболее инновационных и высокотехнологичных с точки зрения оснащения и качества обслуживания пациентов. Более того, экспертами отмечается, что больница "Alder Hey" соотносится с критериями устойчивости. Она оборудована зелёными крышами и возможностью генерировать возобновляемую энергию (60% энергии вырабатывается на месте).[187]

---

[185] Public-private Partnerships // Government UK – [Electronic source] // URL: https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships#history

[186] PFI: Construction Performance, National Audit Office, 2003.

[187] "Alder Hey Children's Health Park" – Case 7 United Kingdom Health Sector//International PPP Forum: "Implementing the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development through effective, people first Public-Private Partnerships"// UNECE for Europe International PPP Centre of Excellence. – 2016.; Alder Hey Children's NHS Foundation Trust: hospital redevelopment// Healthcare: Public Private Partnerships. – Promotion material, 2013//Government UK. – [Electronic source]//URL: https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships/public-private-partnerships

Примером одной из лучших практик реализации ЧФИ-инициативы в секторе образования можно назвать проект по строительству школы “Victoria Dock Primary School” в Восточном районе Йоркшира стоимостью в 1 млн фунт стер. и сроком соглашения на 25 лет. Здесь стоит отметить, что проект показал себя настолько успешным, что потребовалось расширение производственных мощностей и строительство ещё одного здания. В рамках данного проекта в функционал частного партнёра вошли не только обязательства по проектированию, строительству и финансированию объекта, но непосредственная эксплуатация. Зарекомендовавшая себя на рынке компания-застройщик “Sewell Group” проявила себя ответственным и исполнительным партнёром, который смог не только в срок выполнить работы по проекту, но и минимизировать риски строительства и расходы на проведение дальнейшего технического обслуживания, используя качественные материалы и инновационные подходы к постройке.[188]

Конечно, негативный опыт последних лет привлечения частного капитала на развитие сектора социальной инфраструктуры сказался и на расходной части Инфраструктурного плана, в котором предусмотрено лишь 5% частных расходов от общего объёма финансирования. И всё же, следует отметить, что государство полностью не отказалось от дополнительных инвестиционных источников на реализацию инфраструктурных проектов социальной сферы. Существующая необходимость в создании и модернизации существующих объектов социальной инфраструктуры, а также в минимизации бюджетных расходов, не только не привела к отказу от привлечения ресурсного потенциала частного сектора, а послужила стимулом к разработке альтернативных форм ГЧП. Они, в отличие уже и от сложившейся практики социального инвестирования и социального предпринимательства, наиболее подходят для развития объектов социальной инфраструктуры.

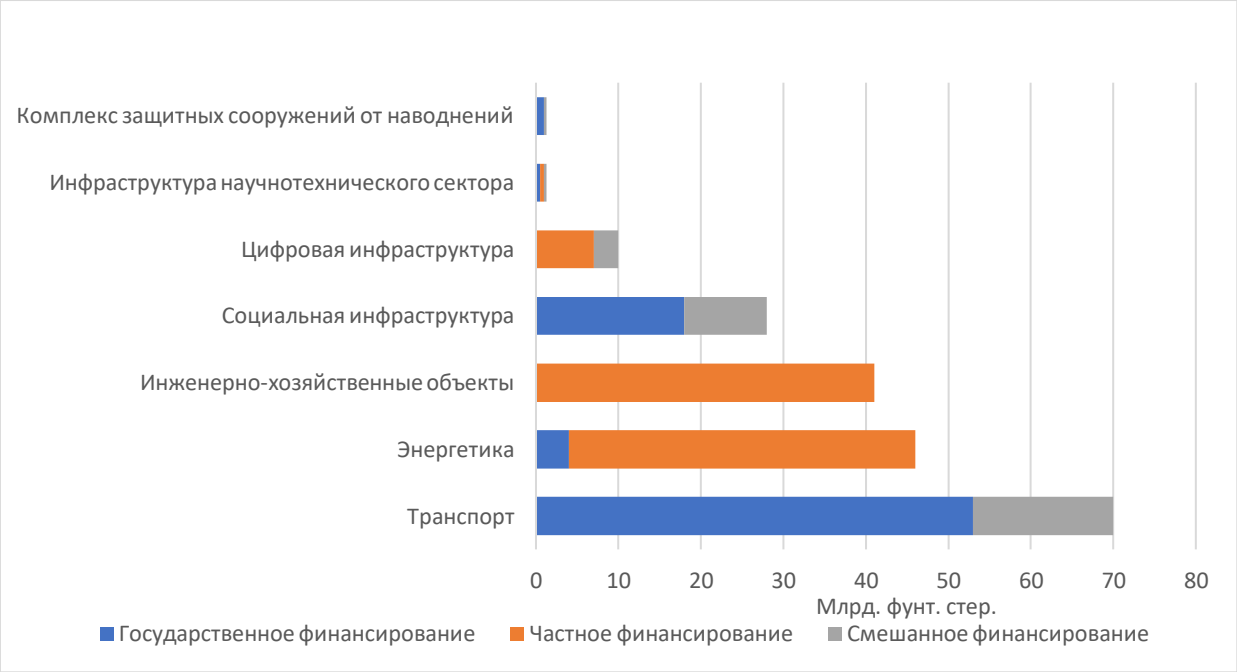
---

[188] Victoria Dock Primary School – Case study//Working Paper, 2002. – [Electronic source]//URL: https://www.researchgate.net/publication/315222040_Victoria_Dock_Primary_School_-_Case_study

В подтверждение выше сказанного следует отметить, что страна активно продолжает привлекать частный сектор в развитие инфраструктурного комплекса. Так, привлечение частного капитала в Великобритании имеет одно из ключевых значений для финансирования основных задач Плана по развитию инфраструктуры (NDIP) 2021-2025 гг. Ожидается, что около 50% от общего объёма запланированных инвестиций на реализацию проектных инициатив будут привлечены из частных источников в форматах корпоративного и проектного финансирования.[189]

Диаграмма 2.1.1.

Секторальное распределение объёмов инфраструктурных инвестиций в Великобритании на период 2021-2025 гг. (млрд. фунт. стер.)



Источник: Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline 2021/ Reporting to Cabinet Office and HM Treasury // Infrastructure and Project Authority, 2021. P.16, 33p.

Для организации проектных инициатив в социальной сфере, в которых традиционные формы ГЧП/ЧФИ являются неподходящими, в частности из-за проблем с финансированием, были разработаны, так называемые, *гибридные*

[189] Pisu M., Pels B., Bottini N. Improving Infrastructure in the United Kingdom // Economics Department Working Paper No. 1244 (2015)62, OECD. 2015. P. 34, 48 p.; Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline 2021/ Reporting to Cabinet Office and HM Treasury // Infrastructure and Project Authority, 2021. P.16, 33p.

или дополнительные модели сотрудничества государства и частного сектора.

В области развития системы образования, в частности, объектов школьной инфраструктуры, применяется, модель «Партнёрство по развитию национального (местного образования) – иначе Local Education Partnership или LEP model. Данная модель впервые активно стала использоваться в Великобритании в рамках реализации, действовавшей в период с 2003 по 2010 гг. программы "Building School for the Future" («Строительство школ для будущего»), которая в 2011 г. была модернизирована и продолжена в принятой новой программной инициативе по приоритетному строительству новых школ до 2021 г. – "Priority Schools Building Programme" (PSBP).[190]

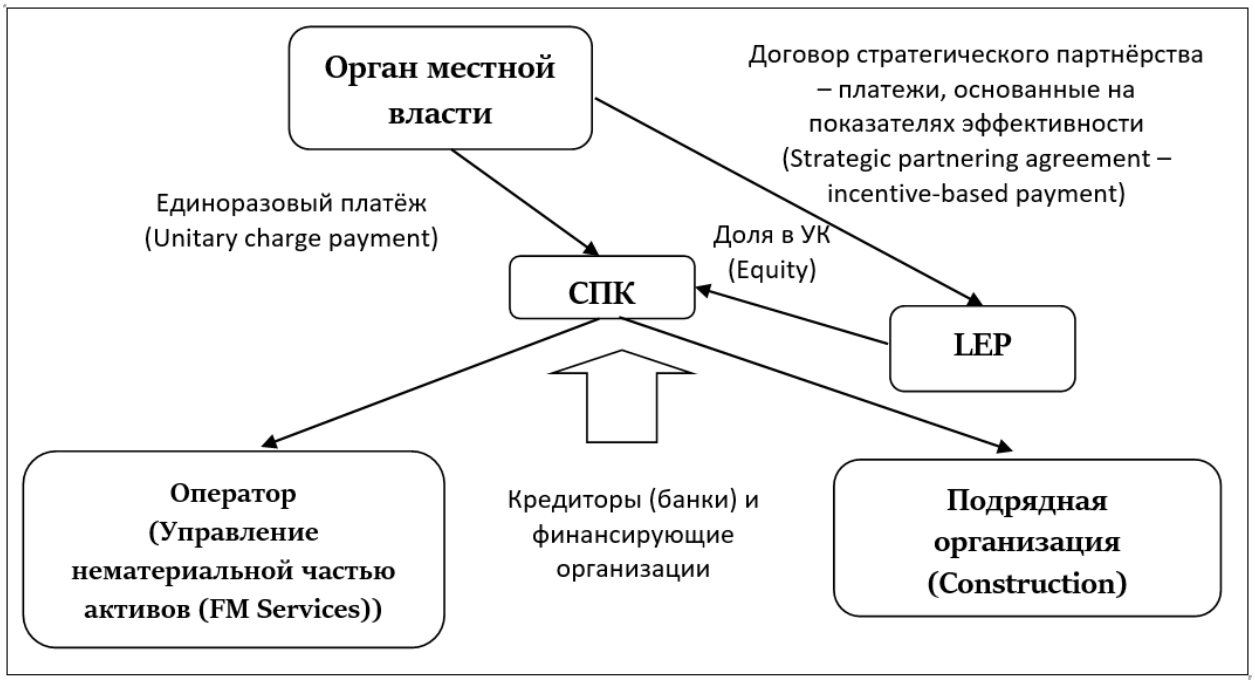
Формат LEP модели предполагает создание совместного предприятия, при котором контрольный пакет акций принадлежит частному партнёру. В ходе структурирования данной модели заключается соглашение стратегического партнёрства сроком не более, чем на 10 лет, которое предполагает предоставление финансирования в проект в случае достижения заявленных в проекте ключевых показателей эффективности.

Таким образом, формат LEP модели является структурным, так называемым, «инвестиционно-обеспечивающим» звеном проектного финансирования в рамках ГЧП, который был разработан в целях обеспечения большей гарантии по достижению показателей эффективности (Value for Money) проекта.[191] Кроме того, частный партнёр, выступая в рамках LEP модели главным (единственным) стратегическим уполномоченным лицом за выполняемые проектные работы, обладает возможностью контроля и оперативного внесения соответствующих изменений в процесс реализации проекта.

---

[190] Priority School Building Programme (PSBP)//Designing Buildings Wiki – [Electronic source]//URL: https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Priority_School_Building_Programme_PSBP; Building Schools for the Future// Designing Buildings Wiki – [Electronic source]//URL: https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Building_Schools_for_the_Future_BSF

[191] Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects // Government & Public Sector Audit. Tax. Consulting. Corporate Finance. // Deloitte Research UK, 2008.



Источник: Составлено автором по материалам "Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects"//Government & Public Sector Audit. Tax. Consulting. Corporate Finance. // Deloitte Research UK, 2008.

Рис. 2.1.1. Схема реализации LEP модели (строительство школ)

При реализации проектов по созданию и реконструкции образовательных учреждений, в частности школ, вложения в акционерный капитал осуществляются как частным партнёром, так и местными органами власти, а также специально созданной компанией «Партнёрство для развития Школ» (Partnerships for Schools), которая в 2017 г. была преобразована в «Агентство по развитию образования и профессиональных компетенций» (Education and Skills Funding Agency – в результате слияния двух исполнительных органов власти Education Funding Agency и Skills Funding Agency), финансируемое Министерством образования Великобритании.[192] Кроме дополнительного финансирования, частный партнёр в рамках LEP модели может принимать на себя обязательства по управлению нематериальной частью (soft facilities management, или FM services), которое

[192] What the Education and Skills Funding Agency does//Government UK. – [Electronic source]//URL: https://www.gov.uk/government/organisations/education-and-skills-funding-agency

предполагает организацию клининговой деятельности, кейтеринг, обеспечение системы безопасности и пр.[193]

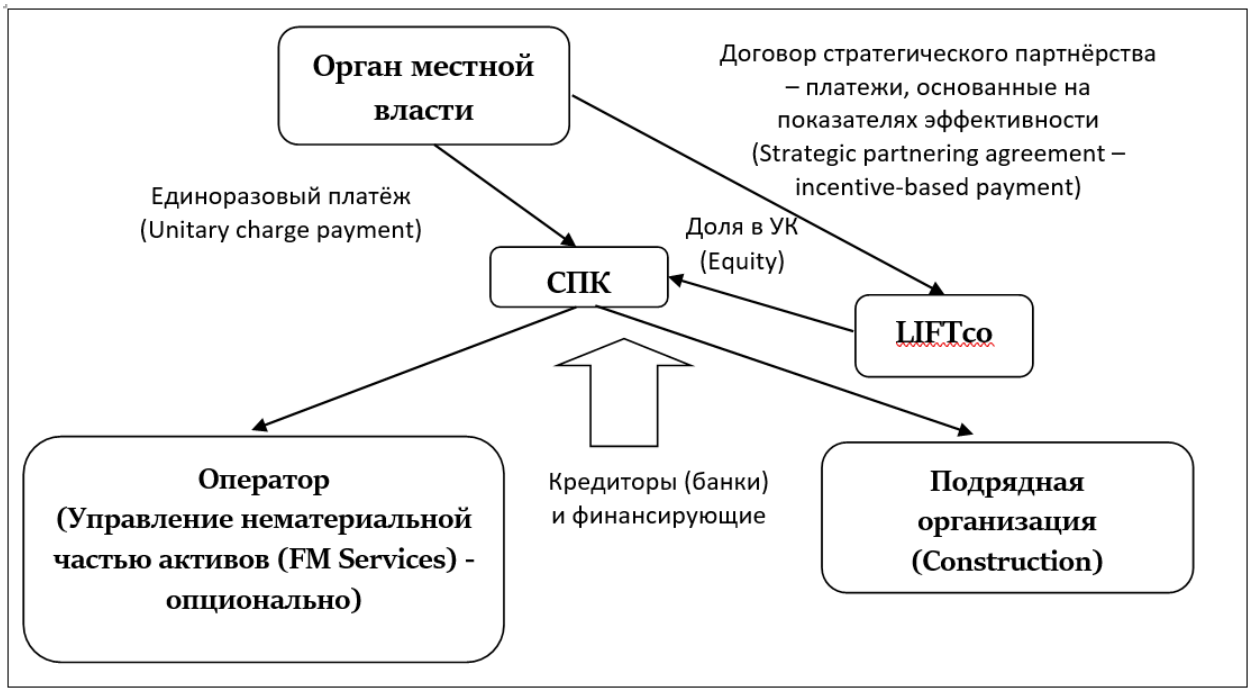
В отношении развития учреждений медицинской сферы, в частности в отношении объектов по оказанию первичной медико-санитарной помощи, Министерством здравоохранения была разработана схема LIFT company model (LIFTco), в рамках которой, как и в случае с LEP моделью в отрасли образования, предполагается создание совместного предприятия, или Фонда по инвестиционному финансированию (Local Investment Finance Trust). Участниками специально создаваемой компании являются наряду с частным финансирующим лицом, созданное от лица Министерства здравоохранения Великобритании департамент «Партнёрство по развитию здравоохранения» (Partnerships for Health), на данный момент переформированное в департамент «Партнёрство по развитию общественного здравоохранения» (Community Health Partnerships), при участии ЗАО «Управление имуществом» (NHS Property Services, принадлежащая Министерству здравоохранения Великобритании).[194]

Схема по организации LIFT company по своим задачам аналогична LEP модели в отрасли образования, за исключением периода, на который заключается соглашение (в случае со здравоохранением срок контракта максимально составляет 20 лет) и возможности по предоставлению “FM” услуг, т.е. формат LIFTco не предполагает возникновения обязательств со стороны частного партнёра по обеспечению управления нематериальной частью. В зону его ответственности входит лишь финансирование проекта.[195] Однако по договорённости партнёров (участников соглашения) обеспечение нематериальной частью актива остаётся возможным.

[193] The Difference between Hard and Soft Services in Facility Management//SMART CSM (Critical Systems Management). – [Electronic source]//URL: https://smartcsm.com/the-difference-between-hard-and-soft-services-in-facility-management/

[194]About Community Health Partnerships//CHP – [Electronic source] //URL: https://communityhealthpartnerships.co.uk/about-us/

[195] Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects // Government & Public Sector Audit. Tax. Consulting. Corporate Finance. // Deloitte Research UK, 2008.



Источник: Составлено автором по материалам "Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects"//Government & Public Sector Audit. Tax. Consulting. Corporate Finance. // Deloitte Research UK, 2008.

Рис. 2.1.2. Схема реализации LIFTco модели (строительство учреждений первичной медицинской помощи)

Разработка LEP-схемы для реконструкции образовательных учреждений и LIFTco-модели для реализации проектных инициатив в здравоохранении, прежде всего, объясняется высоким уровнем затрат на материально-техническое снабжение, а также большой компенсационной стоимостью, которую необходимо выплачивать частному партнёру при наступлении рискового события. В случае, например, с небольшими объектами здравоохранения, как было отмечено ранее, учреждениями, обеспечивающими первичную медицинскую помощь, которым необходима реконструкция/модернизация, например, косметический ремонт или дополнительная технико-эксплуатационная поддержка, формат частной финансовой инициативы является затратным и «громоздким» в своём структурировании.

Далее хотелось бы схематично отметить присутствующие недостатки и преимущества уже рассмотренных выше схем (гибридных моделей) реализации совместных с частным сектором проектов в социальной сфере.

Таблица 2.1.1.

Преимущества и недостатки моделей LEP и LIFTco.

Преимущества	***Недостатки***
Сокращение затрат на материально-техническое обеспечение в течение всего жизненного цикла проекта.	Возникновение конфликта интересов между участниками проекта.
Гибкость в принятии проектных решений.	Невозможность привлечение публичным партнёром дополнительных поставщиков по проекту, т.е. формат «стратегического» соглашения в рамках данных моделей предполагает единственного поставщика/распорядителя по проекту, осуществляющего ключевые функции (проектирование, строительство и пр.).
Возможность для внесения изменений или улучшений в проектную деятельность, вследствие единственного стратегического (частного) партнёра.	
Соглашение о совместном предприятии даёт возможность публичному партнёру сохранять влияние на стратегическое направление реализации проекта, тем не менее, не неся полной ответственности за ход практической реализации проекта, ответственность за которую возлагается на стратегического (частного) партнёра.	

Источник: составлено автором на основе данных Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects // Government & Public Sector Audit. Tax. Consulting. Corporate Finance. // Deloitte Research UK, 2008.

Здесь следует отметить, что, в целях урегулирования вопроса, связанного с привлечением альтернативных поставщиков услуг, можно применять разработанную модель «Интегратор» (“Integrator” model). Отличительной чертой данной формы является отсутствие жёстких условий в отношении обязательств частного партнёра, с которым заключается соглашение, выполнять роль единственного поставщика услуг. В рамках

модели «Интегратор» происходит распределение полномочий, при котором «стратегический» партнёр отвечает за разработку проекта, принимая на себя большую долю проектных рисков, в то время как ответственность за предоставление услуг ложится на другого привлекаемого поставщика. Своё практическое воплощение данная модель нашла в проектах по созданию и реконструкции школ в Гринвиче.[196]

Некоторыми экспертами, в частности одной из лидирующих строительных компаний Великобритании “RG Group”, отмечается, что при полной ликвидации инструментария партнёрства из практики инфраструктурного развития, возможно сокращение общего объёма проектных инициатив, что впоследствии может привести не только к сужению инфраструктурного рынка, но и к ещё большему снижению качества, реализуемых проектов, и к неэффективному развитию отраслей инфраструктуры. По этой причине, объединение опыта, навыков и умений государства и частного сектора на принципах партнёрства является пусть и не «панацеей», но всё же действенным инструментом преодоления нехватки ресурсов и удовлетворения инфраструктурных потребностей.[197]

Управление по развитию инфраструктуры и проектных инициатив (Infrastructure and Projects Authority) ещё в ноябре 2018 г. опубликовало отчёт о состоянии портфеля национальных инфраструктурных проектов (Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline), в котором были рассмотрены инструменты, предполагающих привлечение частного сектора и являющихся в некотором роде альтернативные традиционному механизму ЧФИ, в целях реализации инфраструктурных проектов. Такими инструментами являются:

- *Модель регулируемой базы активов (Regulated Asset Base Model)*, которая применяется для стимулирования частных инвестиций в публичные

[196] Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects // Government & Public Sector Audit. Tax. Consulting. Corporate Finance. // Deloitte Research UK, 2008

[197] Whitepaper: An introduction to Public Private Partnerships and their impact on the UK housing sector // RG Group. – 2018. – [Electronic source]//URL: https://rg-group.co.uk/whitepaper-an-introduction-to-publicprivate-partnerships-and-their-impact-on-the-housing-industry/#

проекты, обеспечивая гарантированную окупаемость и возврат вкладываемых инвестиций. Данная форма применяется энергетическими компаниями, в частности при строительстве АЭС, которые, реализуя инфраструктурный проект, берут на себя обязательства по дальнейшей его эксплуатации. Увеличение доходной части частного партнёра в рамках такой модели возможно за счёт платы с пользователей (в частности, в энерго секторе за счёт тарифных платежей потребителей), а также предоставляемых государством субсидий. В свою очередь, гарантия стабильной и довольной высокой нормы прибыли (RoR) снижает инвестиционные риски в капиталоёмких проектах, например, таких, как строительство электростанций. Для потребителей реализация проектов по такой модели, обеспечивает надёжного и эффективного поставщика услуг.[198]

- *Система гарантий Великобритании (The UK Guarantees Scheme (UKGS))*, которая обеспечивает поддержку частным инвестициям в национальные инфраструктурные проекты. Целью данной системы является оказание поддержки инфраструктурным проектам в получении заёмного долгового финансирования, привлечение которого частными инвесторами по тем или иным причинам самостоятельно невозможно на финансовых рынках. Предоставление гарантий инвестору по заёмному финансированию способствует снижению инвестиционных рисков в обмен на коммерческие взносы со стороны инвестора. Гарантии могут быть предоставлены как на этапе строительства, так и последующих фазах жизненного цикла.[199] Здесь следует отметь, что гарантии не являются формой государственной помощи и выдаются на определённых условиях, в частности, если:

– Проект соответствует показателям рентабельности;

---

[198] Sam Forsdick “How do you solve a problem like Wylfa Newydd? Exploring the regulated asset base nuclear financing model”//NS Energy, 2019. – [Electronic source]//URL: https://www.nsenergybusiness.com/features/regulated-asset-base-model-nuclear/; Regulated Asset Base (RAB) model for nuclear//UK Government. – [Electronic source]//URL: https://www.gov.uk/government/consultations/regulated-asset-base-rab-model-for-nuclear

[199] Inderst G. UK Infrastructure Investment and Finance from a European and Global Perspective // Inderst Advisory – Discussion Paper. Munich Personal RePEc Archive (MPRA), 2017. P. 39, 55 p.

- Проект уже готов к реализации, т.е. непосредственно к началу строительных работ;
- Проект является социально-экономически эффективным, т.е. соответствует основным критериям «цена-качество» (Value for Money).

Схема гарантий (UK Guarantees; UKGS) применяется в отношении национально-значимых инфраструктурных проектов по следующим секторальным направлениям: электроэнергетика; информационно-телекоммуникационная инфраструктура; транспорт (Ж/д, дороги и пр.); жилищно-коммунальное хозяйство; здания суда и пенитенциарная система; объекты сфер образования и здравоохранения. *(Подробнее в Приложении 10)* Планируется, что до 2026 г. данная схема обеспечит финансирование в объёме 40 трлн фунт. стер. На момент по данной схеме было выделено гарантий на сумму в 1,8 млрд фунт. стер. в целях оказания поддержки 9 инфраструктурным проектам совокупной стоимостью 4 млрд фунт. стер.[200]

Таким образом, Великобритания всё ещё остаётся в лидерах не только во внедрении инструментария ГЧП в свою политику по инфраструктурному развитию, но и в области развития альтернативных инновационных форм сотрудничества государства и частного сектора в формате партнёрских отношений. С одной стороны, опыт Великобритании с реализацией ГЧП инициатив лишь подчеркнул, насколько важно детально прорабатывать все условия соглашения о партнёрстве ещё на «старте». Кроме того, он выявил необходимость сохранения гибкости в реализации проектов, т.е. оставлять право корректировки сделки в процессе реализации соглашения. С другой стороны, британская практика продемонстрировала и эффективность механизмов партнёрства. Именно имплементированной инструментарий

[200] UK Guarantees Scheme. Guidance//UK Government. – [Electronic source]//URL: https://www.gov.uk/guidance/uk-guarantees-scheme

ЧФИ позволил стране в краткосрочно перспективе модернизировать социальную инфраструктуру.

2.2. Анализ практики привлечения частного сектора для реализации проектов социальной инфраструктуры в США

Несмотря на схожесть экономических моделей англо-саксонского мира, подход США к развитию и внедрению инструментария партнёрства в значительной степени отличается от практики применения ГЧП в Великобритании. Их опыт привлечения ресурсного потенциала бизнеса в реализацию инфраструктурных проектов может быть также интересен и полезен России вследствие схожести таких критериев, как государственное устройство (федеративная форма) и наличием большого числа субъектов с разным уровнем социально-экономического развития.

В 2019 г. в ежегодном обращении Президента США «О положении страны» отмечалось, что США необходимо навсегда устранить существующий инфраструктурный дефицит, чтобы улучшить качество жизни и повысить экономическую конкурентоспособность страны.[201]

Так, согласно данным Global Infrastructure Hub, США является «лидером» среди других стран по уровню инфраструктурного разрыва, в частности по объёмам инфраструктурных инвестиций, требуемым для его покрытия. По общим прогнозам, к 2040 г. потребность в инвестициях на развитие инфраструктурного комплекса стране потребуется порядка 12 трлн. долл. США. На текущий момент США не могут удовлетворить имеющиеся инфраструктурные потребности, в том числе и в объектах социальной инфраструктуры, в полном объёме. Исходя из общих тенденций, если США продолжат вкладывать в развитие производственной и социальной инфраструктуры, сохранив текущие объёмы финансирования, стране удастся

[201] Rebuilding America's Infrastructure: An American Budget // Budget Fact Sheet 2019. Executive office of the President of the United States, 2019. 2 p.; Elaine L. Chao Dems and GOP Should Join with Trump to Fund Infrastructure Improvements // The White House. – [Electronic source] // URL: https://www.whitehouse.gov/articles/dems-gop-join-trump-fund-infrastructure-improvements/

сократить общую потребность на 3,8 трлн. долл. США или 32%, что недостаточно, чтобы остановить снижение темпов экономического роста.[202]

В США расходы на инфраструктуру распределяются между Федеральным Правительством, правительством штатов и местными органами власти, причём большинство из которых приходится на местные бюджеты. Как правило, Федеральное Правительство осуществляет вклад в развитие инфраструктурного сектора посредством прямого финансирования из бюджета, предоставления грантовой поддержки региональным и местным органам власти, а также кредитных гарантий и установления системы льготного налогообложения.[203]

Одним из источников, предоставляющих наиболее полную информацию по финансовой активности бюджета США в отношении инфраструктурного комплекса, является Бюро экономического анализа (U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA)) – агентство Министерства торговли США. Согласно данным Бюро, в ведении региональных и местных органов власти находится более 90% гражданских инфраструктурных объектов. Несмотря на то, что федеральное правительство выделает финансирование на поддержание и эксплуатацию соответствующих физических объектов, 57% затрат на обслуживание приходится на бюджеты правительств штатов и муниципалитетов. Так, за период с 2012-2019 гг. совокупные валовые инвестиции федерального бюджета на физические объекты общественной инфраструктуры составили примерно 2,5 трлн долл. США, в то время как расходы регионального и местного значения за этот же период – около 3 трлн долл. США соответственно.[204]

Диаграмма 2.2.1.

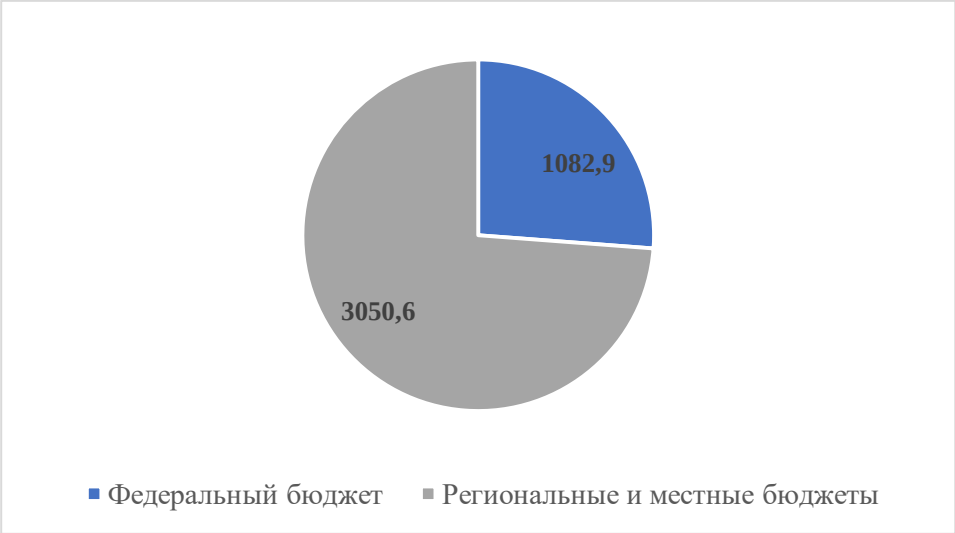
Валовые бюджетные инвестиции в основной капитал

[202] Vozzo P. US Infrastructure: How to find an extra US$ 3.8 trillion // Global Infrastructure Hub, 2017. – [Electronic source] // URL: https://www.gihub.org/blog/us-infrastructure-how-to-find-an-extra-us-38-trillion/

[203] Jeffrey M. Stupak Economic Impact of Infrastructure Investment // Congressional Research Service. CRS Report, 2018. P. 4, 19 p.

[204] Investment in Government Fixed Assets. Fixed Assets Accounts Tables // Bureau of Economic Analysis. U.S. Department of Commerce. – [Electronic source] // URL: https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=10&step=2

за период 2013-2020 гг. (млрд. долл. США)



Источник: Investment in Government Fixed Assets. Fixed Assets Accounts Tables // Bureau of Economic Analysis. U.S. Department of Commerce. – [Electronic source] // URL: https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=10&step=2

В секторальном разрезе можно увидеть, что за период с 2013-2020 гг. значительная часть расходов бюджетов всех уровней приходится на социальный сектор, в частности на образование и здравоохранение. Так, расходы федерального бюджета на инфраструктуру сферы здравоохранения, составившие 17,8 млрд. долл. США, устойчиво занимают второе место после сектора природопользования и охраны природы, который составил 40,6 млрд. долл. США. На региональном и местном уровнях наибольшая доля от общего объёма валовых капитальных инвестиций за тот же период приходилась на сектора образования – 645,8 млрд. долл. США и транспорт (автомагистрали) – 736,5 млрд. долл. США соответственно.[205]

Однако, следует учесть, что довольно большая сумма более чем в 400 млрд. долл. США, которая выделяется на обновление и содержание государственной инфраструктуры в США, не только является недостаточной, но и с каждым годом сокращается, что приводит к ухудшению состояния инфраструктурных активов страны.[206]

[205] Investment in Government Fixed Assets. Fixed Assets Accounts Tables // Bureau of Economic Analysis. U.S. Department of Commerce. – [Electronic source] // URL: https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=10&step=2
[206] Investing in infrastructure. Leading practices in planning, funding, and financing // Deloitte, 2017. P. 4, 24 p.

Свидетельством тому является проведенное исследование о состоянии инфраструктуры США Американского общества гражданского строительства (the American Society of Civil Engineers (ASCE)). В соответствии с их последним отчётом, инфраструктурному комплексу страны была присвоена практически минимальная оценка рейтинга «D+», что демонстрирует неэффективность обслуживания и создания новой инфраструктуры. Более того, была произведена оценка стоимости приведения инфраструктурного комплекса в надлежащее состояние (оценка «B») к 2025 г., которая составила порядка 4,6 трлн. долл. США. Американское общество гражданского строительства подсчитало, что недофинансирование инфраструктуры может привести к экономическим убыткам на сумму в 4 трлн. долл. от ВВП, а также к потере 2,4 млн. рабочих мест к 2025 г.[207]

Однако на текущий момент на инфраструктуру было выделено лишь 55% от необходимой суммы. Например, транспортному сектору потребуется более 1,1 трлн. долл. США, а водоочистным сооружениям согласно данным Управления по охране окружающей среды США 473 млрд. долл. США[208]

Рассматривая социальную сферу, следует отметить, что комплексу образовательной инфраструктуры потребуется ещё дополнительные 380 млрд. долл. США.[209] Ранее в отчёте Министерства образования США отмечалось, что более половины государственных школ нуждаются в реконструкции и модернизации.[210]

Вследствие этого, учитывая важность состояния инфраструктурного сектора для полноценного развития экономики, в 2019 г. был опубликован обновлённый план по развитию инфраструктуры страны. В целом План предполагал увеличение объёма федеральных валовых инвестиций на 200 млрд. долл. США за десятилетний период в целях дальнейшего

[207] Report Card History, 2017 // The American Society of Civil Engineers (ASCE) – [Electronic source] // URL: https://www.infrastructurereportcard.org/making-the-grade/report-card-history/
[208] Drinking Water Infrastructure Needs Survey and Assessment, U.S. Environmental Protection Agency, 2018.
[209] Elizabeth C. McNichol It's Time for States to Invest in Infrastructure // Center on Budget and Policy Priorities. Policy Futures, 2019. P. 3, 22 p.
[210] Condition of America's Public School Facilities: 2012-2013 // U.S. Department of Education, NCES, 2014.

стимулирования привлечения новых инвестиций, в том числе и частного сектора, в инфраструктуру объёмом в 1,5 трлн. долл. США.[211]

Однако 2020 г. внёс свои корректировки и в развитие инфраструктурного комплекса США. С приходом нового Президента США, Джо Байдена, изменения коснулись и прежнего Инфраструктурного плана. В июле 2020 г. был выпущен обновленный план развития инфраструктуры («План Байдена»), нацеленный на построение современной устойчивой инфраструктуры и чистой энергетики (“To Build a Modern, Sustainable Infrastructure and an Equitable Clean Energy Future”). Сообразно с новым планом государством были расширены объёмы бюджетного финансирования в целях поддержки развития инфраструктуры страны. Обновлённая версия предусматривает увеличение инвестиций в размере до 2 трлн долл. США на период до 4 лет.[212]

Что касается социальной сферы, в частности финансирования программ доступного жилья, а также реализации довольно масштабной программы в сфере образования, то целью является проведение модернизации национальных школ и учреждений дошкольного образования. Планом предусмотрены обновление зданий государственных школ, в том числе, ориентированных на учащихся сельских и городских школ с низкими доходами, где низкое качество образовательных программ и инфраструктуры является препятствием для обеспечения равных возможностей населения в доступе к образованию.[213] При этом, следует отметить, что обновлённым планом не предусмотрены какие-либо мероприятия и программы поддержки в отношении сферы здравоохранения, обеспечение которой традиционно относится к деятельности частного сектора.

[211] Legislative Outline for Rebuilding Infrastructure in America // The White House. 2019. 55 p.

[212] Trump v. Biden: Infrastructure//COZEN O’CONNOR, October 27, 2020//JDSUPRA. – [Electronic source]//URL: https://www.jdsupra.com/legalnews/trump-v-biden-infrastructure-65896/

[213] Trump v. Biden: Infrastructure//COZEN O’CONNOR, October 27, 2020//JDSUPRA. – [Electronic source]//URL: https://www.jdsupra.com/legalnews/trump-v-biden-infrastructure-65896/

Финансово-экономические кризисы последних лет, растущие пенсионные и страховые обязательства, иные долговые обязательства оказывались тяжёлым бременем для региональных и местных бюджетов. Кроме того, следует отметить, что произошло и сокращение расходов федерального бюджета на инфраструктуру с 1% до 0,5% от ВВП.[214] Развитие столь негативных тенденций послужило причиной приостановки, а в некоторых случаях сокращения бюджетных ассигнований на инфраструктурное развитие в течение всей фазы восстановления, на которой находится экономика США.[215]

В этой связи, неслучайно как Программой по финансированию инфраструктурного комплекса, так и в целом методологией финансирования инфраструктуры США предусматривается привлечение альтернативных государственным источников. Объединение частных инвестиций с инновационными финансовыми стратегиями государства, разработанными для развития инфраструктурного сектора, позволяют быстрее и выгоднее реализовывать инфраструктурные проекты.

В целях привлечения частного финансирования в инфраструктурные проекты были разработаны меры такие как государственные инфраструктурные банки и новые виды облигаций, к которым относятся государственные квалификационные инфраструктурные облигации (Qualified Public Infrastructure Bonds (QPIBs)), облигации ускоренного развития США (America Fast Forward (AFF) bonds), а также зелёные облигации для сектора инфраструктуры водоснабжения.[216]

В США существует несколько программ по развитию общественной инфраструктуры с финансированием из бюджетных и частных источников на партнерской основе. Так, например, программа по предоставлению субсидий

---

[214] Bernstein J. I (mostly) like Hillary Clinton's Infrastructure Plan // The Washington Post, December 2, 2015. – [Electronic source] // URL: https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2015/12/02/i-mostly-like-hillary-clintons-infrastructure-plan/?noredirect=on

[215] Investing in infrastructure. Leading practices in planning, funding, and financing // Deloitte, 2017. P. 7, 24 p.

[216] Puentes R., Sabol P. Building better infrastructure with better bonds // Metropolitan Infrastructure Initiative, Brookings, 2015. – [Electronic source] // URL: https://www.brookings.edu/research/building-better-infrastructure-with-better-bonds/

на стимулирование развития жилого района – «Community development block grants», которая является частью другой государственной программы по развитию коммунального и городского хозяйства – «Urban development action grants». Государственные средства в виде дотаций и субсидий выделяются на восстановление деловой активности в городских районах, находящихся в запустении. Согласно программе, осуществляется строительство промышленных объектов, жилья, инфраструктурных сооружений и других объектов коммунальной инфраструктуры. Эта программа учитывает интересы не только местных органов власти, но и частных предпринимателей, создает благоприятные условия для расширения их инвестиционной деятельности. Предоставление субсидий по данной программе осуществляется на конкурсной основе. Основными критериями выбора населенных пунктов для субсидирования выступают: возраст жилых строений, темпы роста населения, средний доход на душу населения, уровень бедности, рост безработицы и замедление темпов роста занятости населения.[217]

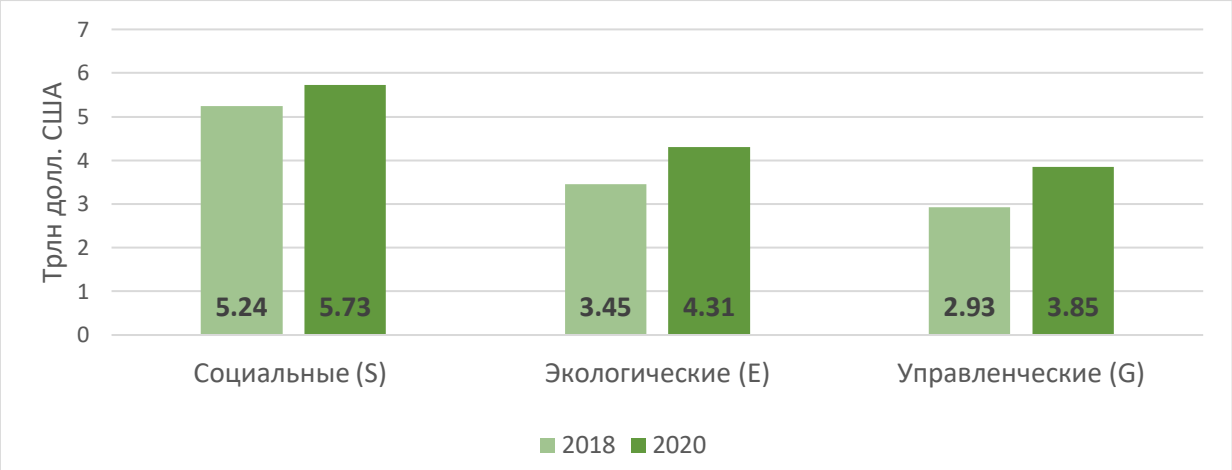
В США наряду с Великобританией широкое распространение получила практика социально ответственного инвестирования, которая реализуется посредством деятельности эндаумент фондов, иначе фондов целевого капитала. Указанные фонды, организующиеся за счёт средств, благотворительных пожертвований частных лиц и компаний, предназначены для достижения целей социальной сферы, а именно для финансового обеспечения образовательных и медицинских учреждений, организаций культуры. Уже на 2018 г. 56% эндаумент фондов США внедрили ESG-факторы в свою деятельность, более чем удвоив этот показатель, составляющий 22% в 2013 г.

Наряду с эндаумент фондами за период с 2018 г. по 2020 г. в США увеличилось количество государственных фондов и иных институциональных фондов, учитывающие ESG-факторы в своей

[217] Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А., Государственно-частное партнерство. Теория и практика. – М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010.

инвестиционной политике, а также объёмы финансирования программ по соответствующим направлениям.[218]

Диаграмма 2.2.2.
Объёмы финансирования категорий ESG, реализуемые институциональными инвесторами за период 2018–2020 гг. (трлн долл. США)



Источник: составлено автором на основе отчёта Report on US Sustainable, Responsible and Impact Investing Trends// US SIF Foundation, 2020. – [Electronic source]//URL: https://www.ussif.org/files/Trends%20Report%202020%20Executive%20Summary.pdf

Можно отметить, что среди институциональных игроков США, государственные фонды составили самую большую долю в размере 54%, что в абсолютном выражении составило 3,4 трлн долл. США на рынке СОИ. Причём, 79% институциональных фондов в США приоритетным направлением своей инвестиционной деятельности выбирают социальную сферу.[219] На 2019 г. в США доля публичных компаний, внедривших в свою деятельность ESG-критерии, достигла рекордно высокого уровня – около 25%.[220]

Во второй половине XX в. в США также стала развиваться практика социального предпринимательства. Так, здесь можно выделить действующую с 1994 г. организацию TROSA, основанную Кевином Макдоналдом, и реализующую программы помощи по реабилитации людей,

[218] ESG Survey 2018/Callan Institute/[Electronic Source]; URL: https://www.callan.com/wp-content/uploads/2018/07/Callans-2018-ESG-Survey.pdf
[219] Там же.
[220] Boffo R., Patalano R. "ESG Investing: Practices, Progress and Challenges", OECD Paris. – 2020. – p.42. – [Electronic source]//URL: https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf

страдающих наркотической зависимостью. Впоследствии были созданы ещё ряд организаций TROSA Moving, TROSA Lawn Care, TROSA Thrift Store, чьи программы позволяли гражданам прошедших лечение успешно интегрироваться в общество и трудоустроиться.[221]

Среди других примеров реализации социально-предпринимательских инициатив в США можно привести такие крупные компании, как “TOMS”, “Warby Parker”, “Love Your Melon”. Представленные организации, по данным Торгово-промышленной палаты США, зарекомендовали себя на рынке крупных игроков, в деятельность которых входят социально-значимые мероприятия. Так, например, компания-производитель обуви и очков “TOMS”, реализует программу поддержки «Один за одного» (“One for one”), суть которой заключается в том, чтобы за каждую проданную пару обуви доставить пару бесплатной нуждающемуся ребёнку. Таким образом было предоставлено более 95 млн пар обуви. Параллельно с этим компания организует мероприятия, направленные на сохранение и восстановление зрения нуждающимся гражданам развивающихся стран.

Следуя примеру “TOMS”, такие компании, как “Warby Parker” и “Love Your Melon” реализуют мероприятия в сфере здравоохранения. Компания “Warby Parker”, сотрудничая вместе с местными правительственными учреждения, организует программы бесплатной проверки зрения школьникам в Нью-Йорке и Балтиморе. А компания “Love Your Melon” жертвует 50% своей чистой прибыли на поддержку программ по повышению осведомлённости и борьбы с онкологическими заболеваниями у детей.[222]

В целом, уровень активности социального предпринимательства в США составляет 5%, что, например, по сравнению со странами Западной Европы, на 3,5% больше.[223] Тем не менее, в США, исходя из представленных примеров, модели социально ответственного инвестирования и социального

[221] TROSA. About Us – [Electronic source]// URL: https://www.trosainc.org/about-us
[222] What Is Social Entrepreneurship? Examples of Businesses with a Purpose//CO – by U.S. Chamber of Commerce, 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.uschamber.com/co/start/startup/what-is-social-entrepreneurship Дата обращения: 23.10.2021
[223] Социальная ответственность: вызовы времени: коллективная монография / под ред. Е.Б. Завьловой. – МГИМО-университет, 2016 – С. 46.

предпринимательства не получили широкой практики в реализации крупных социальных инфраструктурных проектов, в частности в сфере образования или здравоохранения.

Подтверждением, наряду с выше указанными примерами, могут служить данные аналитического отчёта «Фонда поддержки социального предпринимательства Шваба», в котором, согласно опросу по миру 133 организаций, занимающихся социальным предпринимательством[224], основной спектр их деятельности составляют задачи в области урегулирования проблемы бедности (68 организаций от общего числа опрошенных), обеспечения гендерного равенства (66 организаций от общего числа опрошенных), трудоустройства и экономического роста (67 организаций от общего числа опрошенных). В числе приоритетных направлений всё же можно выделить медицину и образование, но зачастую это мероприятия по обеспечению доступа к медицинским (68 организаций от общего числа опрошенных) и образовательным (66 организаций от общего числа опрошенных) услугам не связанные с материальным (физическим) оснащением инфраструктурными объектами. Программы по развитию инфраструктурного комплекса (~15 организаций от общего числа опрошенных) находятся на последних строчках рейтинга.[225]

В этой связи, привлечение частных источников финансирования в целях развития инфраструктурного комплекса в США также реализуется в формате государственно-частного партнёрства и в альтернативных ГЧП-формах.[226]

Практическая реализация ГЧП требует не только теоретической основы, но и соответствующей институционально-развитой среды, оба данных компонента присутствуют в США.

---

[224] Составляют сообщество социальных предпринимателей, получающих поддержку от «Фонда Шваба» (“Schwab Foundation for Social Entrepreneurship”).

[225] Two Decades of Impact//Schwab Foundation for Social Entrepreneurship. – Impact Report, 2020. – [Electronic source]//URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Schwab_Foundation_2020_Impact_Report.pdf

[226] Альтернативные государственно-частному партнёрству формы привлечения частного сектора, такие как социально ответственное инвестирование и социальное предпринимательство, были рассмотрены ранее, поэтому здесь хотелось бы остановиться на традиционных моделях ГЧП, а также его возможных вариациях.

Согласно данным Министерства транспорта США, под ГЧП (Р3) в США понимается «контрактное соглашение, заключаемое между государственным и частным сектором, которое позволяет частной стороне участвовать в большей степени в государственной собственности и исполнять функции, традиционно находящихся в ответственности государства. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступает реконструкция, строительство объекта государственной собственности, а также его эксплуатация, управление и другое».[227]

Национальная конференция законодательных органов штатов – «National Conference of State Legislatures» выделяет три основные составляющие проектов государственно-частного партнерства, а именно «миссия», «метод» и «денежные средства».[228]

Первая ключевая составляющая любого ГЧП-проекта является его «миссия». Она заключает в себе основные цели и задачи, стоящие перед государственными органами при организации ГЧП-проектов, а также ориентация на планируемые результаты и предоставление соответствующих услуг населению. Принимаемые в процессе политические решения определяют уровень применимости и экономической целесообразности использования государственно-частного партнерства для реализации тех, или иных инфраструктурных проектов. Значительным различием при определении ГЧП относительно его «миссии» является разница между проектами, в которых объекты строятся с «нуля», так называемые greenfield projects, и уже существующими объектами, которым необходима только

[227] «Об опыте Государственно-частного партнерства в США» /С официального сайта ГЧП в России // Доступно по адресу: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_USA.pdf

[228] Jaime Rall James B. Reed Nicholas J. Farber “Public-Private Partnerships for Transportation: A Toolkit for Legislators”/ National Conference of State Legislatures, 2010. P. 3.

реконструкция, техническое обслуживание, а также эксплуатация – brownfield projects.[229]

Другой характеристикой ГЧП является «метод» с привлечением частного сектора, используемый для реализации инфраструктурных проектов. Существует множество способов осуществления проектов ГЧП, при которых частная сторона берет на себя различные обязательства по проекту, в некоторых случаях, предполагающих ограниченные права собственности на объект, такие как проектирование, строительство или реконструкция объекта, его финансирование и дальнейшее техническое обслуживание, а также возможно и его эксплуатация и дальнейшею передачу объекта публичному партнеру.

Третьей неотъемлемой чертой ГЧП являются «денежные средства» – источники финансирования. Этот компонент подразумевает кто и каким образом будут осуществлять финансирование. В некоторых ГЧП-проектах публичный сектор оплачивает реконструкцию, строительство, обслуживание и эксплуатацию объекта, используя бюджетные средства от налогов, прямых выплат за пользование, а также гранты и заемные средства. В других случаях, государство старается привлечь частный заемный капитал для реализации проектов государственно-частного партнёрства. В этом случае, частному партнеру, при предоставлении им финансирования, необходимо покрыть соответствующие расходы, а также получить прибыль от вложенных средств, за счет эксплуатации объекта, например, «плата с пользователя» или же посредством компенсации публичного партнера в виде «платы за эксплуатационную готовность».[230]

Если в мировой практике форма государственно-частного партнёрства (ГЧП) имеет довольно длительную историю успешного опыта реализации инфраструктурных проектов социальной направленности, то в США в своём

[229] Jaime Rall James B. Reed Nicholas J. Farber “Public-Private Partnerships for Transportation: A Toolkit for Legislators”/ National Conference of State Legislatures, 2010. P. 3-4.

[230] Jaime Rall James B. Reed Nicholas J. Farber “Public-Private Partnerships for Transportation: A Toolkit for Legislators”/ National Conference of State Legislatures, 2010. P. 4-5.

традиционном понимании ГЧП утверждалось довольно долго, отчасти это связано в первую очередь, с тем, что некоторые сектора типичные для ГЧП, такие как здравоохранение, железнодорожный сектор, энергетика уже изначально были частными. Кроме того, существуют определённые ограничения на закупочную систему государственном секторе. И всё же, в виду тенденции сокращения государственных расходов, ГЧП, как альтернативная модель традиционным закупкам, становится одной из наиболее актуальных стратегий привлечения частного капитала и иных его ресурсов в инфраструктуру, особенно социальную.

Традиционно наиболее распространенным способом реализации ГЧП в США является сдача муниципальных предприятий в аренду частным компаниям. Другой формой партнерства выступает заключение соглашений по предоставлению услуг.

При передаче объектов муниципальной собственности частным компаниям на условиях ГЧП местные органы власти получают возможность привлекать частных инвесторов различными льготами, в том числе налоговыми, ускоренной амортизацией, льготными кредитами на инвестиции, модернизацией и другим.

Закон США «О налоговой реформе», принятый в 1984 г., несколько ограничил, но полностью не отменил льготы такого рода для частных компаний. Согласно данному закону, у частных фирм остается право получения различных налоговых льгот при заключении с муниципалитетами договоров в рамках контрактов ГЧП. Особенно это касается соглашений по предоставлению услуг, аренды муниципального имущества и другое.

В формате ГЧП в социальной сфере существует различное множество форм его реализации, однако наиболее распространёнными являются следующие:

1. Проектирование-строительство-финансирование-обслуживание (design-build- finance-maintain (DBFM)) – частный партнёр проектирует, строит, финансирует объект, а также осуществляет его

техническое обслуживание. Такая форма наиболее применима для строительства объектов образования и здравоохранения.

2. Аренда с обратной арендой (Lease-leaseback) – частный партнёр (концессионер) осуществляет реконструкцию и/или техническое обслуживание арендованного у государства объекта. Затем частная сторона сдаёт объект в эксплуатацию на условиях аренды государству. Данную модель чаще всего применятся для реализации проектов в сфере высшего образования, а также для создания и поддержания зданий Управления служб общего назначения.
3. Партнёрство для создания многофункционального комплекса (public-private mixed-use development) – отличительной особенностью данной модели от предыдущих двух являются источники финансирования, которыми будут служить лишь поступления от вложений в недвижимость. Форма используется для реализации смешанной застройки, в ходе которой создаются объекты жилого и коммерческого назначения.

На американском рынке социальной инфраструктуры в последнее время наметилась тенденция к укреплению DBFM-модели. В частности, благодаря данной модели в штате Калифорния были реализованы проекты по строительству здания суда и Городского центра в городе Лонг-Бич, а также проект по расширению кампуса Merced Калифорнийского университета. Большое число аналогичных проектов в США на данный момент находятся на стадии инициирования.[231]

С 2014 г. наблюдается рост количества проектов с применением *модели проектирование-строительство-эксплуатация (Design-Build-Maintenance (DBM))*, а также *проектирование-строительство-техническое обслуживание-эксплуатация (Design-Build-Operate-Maintenance (DBOM))*, особенно активно их применение развивается в штате Техас.

[231] Unique Considerations for Social Infrastructure Public-Private Partnerships / Design-Build Done Right. Deeper Dive. Design-Build Institute of America, 2018. P. 2-3, 16 p.

Увеличение числа проектов с использованием данных моделей является ответной мерой, направленной на сглаживание последствий от внедрения системы эксплуатационных платежей или «платы за доступность», при которой государство обеспечивает равномерную выплату инвестиционных, эксплуатационных затрат частного сектора и вознаграждения за управление объекта на весь срок данной формы ГЧП.

Финансовые последствия при расторжении договора с применением моделей DBM или DBOM не столь значительны для публичной стороны. В случае расторжения договора публичной стороне придется выплатить частному партнеру лишь сумму, сформированную из непогашенной задолженности перед консорциумом и штрафа за досрочное прекращение соглашения. Именно поэтому использование данных моделей рассматривается в качестве альтернативы традиционному способу, а именно применение DBFOM-модели, так как предоставляет более гибкие условия для государства.[232]

Анализируя ГЧП для реализации инфраструктурных проектов социальной сферы США, стоит отметить сектор здравоохранения. Ранее уже отмечалось, что США занимают одну из лидирующих позиций по расходам от ВВП на развитие системы здравоохранения. Однако по причине разного уровня доступности населения страны к медицинским услугам данная тенденция меняется. Так, например, отмечается, что штат Техас занимает 11 строчку мирового рейтинга по показателю эффективности работы здравоохранения, в частности медицинских учреждений. Согласно отчёту консалтинговой компании в области государственных закупок и государственно-частного партнёрства в США – Strategic Partnerships, Inc. («Стратегическое партнёрство»)[233], порядка 673 больниц сельской местности в США находятся на грани закрытия вследствие отсутствия необходимого для поддерживания их производительности объёма финансирования. В

[232] D. Bruce Gabriel, Roderick N. Delvin, Market Update: A review of the US Public Private Partnership (P3) Sector in 2014. Practical Law, 2015. P. 2-3.
[233] Our Story//Strategic Partnerships, Inc. – [Electronic source]//URL: https://www.spartnerships.com/about-us/our-story/

течение последних шести лет по данным на 2019 г. 80 медицинских учреждений сельской местности в США были закрыты, что оставило многие семьи без доступа к медицинским услугам, которые они были вынуждены искать в других штатах, а некоторые и вовсе отказаться от медицинского обслуживания.

Так, в 2017 г. Городской совет Абердина в штате Мэриленд утвердил проекты по строительству нового медицинского центра и центра психического здоровья капитальной стоимостью в 75 млн долл. США, а также по реконструкции и технической модернизации кампуса Чесапикского медицинского университета, стоимость которого обойдётся в 118 млн долл. США. В 2019 г. был утверждён проект по обновлению Кливлендского медицинского центра штата Огайо – Metro Health. Проект предполагает строительство нового одиннадцатиэтажного медицинского корпуса, который планируется завершить в 2022 г. В этом же году была анонсированы планы по расширению Медицинского центра штата Пенсильвания – Penn State Health. Целью проекта является строительство здания больницы на 108 койко-мест для оказания неотложной медицинской помощи.

Сотрудничество частного сектора и государства осуществляется также и в целях совершенствования системы управления и технического обслуживания медицинских учреждений. Медицинский центр UConn Health штата Коннектикут заключил соглашение с частным партнёром на управление средствами обслуживания амбулаторных больных, а также на управление стационарным учреждением.[234]

Можно отметить, что к 2022 г. реализация проектов в сфере здравоохранения по модели Р3 стало распространённой практикой в США. Она позволяет получить доступ к новым объектам здравоохранения с качественным технологическим оснащением и медицинским услугам населению.

[234] Nabers Marry Scott “Health Care-Related Public-Private Partnerships will likely become the Norm in 2019”//Healthcare, Marry Scott Naber’s Insights, Public-Private Partnerships (P3)//Strategic Partnerships, Inc. – [Electronic source]//URL: https://www.spartnerships.com/health-carerelated-publicprivate-partnerships-norm-2019/

В сфере образования в США частные компании играют важную роль в обеспечении, так называемых, «неосновных» услуг (non-core services), например, уборка, техническое обслуживание, питание и пр.

Однако в последнее время стали заключаться контракты, включающие в обязательства частного партнёра обеспечение школьной и университетской инфраструктурой, т.е. строительство зданий и сооружений, соответствующих лабораторий, (образовательных хабов), кампусов, а также предоставление «профильных» услуг, связанных с образовательной деятельностью («core» education services). Как правило, к ним относятся не только непосредственно целевая эксплуатация, в частности обучение, реализуемое частным партнёром, но также и, например, улучшение системы школьного менеджмента, обеспечение административной поддержки, разработка и поддержка учебных (образовательных) программ.[235]

Стоит отметить, что после успешно реализованных проектов в формате ГЧП в штате Калифорния, в США возрос интерес со стороны органов власти к применению альтернативных моделей удовлетворения социальных инфраструктурных потребностей, которые позволяют оптимизировать расходы бюджетных средств, иными словами, наметилась тенденция к расширению инициативы в отношении привлечения частного сектора к развитию социальной инфраструктуры. Более того, в США механизмы ГЧП рассматриваются, как инструмент привлечения альтернативных источников финансирования для развития государственных учреждений по оказанию первичной и вторичной медицинской помощи, а также образовательных учреждений, например, университетских медицинских центров. Источниками финансирования в такие проекты также могут служить не только частные инвестиции, но и средства инвестиционных фондов, пенсионных фондов, а также инвестиции в рамках государственной программы EB-5 (employment-based) Immigrant Investor Program, которая

[235] Public-private partnerships in education //BASEAK White Papers. – No. 3. – 2015.

позволяет привлекать иностранные инвестиции, создавая рабочие места для граждан США.

Таким образом, в настоящее время в США существует институциональная основа для реализации ГЧП-проектов, которая дает возможность государству привлекать альтернативные источники финансирования в условиях недостатка бюджетных средств, а предпринимательскому сектору принимать участие в ранее недоступных для него отраслях экономики, позволяет иметь долгосрочную возможность реализовывать продукцию и загруженные мощности.

2.3. Анализ практики привлечения частного сектора в целях развития социальной инфраструктуры в странах Европейского Союза

Необходимость увеличения объёмов финансирования развития инфраструктуры отмечалась в рамках обсуждения Европейской Комиссией Многолетней программы финансового развития Европейского союза на 2014-2020 гг.[236] Согласно последнему отчёту Европейского инвестиционного банка за период 2018-2019 гг. инвестиции ЕС в инфраструктуру составляют 1,8% от ВВП, что на 20% ниже уровня до экономического кризиса. Такое положение негативным образом сказывается на возможности удовлетворить имеющиеся инфраструктурные потребности не только текущего, но и будущего поколений граждан ЕС.[237]

Некоторыми экспертами утверждается, что сокращение объёма инфраструктурных инвестиций является вполне здоровым проявлением так называемого «эффекта насыщения» ключевыми материальными и нематериальными элементами экономической и социальной

[236] Multiannual financial framework for 2014-2021 // Multiannual financial framework: shaping EU expenditure. European Council. Council of the European Union. – [Electronic source] // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/

[237] European Investment Bank Investment Report 2018/2019. Key findings: retooling Europe's economy // European Investment Bank, 2019. 28 p. – [Electronic source] // URL: https://www.eib.org/attachments/efs/economic_investment_report_2018_key_findings_en.pdf

инфраструктуры.[238] Однако, такая гипотеза не учитывает риск упущения необходимости своевременной замены устаревших объектов инфраструктурного комплекса модернизированными, соответствующим требованиям современности, учитывая влияние инновационных (технологических, цифровых) тенденций.[239]

В соответствии с некоторыми исследованиями в странах Европы, в частности в ЕС, совокупный объём потребности в экономической и социальной инфраструктуре оценивается в 4,7% от ВВП. В мировом разрезе данный показатель находится на уровне между 3,9% и 9,7% от ВВП.[240]

В целях предотвращения развития негативных тенденций европейскими государствами поставлена задача модернизации социальной сферы, посредством внедрения инновационных мероприятий социальной политики, что в дальнейшем может способствовать и трансформации европейской социально-экономической модели государства благосостояния.

Однако государственный долг, растущие потребности и затраты, связанные с поддержанием системы государства благосостояния приводят к сокращению государственных расходов на развитие инфраструктурного сектора. Кроме того, возникновение потребности в инфраструктуре социальной сферы во многом связано с демографическими изменениями, переменами в структуре населения.[241]

Согласно прогнозам Евростата, численность населения Евросоюза к 2040 г., составит порядка 524,6 млн. чел. Кроме того, в ходе изменения численности населения отмечается и усиление процессов старения

---

[238] Bhattacharya, A, J P Meltzer, J Oppenheim, Z Qureshi, N Stern Delivering on sustainable infrastructure for better development and better climate // Brookings Institution, Washington, DC, 2016; GCEC (2014), *Better growth, better climate* // Global Commission on the Economy and Climate, Washington, DC and London, 2014; *Breaking silos: Actions to develop infrastructure as an asset class and address the information gap – An agenda for G20*, OECD Publishing, 2017; Woetzel, J, N Garemo, J Mischke, M Hjerpe, R. Palter *Bridging Global Infrastructure Gaps //* McKinsey & Company, 2016.

[239] Brutscher P.-B., Kappeler A. Addressing Europe's infrastructure gaps: Fiscal constraints and planning capacity matter // VOX CERP Policy Portal. Research-based policy analysis and commentary from leading economists, 2018. – [Electronic source] // URL: https://voxeu.org/article/addressing-europe-s-infrastructure-gaps

[240] European Investment Bank *Restoring EU Competitiveness, 2016 updated version* // European Investment Bank, Luxembourg, 2016.

[241] Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. P. 6, 116 p.

населения, выражающего в увеличении численности пожилых людей возраста от 65+ и 80 лет.[242]

Рост численности пожилого населения требует обеспечения большей доступности соответствующих медицинских и иных услуг социальной помощи. Однако согласно последнему исследованию Целевой группы особого назначения (High-level Task Force), сформированной Европейской организацией долгосрочного инвестирования (European Long-Term Investors Association) система здравоохранения многих стран Европы, в частности качество состояния медицинских учреждений (поликлиник и больниц) не соответствуют всем необходимым инфраструктурным требованиям. Кроме того, большинство больниц ориентировано на лечение лишь острых, угрожающих жизни человека, заболеваний.[243]

Процесс дижитализации экономик государств всего мира, сопровождаемый внедрением цифровых инноваций, находит отражение и на функционировании инфраструктурного комплекса стран. В этой связи, всё большую актуальность приобретает необходимость обращения к ресурсному потенциалу частного сектора, который способен обеспечить инновационность трансформации социальной инфраструктуры.

Совокупный объём потребностей в инфраструктурных инвестициях до 2030 г. оценивается в размере примерно 155 млрд. евро ежегодно, что составляет 1,2% от ВВП. Из этой суммы на социальную инфраструктуру приходится порядка 31 млрд. евро или 0,24% от ВВП. Кроме того, наблюдается существенный разрыв между уровнем необходимых инвестиций в социальную инфраструктуру от расходов на инфраструктуру

[242] EUROPOP2018 population projections // Eurostat, 2019. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00002/default/table?lang=en

[243] Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. P. 18, 116 p.

экономическую. Например, на объекты образования показатель равен 8 млрд. евро, а в секторе энергетики он составляет 17 млрд. евро.[244]

После финансово-экономического кризиса во многих странах Европы наблюдается недостаток в объёме государственных ассигнований на услуги и льготы социальной сферы в целом, в том числе и на развитие социальной инфраструктуры. В частности, с 2012 г. доля государственных расходов сократилась примерно с 50% от ВВП до 45,8% в 2018 г. От этой доли около 31% расходов пришлось на социальную сферу, в том числе и на инфраструктурные объекты.[245] Рассматривая показатели в более детальном подсекторальном разрезе, следует сказать, что большая часть бюджетных ассигнования пришлась на систему социальной защиты порядка 18,8%, которая не относится к социальной инфраструктуре, но, тем нем менее, играет важную роль в поддержке и развитии социального благосостояния любого государства.

Стоит отметить, что за период с 2010-2019 гг. общегосударственные расходы по странам Европейского союза сократились на 3,9 п.п. от ВВП. Небольшой подъём в конце 2019-2020 гг. был обусловлен необходимостью расширения мер для борьбы с социально-экономическими последствиями от распространения пандемии COVID-19. По этой причине, наибольшая доля государственных расходов в странах ЕС в 2020 г. пришлась на перераспределение социальных трансфертов.[246]

Рассматривая отраслевой срез, можно отметить, что доля расходной части на образование в среднем от общего объёма расходов среди стран-членов ЕС за рассматриваемый период также снизилась на 0,2 п.п. с 4,9% в

[244] European Investment Bank Investment Report 2018/2019. Retooling Europe's economy // European Investment Bank, 2019. P. 63. 412 p. – [Electronic source] // URL: https://www.eib.org/attachments/efs/economic_investment_report_2018_en.pdf

[245] General government expenditure in the EU in 2017 // Eurostat Newsrelease – 48/2019. March 15, 2019. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665811/2-15032019-BP-EN.pdf/2340c61d-9dc5-4b5f-9b13-db36ff01c082

[246] Government revenue and expenditure//Government finance statistics. - Eurostat. Statistics Explained, April 2021. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics

2010 г. до 4,7% в 2019 г., составив 654 млрд. евро.[247] Из этой суммы большая доля (64%) пришлась на выплаты компенсационных платежей и социальных отчислений работникам данной сферы, в то время как доля расходов на капитальное строительство (здания и сооружения) составила всего около 7%.[248]

Недофинансирование сферы образования приводит к уменьшению уровня доступности его для населения, а также и качества образовательных услуг в целом. Продолжительный период странами Европы не уделялось должного внимания реновации данного сектора, его инфраструктуры, в частности проведении технологической модернизации. Кроме того, наблюдается и страновая дифференциация в отношении капитальных затрат на образование. В частности, на долю Германии, Франции и Нидерландов приходится около 2/3 от общей суммы капитальных затрат на образование, в то время как в других странах-членах ЕС наблюдается недофинансирование данного сектора. В связи с чем, правительствами большинства европейских стран подчёркивается необходимость увеличения объёмов инвестиций на развитие системы образования в целом и её материальной инфраструктуры.

В рамках решения задачи выстраивания доступной и стабильной образовательной системы предполагается и расширение концепции образовательной инфраструктуры, включающей в себя как непосредственно материальные объекты, так и выработку соответствующей методики образования, учебных мероприятий, действующей в контексте программы непрерывного образования, как для молодёжи, так и для взрослого населения. Таким образом, школьные учреждения должны стать образовательными центрами для граждан стран-членов ЕС.

---

[247] Government expenditure on education//Eurostat. Statistics Explained, February 2021. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_education#Evolution_of_.27education.27_expenditure_over_2001-2018

[248] Government expenditure on education//Eurostat. Statistics Explained, February 2021. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_education#Evolution_of_.27education.27_expenditure_over_2001-2018

Несомненно, реализация такой глобальной задачи требует подготовки соответствующих объектов материальной инфраструктуры, непосредственно зданий и сооружений, оснащённых новейшим технологически-инновационным оборудованием, библиотеками, лабораториями и т.д., доступ к которым бы имелся у всех потенциально желающих обучаться, в том числе и граждан, нуждающихся в особом подходе к обучению.

Ситуация в сфере европейского здравоохранения несколько отличается от той, что сложилась в секторе образования. В 2019-2020 гг. статья расходов на «здравоохранение» оставалась второй по величине от общих государственных расходов после «социальной защиты». За годы до и после кризисного положения в экономике наблюдался постепенное увеличение доли государственных расходов от 6,4% от ВВП в 2003 г. до 7% от ВВП в 2019 г., что в количественном выражении составляло 983 млрд евро.[249]

Следует отметить, что капитальные расходы на сферу здравоохранения подвержены колебаниям, в частности, такая тенденция выражается в значительном сокращении объёмов государственного финансирования. В страновом разрезе, значительному сокращению капитальные расходы на здравоохранение подверглись в Греции, Португалии, Испании и Италии в то время, как обратная тенденция наблюдалась в Бельгии, Швеции и Австрии.

Кроме того, текущее состояние многих объектов здравоохранения, также, как и в области образования нуждается в обновлении, которое связано не только с устареванием физических объектов, но также и с необходимостью развития медицинских цифровых платформ.[250]

Несомненно, разные объёмы и направления государственных расходов объясняются и различными моделями организации системы здравоохранения, а также задачами, стоящими перед ней. Так, например,

[249] Government expenditure on health// Eurostat. Statistics Explained, February 2021. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_health#Evolution_of_general_government_.27health.27_expenditure

[250] Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. P. 37, 116 p.

оценивая будущие потребности в финансировании, основные задачи для стран ЕС-13 и ЕС-15 будут разнообразны. В частности, в ЕС-13 при усилении тенденции спроса на услуги здравоохранения по сравнению со странами ЕС-15, а также вследствие устаревания медицинских учреждений и оборудования, приоритетным направлением инвестиций будет модернизация уже существующих объектов здравоохранения, а также создание новых учреждений и специализированных медицинских центров. В тоже время, в странах ЕС-15, а именно, в Германии, Франции, Бельгии наблюдаются избыточные мощности в медицинский учреждениях, выраженные в излишке койкомест, например, в Германии на 1000 жителей насчитывается порядка 8 койкомест, что является самым высоким показателем среди стран-членов ОЭСР. В этой связи, тенденция повышения показателей эффективности и результативности в секторе здравоохранения будет достигаться не за счёт расширения объектов материальной инфраструктуры, а за счёт совершенствования работы *нематериальной инфраструктуры*, в частности *сферы оказания услуг* уже существующих учреждений.

Финансово-экономический кризис, затронувший и страны Европы, во многом послужил одной из причин сокращения государственных капитальных расходов, в том числе и на содержание объектов социальной инфраструктуры. Европейским парламентом подчёркивалась необходимость снижения уровня давления на государственный бюджет и привлечения не только частных, но и институциональных инвесторов. Так, Европейский инвестиционный банк и другие национальные банки развития оказывали заметную поддержку совместно с коммерческим банками многим инфраструктурным проектам, предоставляя долгосрочные гарантии участникам.[251]

Существенная доля затрат на развитие социальных объектов приходится на государство, которое финансирует порядка 90% социальной инфраструктуры. Собственно, по причине большей доли государственного

[251] Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. 116 p.

финансирования социальных проектов их относительная стоимость по отношению к другим типам инфраструктурных проектов в странах Европы невелика. Например, согласно оценке EDHEC-Risk Institute, совокупная стоимость больше половины проектов социальной инфраструктуры в Европе составляет приблизительно не более 1 млрд. евро.[252] Такая в среднем небольшая проектная стоимость зачастую является непривлекательной для крупных долгосрочных инвесторов в связи с высоким уровнем расходов на управление довольно «скромным» инвестиционным портфелем.

Однако существующие финансовые ограничения не являются сдерживающим фактором для участия частного сектора в инфраструктурных проектах. В частности, затраты на реализацию проектов экономической инфраструктуры, во многом могут быть компенсированы за счёт производимого им денежного потока, например, в период эксплуатации объекта. При участии бизнеса в инфраструктурных проектах социальной сферы, окупаемость частного партнёра обеспечивается за счёт гарантированных и стабильных денежных выплат со стороны публичного сектора, что, несомненно, является привлекательным для инвесторов. Например, в сфере здравоохранения или образования, в частности при строительстве кампусов для студентов или при реализации проектов по строительству больниц, могут генерироваться дополнительные денежные потоки за счёт возможной эксплуатации объекта или оказания сопутствующих услуг.

Таким образом, несмотря на тот факт, что финансирование социальной инфраструктуры в странах ЕС, в первую очередь опирается на государственную поддержку, частные инвесторы остаются заинтересованными в проектах по развитию социальной сферы. Наряду с США и Великобританией в странах-членах ЕС положительно зарекомендовала себя практика привлечения частного финансирования в

[252] Pension Fund Investment in Social Infrastructure. Insights from the 2012 reform of the private finance initiative in the United Kingdom // EDHEC-Risk Institute Publicaion, 2012. 60 p. – [Electronic source] // URL: https://www.edhec.edu/sites/www.edhec-portail.pprod.net/files/publications/pdf/edhec-publication-pension-fund-investment-in-social-infrastructure-f_1332412681078.pdfjpg

моделях социально ответственного инвестирования (СОИ) и социального предпринимательства.

В Европе социальное предпринимательство представляет собой крупный хозяйственный субъект экономики, в частности, во Франции данная сфера уже обеспечивает около 35 млн. чел. рабочими местами, а к 2017 г. уже насчитывалось порядка 96 тыс. социальных предприятий с общим количеством занятых более 1 млн. человек. В Германии и Италии также наблюдается положительная динамика роста количества социальных предприятий, начиная с 2007 г. их число возросло до порядка 77,5 тыс. в Германии и до примерно 102,5 тыс. в Италии.[253] Рассматривая вес социальных предприятий с позиции хозяйственного оборота, который они составляют, можно отметить, что они невелики по размеру. Например, в Италии годовой оборот социальных предприятий составляет 37,3 млрд евро, в Нидерландах – 3,5 млрд евро, в Португалии – 3,3 млрд. евро, а в Венгрии – 2,3 млрд евро соответственно. Их ресурсообеспечение в большей степени зависит от государственных субсидий, госконтрактов, а также членских взносов и пожертвований.[254]

Тем не менее, на Европейском пространстве отмечается рост интереса к практике социального предпринимательства. Расширяется законодательная база, продвигаются новые схемы поддержки и финансирования данной формы предпринимательской деятельности, а также растёт число занятых. Так, со второй половины XX в. создана и действует Европейская Организация по трудовой интеграции (WISEs), которая занималась вовлечением в производственную деятельность граждан с ограниченными возможностями.[255] Более того, свидетельством расширения применения модели социального предпринимательства является имплементация

[253] Social Enterprises and their Ecosystems in Europe // Comparative synthesis report. Executive summary. – European Commission, 2020. – P. 21-22. 30 p.
[254] Social enterprises and their ecosystems in Europe//Comparative synthesis report// Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.
[255] Defourney J., Nyssens M. Social enterprise in Europe: At the crossroads of market, public policies and the third sector//[J. Defourny, M. Nyssens] – Police and Society, 2010. P. 6.// Access at: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.911.600&rep=rep1&type=pdf

некоторыми странами ЕС специальной льготной системы налогообложения. В число таких стран входят: Австрия, Дания, Эстония, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Испания.[256]

Направления деятельности социального предпринимательства странах ЕС в большей степени зависит от степени вовлечения государства в процесс обеспечения социальных интересов. Например, в странах с традиционно низким уровнем предоставления социальных услуг государством, или же где система социального обеспечения находится на трансформационном этапе в спектр деятельности входит оказание поддержки социально незащищённых, маргинальных групп населения и обеспечения им социальной интеграции, например, посредством их трудоустройства, предоставления жилья и пр. К числу таких стран можно отнести Болгарию, Хорватию, Эстонию, Венгрию, Латвию, Литву, Польши, Румынию и др.

В тех европейских странах, где предоставление социальных услуг традиционно входит в зону ответственности государства, социальные предприятия выполняют замещающую функцию, реализуя услуги в формате государственного заказа, т.е. выполняя исключительно исполнительную роль. Таким образом, они своего рода реализуют социально-экономическую политику государства. Зоной их ответственности становятся не только поддержка малоимущих групп населения, но обеспечение развития сфер искусства и спорта, поддержка и укрепление общественного наследия, традиций и культуры, реализация мероприятий по сохранению окружающей среды. К странам такого формата взаимодействия государства и бизнеса можно отнести Данию, Финляндию, Швецию.

Наряду с вышеупомянутыми направлениями деятельности, существуют страны, где характер социального предпринимательства носит «нишевый» характер, т.е. реализуется в конкретных сферах и по отдельным направлениям. К числу таких сфер можно отнести, например, обеспечение

[256] Social enterprises and their ecosystems in Europe//Comparative synthesis report// Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

возобновляемыми источниками энергии, доступным жильём, а также производство экологических товаров. Такого рода социальные предприятия распространены в Австрии, Германии, Франции, Нидерландах, Бельгии.

Тем не менее, все выше представленные области деятельности социальных предприятий, как правило, сводят к трем основным направлениям: оказание социальных услуг, трудовая интеграция малоимущих и маргинальных групп населения, а также решение сопутствующих социальных проблем.[257]

Европа, наряду с США, занимает лидирующие позиции по реализации инструмента СОИ в деятельности социально-ответственных фондов. В качестве примеров таких фондов, которые благодаря разрабатываемым индексам отслеживают деятельность компаний соответствующих ESG-критериям, можно привести европейский фонд “Amundi ETF”, который, благодаря соответствующему индексу отслеживает и оказывает поддержку информационным компаниям, учитывающим ESG-факторы в своей инвестиционной политике.[258] А на 2019 г. доля европейских публичных компаний, внедривших в свою деятельность ESG-критерии, достигла довольно высокой отметки – более 10%.[259] Здесь хотелось бы отметить, что в связи с активным развитием и распространением такой формы, как социальное предпринимательство и СОИ в странах-членах ЕС, США и Великобритании в последнее время наблюдается активная его поддержка со стороны государства, свидетельством тому является закупка государственным сектором социальных товаров и услуг поставщиком которых является непосредственно социальный предприниматель, а также

[257] Social enterprises and their ecosystems in Europe//Comparative synthesis report// Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

[258] Horvarth S. Best Socially Responsible Mutual Funds/Benzinga/ [Electronic source]; URL: https://www.benzinga.com/investing/socially-responsible-mutual-funds/; Amundi Index MSCI Europe SRI UCITS ETF DR (C)//”Amundi ETF” – [Electronic source]//URL: https://www.amundietf.fr/professional/product/view/LU1437015735

[259] Boffo R., Patalano R. “ESG Investing: Practices, Progress and Challenges”, OECD Paris. – 2020. – p.42. – [Electronic source]//URL: https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf

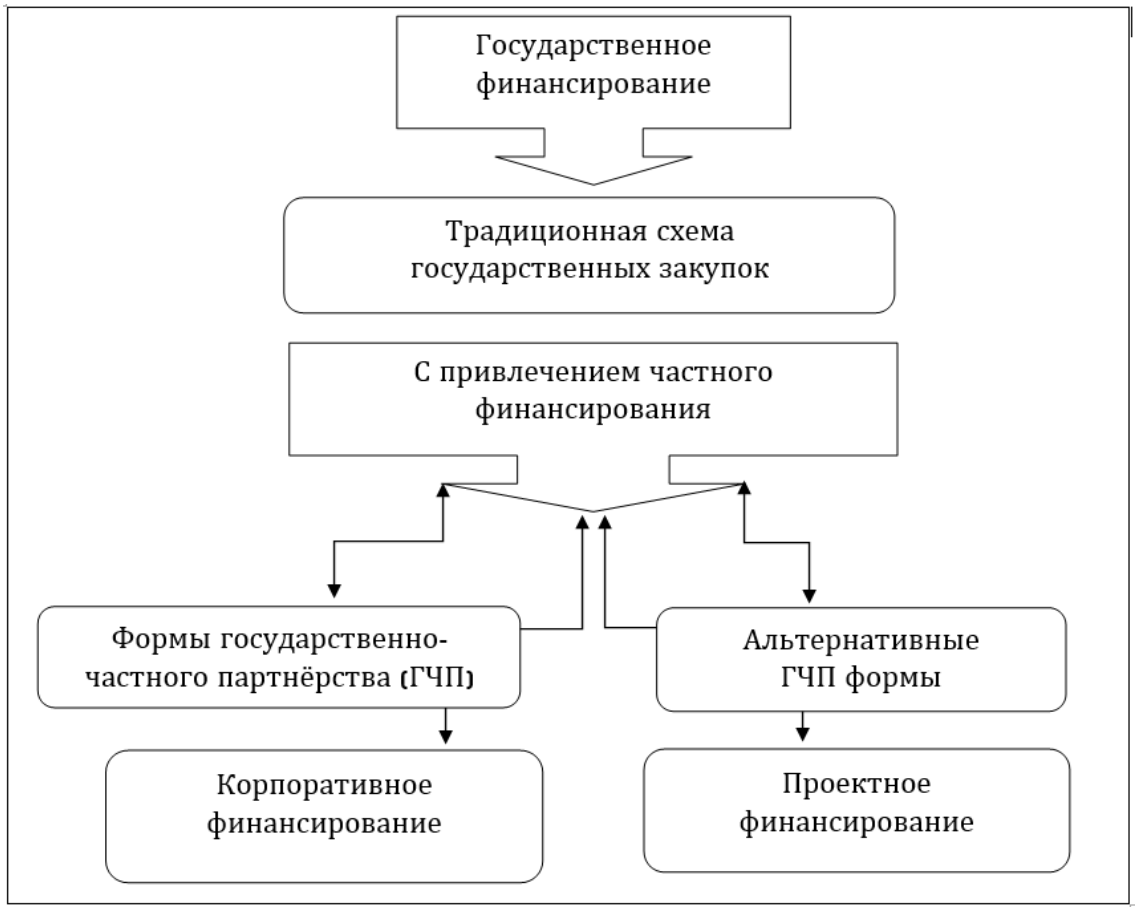
упрощение доступа к ресурсам, а именно финансовым, человеческому капиталу, устранение институциональных барьеров.[260]

Сформировавшийся опыт в зарубежных странах служит ярким примером эффективности такой формы взаимодействия власти и бизнеса, как социальное предпринимательство и социальное инвестирование, в реализации главных задач социальной политики. Кроме того, такой опыт позволяет выделить и другие функции социального предпринимательства, такие как, создание эффективных инструментов по привлечению денежных средств заинтересованных участников для решения социальных проблем, а также повышения качества, предоставляемых социальных услуг населению, путём формирования конкуренции на рынке социальных услуг. Тем не менее, *модель социального предпринимательства, а также социального инвестирования, не предполагает реализации крупных социальных инфраструктурных проектов, в частности в сфере образования или здравоохранения*.

В ЕС также существует и уже апробирована система реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры за счёт привлечения частного финансирования, в т.ч. на принципах государственно-частного партнёрства, о котором далее и пойдёт речь.[261]

[260] Developing the Field of Social Entrepreneurship. Center for the Advancement of Social Entrepreneurship, Duke University: The Fuqua School of Business. 2008. P.18 – [Electronic source] // URL: https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/paper-case.pdf

[261] *Представленная схема отражает существующие модели финансирования инфраструктурных проектов, в т.ч. и социальной сферы, в странах ЕС за счёт средств частного сектора.*



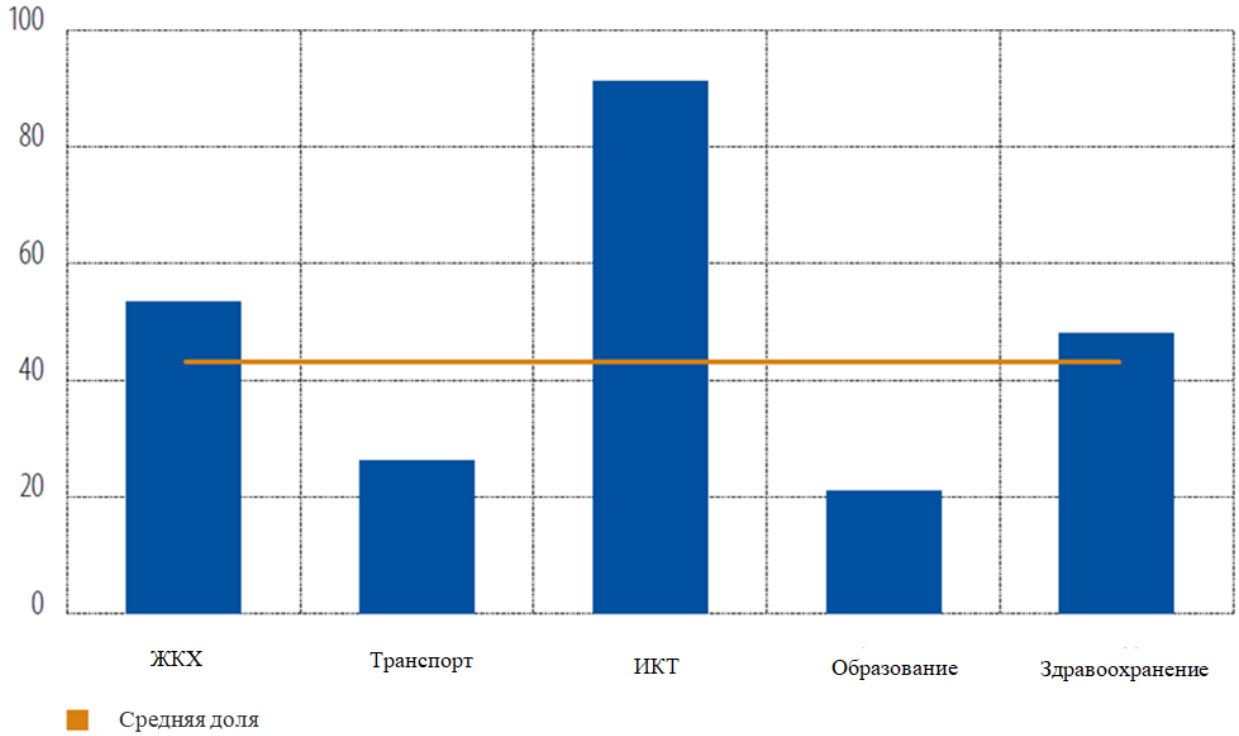
Источник: составлено автором на основе данных Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. 116 p.

Рис 3.1. Система финансирования социальной инфраструктуры с странах ЕС.

Прежде, чем переходить к рассмотрению механизмов государственно-частного партнёрства, хотелось бы отметить несколько общих тенденций рынка частного финансирования инфраструктурного комплекса в странах ЕС. По оценкам ЕИБ, к 2017 г. приток корпоративных (частных) инфраструктурных инвестиций составлял порядка 40% от совокупного инвестиционного объёма. В секторальном разрезе наблюдается следующая динамика:

- Большая часть частного финансирования (порядка 91%) направлена на сектор ИКТ;
- Сектор коммунальных услуг составляет 53%;
- Отрасль здравоохранения демонстрирует показатель в размере 50%;

– Меньшие объёмы вложения частных инвестиций наблюдаются в секторах транспорта и образования – менее 30% от общего объёма инвестиций в инфраструктуру.[262]



Источник: Accelerating Europe's Transformation//European Investment Bank Investment Report 2019/2020//Economic Department, European Investment Bank, 2019. – Pp. 86. P. 440.

Рис. 3.2 Корпоративные инфраструктурные инвестиции в следующие сектора экономики (слева направо): ЖКХ, Транспорт, ИКТ, Образование, Здравоохранение (усреднённый показатель (%) от совокупного объёма за период 2011-2017 гг.)

Стоит заметить, что рынок государственно-частного партнёрства в странах Европы претерпел значительные изменения особенно в период и после кризиса 2009-2013 гг., когда наблюдалось сокращение объёмов рынка проектных инициатив, которые начали восстанавливаться лишь после 2016 г.

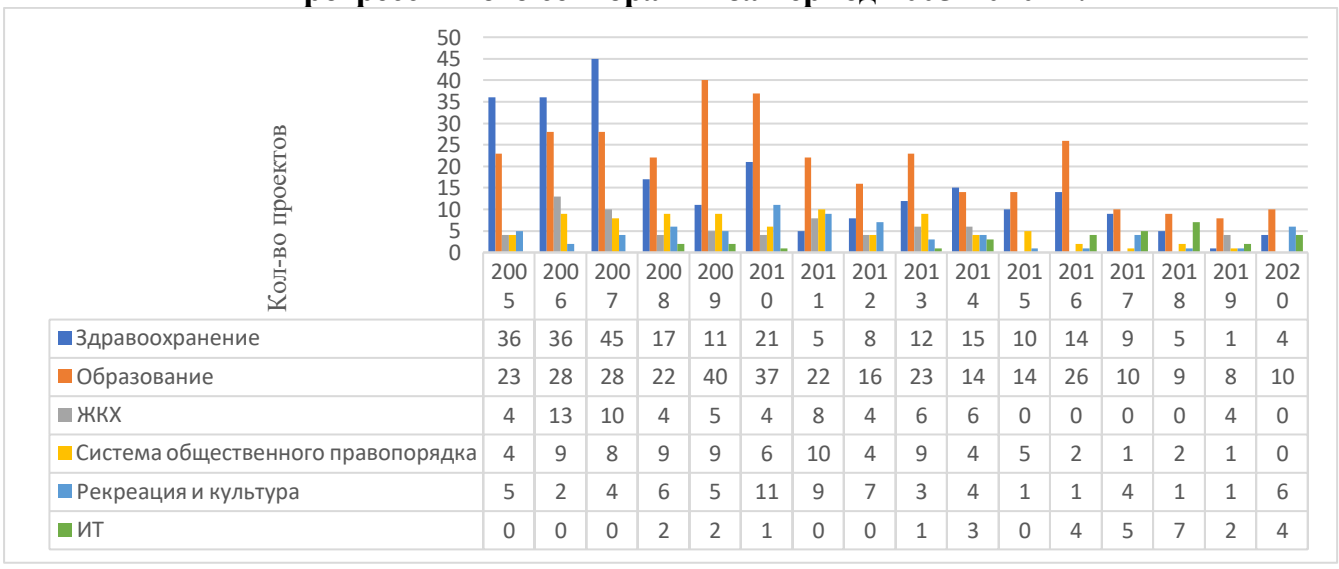
Рынок ГЧП-проектов в странах Западной и Северной Европы вернулся к своему докризисному уровню, в то время как рынок стран на Юге Европы, традиционно конкурировавших с лидером в области ГЧП Великобританией

[262] Accelerating Europe's Transformation//European Investment Bank Investment Report 2019/2020//Economic Department, European Investment Bank, 2019. – Pp. 86. P. 440.

по количеству проектных инициатив, пострадал в большей степени по сравнению с общим ГЧП-рынком ЕС. ГЧП-рынок стран Центральной и Восточной Европы как в период кризиса, так и после не отличался значительными объёмами.

Согласно отчёту Европейской счётной палаты (European Court of Auditors), Франция, Испания, Португалия, Италия, Германия и Швеция входят в семёрку лидеров по реализации ГЧП-проектов, составляя наряду с Великобританией 90% от общего объёма проектных инициативы за период с 1990 по 2016 гг.[263]

Диаграмма 3.1.1.
Эволюция рынка ГЧП в странах Европы в социальной сфере, с учётом прогрессивного сектора ИТ за период 2005-2020 гг.



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Здравоохранение	36	36	45	17	11	21	5	8	12	15	10	14	9	5	1	4
Образование	23	28	28	22	40	37	22	16	23	14	14	26	10	9	8	10
ЖКХ	4	13	10	4	5	4	8	4	6	6	0	0	0	0	4	0
Система общественного правопорядка	4	9	8	9	9	6	10	4	9	4	5	2	1	2	1	0
Рекреация и культура	5	2	4	6	5	11	9	7	3	4	1	1	4	1	1	6
ИТ	0	0	0	2	2	1	0	0	1	3	0	4	5	7	2	4

Источник: составлено автором на основе данных Evaluation of the PPP market by year/All countries//EPEC Data Portal//European Investment Bank. – [Electronic source]//URL: https://data.eib.org/epec/country/all

Значимую роль в изменении динамики ГЧП-рынка посткризисного периода сыграли как бюджетные ограничения, так и деятельность частного сектора. Сокращение объёмов бюджетных расходов на инфраструктурные проекты послужили причиной сокращения объёмов ранка ГЧП, а также будущих потоков доходов по уже заключенным проектам. В свою очередь, неопределённость и колебания на рынке, а также высокие финансовые затраты, связанные с реализацией проектов, привели и к снижению

[263] Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits//pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU// Special Report. – No. 09.//European Court of Auditors. – 2018. – P.16.

инициативы со стороны частного сектора участвовать в ГЧП-проектах. Тем не менее, согласно последним данным Европейского экспертного центра ГЧП (EPEC) за период 2019-2020 гг. наблюдается увеличение числа проектных инициатив в социальной сфере, в частности в таких отраслях как образование, здравоохранение, а также культура и рекреация. Такая динамика свидетельствует о расширении тенденции применения механизма партнёрства на инфраструктурном рынке ЕС.

За последние несколько лет, начиная с 2016 г., в странах Европы произошло существенное расширение рынка ГЧП, выраженное в смещении проектных инициатив от чисто производственной инфраструктуры, например, сектора транспорта и энергетики, в сторону реализации проектов социальной сферы.[264]Здесь следует учитывать не только ключевые сектора к ней относящиеся, а именно образование (24% от общего числа подписанных контрактов) и здравоохранение (22% от общего числа подписанных контрактов), но также и проекты в области жилищно-коммунального хозяйства. [265] В первую очередь, это обусловлено низкой, по сравнению с проектами в сферах здравоохранения и образования, стоимостью их реализации, как для публичного, так и для частного партнёров. Так, крупнейшим проектом в отрасли здравоохранения в Европе считается строительство Нового больничного комплекса при Каролинском медицинском университете (The New Karolinska Solna University Hospital) в Швеции, капитальной стоимостью в 1,5 млрд. евро.

Лидирующим государством среди стран-участниц ЕС в применении ГЧП в сфере здравоохранения является Италия. Уже к 2011 г. она заняла 3 место, уступая Великобритании и Канаде, по реализации ГЧП-проектов в отношении объектов здравоохранения совокупной капитальной стоимостью 6 млрд. евро. К 2015 г. были завершены 50 проектов по строительству

[264] Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018.
[265] Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. P. 50

больниц, а также домов престарелых с медицинским обслуживанием. Среди них 30 проектов относятся к строительству стационарных многопрофильных больниц общей капитальной стоимостью 3,5 млрд. евро.[266]

В соответствии с Законом о государственных закупках Италии, а также с учет норм ЕС, ГЧП-проекты в отрасли здравоохранения в Италии реализуются тремя способами:

1. *Концессия в рамках государственной инициативы*. Подготовка проектной документации, включая проектирование, составление предварительного бизнес-плана осуществляется соответствующим органом здравоохранения, который впоследствии инициирует тендер.

2. *Концессия в рамках частной инициативы*. Когда частные структуры предоставляют свои предложения в отношении строительства объектов здравоохранения соответствующим органам здравоохранения, предварительно составив всю необходимую документацию по проекту. В случае принятия такого предложения органом здравоохранения организуется конкурс, открытый и для других участников с целью выявления других потенциальных партнеров.

3. *Сервисные контракты*. Когда не предусмотрено непосредственно капитальное строительство объекта, однако есть необходимость в предоставлении медицинского обслуживания.

Согласно национальному законодательству в области здравоохранения частый сектор не может оказывать услуги, противоречащие установленным медицинским положениям. Например, набор персонала может осуществляться только соответствующим органом здравоохранения или с его согласия. Основной причиной для развития механизма ГЧП в сфере здравоохранения в Италии послужила необходимость в сокращении расходов государственного бюджета и улучшения качества, предоставляемого медицинского обслуживания.

[266] Health and Economics analysis for an evaluation of the PPP in healthcare delivery across EU, 2011.

Значимость ГЧП в рамках европейской системы здравоохранения измеряется не только создаваемым объемом услуг, а именно количеством койко-мест в больницах, оказываемой медицинской помощи и сокращением уровня издержек, но также изменениями традиционной практики финансирования и управления системы здравоохранения, а также формирующимися контрактными отношениями между государством (Министерством здравоохранения) и частным сектором.[267]

Согласно отчету Европейского агентства по здравоохранению и защите прав потребителей в странах ЕС выделяются 7 основных моделей по реализации проектов ГЧП.

Таблица 3.1.3.

Модели ГЧП в секторе здравоохранения в странах-членах ЕС

Виды моделей	Основные черты
Тип 1. *Accommodation model*	Создание медицинской инфраструктуры и осуществление технического обслуживания и эксплуатации (hard FM) (Пример: Модель ЧФИ в Великобритании).
Тип 2. *Accommodation model + SPV*	Тип 1 + СПК (SPV) полностью находится под контролем публичной стороны (Пример: Hospital Universitario Central de Asturias в Испании).
Тип 3. *Extended accommodation model*	Тип 2, включая оказание IT услуг, сопутствующих услуг (soft FM), поставка, установка и эксплуатация медицинского оборудования.
Тип 4. *Сдвоенная СПК модель (Twin-SPV model)*	Совместное предприятие со специальными отдельными компаниями по оказанию инфраструктурных и медицинских услуг (строительство больниц в Кашкайше, Португалии).
Тип 5 *Accommodation and service model*	Создание медицинской инфраструктуры, осуществление

[267] Expert Panel of effective ways of investing in Health, European Commission, 2014.

	технического обслуживания и эксплуатации, а также оказание медицинских услуг частным сектором.
Тип 6 *Комплексное обслуживание с оказанием специализированных медицинских услуг (Full service provision secondary healthcare model)*	Общая инфраструктура (районные больницы/поликлиники) с осуществлением тех. обслуживания и эксплуатации, а также предоставление медицинских услуг (некоторые больницы в Германии).
Тип 7 *Комплексное обслуживание с оказанием высокоспециализированной мед. помощи, образовательных услуг и проведение ИиР (Full service provision tertiary health care model with teaching and R&D)*	Создание медицинских учреждений с образовательными центрами, осуществление тех. обслуживания и эксплуатации, оказание медицинских услуг. (Berlin Buch/Helios or Giessen & Marburg/Rhön в Германии).

Источник: Expert Panel of effective ways of investing in Health, European Commission, 2014.

Основным различием моделей является необходимость в выполнении частным сектором услуг по оказанию медицинской помощи и доставке соответствующего медицинского оборудования или же исполнения только сопутствующих услуг, например, кейтеринг. Кроме того, существуют также контракты по предоставлению медицинского обслуживания частным сектором. Такого рода контракты связаны с возможностью перевода уже работающего персонала медицинского учреждения под контроль частному партнеру в течение периода исполнения соглашения. По истечении срока, установленного в контракте, служащие, работающие в учреждении по государственному контракту, возвращаются под руководство государства.

Сфера образования не отличается таким разнообразием договорных форм, а проекты реализуются согласно типовым соглашения ГЧП, которые включают в себя традиционный набор функций, входящих в зону ответственности частного партнёра, а именно:

- Проектно-конструкторские работы (Design);
- Финансирование (Finance);

– Строительство или реконструкция/модернизация (Build или Renovate);
– Техническое обслуживание и/или эксплуатация (Operations & Maintenance (O&M) и/или Operate).[268]

Отдельно хотелось бы отметить, что финансирование инфраструктурного комплекса в проектах ГЧП возможно посредством объединения ресурсного потенциала бизнеса и действующей системы инвестиционных фондов.

Значительная доля бюджета ЕС формируется в совокупности через пять Европейских структурных и инвестиционных фондов (European Structural and Investment funds (ESI)), управляемых Европейской Комиссией и странами-членами ЕС (*Подробнее наименование фондов и направления их деятельности рассмотрены в Приложении 11*).

Конечно, финансирование социальной инфраструктуры не является приоритетным направлением деятельности фондов. Тем не менее, привлечение финансовых механизмов рассмотренных фондов в социальные проекты может осуществляться при реализации инструментария смешанного финансирования (blended finance). Одно из ключевых преимуществ смешанного финансирования заключается в возможности стимулирования притока частных инвестиций. Объединяя ресурсы фондов (гранты, субсидии и др.), государственные гарантии, банковское финансирование, такая форма позволяет открыть доступ к негосударственным финансовым источникам. ГЧП-проекты, в которых инструменты (гранты, субсидии и т.д.), предоставляемые фондами, объединяются с финансами частного сектора представляют собой, так называемые, проекты смешанного типа (blended projects).[269]

Как отмечается в отчёте Целевой группы особого назначения (High-level Task Force), смешанное финансирование представляет собой

[268]Accelerating Europe's Transformation//European Investment Bank Investment Report 2019/2020//Economic Department, European Investment Bank, 2019. – Pp. 97-98. P. 440.
[269] Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. 116 p.

эффективный инструмент в расширении финансирования проектов по развитию социальной инфраструктуры.[270]

Существует как минимум три основных способа объединения инструментов финансирования Структурных инвестиционных фондов ЕС с финансами частного сектора в проектах ГЧП:

1. *Гранты в форме государственных капитальных затрат (капитальные гранты)*: в данной модели грантовая поддержка реализуется в качестве прямого частичного финансирования капитальных расходов. Данная модель обеспечивает снижение ставок платы за доступность (availability payment) и платы с пользователей (user-pay).
2. *Параллельное со-финансирование (parallel co-financing)*: представленная модель предполагает «разделение» (splitting) инфраструктурного проекта (или программы), по крайней мере, на две части, одна из которых финансируется на принципах традиционной системы госзакупок из государственных источников, включая фондовую поддержку, другая же – на принципах, присущих механизмам ГЧП. Данные два структурных звена могут быть объединены впоследствии в единую концессионную форму, в рамках которой размеры платы за доступность и платы за пользование будут значительно ниже того уровня, который был бы установлен в случае полной реализации проекта по ГЧП-форме.
3. *Гранты, как инструмент финансовой поддержки действующих механизмов платежей в ГЧП-проектах* («плата за доступность», или за «эксплуатационную готовность», и «плата с пользователей»). Согласно мнению экспертной группы Европейского центра исследований ГЧП (The European PPP Expertise Centre (EPEC)) данный вариант представляет собой «классическую» модель объединения грантовой поддержки с частным финансирование в

[270] Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits//pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU// Special Report. – No. 09.//European Court of Auditors. – 2018. – P.4.

проектах ГЧП, так как соответствует одному из принципов партнёрства – общественная полезность, которая также может быть достижима при непосредственном оказании услуг населению, за обеспечение которых частный партнёр получает соответствующие платежи.[271]

Тем не менее, система грантовой поддержки в основе своей ориентирована исключительно на со-финансирование части расходов на строительство. А модель, предполагающая со-финансирование расходной части государства по выплатам соответствующих платежей частному партнёру ограничена временным отрезком времени, который составляет два или три года с момента ввода объекта в эксплуатацию (правила N+2, или N+3).

Таким образом, в проектах, рассчитанных на 20-30-летний период, где государство берёт на себя обязательства по выплатам частному партнёру платежей за эксплуатацию, грантовое финансирование оказывается малоэффективным, так как не может поддержать основной период выплат частному сектору. Особенно в проектах по развитию социальной инфраструктуры, предполагающих не только применение платы с пользователей, но и включающих при финансовом структурировании механизма «платы за доступность».[272]

Наряду с грантовой поддержкой, оказываемой в рамках Структурных фондов и фондов сплочения ЕС, применяются и другие инструменты финансирования, разработанные при сотрудничестве Еврокомиссии и Европейского инвестиционного банка. К ним можно отнести инструмент кредитных гарантий, применяемый при реализации ГЧП-проектов в рамках действующей Транс-Европейской программы развития транспортной сети (Trans-European Transport Network (TEN-T)).

[271] Using EU Funds in PPP's. Explaining the how and starting the discussion on the future//(The European PPP Expertise Centre (EPEC), May 2011. P. 13. – [Electronic source]//URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_using_eu_funds_in_ppps_en.pdf

[272] Using EU Funds in PPP's. Explaining the how and starting the discussion on the future//(The European PPP Expertise Centre (EPEC), May 2011. P. 13. – [Electronic source]//URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_using_eu_funds_in_ppps_en.pdf

Среди других финансовых механизмов можно выделить *проектные облигации или Project Bond Initiative (Инициатива проектных облигаций)*, предоставляемые ЕИБ для поддержки инфраструктурных проектов, а также инициатива Совместной европейской поддержки устойчивых инвестиций в городские районы (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA)), разработанная Еврокомиссией при сотрудничестве с ЕИБ и Банком развития Совета Европы (БРСЕ). Объединяя ряд сложных финансовых инструментов, включая инвестиции в основной капитал (долевое финансирование), субсидии, кредиты, гарантии, данная инициатива открывает новые возможности для использования финансирования Структурных фондов ЕС, а также служит механизмом поддержки проектов по восстановлению и развитию городских территорий. Кроме того, JESSICA представляет собой отличный инструмент для мобилизации дополнительных финансовых источников частного сектора в комплексные проекты городского развития с фокусом на устойчивость (sustainability), в том числе и в формате ГЧП.[273]

Событием, обуславливающим усиление в последние годы тенденции привлечения частного сектора к реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры в Европе, является выдвинутая инициатива по созданию инновационного финансового инструмента, объединяющего в себе государственное и частное финансирование для обеспечения развития социальной инфраструктуры – Государственно-частный фонд социальных инвестиций (Public-Private Fund for Social Investment). Данный фонд составляет неотъемлемую часть долгосрочной стратегии по генерированию инвестиций в социальную инфраструктуру стран-членов ЕС.

[273] Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits//pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU// Special Report. – No. 09.//European Court of Auditors. – 2018. – [Electronic source]//URL: https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/en/#A13; Supporting urban development (JESSICA)//European Investment Bank. – [Electronic source]//URL: https://www.eib.org/en/products/blending/jessica/index.htm; Trans-European Transport Network (TEN-T)//Mobility and Transport. – European Commission. – [Electronic source]//URL: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en

Учитывая тип активов, к которому относятся объекты социальной инфраструктуры, данный Фонд планирует применение инструментария смешанного финансирования, т.е. сочетание грантов, субсидий, гарантий и других финансовых инструментов с привлекаемым частным капиталом. Структура Фонда предполагает создание возможности для обновления и адаптации отдельных финансовых инструментов к постоянно меняющимся рыночным условиям. Агрегируя финансовый капитал, Фонд нацелен на перераспределение инвестиций в социальную инфраструктуру тех стран и регионов ЕС, которые больше всего в ней нуждаются в целях усиления экономического и финансового потенциала страны-реципиента.[274]

Обобщая, хотелось бы сгруппировать рассмотренные основные преимущества и недостатки, присваиваемые инструментарию ГЧП в странах-членах ЕС.

Таблица 3.1.2.

Обзор преимуществ и вероятных рисков, сопутствующих механизмам ГЧП в странах ЕС

Преимущества от ГЧП	**Возможные риски и противоречия**
Объединение нескольких функций (проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация) в одном соглашении позволяет обеспечить долгосрочные выгоды на протяжении всего жизненного цикла проекта.	Вероятность возникновения условий, при которых капитальные расходы полностью обеспечиваются частным партнёром могут: - затруднить и отсрочить достижение финансового закрытия по проекту; - подвергнуть частного партнёра повышенным финансовым рискам. Объединение различных функций в одном контракте требуют более детального подхода к анализу и структурированию самого соглашения, что может привести к задержкам и отсрочить начало реализации проекта. Такие соглашения, носящие долгосрочный характер, могут оказаться н несовместимы с быстрыми темпами

[274] Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. – P. 86. 116 p.

	технологических изменений. Государственный сектор сталкивается с реальными рисками, связанными с приостановкой деятельностью по контракту (следовательно, вероятность заморозки или отмены контракта).
Распределение рисков и ответственности между сторонами (партнёрами-участниками) позволяет эффективнее ими управлять	Влияние переговорных навыков вовлечённых в процесс сторон может привести к неудовлетворительным результатам (коллизия интересов). Вероятность возникновения повторных переговоров и потенциальных государственных обязательств в случае банкротства или дефолта частной компании. Неудовлетворительная статистическая обработка проектных данных может негативным образом отразиться на распределении рисков.
Эффективность по затратам и времени реализации	Причины задержек по проекту могут не зависеть от выбранной формы его реализации (традиционная модель государственных закупок или ГЧП). Операционные расходы на проведение торгов и мониторинг ГЧП-проектов могут привести к увеличению проектной стоимости на 10-20%. Недочёты в планировании могут привести к увеличению стоимости, а, соответственно, выплат публичного партнёра.
Высокие стандарты качества технического обслуживания и эксплуатации	В случае отсутствия автоматической системы (встроенной системы) корректировки/регулирования штрафов, частный партнёр может снизить уровень качества обслуживания объекта соглашения. Высока вероятность снижения эффективности.
Создание комплексной институциональной среды обеспечит поддержку реализации проектов на принципах	В случае отсутствия соответствующей административной основы: стратегий, методологий развития механизма партнёрства, а также законов о ГЧП, возрастает риск сокращения проектных инициатив.

ГЧП	

Источник: составлено автором.

Определяя преимущества механизмов партнёрства, отдельно хотелось бы отметить, что наряду с финансовыми, проекты, реализуемые в рамках ГЧП, характеризуются и нефинансовыми выгодами. Например, экспертами Европейского центра исследований ГЧП (EPEC) выделяются три сопровождающие ГЧП-проекты фактора, которые могут способствовать возникновению нефинансовых преимуществ (*подробнее представленные ниже факторы рассмотрены в Приложении 12*), а именно:

1. Скорость (сроки) реализации проекта;
2. Качество реализации проекта;
3. Социально-экономическая эффективность.[275]

Несомненно, ряд представленных противоречивых факторов, сопровождающих механизмы партнёрства, с одной стороны, доказывают, что данная модель сотрудничества является несовершенным инструментом для достижения всего спектра целей и задач, которые могут быть поставлены государством в рамках реализуемой им социальной политики, в том числе и в части по развитию социальной инфраструктуры.

Намеченная в последние годы в странах ЕС стабилизация и расширение рынка проектных инициатив ГЧП, а также разрабатываемые Еврокомиссией, ЕИБ, Европейской счётной палатой рекомендации по совершенствованию механизмов ГЧП подтверждают, что данная форма полностью не изжила себя, а лишь нуждается в модернизации и разработки альтернативных моделей взаимодействия государства и частного сектора, как, например, создание «гибридных» моделей в Великобритании.

Кроме того, сокращение бюджетных расходов на социальную сферу после финансово-экономических кризисов послужило явной причиной осознания большинством европейских глав государств необходимости в

[275] The Non-Financial Benefits of PPPs. A Review of Concepts and Methodology // European PPP Expertise Centre. 2011. 30 p.

мобилизации долгосрочного частного финансирования в проекты, которые обладают относительно низкой финансовой отдачей в краткосрочной перспективе, но оказывают значительные социальные эффекты. Проделанный анализ позволил выявить, что правительствами стран-членов ЕС механизмы ГЧП не выдвигаются в качестве единственной применимой модели по развитию инфраструктурного сектора социальной сферы, тем не менее, его инструментарий полностью не исключается из программ социально-экономического развития. Модель государственно-частного партнёрства (ГЧП), несмотря на имеющиеся определённый негативный опыт реализации проектов, всё же проявила себя как инновационная форма привлечения ресурсного потенциала частного сектора, продемонстрировав свою полезность в развитии социальной сферы на региональном и местном уровнях.

Глава 3. Особенности финансирования объектов социальной инфраструктуры бизнес-структурами в России

3.1. Специфика становления практики привлечения бизнеса к реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры в России: обзор рынка ГЧП-инициатив

В первом десятилетии XXI в. российское государство взяло курс на построение новой парадигмы «всеобъемлющего развития», максимально соответствующей концепции «государства всеобщего благосостояния». Такая тенденция была связана и с макроэкономическим улучшением, с ростом доходов населения происходившем в докризисные годы – 2000-2007 гг. Таким образом, представленный период отмечен и ростом социальных расходов, в частности на поддержку и развитие систем образования и здравоохранения. Намеченная парадигма развития требовала формирования оптимального для функционирования рыночных механизмов институционального поля, в том числе и социальной политики.

Как отмечается некоторыми экспертами, в частности Канаевой О.А., современная социальная политика России не соотносится ни с одной из ныне существующих моделей. Однако следует отметить, что при сохраняющейся ведущей роли государства в обеспечении социальных обязательств растёт и социальная ответственность частного сектора, его осознание необходимости в развитии социальной сферы с учётом всех факторов устойчивого развития. Такая тенденция позволяет охарактеризовать современную формирующуюся модель социальной политики России как модель «солидарной социальной ответственности».[276]

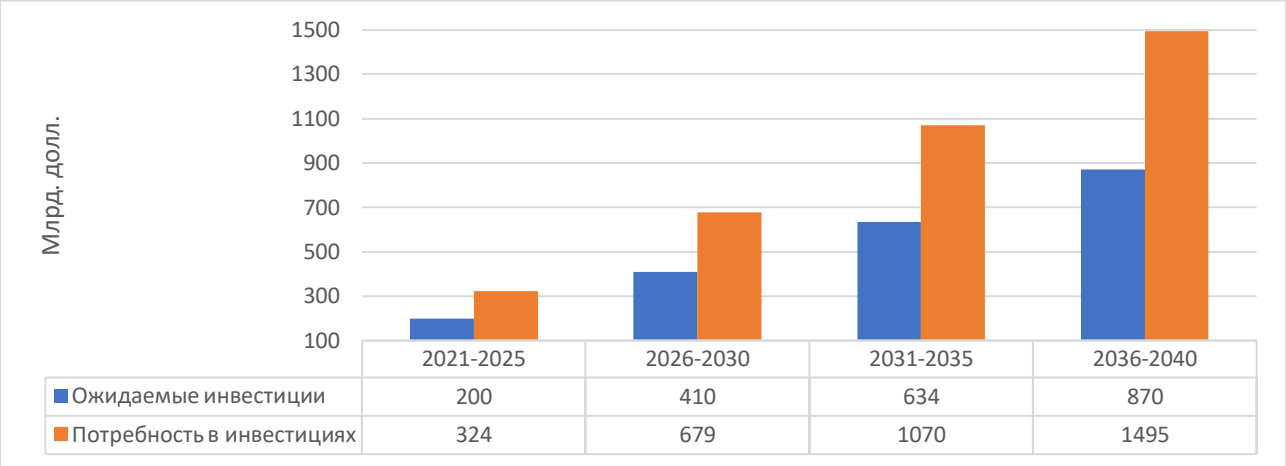
В этой связи важной задачей является формирование инструментария в рамках социальной политики, позволяющего выстраивать эффективное взаимодействие между всеми её ключевыми субъектами, государством, бизнесом и обществом, который также обеспечит и укрепление доверия населения в власти.

В свою очередь, развитие отраслей социальной сферы непосредственным образом связано с обеспеченностью финансирования и эффективностью распределения вкладываемых средств. Неоднородность объектов и многообразие форм собственности осложняет систему финансирования социальной сферы. В России, как и в большинстве стран мира, социальная сфера всё ещё сталкивается с проблемой недофинансирования и недостатком в материальных (физических) активах.

Ранее уже отмечалось, что мировая потребность в инфраструктурных инвестициях постоянно растёт. Такая негативная динамика роста не обошла стороной и инфраструктурный комплекс России. Отмечается, что в ближайшие десятилетия (уже к 2040 г.) Россия войдёт в тройку лидеров после США и Китая по уровню недофинансированности инфраструктуры. Среди ключевых секторов, которые будут испытывать наибольший дефицит в инфраструктурных инвестициях окажутся транспорт, энергетика и отрасли социальной сферы.

[276] Канаева О. А. Социальная политика государства и бизнеса. – М.: Юрайт, 2016. С. 27, 42.

Диаграмма 3.2.1.
Потребность России в инфраструктурных инвестициях до 2040 г., млрд долл. США



	2021-2025	2026-2030	2031-2035	2036-2040
Ожидаемые инвестиции	200	410	634	870
Потребность в инвестициях	324	679	1070	1495

Источник: Система оценки качества и сертификации инфраструктурных проектов (IRIIS)//АНО «Национальный центр ГЧП», ВЭБ РФ, AECOM, 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/0fa/0fa0365072223143604c80079e61f1c8.pdf

К сожалению, в настоящее время в России, несмотря на действующие механизмы взаимодействия государства и бизнеса, *наблюдается отсутствие четко структурированной и логически выстроенной системы инвестиционной поддержки социальной сферы, в частности её инфраструктурных объектов.*

Финансирование социальной сферы и её инфраструктуры в России реализуется за счёт *централизованных и децентрализованных источников.*

Централизованное финансирование осуществляется из создаваемых государством и органами местной власти фондов денежных средств, формирование которых происходит на основе налоговых и страховых поступлений.

Децентрализованные источники, с одной стороны, формируются из расходов населения на предоставляемые платные социальные услуги, например, образовательные, медицинские и др. С другой стороны, децентрализованным считается финансирование, реализуемое частным сектором, а также институциональными инвесторами и некоммерческими

организациями, в частности пенсионными фондами, банками развития, благотворительными фондами и иными организациями.[277]

Здесь стоит отметить, что современное финансирование социальной сферы развивается в сторону своей коммерциализации, т.е. формируется инструментарий внебюджетного финансирования. Кроме того, можно наблюдать и усиление целевой направленности системы бюджетного финансирования в отношении приоритетных направлений социальной сферы, а также стремление государства к созданию необходимых условий для применения альтернативных способов инвестирования рассматриваемого сектора.

Прежде, чем рассматривать роль и значение частного финансирования материальных активов социальной сферы целесообразным является проанализировать инвестиционные возможности государственного сектора в обеспечении развития социальной инфраструктуры.

На текущий момент государственный бюджет представляет собой один из главных каналов финансирования социальной инфраструктуры, в частности объектов образования и здравоохранения. На федеральном уровне бюджетные ассигнования на социальную инфраструктуру распределяются в соответствии с Федеральным Законом «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». В среднем на социальную сферу приходится около 26% от общих бюджетных расходов.[278] Тем не менее, финансирование ряда других отраслей, например, сфер национальной обороны (~14,6%) или правоохранительной деятельности (~12%), заметно

[277] Стыров М.М. Проблемы и перспективы финансирования социальной сферы в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 5(29). – 2013. – с. 1696-186.

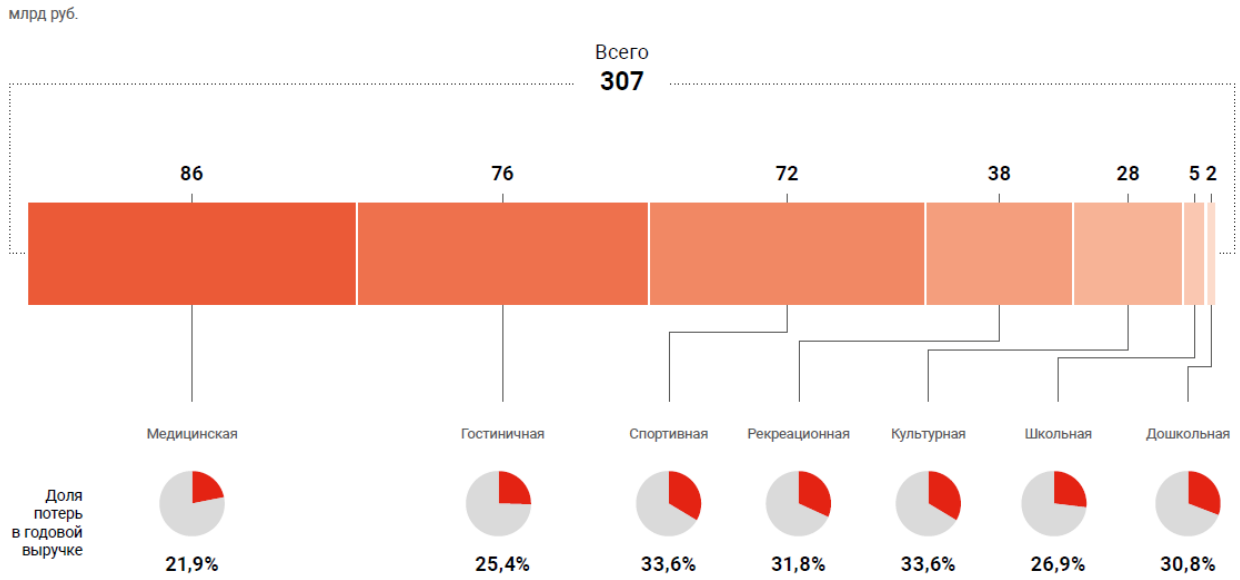
[278] Федеральный закон от 06.12.2021 N 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»// Консультант Плюс. – [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402647/; Бюджет для граждан. К ФЗ о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов// Министерство финансов Российской Федерации. – Москва, 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2021/12/main/Budzhet_dlya_grazhdan.pdf

превалирует над секторами социальной сферы, в частности, образования (~5%), здравоохранения (~5%) и др.[279]

Стоит отметить, что 2021 г. продемонстрировал увеличение объёма расходов федерального и регионального бюджетов на развитие инфраструктурного комплекса примерно до 4 трлн руб., что на 10%-15% выше за аналогичные периоды 2020 г. и 2019 г. Отраслевой срез показывает значительное увеличение бюджетных ассигнований на транспортную и социальную инфраструктуру, в частности на здравоохранение – расходы федерального бюджета увеличились до 17,5 млрд руб. и до 45,4 млрд руб. возросли траты регионов.[280]

Положительная динамика по расходам в первую очередь объясняется необходимой поддержкой стратегически значимой инфраструктуры для развития экономики в кризисной ситуации, вызванной распространением новой коронавирусной инфекцией (COVID-19). Здесь можно сказать, что в условиях эпидемиологической обстановки потери в выручке компаний инфраструктурного сектора составили около 2 трлн руб. При этом порядка 90% от общего объёма потерь, что в стоимостном выражении составляет 1,8 трлн руб., приходится на транспортную и *социальную инфраструктуру*.[281]

[279] Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов (информационно-аналитический материал)//Информационно-аналитическое управление. – 2021.
[280] Инвестиции в инфраструктуру: как менялись вложения в строительство в первой половине 2021-го?//Аналитический обзор. – InfraONE Research, 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_weekly_15_63_31082021.pdf
[281] Инфраструктура и пандемия. Сценарии потерь и восстановления отрасли//Аналитический обзор. – InfraONE Research, 2020.



Источник: Инфраструктура и пандемия. Сценарии потерь и восстановления отрасли//Аналитический обзор. – InfraONE Research, 2020.

Рис. 3.2.1. Распределение потерь в социальной инфраструктуре

По этой причине, основной акцент делается на вложениях в инфраструктуру автотранспортной сферы, здравоохранения, ЖКХ и пр. Тем не менее, такие отрасли социальной сферы, как образование, спорт, культура, оказались за пределами бюджетной повестки государства в этот период.

Однако в долгосрочной перспективе восстановления экономической ситуации становится актуальным вопрос о развитии других отраслей социальной сферы. Конечно, при самом оптимистичном сценарии развития, если темпы расходов на инфраструктуру сохранятся, по мнению экспертов “InfraONE Research”, на конец 2021 г. в инфраструктуру вложили примерно 2,5 трлн руб.[282] Конечно, данная сумма выше изначально заложенной в бюджет. Тем не менее, она всё равно не поможет решить расширяющийся инфраструктурный дефицит.

Поэтому в современных условиях, вследствие нестабильного положения российской экономики, в свете бюджетного дефицита, российское государство, органы местной власти также, как и зарубежные

[282] Инвестиции в инфраструктуру: как менялись вложения в строительство в первой половине 2021-го?//Аналитический обзор. – InfraONE Research, 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_weekly_15_63_31082021.pdf

коллеги, стремятся к привлечению дополнительных источников финансирования посредством сотрудничества с частным сектором.

В тоже время, по экспертным оценкам Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ) и Росстата российская социальная инфраструктура обладает довольно неплохими инвестиционными возможностями. В частности отмечается, что прогнозируемые к 2030 г. инфраструктурные разрывы в социальной сфере будут составлять 15 трлн. руб., а финансовые возможности для их покрытия – 16,5 трлн. руб.[283] Согласно данным Агентства стратегических инициатив (АСИ) для покрытия имеющейся потребности в инфраструктурных инвестициях в социальную сферу необходимо 500 млрд. руб. ежегодно. По этой причине подчёркивается необходимость привлечения частных организаций для реализации инвестиционных проектов в социальной сфере.[284]

Текущее положение социальной сферы подталкивает к необходимости реализации проектов с привлечением внебюджетного финансирования, в рамках которых предусмотрена не только модернизация существующих типов материальных активов, но и строительство новых, наряду с передачей управленческих функций частному сектору в имущественном секторе.

Доля частного капитала в общем объёме расходов за несколько лет сократилась с 29% до 27%.[285] Однако по экспертным оценкам, дополнительная минимальная потребность инфраструктуры (в том числе и социальной) в инвестициях на 2021 г. составляла 3,4 трлн руб., в то время как для ускоренного развития экономики требуется 7,2 трлн руб.[286] По данным

[283] Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применение механизмов ГЧП в РФ. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП 2017-2018 гг. // Национальный центр ГЧП. 2018. 80 с.

[284] Дефицит финансирования социальной инфраструктуры в РФ составляет 200 млрд. рублей в год // Агентство стратегических инициатив, 2019. – [Электронный ресурс] // URL: https://asi.ru/news/102645/

[285] «Инвестиции в инфраструктуру»//Аналитический обзор «InfraONE Research», 2020. –[Электронный ресурс]//URL:https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/investitsii_v_infrastrukturu_2020_infraone_research.pdf

[286] «Инвестиции в инфраструктуру»//Аналитический обзор «InfraONE Research», 2020. –[Электронный ресурс]//URL:https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/investitsii_v_infrastrukturu_2020_infraone_research.pdf

Федеральной службы государственной статистики показатель износа основных фондов общественной инфраструктуры довольно высокий и находится в среднем на уровне 47,3%. Причём в отраслевом разрезе максимальная степень износа приходится на транспортную отрасль порядка 56% и на социальный сектор – около 47% соответственно. Показатель износа по отрасли жилищно-коммунального хозяйства варьируется в диапазоне примерно от 41% до 45%.[287]

По прогнозам «InfraONE», до 2025 г. объёмы бюджетных ассигнований в социальную инфраструктуру могут возрасти до 2,7 трлн руб. Тем не менее, выше отмечалось что простое увеличение объёмов финансирования не является гарантией успеха реализуемых проектных инициатив. Важным фактором является эффективность использования выделяемых средств. А для успешной реализации масштабных задач, поставленных ОГВ в отношении развития социальной сферы (например, модернизация инфраструктуры первичного медицинского звена, создание порядка 1,2 млн мест в школах, устранения нехватки мест в детских садах, строительство новых университетских кампусов), не представляется возможным обойтись без привлечения частных ресурсов. Кроме того, учитывая государственное финансирование общий объём инвестиций инфраструктуру достиг 5,9% ВВП, что в реальном выражении составляло 5,7 трлн. руб., такой суммы недостаточно, чтобы покрыть минимальную инфраструктурную потребность страны.

В этой связи, государству приходится искать новые подходы к развитию инфраструктурного комплекса. Здесь стоит отметить, что начиная с 2019 г. все приоритетные инициативы по улучшению жизни граждан и развитию инфраструктуры страны, в т.ч. социальной, объединены в 13 национальных проектов, сформированные в рамках Указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период

[287] Степень износа основных фондов в РФ на конец года (обновлено 22.11.2018) // Эффективность экономики России. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/ (Дата обращения: 08.05.2019)

до 2024 года» и обновлённые Указом Президента РФ от 21 июля 2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».[288][289]

Рассматривая «социальную часть» указа, следует обратить внимание в первую очередь на такие национальные проекты, как «Образование» и «Здравоохранение», как приоритетные сферы составляющие основу формирования человеческого капитала.

Отмечается, что по национальному проекту «Образование» на ближайшие 3 года (до 2023 г.) не планируется увеличение совокупной статьи расходов более, чем на 500-560 млрд руб. Тем не менее, такая тенденция не может быть соотнесена с планами Министерства просвещения РФ до 2025 г. организовать строительство 1910 школ на 1,2 млн мест для учеников.[290] Согласно аналитическому обзору «InfraONE Research», для достижения такой масштабной задачи может потребоваться вложения в объёме более 1,2 трлн руб., а учитывая текущие темпы финансирования сроки реализации плана могут заметно увеличиться до 7 лет (т.е. до 2028 г.). Кроме того, нацпроект не ограничивается лишь школьной инфраструктурой. Следует учитывать финансирование развития инфраструктуры высших учебных заведений и дошкольного образования (детских садов).[291]

Несмотря на то, что нацпроект «Здравоохранение» занял лидирующую позицию по исполнению бюджета (около 60% бюджетных расходов было направлено на реализацию запланированных мер), ситуация с

[288] 21 июля 2020 г. опубликован новый Указ Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», согласно которому ранее сформулированные 9 целей развития были перегруппированы в 5 основных, а также продлён срок реализации национальных проектов. – [Электронный ресурс]//URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012

[289] Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» от 07.05.2018 // Сайт Президент России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/57425 (Дата обращения: 09.05.2019)

[290] В 2021 году стартует проект по строительству школ на 1 миллион 200 тысяч новых мест//Минпросвещения России. – [Электронный ресур]//URL: https://edu.gov.ru/press/3316/v-2021-godu-startuet-proekt-po-stroitelstvu-shkol-na-1-million-200-tysyach-novyh-mest/

[291] Инфраструкутра 2025: вызовы и перспективы// Аналитический обзор. InfraONE Research. С. 54-61 – [Электронный ресурс]//URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_infrastructure_2025_challenges_and_prospects.pdf

распространением вируса COVID-19 лишь подтвердила потребность в расширении спектра социальных услуг, в частности медицинских учреждений, которые требуют модернизации, внедрения дорогостоящего оборудования, а также увеличения заработных плат сотрудников. Общие расходы по нацпроекту «Здравоохранение» в течение 3-х лет тоже попадут под сокращение, прогнозируется что они будут ниже на 4%, по сравнению с запланированными в период до пандемии.[292]

Исходя из выше представленных тенденций, реализация стратегических задач, поставленных Правительством невозможна исключительно за счёт государственных ресурсов. Разрешить данную ситуацию, сняв нагрузку с государственного бюджета, вполне могло бы помочь частное финансирование. Экспертами Национального центра ГЧП, а также аналитического агентства «InfraONE» отмечается, что сферы образования и здравоохранения могут эффективно использовать возможности инструментария ГЧП. Для государства поддержка инвесторов становится необходимой при реализации выдвинутых проектных инициатив.

Так, например, было заявлено, что в организации строительства школьной инфраструктуры будут участвовать ПАО «Сбербанк» и государственная корпорация ВЭБ. РФ, которые не только привлекут денежные средства в объёме 300 млрд руб., но и помогут структурировать проекты на условиях механизма партнёрства (ГЧП). Для целей развития объектов образовательной инфраструктуры планирует привлечь и Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ).

Участие инвесторов не ограничится лишь инфраструктурой образования. Крупные проекты в отрасли здравоохранения, чья совокупная стоимость будет превышать 3-5 млрд руб. будут реализовываться в ГЧП-формате. На рынке игроков уже сформированы потенциальные участники,

---

[292] Мурашко: на программу модернизации инфекционной службы будет направлено около 200 млрд рублей//VADEMECUM – деловой журнал об индустрии здравоохранения. – [Электронный ресурс]//URL: https://vademec.ru/news/2021/04/27/murashko-na-programmu-modernizatsii-infektsionnoy-sluzhby-budet-napravleno-okolo-200-mlrd-rubley/

среди которых можно выделить, например, ООО «Седьмая концессионная компания» (входит в Группу «ВИС»), ГК «МедИнвестГрупп», структуру АФК «Система» и др.[293]

Несомненно, реализация такого рода инфраструктурных проектов в формате ГЧП зависит от уровня готовности субъектов РФ, наличие компетентных специалистов, способных структурировать такие комплексные ГЧП-инициативы. Опыт заключения ГЧП-инициатив, в частности в классическом формате концессий в медицинской отрасли, сформирован в 15 российских субъектах. Несмотря на это наблюдается положительная динамика роста численности регионов готовых к реализации проектов на принципах ГЧП. Например, прогнозируется, что к 2023 г. количество субъектов может возрасти до 25. В контексте развития школьной инфраструктуры, следует отметить, что планируется запуск проектных инициатив в Пермском и Приморском краях, Нижегородской, Челябинской и Иркутской областях, и уже запущен проект в Ханты-Мансийском автономном округе.[294]

Ранее в работе отмечалось, что на сегодняшний день распространённым трендом на рынке инфраструктурных инвестиций является финансирование объектов, направленных на обеспечение устойчивого развития, которое достигается путём повышения качества реализации инфраструктурных проектов, тем самым обеспечивается и инвестиционная привлекательность последних.

Вследствие расширения и углубления такой тенденции, на мировом инфраструктурном рынке произошли значительные изменения среди новых подходов к развитию инфраструктуры, были разработаны и внедрены шесть

[293] Инфраструкутра 2025: вызовы и перспективы// Аналитический обзор. InfraONE Research. С. 54-61 – [Электронный ресурс]//URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_infrastructure_2025_challenges_and_prospects.pdf

[294] Инфраструкутра 2025: вызовы и перспективы// Аналитический обзор. InfraONE Research. С. 54-61 – [Электронный ресурс]//URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_infrastructure_2025_challenges_and_prospects.pdf

Принципов качественных инфраструктурных инвестиций (Quality Infrastructure Investments Principles, QII). Охватывающие различные аспекты, характерные для этапов жизненного цикла проекта, Принципы QII определяют формат устойчивости и привлекательности для инфраструктурных проектов. При этом, не являясь практическим руководством по оценке проектов, она являются рамочной конструкцией, используя которую страны вырабатывают свою персональную методологию оценки проектных инициатив.

В этой связи, хотелось бы выделить и Россию, которая не является здесь «звеном» отстающим, а напротив, на основе зарубежных практических инструментов оценки качества инфраструктурных проектов CEEQUAL, Envision и Infrastructure Sustainability, а также Принципов QII и ЦУР ООН разработала систему оценки качества и устойчивости инфраструктурных проектов IRIIS (“Impact and Responsible Investing for Infrastructure Sustainability”), в рамках которой проводится оценка качества инфраструктурных проектов по трём ключевым направлениям: «Экономика и управление», «Качество жизни», а также «Экология и климат».[295]

Согласно экспертной оценке, в частности Всемирного банка, государственной корпорации ВЭБ. РФ и Национального центра ГЧП, имплементация системы IRIIS может обеспечить ежегодный приток иностранных инвестиций в объёме 2,6 млрд долл. США. Более того, данная система позволит учитывать различные риски, в частности экономическо-управленческие, экологические и социальные, которые могут возникать при реализации трансграничных проектов. [296]

---

[295] Система оценки и сертификации инфраструктурных проектов IRIIS//АНО «Национальный Центр ГЧП» – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/0fa/0fa0365072223143604c80079e61f1c8.pdf

[296] Международная ассоциация инвесторов: внедрение системы IRIIS станет рестартом привлечения иностранных инвестиций в Россию//Раздел «Новости», 2021. – АНО «Национальный Центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/mezhdunarodnaya-assotsiatsiya-investorov-vnedrenie-sistemy-iriis-stanet-restartom-privlecheniya-inos/; Распространение системы IRIIS позволит минимизировать риски в трансграничных проектах//Раздел «Новости», 2021. – АНО «Национальный Центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/rasprostranenie-sistemy-iriis-pozvolit-minimizirovat-riski-v-transgranichnykh-proektakh/

Такие тенденции свидетельствуют об активном привлечении негосударственных инвестиций, а также развитии в России, наряду с зарубежной практикой, альтернативных (децентрализованных) методов финансирования инвестиционных процессов в социальной инфраструктуре в формате государственно-частного партнёрства (ГЧП).

Наряду с механизмами партнёрства стоит упомянуть и про рассматриваемые в выше представленных главах, альтернативные формы привлечения частного сектора в развитие социальной сферы. Стоит отметить, что в отличие от большинства стран Европы и США, в России до настоящего времени не уделялось достаточного внимания развитию и поддержки механизмов социального предпринимательства, а рынок социального инвестирования и СОИ, включающего в себя ESG-критерии, только начинает развиваться. В частности, в российской практике до 2019 г. отсутствовало универсальное единообразное определение социального предпринимательства. В связи с чем, очень часто возникала путаница данной формы организации деятельности с КСО и оказанием различного рода социальных услуг. Чёткое оформление данного понятия произошло уже после вступления в силу закона от 26 июля 2019 г. N 245-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»». В частности, были введены понятия «социальное предпринимательство» и «социальное предприятие», а также сформулированы критерии, по которым предприятие может быть признано социальным.[297]

По данным Фонда региональных социальных программ «Наше будущее», деятельность которого направлена на развитие социального предпринимательства и поддержку социальных предпринимателей, *на 2020 г.*

[297] «Подписан закон о социальном предпринимательстве»//Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ – 2019. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.garant.ru/news/1285049/

статус «социальное предприятие» был присвоен 1197 организациям.[298] В то же время, по результатам мониторинга, проведённого Советом Федерации, доля социальных предприятий в секторе МСП в России составляет менее 1%. В 22 регионах зарегистрировано менее 20 социальных предприятий, а в 13 субъектах России не было зарегистрировано ни одного социального предприятия.[299]

Из числа зарегистрированных социальных предприятий на 19% приходится работа в области дополнительного образования и дошкольного образования, 10% ведут деятельность в области физической культуры, спорта и оздоровления. Кроме того, такие предприятия (7%) оказывают услуги в сфере здравоохранения и другие 10% предоставляют услуги по дневному уходу за детьми. Помимо рассмотренных направлений деятельности зарегистрированные социальные предприятия осуществляют работу в области творчества и искусства (5%), отдыха и развлечений (4%).[300] Тем не менее, обращая внимание на сферы реализации данной формы, как и в зарубежной практике можно обнаружить, что их деятельность сфокусирована в области оказания услуг, которые не связаны с созданием объектов инфраструктуры. По этой причине в продолжении анализа российской специфики участия частного сектора в финансировании проектов по развитию социальной инфраструктуры будет рассмотрен в наибольшей степени актуальный инструмент, такой как государственно-частное партнёрство.

Длительный период времени реализация механизмов ГЧП в России, по сравнению с рынком развитого мира, в частности с Великобританией, США,

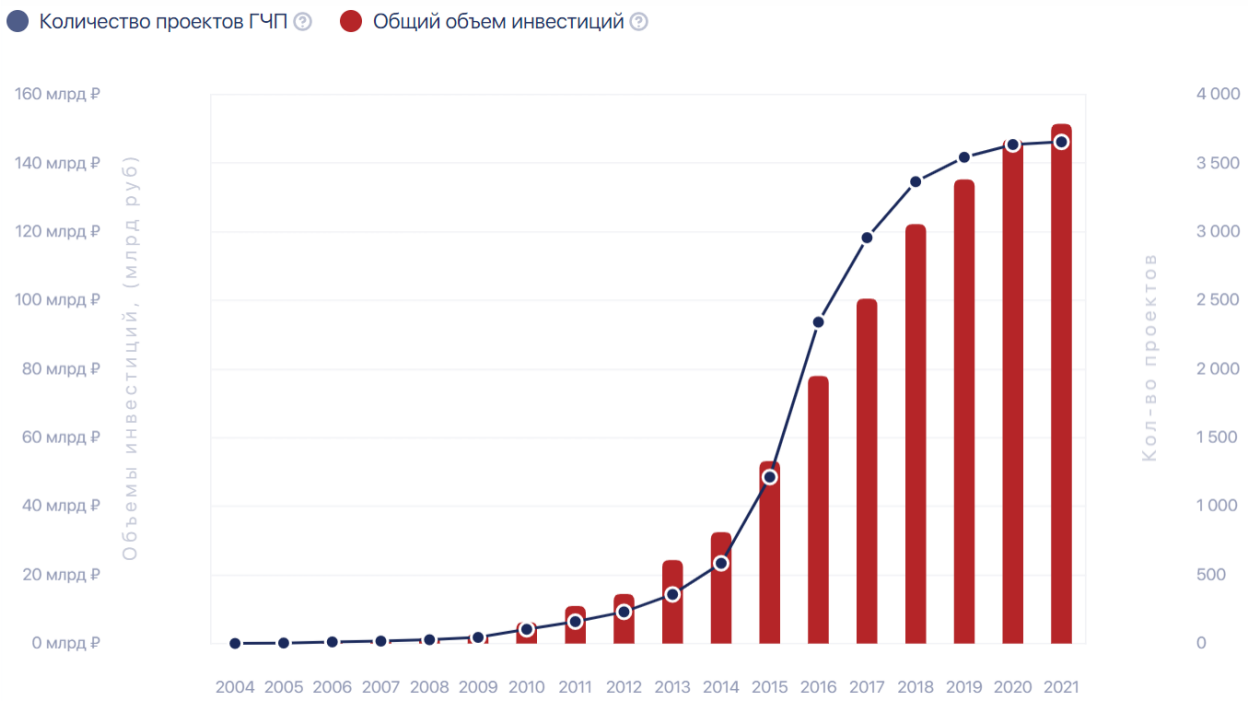
---

[298] Почти 1200 субъектов МСП получили статус «социальное предприятие»//Информационный портал «Новый бизнес»//Фонд «Наше будущее», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: http://nb-forum.ru/news/pochti-1200-subektov-msp-poluchili-status-sotsialnoe-predpriyatie

[299] В Совете Федерации обсудили вопросы развития социального предпринимательства в регионах//Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 2020. – [Электронный ресурс]//URL:http://council.gov.ru/events/committees/121667/

[300] Почти 1200 субъектов МСП получили статус «социальное предприятие»//Информационный портал «Новый бизнес»//Фонд «Наше будущее», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: http://nb-forum.ru/news/pochti-1200-subektov-msp-poluchili-status-sotsialnoe-predpriyatie

ЕС, носила лишь эпизодический характер. Однако, начиная уже с 2005 г. (после вступления в силу ФЗ №115 «О концессионных соглашениях») количество проектных инициатив стало заметным образом увеличиваться.



Источник: Платформа поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА» – [Электронный ресурс]//URL: https://rosinfra.ru/digest/market

Рис. 3.2.2. Рынок реализуемых ГЧП-проектов в России за период 2004-2021 гг.

Несмотря на существующую тенденцию в снижении общего объёма бюджетных расходов на инфраструктурные отрасли, наблюдается положительная динамика в отношении количества инфраструктурных проектов, реализуемые на принципах ГЧП. На протяжении последних пяти лет наблюдался стабильный рост российского рынка инфраструктурных инвестиций, в частности ГЧП-проектов. С одной стороны, такая тенденция связана с созданием и укреплением институциональной, нормативно-правовой среды, а с другой, с совершенствованием опыта реализации инфраструктурных проектов на принципах партнёрства.[301]

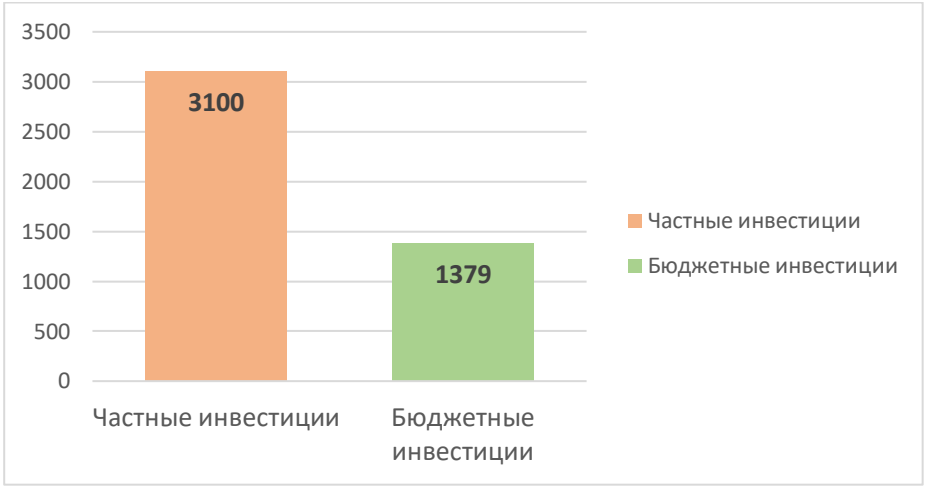
В целом на сегодняшний день в России реализуются 3 562 ГЧП-проектов с совокупным объёмом инвестиций (обязательств публичной и частной стороны) примерно 4,7 трлн руб., из которых 71% – 3,4 трлн руб.

[301] Рынок ГЧП в России//Платформа поддержки ГЧП-проектов «РОСИНФРА». – [Электронный ресурс]//URL: https://rosinfra.ru/digest/market

приходится на частный сектор. Совокупная стоимость ГЧП-проектов, по данным исследования Национального Центра ГЧП, составляет 44% от общих запланированных (в 2018 г.) в рамках нацпроектов затрат на инфраструктуру.

Диаграмма 3.2.2

Соотношение бюджетных и частных инвестиций в ГЧП-проектах



Источник: Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП. Как кредитные рейтинги помогут привлечь новых игроков?//Исследование Аналитического кредитного рейтингового агентства (АКРА) и АНО «Национального Центра ГЧП», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/5bc/5bce45c998ac1df24ab1d4a7c6762023.pdf

Здесь стоит отметить, что социальная сфера по реализации в ней ГЧП-проектов занимает третье место по масштабу привлекаемых инвестиций, доля от совокупного объёма которых составляет 8%. В 2021 г. первенство в рейтинге аккумулирования инвестиций занимает транспортный сектор, который составляет более половины (~60%) от общего объёма. За ним следует инфраструктура коммунально-энергетического сектора порядка 20%. Однако стоит отметить, что в 2021 г. совокупный объём инвестиций между данными отраслями был разделён практически поровну: транспорт – 47%, а отрасль ЖКХ – 45%. Оставшаяся доля инвестиций в 13% приходится на прочие отрасли инфраструктуры, среди которых можно выделить жилищное строительство, благоустройство, оборону и безопасность, сельскохозяйственный и IT-сектор.

Диаграмма 3.2.3

Рынок ГЧП: отраслевое распределение инвестиций



Источник: составлено автором на основе аналитического обзора «Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП. Аналитический обзор 2021»// АНО «Национальный Центр ГЧП», 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/analitika/razvitie-rynka-infrastruktury/

Реализация инфраструктурных проектов с участием бюджетных средств на принципах партнёрства в России возможна с использованием различных организационно-правовых форм. Условно существующие механизмы можно разделить на три ключевые группы:

Таблица 3.2.1

Форма привлечение инвестора на принципах ГЧП

№	Возможные формы реализации ГЧП в России с учётом нормативно-правовой базы их регулирующей.	
1.	Концессионные соглашения	в соответствии с ФЗ № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»
2.	Соглашения о ГЧП/МЧП	на основе ФЗ № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве…» и в рамках регионального законодательства о ГЧП
3.	Квази-ГЧП, иначе нормативно закреплённые договорные модели, обладающие	– контракт жизненного цикла (КЖЦ) (в рамках ФЗ № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг…»); – долгосрочные инвестиционные

	признаками ГЧП	соглашения (в рамках ФЗ № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Положения о закупках соответствующих юридических лиц»); – арендные договоры с инвестиционными обязательствами (на основе Гражданского кодекса РФ, ФЗ №135-ФЗ «О защите конкуренции», региональные правовые акты); – сервисные контракты (контракты на обслуживание, эксплуатацию, управление); – корпоративные ГЧП, при использовании которой основные принципы долгосрочного партнерства зафиксированы в акционерных соглашениях или иных договорах; – офсетная закупка.

Источник: составлено автором на основе данных АНО «Национального центра ГЧП» и платформы поддержки РОСИНФРА. – [Электронный ресурс]//URL: https://rosinfra.ru/digest/market

Несомненно, основной формой реализации проектов ГЧП остаётся концессия. В России накопительным итогом в 2021 г. в рамках концессионного соглашения реализуется 2790 проектов, что составляет 97% от общего количества ГЧП-проектов, совокупной стоимостью более 2,3 трлн. руб.[302]

По данным за 2020 г. в области социальной инфраструктуры в формате концессионных соглашений реализуется 21 проект с совокупным объёмом инвестиций в 49,4 млрд руб. Здесь стоит отметить, больший объём инвестиций в социальной сфере порядка 39% приходится на проекты отрасли здравоохранения, в то время, как по числу проектных инициатив лидером является отрасль культуры и отдыха (38%).[303] А по данным АНО

[302] Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП. Аналитический обзор 2021»// АНО «Национальный Центр ГЧП», 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/analitika/razvitie-rynka-infrastruktury/

[303] «О развитии государственно-частного партнёрства в Российской Федерации»// Информационно-аналитический обзор//Министерство экономического развития Российской Федерации, 2020.

«Национального центра ГЧП», в июле 2021 г. уже поданы 3 частные концессионные инициативы на строительство и эксплуатацию общеобразовательных учреждений.

Распространённость концессионной формы в России, в первую очередь объясняется проработанностью нормативно-правовой базы, сформировавшимся опытом реализации проектных инициатив, а также уже понятными правилами организации деятельности в рамках таких соглашений для всех его участников.

В рамках соглашений ГЧП/МЧП по ФЗ № 224-ФЗ по данным за 2020 г. реализуется 28 проектов с совокупным объёмом инвестиций 257,5 млрд руб., из которых частные составляют 243,6 млрд руб. Стоит отметить, что из общего числа проектов ГЧП/МЧП 21 (из которых 20 проектов преимущественно в социальной сфере) реализуется за счёт механизма частной инициативы, что подтверждает заинтересованность бизнеса в таких проектах.[304]

Активнее всего в формате соглашений ГЧП/МЧП на текущем этапе обеспечивается социальная сфера, в частности образование, где по данным АНО «Национального центра ГЧП» реализуется 15 проектов. Например, крупным проектом общей стоимостью 899,9 млн руб. является создание школы на 550 человек в Республике Саха (Якутия). Ямало-Ненецкий автономный округ является лидером в реализации соглашений ГЧП/МЧП в секторе дошкольного образования.

Здесь стоит отметить, что в 2021 г. было принято решение относительно запуска новой крупномасштабной программы по созданию новых школ. Ключевыми участниками здесь выступают Министерство просвещения РФ, ПАО «Сбербанк», а также ВЭБ РФ, обязующийся предоставить 30% от совокупного объёма внебюджетных средств на реализацию проектов. Для реализации представленной инициативы была создана новая структура ООО

[304] Как за 5 лет изменился федеральный закон о ГЧП и сколько проектов удалось запустить.//Раздел «Новости». – 2020. – АНО «Национальный центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/kak-za-5-let-izmenilsya-federalnyy-zakon-o-gchp-i-skolko-proektov-udalos-zapustit/

«ПроШкола», выступающая в качестве концессионера. Субъектам и муниципальным образованиям предоставлена возможность заключать с ней концессионные соглашения без проведения конкурса.[305]

В отрасли здравоохранения заявлено 3 проекта. В этом секторе крупнейшим по объёму инвестиций является проект по строительству, финансированию и техническому обслуживанию объектов для оказания первичной медико-санитарной помощи в городе Новосибирске общей стоимостью в 8,9 млрд руб.[306]

Конечно, соглашения ГЧП предусматривают не только создание и реконструкцию детских садов, школ, больниц, но также и реализацию проектов в других отраслях социальной сферы, в частности, строительство спортивных, санаторно-оздоровительных и культурных комплексов. Здесь снова можно выделить Якутию и проект по созданию и эксплуатации «Государственной филармонии и Арктического центра эпоса и искусств в Якутии» общей стоимостью в 9,9 млрд руб.[307]

В отличных от классических форм ГЧП, реализуются 657 проектных инициатив с совокупным объёмом инвестиций около 1,7 трлн руб. Причем на проекты в квази-ГЧП формате приходится порядка 40% общего объёма привлекаемых на рынок инвестиций. В данном сегменте, наиболее популярной сферой реализации такого рода проектов (около 40%) является социальная.[308] По форме реализации в лидерах находится договор аренды с инвестиционными обязательства – 71 проект.

Текущая ситуация показывает, что сфера здравоохранения является наиболее динамичной с точки зрения привлечения частного сектора на

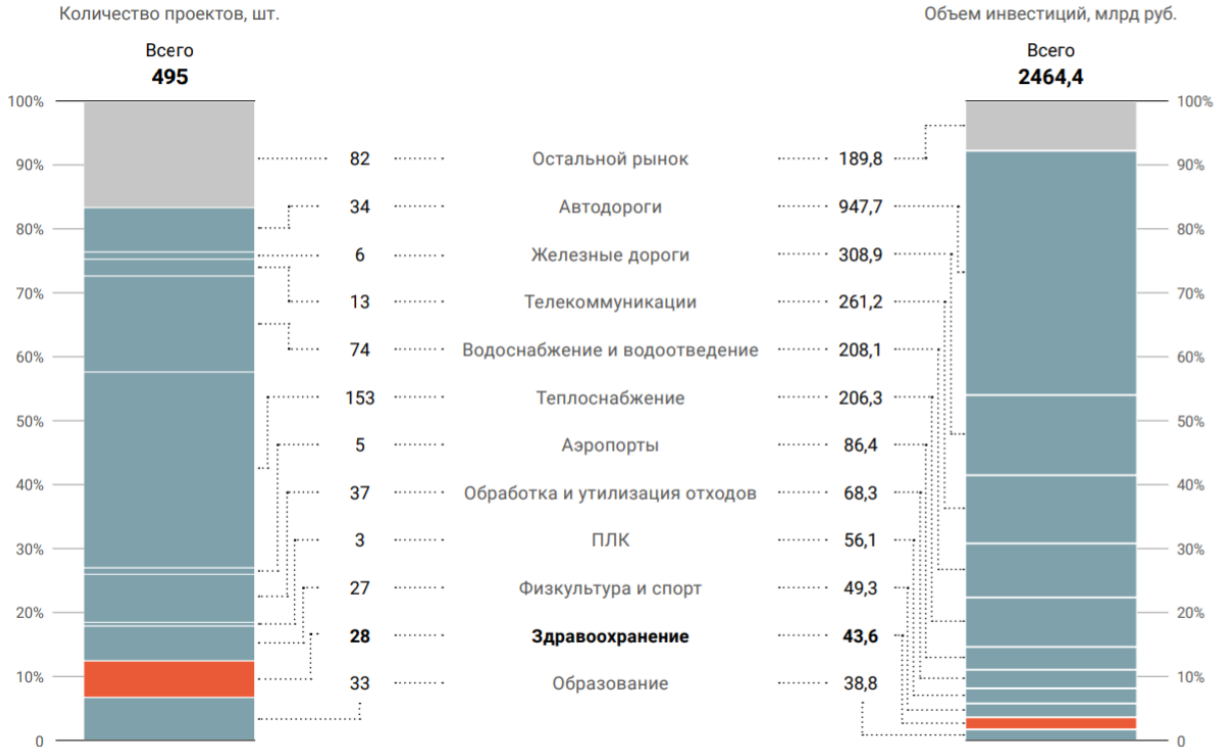
[305] Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП. Аналитический обзор 2021»// АНО «Национальный Центр ГЧП», 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/analitika/razvitie-rynka-infrastruktury/

[306] Строительство, финансирование и техническое обслуживание объектов для оказания первичной медико-санитарной помощи в городе Новосибирске//Платформа поддержки инфраструктурных проектов РОСИНФРА – [Электронный ресурс]//URL: https://rosinfra.ru/project/full-project/stroitelstvo-finansirovanie-i-tehniceskoe-obsluzivanie-obektov-dla-okazania-pervicnoj-mediko-sanitarnoj-pomosi-v-gorode-novosibirske

[307] Создание и эксплуатация «Государственной филармонии и Арктического центра эпоса и искусств в Якутии» //Платформа поддержки инфраструктурных проектов РОСИНФРА – [Электронный ресурс]//URL: https://rosinfra.ru/project/full-project/sozdanie-i-ekspluatacia-obektov-kultury-gosudarstvennaa-filarmonia-akutii-i-arkticeskij-centr-eposa-i-iskusstv-v-respublike-saha-akutia

[308] Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2020. Аналитический обзор//АНО «Национальный центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/e5e/e5ec76f7879f853cf317801126597102.pdf

принципах ГЧП. Согласно данным платформы поддержки ГЧП «РОСИНФРА» на период 2020 г. в России в сфере здравоохранения реализуется 155 ГЧП-проектов с совокупным объёмом инвестиций в 154,9 млрд руб., из которых 70% (в стоимостном выражении – 117,9 млрд руб.) составляют частные.[309] Более 70 проектов направлены на организацию высокотехнологичной медицинской помощи, например, проекты по строительству специализированных учреждений в таких сферах, как ядерная медицина, офтальмология, реабилитация, диализ.[310]



Источник:

Рис. 3.2.3. Доля и структура концессий и ГЧП на инфраструктурном рынке России (по состоянию на конец июля 2021 г.)

Стоит отметить, что на рынке ГЧП в отрасли здравоохранения в целом наблюдаются положительные тенденции, о чем свидетельствуют

[309] «Деньги в медицину: насколько активно бизнес участвует в ГЧП-проектах в сфере здравоохранения»//Национальный центр государственно-частного партнёрства. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/dengi-v-meditsinu-naskolko-aktivno-biznes-uchastvuet-v-gchp-proektakh-v-sfere-zdravookhraneniya-i-sa/

[310] Минздрав России и Национальный Центр ГЧП намерены стимулировать применение ГЧП в сфере здравоохранения//Раздел «Новости», 2021. – АНО «Национальный центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/minzdrav-rossii-i-natsionalnyy-tsentr-gchp-namereny-stimulirovat-primenenie-gchp-v-sfere-zdravookhra/

соответствующие данные. Так, динамика за прошедшие несколько лет за период 2018-2020 гг. демонстрирует увеличение числа заключённых соглашений в 1,5 раза – с 13 до 19 проектов, наряду с ростом их общей капиталоёмкости на 18,9 млрд руб. – с 22,5 до 41,4 млрд руб. Такая тенденция объясняется экспертами Национального центра ГЧП увеличением совокупной стоимости проектных инициатив, а также расширением спектра применимых форм ГЧП, например, переход с обычного договора аренды с инвестиционными обязательствами на концессионные соглашения, договоры о ГЧП/МЧП по ФЗ №-224.[311]

На конец июля 2021 г. уже подписано 28 концессий и соглашений о ГЧП/МЧП совокупной стоимостью 43,6 млрд руб. Доля российского ГЧП-рынка в сфере здравоохранения занимает довольно весомое положение, составляя 5,7% по числу проектных инициатив стоимостью более 100 млн руб., несмотря на то, что их опережают инициативы в области ЖКХ и транспорта. Более того, в рейтинге топ-100 наиболее перспективных и капиталоёмких ГЧП инициатив лидирующие позиции заняли проекты сферы здравоохранения – 20 проектов с совокупной стоимостью 129,8 млрд руб.[312]

Здесь следует отметить, что проекты по развитию инфраструктуры здравоохранения активно реализуются на региональном уровне. Например, на 2021 г. более 50% от общего числа проектов были запущены в Приволжском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, а инвестиции в них составили 55% от стоимости всех проектов в здравоохранении.[313] Несмотря на то, что лидером по числу проектов остаётся коммунально-энергетическая сфера с общим показателем в 2678

[311] «Деньги в медицину: насколько активно бизнес участвует в ГЧП-проектах в сфере здравоохранения»//Национальный центр государственно-частного партнёрства. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/dengi-v-meditsinu-naskolko-aktivno-biznes-uchastvuet-v-gchp-proektakh-v-sfere-zdravookhraneniya-i-sa/

[312] Медицинская инфраструктура: состояние и тренды. Часть 2//Аналитический обзор – «InfraONE Research», 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_medicinskaya_infrastruktura_sostoyanie_i_trendy_p2.pdf

[313] Медицинская инфраструктура: состояние и тренды//Аналитический обзор. – InfraONE Research. – 2021//URL:https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_medicinskaya_infrastruktura_sostoyanie_i_trendy_p2.pdf

реализуемых проекта, социальная инфраструктура всё же не занимает последние строчки рейтинга, составляя 536 реализуемых проектов.

Причиной отставания социальной сферы от других инфраструктурных отраслей является высокорискованность и меньшая степень маржинальности по сравнению с теми же проектами транспортной инфраструктуры. Финансирование ГЧП-проектов социальной сферы осложняется неоднородностью спроса на соответствующие физические активы, трудностью в прогнозировании потока потребителей услуг и оценки социальной эффективности. В связи с чем, инвесторам необходимы гарантийные обязательства со стороны государства, чтобы принять участие в реализации социального проекта такого рода.

Систему взаимодействия государства с частными инвесторами в отношении объектов социальной инфраструктуры, как правило делятся на два типа, а именно:

1. Проекты с фиксированным потоком платежей, в которых минимальная доходность обеспечивается государством;
2. Проекты за счёт прямого сбора платы с пользователей услуг.[314]

Несмотря на то, что второй группе присуща большая степень рискованности (характеризуется более высокой вероятностью возникновения риска), около 80% ГЧП-проектов в социальной сфере предусматривают окупаемость за счёт потребителей, а также возможности частного партнёра осуществлять иную коммерческую деятельность. В то время, как оставшиеся 20% равномерно разделяются между проектами, в которых государство гарантирует минимальный объём доходности, а также проекты, где предусматривается плата за доступность (в отношении объектов дошкольного и школьного образования).

Кроме того, за 2020 г. из-за распространения коронавирусной инфекции инвестиционная активность на рынке инфраструктуры заметно

[314] Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнёрства в социальной сфере // АНО «Национальный центр развития ГЧП» и Агентство стратегических инициатив. Специальное издание к международному инвестиционному форму «СОЧИ-2016». 2016. 34 с.

снизилась. Вследствие кризисных явлений активность субъектов и инвесторов была приостановлена, что негативным образом отразилось на темпах роста ГЧП-инициатив. Совокупный объём привлечённых инвестиций в 2020 г. составил 243 млрд руб., что на 219 млрд руб. меньше по сравнению с 2019 г. Введённые ограничения, отразившиеся на потребительском спросе, привели к приостановке запуска инвесторами новых проектных инициатив, сократило средний показатель частных инвестиций в ГЧП-проекты с 2 млрд руб. в 2019 г. до 1 млрд руб. в 2020 г.[315]

Следует учесть, что среди наиболее пострадавших оказались некоторые проекты социальной сферы, чья окупаемость для частного сектора в большей степени зависит от потребительского спроса и динамики курса валют. В частности, снижение объёмов посещаемости объектов приводит к сокращению собираемости платежей, а валютные риски оказывают существенное воздействие на обеспечение материально-технической базы проектов, которые требуют импортируемых оборудования и материалов.

Таблица 3.2.3

Прогнозируемые потери по ГЧП-проектам социальной сферы, находящимся в зоне риска из-за пандемии коронавируса.

Сфера	Отрасль	Кол-во реализуемых ГЧП-проектов в зоне риска	Убытки бизнеса до конца года по проектам на эксплуатационной стадии (млн руб.)	Прогнозируемые потери на инвестиционной стадии (млн руб.)
Социальная инфраструктура	*Здравоохранение и санаторно-курортное лечение*	**27**	**198**	**1626**
	Образование, детский отдых и оздоровление	**40**	**26**	**2029**
	Туризм, культура, досуг, парки и реставрация ОКН	**41**	**176**	**851**
	Физическая культура и спорт	**25**	**348**	**2824**
	Социальное и/или социально-бытовое обслуживание	**29**	**38**	**33**

[315] Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2020//Аналитический обзор. – Москва, 2020//Национальный центр государственно-частного партнёрства; ВЭБ РФ. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/e5e/e5ec76f7879f853cf317801126597102.pdf

Источник: Составлено на основе материалов «Кризис и инфраструктура. Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты»//Аналитический обзор АНО «Национального центра ГЧП», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/3af/3af0a34f9f730eec53fecd3219665871.pdf

Исходя из выше представленных в таблице данных, под угрозой оказались 162 проекта социальной сферы и понесёнными убытками в 786 млн руб. на стадии эксплуатации объектов.[316] Например, на начало 2020 г. коммерческое закрытие прошли 2 проекта в Москве:

- закупка новых ангиографов в формате контракта жизненного цикла;
- создание объектов здравоохранения на территории Международного медицинского кластера по форме аренды с инвестиционными обязательствами.[317]

Распространение пандемии COVID-19 немного притормозило запуск некоторых проектных инициатив в данном сегменте, тем не менее, три проекта совокупной стоимостью в 700 млн руб. были запущены.[318] Более того, необходимость оптимизации бюджетных расходов может послужить стимулом для расширения рынка проектных инициатив на принципах ГЧП. В тоже время, прогнозируется дальнейшее расширение рынка ГЧП в сравнении с предыдущими годами вследствие увеличения потребности в качественных медицинский учреждениях, услугах и продукции, а также сокращением возможности окупаемости таких проектов в сфере здравоохранения без бюджетной поддержки.

Кроме того, сокращение проектных инициатив, как подчеркивается экспертами АНО «Национального центра ГЧП», вызвана ещё и исключением тех проектов, которые уже были коммерчески и юридически неэффективны

[316] Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2020//Аналитический обзор. – Москва, 2020//Национальный центр государственно-частного партнёрства; ВЭБ РФ. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/e5e/e5ec76f7879f853cf317801126597102.pdf

[317] «Деньги в медицину: насколько активно бизнес участвует в ГЧП-проектах в сфере здравоохранения»//Национальный центр государственно-частного партнёрства. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/dengi-v-meditsinu-naskolko-aktivno-biznes-uchastvuet-v-gchp-proektakh-v-sfere-zdravookhraneniya-i-sa/

[318] Медицинская инфраструктура: состояние и тренды. Часть 2//Аналитический обзор. – InfraONE Research. – 2021//URL:https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_medicinskaya_infrastruktura_sostoyanie_i_trendy_p2.pdf

на этапе своего структурирования. Более того, эксперты ПАО «Сбербанк» утверждают, что в периоды кризиса, усиления существенной нагрузки на бюджет, что подрывает государственные инициативы по вводу новых и реконструкции имеющихся социальных объектов, механизм ГЧП, в частности его концессионной формы, может позволить перераспределить запланированные бюджетные расходы.[319]

Конечно, российскую практику не обошёл стороной и негативный опыт реализации проектных инициатив в развитии социальной инфраструктуры. Здесь можно обратить внимание на отрасль здравоохранения, в частности, на те концессии, которые так и не были реализованы. За период действия концессионного законодательства на проектном рынке были приостановлены и расторгнуты соглашения в отношении трёх проектов совокупной стоимостью в 1,8 млрд руб. Некоторые другие проекты даже не были запущены или просто не реализовались. Так, например, проект по созданию Камчатской краевой больницы, строительство которой так и не было завершено.[320] Причины отказа от реализации всегда довольно индивидуальны и варьируются от каждого конкретного случая. Обобщив, можно выделить лишь несколько общих факторов, к которым следует отнести задержки в сроках согласования и дальнейшей реализации, недостаток тщательной юридической проработки соглашения, возникающая невозможность привлечения дополнительного долгового финансирования, в частности международных организаций.

Наряду с международным опытом, российская отрицательная практика реализации ГЧП-проектов лишь подтверждает аксиому – *нет единого универсального средства от нереализации проектов*. Тем не менее, на

---

[319] «Кризис и инфраструктура. Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты»//Аналитический обзор АНО «Национального центра ГЧП», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/3af/3af0a34f9f730eec53fecd3219665871.pdf

[320] Медицинская инфраструктура: состояние и тренды. Часть 2//Аналитический обзор. – InfraONE Research. – 2021//URL:https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_medicinskaya_infrastruktura_sostoyanie_i_trendy_p2.pdf

инфраструктурном рынке такие кейсы являются скорее исключениями, нежели чем общепринятой нормой.

Характерным показателем, свидетельствующим о позитивной динамике развития ГЧП в социальной сфере, в частности в отрасли здравоохранения, является соглашение, подписанное между Министерством здравоохранения РФ и Национальным центром ГЧП. Его целью является развитие инвестиционной деятельности в сфере здравоохранения на принципах ГЧП посредством распространения лучших практик, увеличения числа проектных инициатив с применения инструментария партнёрства, совершенствование институциональной, методологической и нормативно-правовой баз, а также использовать меры государственной поддержки в целях обеспечения окупаемости ГЧП-проектов.[321]

Внедрение механизмов партнёрства будет способствовать оптимизации бюджетных ассигнований, что в текущих условиях пандемии коронавируса и борьбы с негативными экономическими последствиями, может рассматриваться в качестве дополнительного инструмента по восстановлению социально-экономического развития страны.[322]А должная государственная поддержка в кризисных условиях обезопасит от банкротства концессионеров и частных партнёров, реализующих проекты в наиболее пострадавших отраслях, к которым относятся и отрасли социальной сферы.

Среди мер поддержки, которые должны быть направлены на обеспечение окупаемости инвестиций частного партнёра в российской практике можно выделить следующие:[323]

1. Увеличение размера капитального гранта, т.е. финансового участия публичной стороны.

---

[321] Минздрав России и Национальный Центр ГЧП намерены стимулировать применение ГЧП в сфере здравоохранения//Раздел «Новости», 2021. – АНО «Национальный центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/minzdrav-rossii-i-natsionalnyy-tsentr-gchp-namereny-stimulirovat-primenenie-gchp-v-sfere-zdravookhra/

[322] «Кризис и инфраструктура. Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты»//Аналитический обзор АНО «Национального центра ГЧП», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/3af/3af0a34f9f730eec53fecd3219665871.pdf

[323] «Кризис и инфраструктура. Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты»//Аналитический обзор АНО «Национального центра ГЧП», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/3af/3af0a34f9f730eec53fecd3219665871.pdf

2. Увеличение сроков реализации проекта при согласии частного партнёра.
3. Возможность предоставления дополнительных гарантий инвестору при реализации проекта, например, снижение объёма арендной платы за пользование земельным участком.
4. Обеспечение софинансирования при реализации проекта посредством предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов. Данная мера поддержки считается наиболее актуальной для объектов социальной сферы (особенно образования, здравоохранения, а также спорта и культуры), окупаемость которых находится в прямой зависимости от платежеспособности населения.
5. Снижение налоговой нагрузки на концессионера и частного партнёра независимо от масштаба инфраструктурного проекта.
6. Отдельного внимание заслуживает действующее законодательство в области ГЧП. Существующие «пробелы» в регулировании, в частности нерешённые вопросы, касающиеся финансового участия концедента в КС, возможности возмещения финансовых расходов при подготовке проекта в формате частной финансовой инициативы и иные аспекты, могут оказывать негативное воздействие при структурировании и запуске соответствующих проектов.

Более того, в условиях пандемии COVID-19 в 2021 г. Правительством РФ был предложен новый перечень инструментов поддержки для субъектов в целях комплексного инфраструктурного развития в т.ч. и на принципах ГЧП, в формате создания т.н. «инфраструктурного меню». Совокупный объём инвестиций, предоставляемых в рамках программы, составит порядка 2,4 трлн руб. до 2030 г. Секторальный срез демонстрирует, что ключевыми направлениями будут являться не только объекты производственной, но и социальной инфраструктуры. В «меню» входят такие инструменты как инфраструктурные бюджетные кредиты и возможность их реструктуризации в целях поддержки новых инфраструктурных проектов, инфраструктурные

облигации, средства от которых могут направляться на реализацию ГЧП-проектов в социальной сфере. А также предлагается субсидирование низкомаржинальных проектов и привлечение инфраструктурного кредитования ВЭБ.РФ.[324]

В свою очередь, в контексте реализации нацпроектов, а также необходимости исполнения социальных обязательств перед российскими регионами стоят масштабные инфраструктурные задачи, в т.ч. и по строительству новых объектов социальной инфраструктуры. В таких условиях механизмы партнёрства в различных формах становятся оптимальным решением для реализации запланированных инициатив.

Однако выше уже отмечалось, что реализация инфраструктурных проектов в формате ГЧП находится в прямой зависимости от уровня региональной готовности. В целях оказания поддержки субъектам РФ при структурировании и дальнейшем запуске ГЧП-инициатив АНО «Национальным центром ГЧП» совместно с государственной корпорацией ВЭБ.РФ на инфраструктурной платформе «РОСИНФРА» была запущена «Программа антикризисного государственного управления инфраструктурными проектами». Целью данной программы является содействие регионам в привлечении инвестиций в инфраструктуру, что в долгосрочной перспективе приводит к сокращение инфраструктурных разрывов. Более того, в круг задач данной программы входит обеспечить снижения количества отложенных ГЧП-проектов в регионах, в т.ч. и за счёт сокращения сроков поиска инвесторов и партнёров. Так, например, в 2020 г. цифра проектных инициатив, оказавшихся под угрозой не реализации достигла 400.

В этих целях группа экспертов проводит экспертизу инфраструктурных планов, анализирует текущую ситуацию с применением ГЧП в регионе, и формирует перечень наиболее перспективных проектов. Далее

[324] Инфраструктурное меню. 10 решений для регионов//Презентация Правительства РФ, 2021// Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». – [Электронный ресурс]//URL: http://www.giprogor.ru/news/1179-infrastrukturnoe-menyu-10-reshenij-dlya-regionov //Дата обращения: 23.10. 2021

предусмотрено составление «дорожной карты», в которой учитываются потенциальные партнёры, возможные инструменты поддержки, для запуска уже отобранных проектов.[325]

Конечно, рассматриваемая инициатива Национального центра ГЧП не ограничивается только поддержкой государству. В рамках платформы действует система помощи и для бизнес-структур. В частности, обеспечивается доступ к полной базе проектных инициатив, предоставляется анализ «лучших практик» и ключевых тенденций на инфраструктурном рынке, а также оказывается консультационная поддержка соответствующих специалистов и др.[326]

Таким образом, следует отметить, что российская практика применения инструментария партнёрства для развития социальной инфраструктуры демонстрирует положительную динамику развития, о чём свидетельствует не только расширяющийся рынок проектных инициатив в отраслях социальной сферы, увеличение числа игроков на рынке социальной инфраструктуры, реализация инфраструктурных проектов в различных возможных ГЧП-форматах, но и активное формирование и развитие системы поддержки применения механизмов ГЧП, а также самих проектов, реализуемых на их принципах. Так решается одна из ключевых проблем, связанная с подготовкой инфраструктурных проектов и обеспечение эффективной координации между участниками ГЧП-рынка.

3.2. Перспективы развития инструментария государственно-частного партнёрства в целях реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере в России с учётом специфики зарубежной практики

[325] ВЭБ.РФ и Национальный Центр ГЧП запускают программу антикризисной поддержки региональных ГЧП-проектов//Раздел «Новости», 2020. – АНО «Национальный центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/veb-rf-i-natsionalnyy-tsentr-gchp-zapuskayut-programmu-antikrizisnoy-podderzhki-regionalnykh-gchp-pr/

[326] Цифровой помощник в сфере ГЧП и инфраструктуры//Бизнес//Платформа поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА». – [Электронный ресурс]//URL: https://rosinfra.ru/home/landing/private

Исследовав практику внедрения и применения принципов ГЧП в США, Великобритании, ЕС, можно сделать вывод, что во многом российская практика реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере схожа с уже накопившемся международным опытом. Так, например, здесь можно указать рост понимания со стороны органов государственной власти необходимости привлечения частного сектора к реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере, в т.ч. и на принципах ГЧП, процесс усиленного формирования и укрепления в применение альтернативных ГЧП-форм (т.н. квази-формы в российской практике) в области развития социальной инфраструктуры, поиск и применение альтернативных инструментов, источников финансирования ГЧП-проектов.

Кроме того, положительным аспектом российской практики применения инструментария партнёрства по сравнению с международной, например, Великобританией и США, является б*о*льшая гибкость в структурировании концессий и соглашений о ГЧП/МЧП. В частности, возможность заключения дополнительных соглашений предоставляет участникам (государству и частному партнёру) вносить коррективы сообразно новым обстоятельствам, возникающих в процессе строительства самого объекта.

Тем не менее, отличительной чертой российского рынка проектных инициатив в социальной сфере является большая сдержанность и осторожность игроков в отношении заключения ГЧП-соглашений. По этой причине столь активного заключения ГЧП-сделок по развитию объектов социальной инфраструктуры, по сравнению с той же Великобританией или странами-членами ЕС, на российском рынке, не было и, вероятнее, не произойдёт.

Далее на основе исследования материалов ведущих российских экспертных, аналитических ведомств и организаций в области развития партнёрства государства и бизнеса в целях создания и модернизации инфраструктуры, таких как Министерство экономического развития РФ,

АНО «Национальный центр ГЧП», Госкорпорация ВЭБ.РФ, а также агентство «InfraONE», сформулированы, наиболее приоритетные по мнению автора, ещё не в полной мере проработанные вопросы. А также представлены некоторые рекомендации по их урегулированию.

1. Отсутствие достаточных компетенций в сфере ГЧП у государства и частной стороны.

Такая негативная тенденция приводит к низкому качеству подготовки ГЧП-проектов, а также к риску, что проекты не доходят до конкурсного этапа. Так, например, согласно данным АНО «Национального центра ГПЧ» у специалистов 55% российских городов не хватает необходимых компетенций в области ГЧП[327]. В тоже время, квалификация участников управленческой команды в наибольшей степени оказывает влияние на эффективность в управлении инфраструктурным проектом.

В этой связи, предлагается:

- расширить региональный охват проведения образовательных программ по развитию профессиональных навыков и экспертизы участников инфраструктурного рынка, в том числе застройщиков, проектировщиков, операторов, поставщиков, консультантов, которое будет способствовать качественному, проработанному структурированию проектов, а также предотвращению риска остановки запуска проектных инициатив.
- увеличить долю участников – представителей финансирующих организаций, потенциальных инвесторов, а также представителей региональных ОИВ, в зоне ответственности которых находятся процедура запуска, реализации проекта и привлечения финансирования, – в образовательном процессе.

[327] «Рейтинг городов по уровню развития государственно-частного партнерства. Оценка эффективности привлечения частных инвестиций в городскую инфраструктуру в 100 крупнейших городах России»// АНО «Национальный центр государственно-частного партнёрства», ВЭБ.РФ 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/a94/a94511cc5437d23b70fd0655c15e6e21.pdf

2. Отсутствие комплексной системы стратегического планирования в отношении развития инфраструктурного комплекса страны, в т.ч. с применением инструментария ГЧП.

В России на данном этапе развития системы стратегического планирования, несомненно, были приняты документы, направленные на развитие инфраструктурного комплекса. К их числу можно отнести «Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.»[328], а также национальные проекты, в частности 9 из 13 нацпроектов, затрагивают мероприятия по развитию инфраструктуры. Среди них можно, например, выделить нацпроект «Безопасные и качественные дороги»[329], «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.»[330], а также «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры».[331] Кроме того, принятие данных стратегий свидетельствуют о понимании в необходимости решения инфраструктурных проблем, которые являются сдерживающим фактором на пути к обеспечению социально-экономического развития страны и повышения общего уровня благосостояния граждан.

Тем не менее, всё ещё отсутствует общий, структурный документ, который бы способствовал формированию долгосрочного видения развития общественной инфраструктуры страны. А сам Комплексный план ещё недостаточно проработан и прозрачен, и приоритетным направлением остаётся преобразования лишь производственной инфраструктуры, в частности её транспортной отрасли.

---

[328] Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.//Департамент планирования территориального развития. – Министерство экономического развития Российской Федерации. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/

[329] Безопасные и качественные дороги//Официальный портал «Национальные проекты России». – [Электронный ресурс]//URL: https://bkdrf.ru/about/safetyroads17_19

[330] Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.//Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации. – [Электронный ресурс]//URL: https://mintrans.gov.ru/documents/3/1009

[331] Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры//Официальный сайт Правительства России. – [Электронный ресурс]//URL: http://government.ru/rugovclassifier/867/events/

В связи с чем, рассматривая стратегическое планирование в отношении внедрения и развития не только инструментария партнёрства, но и привлечения инвестиционного потенциала частного сектора, для российской практики весьма полезен может быть опыт Великобритании и США. «План долгосрочного развития инфраструктуры Великобритании» (National Infrastructure Delivery Plan (NIDP)) и «Инфраструктурный план» в США предоставляет комплексную информацию о состоянии инфраструктурного сектора страны, отражая масштабы основных инфраструктурных потребностей. Планом предусмотрен учёт общего объёма и предоставляется структура запланированных и потенциальных инвестиций (как публичных, так и частных), которые направлены в основные проекты экономической и социальной инфраструктуры.

Формирование в России комплексной стратегии развития инфраструктуры с детально проработанными механизмами поддержки (в т.ч. инструментами и объёмами финансирования) развития соответствующих инфраструктурных отраслей, позволила бы урегулировать следующие проблемы:

Во-первых, недостаток проработки возможностей финансового обеспечения, в частности банкуемости (bankability) ГЧП-проектов в отраслях социальной сферы.

Во-вторых, низкая степень осведомлённости бизнеса об инвестиционных потребностях государства в области развития инфраструктуры. В частности, решится вопрос тщательной проверки социально-экономических, и других экзогенных и эндогенных факторов на выявление необходимости применения механизма ГЧП в случае реализации проекта в отраслях социальной сферы, а именно в здравоохранении и образовании.

3. Необходимость развития и совершенствования практики оценки инфраструктурных проектов, в частности качественной инфраструктуры.

Рассмотренный опыт Великобритании и стран ЕС продемонстрировал, что точность и достоверность в расчётах показателей эффективности (“Value for Money”) является необходимым условием в реализации проектных инициатив в области развития инфраструктуры, в т.ч. социальной, на принципах ГЧП. Заявленные показатели должны обновляться и сохраняться в течение всего периода переговорного процесса. Кроме расчётов показателя эффективности (“Value for Money”) на уровне проекта, требуется проводить и макропруденциальную политику (в целях выявления имеющихся обязательств публичного партнёра. Данный анализ следует проводить при участии Министерства финансов и Министерства экономического развития.

Следование за общемировым трендом свидетельствует об активном вовлечении России в международную работу по формированию и новых подходов к инфраструктурному развитию, а также о важном шаге на пути к созданию национальной системы оценки проектов по созданию качественной инфраструктуры. Тем не менее, хотелось бы отметить, что повышение качества подготовки и оценки инфраструктурных проектов всё еще остаётся важным направлением в развитии российской инфраструктуры, что в свою очередь сможет положительно отразиться и на притоке иностранных инвестиций на инфраструктурный рынок.

В этой связи, следует:

Во-первых, повышать уровень осведомлённости участников инфраструктурного рынка о действующей методологии оценки качественной инфраструктуры, включающей в себя не только оценку экономической эффективности (Value for Money), но и показатели «качества жизни» и воздействия на экологию и климат. Например, посредством проведения открытых семинаров, как для профильных ведомств и министерств, так и для непосредственных участников инфраструктурного рынка.

Во-вторых, со стороны органов государственной власти, в частности отраслевых министерств, проводить политику финансового (например, субсидий, льгот и иных преференций) и нефинансового (образовательные

программы) стимулирования участников инфраструктурного рынка (например, инвесторов, юридических, финансовых и технических консультантов, организаций-операторов, проектировочные компании и компании застройщики) к внедрению в свою практику структурирования проектных инициатив, выработанную методику оценки качественной инфраструктуры (IRIIS).

4. Необходимость расширения инструментария финансирования инфраструктуры в целях предотвращения недостатка финансового обеспечения ГЧП-проектов.

В целом вопросы, затрагивающие финансовые аспекты в ГЧП-проектах, являются в наибольшей степени «болезненными» для их участников как на международном, так и на российском инфраструктурном рынке. Выходом из сложившейся ситуации может служить диверсификация финансовых источников. *Так, например, Великобритания в поисках менее затратных источников финансирования выбрала для себя инструментарий институциональных инвесторов, например, пенсионных и страховых фондов*. Стоит оговориться, что финансирование социальной инфраструктуры не стоит в числе приоритетных направлений в деятельности фондов. Однако, в выше рассмотренной главе, было выявлено, что в странах ЕС, например, привлечение финансовых механизмов представленных фондов в проекты по развитию социальной инфраструктуры может осуществляться при реализации инструментария (модели) *смешанного финансирования (blended finance)*. А такая модель, как показала европейская практика, применима и при реализации ГЧП-проектов. Кроме того, международная опыт продемонстрировал, что финансирование инфраструктурных проектов всё чаще реализуется и на фондовом рынке, в т.ч. посредством *выпуска облигаций проектного финансирования на принципах ГЧП*.

Одним из основных преимуществ эмиссии облигаций, которые обеспечены денежными средствами, генерируемыми в ходе реализации инфраструктурного проекта, выделяют снижения риска вероятности

возникновения дефолта проекта даже в период экономической нестабильности. Кроме того, даже в случае наступления такой ситуации, предусмотрены возмещения, которые выполняют роль «подушки безопасности» и минимизируют ожидаемые инвестиционные потери участникам.

Такая тенденция не обошла стороной и российский ГЧП-рынок, что является свидетельством расширения инструментария финансирования проектных инициатив в стране. Здесь следует выделить концессионные облигации[332], которые являются одной из наиболее широко применимых форм облигаций проектного финансирования. Конечно, их доля на рынке ценных бумаг в России на сегодняшний день не столь велика – порядка 1%, а спектр их применения в отраслевом разрезе пока довольно узок, например, большая часть концессионных облигаций – порядка 70% выпущена для финансирования проектов в сфере транспортной инфраструктуры. Другие, а именно 26% облигаций, относятся к сектору коммунально-энергетической инфраструктуры.[333] Следует отметить, что такого вида облигации обладают потенциалом роста. В первую очередь, за счёт новых инфраструктурных проектов. В настоящее время порядка 65% ГЧП-проектов от общего числа в 3440 проектов вступили в операционную стадию, тем самым находясь на этапе эксплуатации. Такой объём проектов с завершившимся строительным этапом, а следовательно, и со всеми её рисками, по мнению экспертов предоставляет прекрасные условия для выпуска облигаций проектного финансирования.

---

[332] «Концессионные облигации — инфраструктурные ценные бумаги, выпускаемые стороной концессионного соглашения для привлечения финансирования на реализацию концессионного соглашения. На российском рынке существует два механизма выпуска концессионных облигаций: финансирование, привлекаемое специальными проектными компаниями (СПК/SPV) — концессионерами, и финансирование, привлекаемое напрямую государственным заказчиком».
Концессионные облигации (Concession bonds)//Cbonds. – [Электронный ресурс]//URL: https://cbonds.ru/glossary/concession-bonds

[333] Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП. Как кредитные рейтинги помогут привлечь новых игроков?//Исследование Аналитического кредитного рейтингового агентства (АКРА) и АНО «Национального Центра ГЧП», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/5bc/5bce45c998ac1df24ab1d4a7c6762023.pdf

В свою очередь, на российском ГЧП-рынке, в т.ч. и на рынке концессионных облигаций, как и в мировой практике, в частности в странах Европы, следует учесть деятельность институциональных инвесторов, представляющих дополнительный источник инвестирования. Привлечение интереса российских и зарубежных институциональных инвесторов к вложениям в инфраструктурный комплекс является одним из возможных решений на пути к развитию отечественного рынка инфраструктуры, а в долгосрочной перспективе и общего развития экономики.

Положительная динамика роста совокупного объёма активов данной категории инвесторов (35%-ый рост за период 2017-2019 гг. – с 9,56 трлн руб. до примерно 13 трлн руб.) обеспечивает им устойчивый потенциал (порядка 2,3 трлн руб.) для вложения в проекты по развитию общественной инфраструктуры.[334]

Среди основных мер, которые можно предпринять для развития инструментария облигаций проектного финансирования, а также повышения интереса со стороны институциональных инвесторов хотелось бы отметить следующие:

- развивать и совершенствовать институциональную среду, которая в свою очередь в долгосрочной перспективе будет способствовать улучшению качества проведения экспертизы в проектном финансировании и структурирования сделок.
- усиливать транспарентность на инфраструктурном рынке;
- изучать, выделять и формировать «лучшие практики» применения механизмов проектного финансирования.

[334] Рейтинги НПФ//Пенсионный рейтинги//InvestFunds. – [Электронный ресурс]//URL: https://investfunds.ru/npf-rankings/; Рейтинг крупнейших российских страховых компаний по собранным премиям (кроме ОМС) на 1 января 2021 г.//РИА Рейтинг. Россия Сегодня. – []//URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/Insurance-012021.pdf; Крупнейшие управляющие компании по итогам 2020 года//Газета КоммерсантЪ. – №12. – 26.01.2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.kommersant.ru/doc/4662069

5. Необходимость совершенствования системы нормативно-правового регулирования.

Вопросы совершенствования законодательства, регулирующего сферу ГЧП назрели уже давно. На сегодняшний день одной из ключевых задач развития механизмов ГЧП является необходимость упорядочить правовое поле его применения. В качестве одной из проблем здесь можно отметить отсутствие комплексного подхода в рамках государственной политики, который бы предусматривал внесение соответствующих изменений в нормативно-правовую базу о ГЧП.

Тем не менее, попытки наладить нормативно-правовую основу не останавливаются, и в целях урегулирования данной проблемы Министерство экономического развития РФ в 2020 г. разработало Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства». В рамках Законопроекта был представлен пакет поправок, необходимых для внесения в действующее законодательство в целях ускорения развития ГЧП-рынка.

В частности, к таким новеллам, например, можно отнести вопросы, касающиеся возможности компенсации расходов на подготовку частной концессионной инициативы, возможности реализации торгов в электронной форме для оптимизации конкурсного процесса, а также закрепляется один из наиболее важных вопросов – формы финансового участия публичной стороны/концедента. Предполагаются три формы такого участия: капитальный грант, плата со стороны публичного партнёра или концедента (что по своему содержанию близко к плате за доступность в международной практике) и минимальный гарантированный доход (МГД). *Выше рассмотренный международный опыт демонстрирует активное применение возможностей представленных инструментов финансирования.*

Следует отметить, что возможность привлечения средств за счёт получения капитального гранта, наряду с включением проекта в

государственную программу стоят в приоритете перед участниками российского инфраструктурного рынка. [335] С одной стороны, участвующий в госпрограмме проект получает больше гарантий доступа к федеральному бюджету и софинансированию из него. С другой, выплаты по капитальному гранту предотвращает возникновения вероятности отказа от ГЧП-проекта.

Конечно, уже сложившийся опыт реализации проектных инициатив, принятие закона о ГЧП не означает полного прохождения этапа формирования российского рынка ГЧП, тем не менее, это является продолжением процесса реформирования и совершенствования полноценных партнерских отношений между государством и частным сектором.

Кроме того, вносимые изменения в концессионное законодательство, вступление в силу ФЗ №-224 об СГЧП/МЧП[336] обеспечивают возможность внедрения и применения в России не только уже выработанной схемы КС, но и других признанных в мире моделей ГЧП, реализуемых в социальной сфере.

О важной роли и дальнейшем расширении применения механизмов ГЧП в развитии российской социальной инфраструктуры свидетельствует и действия органов государственной власти. В частности, рассматривается инициатива в отношении внесения изменений в Постановление Правительства №1704. Оно предусматривает правила определения новых инвестиционных проектов (НИП-ов), в целях реализации которых средства бюджета субъекта РФ, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности данного субъекта РФ по бюджетным кредитам, могут быть направлены на развитие объектов инфраструктуры.[337] Основной

[335] Гарантия выручки - ключевой аспект возвратности инвестиций в проектах ГЧП в социальной сфере//Раздел «Новости», 2020 – АНО «Национальный центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/garantiya-vyruchki-klyuchevoy-aspekt-vozvratnosti-investitsiy-v-proektakh-gchp-v-sotsialnoy-sfere/

[336] Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Официальный портал Министерства экономического развития Российской Федерации. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/federalnyy_zakon_ot_13_iyulya_2015_g_224_fz.html

[337] Постановление Правительства РФ от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты

задачей постановления является возможность сокращения государственной задолженности за счёт привлечения дополнительных внебюджетных инвестиций. Для реализации поставленных задач предусмотрено применение механизмов ГЧП, правда, пока в отношении транспортной (дорожной) инфраструктуры.

Однако в качестве рекомендации хочется отметить, что в контексте совершенствования Постановления о НИП-ах, следовало бы расширить отраслевой спектр проектов к реализации добавив объекты социальной инфраструктуры.

Анализ мирового опыта показал, что посредством ГЧП государство может управлять экономикой, а также участвовать в создании прибыли. Партнерство позволяет государству участвовать в процессе накопления капитала и в рыночных отношениях. Кроме того, функционирование механизма ГЧП в том числе связаны и с вопросом формирования государственных расходов на социальные статьи бюджета. Практика совместного финансирования позволяет ослабить растущую бюджетную нагрузку на социальную сферу, вызванную необходимостью обеспечения развития человеческого капитала. Что для России, как социального государства, является необходимым условием долгосрочного эффективного социально-экономического развития.

Стоит отметить, что долгосрочное развитие механизмов партнёрства может способствовать не только урегулированию острых социальных вопросов, накопившихся в России, но и укреплению рыночной системы экономики, при этом не лишая ее регулирования государством. На современном этапе развития экономики нельзя отрицать, что государству необходима поддержка в достижении адекватного уровня развития и поддержания на должном техническом уровне инфраструктуры способствующей и повышению конкурентоспособности частного сектора. А проведение согласованной совместной работы между государством и

инфраструктуры»//ГАРАНТ.РУ – [Электронный ресурс]//URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74708324/

бизнесом может способствовать предотвращению структурных дефектов современной российской экономики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проделанное исследование позволило достичь заявленной цели, а именно, на основе анализа системы отношений государства и частного сектора за рубежом определить условия и выявить ключевые тенденции развития механизмов и инструментов сотрудничества государства и бизнеса, способствующие эффективному участию частного сектора для финансирования объектов материальной социальной инфраструктуры, которые были бы полезны для российской практики.

В процессе достижения цели работы были последовательно решены поставленные задачи, а также проверена выдвинутая гипотеза, заключающаяся в том, что из всех возможных существующих форм сотрудничества государства и бизнеса в отношении развития инфраструктурного комплекса социальной сферы наиболее подходящей является форма государственно-частного партнёрства (ГЧП).

По результатам решения задач были сформулированы следующие выводы:

1. Проанализировав существующие подходы к роли государства и бизнеса в контексте перехода большинства стран западного мира на путь формирования модели социально-ориентированной рыночной экономики, становления, трансформации и кризиса концепций «социального государства», а также «государства всеобщего благосостояния», можно утверждать, что исключительно патерналистская функция государства себя давно исчерпала.

С одной стороны, например, в период экономической стабильности и работы рыночных механизмов при полной занятости, обеспечивающей довольно высокий уровень доходов, государству достаточно лишь регулировать деятельность предпринимательского сектора, создавая благоприятную среду. Вследствие чего, одной из основополагающих функций, которая отводится государству, является защита от последствий

несправедливости в обществе, т.е. создание системы социальной справедливости.

С другой стороны, при формировании более социально ориентированного типа государственного устройства, обеспечивается создание таких условий, при которых происходит распределение социальных обязательств между тремя участниками (государством, бизнесом, гражданином) одновременно, с большей долей вовлечённости государства в регулирование социальной сферы, но при финансовой поддержке бизнеса.

Тем не менее, следует отметить, несмотря на постоянную трансформацию существующих концепций «государства всеобщего благосостояния» и «социального государства» в период с XVIII в. вплоть до первой четверти XXI вв., характеризующихся частой сменой воззрений в отношении места, занимаемого государством и частным сектором в экономической жизни и в социальной сфере, на современном этапе, бизнес уже превратился в один из ключевых двигателей общественной трансформации, в том числе и социальной инфраструктуры. Он создаёт условия для инновационного развития, обеспечивает население новыми «продуктами» науки и техники, осуществляет переход к новым формам партнёрских отношений для реализации социальных целей как на международном, так и национальном уровне. Такая тенденция является свидетельством тому, что частный сектор стал неотъемлемым партнёром государства, в круг обязанностей которого входит реализация мероприятий, направленных на поддержание и развитие социально-экономической сферы.

Таким образом, можно сделать вывод, что только при условии сотрудничества государства и частного сектора будет обеспечен тот высокий стандарт социального обеспечения, который был также заложен и создателями концепции «государства всеобщего благосостояния».

2. Определяя место социальной инфраструктуры в социально-экономическом развитии страны, стоит сказать, что наряду с производственной (или экономической) инфраструктурой, она представляет

собой субъект комплексной социальной системы государства, которая отражает уровень развития общества, а также создаёт условия для реализации человеческого потенциала. Социальная система, являясь структурным звеном экономики, отвечает за производство и распределение социальных благ, направленных на формирование и развитие потенциала каждого индивида.

Формируя уровень потребления социальных благ, потребности населения становятся основой для функционирования социальной системы, а также для взаимодействия ключевых составляющих социальной инфраструктуры с рынком социальных услуг, который также обеспечивает производство и распределение национального продукта. Социальная инфраструктура выполняет своего рода роль «экономического посредника», формируя взаимосвязи между хозяйствующими субъектами и членами общества в отношении потребления товаров и услуг, необходимых не только для развития человеческого капитала, повышения качества и уровня жизни, но и экономического роста страны.

Более того, исходя из выше представленного анализа, следует сформулировать некоторые негативные последствия от возникающих инфраструктурных разрывов, вызванных недофинансированностью различных секторов инфраструктурного комплекса страны, в частности такие социально-экономические проблемы, как, например:

- Отсутствие качественной и развитой транспортной инфраструктуры ограничивает доступ к рынкам и сельскохозяйственным районам внутри страны, ограничивает доступность медицинских и образовательных учреждений и пр.
- Отсутствие или изношенное состояние объектов социальной инфраструктуры, а именно медицинских и образовательных учреждений, отрицательно влияет на уровень развития человеческого капитала, в частности на здоровье граждан и генофонд страны, и др.

Представленный перечень последствий может быть продолжен рядом других отрицательных тенденций, связанных с несовершенным инфраструктурным сектором любой страны, независимо от уровня её развития. Отражая потребности страны, качественная инфраструктура приносит её потребителям, населению, значительные выгоды, что также положительно сказывается и на темпах развития экономики.

В связи с чем, объединение ресурсов и возможностей со стороны государственных органов, институтов гражданского общества и представителей частного сектора, в том числе и институциональных игроков, является одним из ключевых инструментов в преодолении социальных рисков и проблем, возникающих вследствие усложнения системы общественного устройства. Кроме того, такое сотрудничество в отношении объектов социальной инфраструктуры направлено на её создание и развитие, в целях оказания своевременных и качественных услуг населению.

3. Проведённый анализ продемонстрировал, что несмотря на некоторую схожесть по многим аспектам финансирования с объектами экономической инфраструктуры, инфраструктурные инвестиции социальной сферы всё же имеют и свои особенности. Социальная инфраструктура для частного сектора обладает следующим привлекательными характеристиками:

– Низкий уровень волатильности по доходам (стабильность денежных поступлений) – устанавливаемая заранее и прописываемая в соглашении, привязанная к уровню инфляционных колебаний «плата за доступность» от публичного партнёра является своего рода гарантией для частного инвестора;

– Публичная «природа» социальной инфраструктуры – зависимость от государственного сектора обеспечивает инвестициям в социальную инфраструктуру меньшую степень подверженности рискам, возникающим на рынке капитала.

Во-вторых, на основании проделанного анализа преимуществ и недостатков привлечения частного сектора в формате социального

инвестирования, СОИ, социального предпринимательства, механизмов ГЧП, можно сделать вывод, что не существует единой, универсальной модели или формы сотрудничества государства и бизнеса, которая смогла бы в полной мере обеспечить и удовлетворить всё новые потребности социальной инфраструктуры. В этой связи, необходимо постоянное изучение как существующего спектра моделей партнёрства, так и альтернативных новых форм по предоставлению инфраструктурных услуг и условий (среды), в которых они демонстрируют наивысшие показатели эффективности.

В свою очередь, органам административного звена, занимающихся разработкой соответствующих политических решений, необходимо оказывать поддержку в создании и внедрении альтернативных моделей партнёрства. При проектировании и структурировании новых программ развития социальной инфраструктуры, новых проектных инициатив следует выбирать ту или иную модель сотрудничества, в том числе и в рамках механизма партнёрства, исходя из диапазона как её возможностей, так и из возможности оптимального достижения тех целей и задач, которые преследуются государством.

В тех случаях, когда традиционные модели (например, классический вариант государственных закупок) оказываются неэффективными и неудовлетворительными, следует обращаться к более комплексным вариантам привлечения частного сектора, например, в формате государственно-частного партнёрства (ГЧП). Особенно следует подчеркнуть результативность ГЧП при создании материальной социальной инфраструктуры. Несмотря на сложность в своём структурировании, обладающий определёнными ограничениями и недостатками, такой механизм партнёрства на сегодняшний день является наиболее оптимальным вариантом, при котором государственный сектор может максимизировать вероятность достижения заявленных целей развития социальной инфраструктуры в будущем.

4. Проанализировав международную и российскую практику применения рассматриваемых моделей взаимодействия, а именного социального предпринимательства, СОИ и механизмов партнёрства в реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере, можно сделать вывод, что СОИ и социальное предпринимательство в большей степени задействованы в оказании нематериальных социальных услуг. Данные модели привлечения частного сектора в большей степени сфокусированы на решении узкого спектра социальных проблем и не предоставляют комплексного инструментария к реализации проектов по развитию материальной социальной инфраструктуры. В этой связи, актуальность приобретает такая форма взаимодействия государства и бизнеса, как государственно-частное партнёрство (ГЧП).

Так, в США всё больше наблюдается интерес к механизмам ГЧП, в то время как в Великобритании происходит смена формата взаимодействия государства и бизнеса при сохранении сути партнёрских отношений. Представители англо-саксонского мира стремятся найти новый подход к уже существующим формам и механизмам партнёрства, сохраняя и совершенствуя практику привлечения бизнеса в реализацию проектов по развитию социальной инфраструктуры. Наиболее ярко эта тенденция проявляется в Великобритании, которая, являясь пионером и страной-лидером во внедрении инструментария ГЧП в свою политику по инфраструктурному развитию, ведёт активную работу по привлечению ресурсного потенциала частного сектора. Целью этой политики является удовлетворение возникающих инфраструктурных потребностей в социальной сфере посредством организации соответствующих моделей и форм сотрудничества (начиная от классического госзаказа (public procurement) до ГЧП (ЧФИ) - моделей, а также расширение спектра применимых моделей, в частности, развитие альтернативных, инновационных форм сотрудничества государства и частного сектора в социальной сфере.

Анализируя практику привлечения частного сектора к реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры в странах Европейского Союза, можно утверждать, что в последние годы такая тенденция лишь усиливается. Доказательством тому служит выдвинутая в качестве неотъемлемой части долгосрочной стратегии по привлечению финансирования в социальную инфраструктуру стран-членов ЕС инициатива по созданию инновационного финансового инструмента, объединяющего в себе государственное и частное финансирование для обеспечения развития социальной инфраструктуры («Государственно-частный фонд социальных инвестиций» (Public-Private Fund for Social Investment).

Безусловно, следует учесть, что странами ЕС, наряду с США и Великобританией, механизмы ГЧП не выдвигаются в качестве единственной применимой модели по развитию инфраструктурного сектора социальной сферы, тем не менее, его инструментарий чаще всего встречается при осуществлении программ социально-экономического развития, что подтверждается в отчёте «Целевой группой особого назначения» (High-level Task Force).[338]

5. Анализ международного опыта реализации проектных инициатив в области развития отраслей социальной инфраструктуры на принципах ГЧП свидетельствует как о перспективах полномасштабного взаимодействия частных структур с государственным сектором, так и о проблемах и задачах, над которыми можно работать. К таким задачам относятся следующие направления:

а) Следует активно внедрять механизмы ГЧП в процесс реализации инфраструктурных проектов только в случае, если будет создана такая институциональная среда и нормативно-правовая база, которая бы способствовала успешному структурированию, эффективным формам управления и реализации проектных инициатив.

[338] Сформированна «Европейской организацией долгосрочного инвестирования» (European Long-Term Investors Association)

b) К реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры следует привлекать только частного партнёра, который обладает уже сложившимся опытом и возможностями по предоставлению качественного и квалифицированного медицинского обслуживания и образовательных услуг.
c) Необходимо снижать уровень финансовой нагрузки на публичного партнёра в случае задержек, возникающих в ходе переговорных процессов и принятия решения о реализации проекта посредством, например, стандартизации положений, в которых бы прописывалась предельный размер выплаты, который может быть взыскан с публичного партнёра в случае возникновения ситуации с пролонгацией.
d) В случае нестабильности экономической конъюнктуры, а также демографических изменений следует предоставить большую гибкость во внесении возможных изменений в условия соглашения. Кроме того, при снижении темпов экономической активности частному сектору требуется существенная поддержка в реализации ГЧП-проектов, например, передача большего объема возможных проектных рисков публичному партнеру посредством применения таких инструментов как увеличение стоимости контрактов, предоставление дополнительных гарантий, а также дополнительного кредитного обеспечения, через государственный заем и применение механизмов синдицированного кредитования.
e) Следует добиваться повышения уровня транспарентности, посредством периодической публикации списков ГЧП-проектов, включая данные о финансируемых проектах, обязательств партнёров (участников проекта) при обеспечении надёжной защиты конфиденциальных и коммерчески важных данных по проекту.
f) Необходимо проводить регулярный сбор, анализ и публиковать общие и сравнительные статистические данные по реализации ГЧП-проектов

в соответствующих секторах социальной сферы. К числу таких показателей можно отнести, например, качественные (например, в здравоохранении риск возникновения осложнений и смертности, риск повторной госпитализации); эксплуатационные (связанные с текущей деятельностью); финансовые (необходимые для контроля за расходами, а именно: объемы производства, коэффициент использования производственных мощностей, пользовательский платеж).

6. Исследовав практику внедрения и применения принципов ГЧП в США, Великобритании, ЕС, можно сказать, что во многом российская практика реализации ГЧП-проектов в социальной сфере схожа с уже накопившемся международным опытом. Однако для полноценного развития российского рынка ГЧП всё ещё остаются барьеры, среди которых можно выделить:

- отсутствие достаточных компетенций в сфере ГЧП у государства и частной стороны, что приводит к низкому качеству подготовки ГЧП-проектов, а также к риску, что проекты не доходят до конкурсного этапа. Это требует укрепления и совершенствования потенциала, накопление компетенций (знаний, опыта и навыков в реализации ГЧП-проектов по развитию социальной инфраструктуры) экспертных (в т.ч. управленческих) команд на региональном и муниципальном уровнях в области ГЧП.
- отсутствует универсальная, единая система стратегического планирования в отношении развития инфраструктурного комплекса страны, в т.ч. с применением механизмов партнёрства;
- важность совершенствования инструментария оценки инфраструктурных проектов, в т.ч. оценки качественной инфраструктуры, что безусловно является одним из ключевых факторов привлечения инвестиций на инфраструктурный рынок;
- расширение спектра инструментов финансирования инфраструктуры в целях урегулирования проблемы с недофинансированностью

инфраструктурных проектов, в т.ч. реализуемых на принципах партнёрства;

– необходимость в совершенствовании законодательных основ регулирования механизмов государственно-частного партнёрства.

Исходя из выделенных в рамках исследования российского опыта тенденций, а также обзора международной практики были сформулированы предложения, некоторые рекомендации, которые возможно проводить для стимулирования активного развития механизмов ГЧП, в т.ч. в социальной сфере, в России. К их числу можно отнести:

– в целях преодоления проблемы, связанной с недостатком профессиональных компетенций стейкхолдеров инфраструктурного рынка следует увеличить число регионов, которые будут задействованы в образовательных программах по развитию профессиональных навыков и экспертизы. А также привлекать к образовательным мероприятиям участников, профессиональная деятельность которых напрямую может быть связана со структурированием инфраструктурных, в частности ГЧП-проектов.

– продолжить совершенствование развития экономической, организационной, а также институционально-правой среды, в частности, сформировать универсальную единую систему планирования и прогнозирования развития инфраструктурного комплекса страны, учитывая инфраструктурные потребности и бюджетный потенциал отдельного региона, тем самым сформировав портфель проектных инициатив. В том числе, включить в стратегию и возможные инструменты (например, механизмы финансирования, вероятные формы привлечения негосударственных игроков, в частности бизнеса и других финансирующих организаций) по преодолению инфраструктурных разрывов. Такой план позволит сформировать системный и централизованный подход к отбору и реализации инфраструктурных проектов, в т.ч. структурируемых и на

принципах ГЧП;

- проводить подготовку и организацию тщательного планирования ГЧП-инициатив в целях предотвращения их незапуска. Планирование здесь подразумевает грамотную проработку, контроль и мониторинг за ходом структурирования проекта на каждом отдельном из этапов его жизненного цикла, включая сбор как можно большей информации о предстоящей сделке, координационную работу со всеми стейкхолдерами, а также количественную и качественную оценку рисков;
- в контексте урегулирования вопроса по развитию практики оценки инфраструктурных проектов предлагается не только совершенствовать действующую методику, но расширять диапазон ключевых игроков рынка, повышая их осведомленность о действующей практике, а также проводить политику, направленную на стимулирование участников к применению разработанных мероприятий оценки качества инфраструктурных проектов;
- в отношении расширения инструментария финансирования следует сфокусироваться на совершенствовании практики привлечения институциональных инвесторов, а также развитии рынка облигаций проектного финансирования, чья доля на российском рынке ценных бумаг пока составляет не более 1%. В этих целях предлагается сфокусироваться на модернизации качества проведении экспертизы при структурировании сделок проектного финансирования при развитии соответствующей институциональной среды, которая будет способствовать повышению открытости и созданию максимально комфортной инвестиционной среды. Наряду с этим, предлагается проводить анализ рынка и формировать списки «лучших практик» применения механизмов проектного финансирования в целях возможного создания не только портфеля проектов, но и потенциальных инвесторов.

– в контексте совершенствования системы нормативно-правового регулирования стоит отметить, что Россия проделала масштабный путь в укреплении своей правовой базы, о чём свидетельствует не только уже на практике зарекомендовавшие себя Федеральные законы о концессионном соглашении и о СГЧП/МЧП, но и происходящее поступательное движение в сторону развития законодательства, о чём свидетельствует разработанный Министерством экономического развития Законопроект, затрагивающий вопросы совершенствования механизмов ГЧП. Здесь стоит отметить и рассмотренное Постановление о новых инвестиционных проектах (НИП-ах), в круг задач которых входит сокращение региональной бюджетной нагрузки на финансирование объектов инфраструктуры, в т.ч. посредством применения инструментария партнёрства. Однако, рассматривая отраслевой срез, следует отметить, что ключевым направлением представлена отрасль транспортной инфраструктуры. Исходя из этого хотелось бы порекомендовать расширить спектр отраслей. Так, например, в документ можно было бы внести соответствующие изменения, касающиеся возможности применения концессий и соглашений ГЧП/МЧП в отношении объектов инфраструктуры образования и здравоохранения.

Кроме того, для организации ГЧП-механизмов необходима активизация инвестиционного процесса, которому, в свою очередь, необходима поддержка и контроль со стороны федеральных и региональных властей. Для этого необходимо стимулировать рост инвестиций в отрасли социальной сферы[339] из федерального и регионального бюджетов, предоставлять гарантии бизнесу, желающему участвовать в инфраструктурных проектах в социальной сфере, а также следует привлекать и потенциал иностранных инвесторов.

[339] Большое число проектов наблюдается в производственной инфраструктуре, в частности, в отраслевом разрезе структура инфраструктурных инвестиций представляет собой отличную от стран развитого мира тенденцию, т.е. преобладающими отраслями для частного финансирования являются в России транспорт и энергетика – 47% и 36% соответственно.

В целом, следует сказать, что российская социальная сфера нуждается в финансовых ресурсах, внедрении современных методов управления, передовых технологий оказания услуг и обслуживания. Бюджетные и внебюджетные средства, ресурсы целевого финансирования не позволяют полностью удовлетворять эти потребности, поэтому становится необходимым прямое привлечение компетенций и инвестиций частного сектора. У российского рынка ГЧП в социальной сфере наблюдается значительный потенциал для долгосрочного развития.

Обзор международного опыта применения ГЧП в социальной сфере позволяет утверждать, что партнёрство является важным механизмом обеспечения проектов предоставления услуг государственного сектора. Применение механизма ГЧП позволит качественно изменить эффективность использования ресурсов и системы управления, а также улучшить ситуацию в системах здравоохранения и образования посредством оптимизации государственных расходов путём привлечения частного финансирования и создания технологической инфраструктуры и стабильного роста в соответствующих отраслях. А исследование положительной и отрицательной зарубежной практики внедрения инструментария ГЧП для реализации проектов отраслей образования и здравоохранения позволит не допускать ошибок при совершенствовании механизма партнёрства в России в будущем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-законодательные акты, официальные документы российских и иностранных органов власти, международные стандарты, документы стратегического планирования

1. Постановление Правительства РФ от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры»//ГАРАНТ.РУ – [Электронный ресурс]//URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74708324/
2. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.//Департамент планирования территориального развития. – Министерство экономического развития Российской Федерации. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/
3. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.//Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации. – [Электронный ресурс]//URL: https://mintrans.gov.ru/documents/3/1009
4. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры//Официальный сайт Правительства России. – [Электронный ресурс]//URL: http://government.ru/rugovclassifier/867/events/
5. Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
6. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 N 115-ФЗ (последняя редакция).
7. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ.

8. Федеральный закон от 06.12.2021 N 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».
9. Федеральный закон от 26.07.2019 N 245-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие».
10. Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline // Infrastructure and Project Authority, 2018. 59 p.
11. Basic Law for the Federal Republic of Germany//Deutsche Bundestag – [Electronic source]//URL: https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf
12. Condition of America's Public School Facilities: 2012-2013 // U.S. Department of Education, NCES, 2014.
13. Department of Health. The Paddington Health Campus scheme//Executive Summary by the Comptroller and Auditor General/HC 1045 Session 2005-2006//National Audit Office, 2006.
14. Drinking Water Infrastructure Needs Survey and Assessment// U.S. Environmental Protection Agency. – 2018.
15. Guidance. Priority School Building Programme (PSBP): Overview // Education & Skills Funding Agency. Government UK, 2016. – [Electronic source] // URL: https://www.gov.uk/government/publications/psbp-overview/priority-school-building-programme-overview
16. Investment in Government Fixed Assets. Fixed Assets Accounts Tables // Bureau of Economic Analysis. U.S. Department of Commerce. – [Electronic source] // URL: https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=10&step=2
17. Legislative Outline for Rebuilding Infrastructure in America // The White House. 2019. 55 p.
18. Multiannual financial framework for 2014-2021 // Multiannual financial framework: shaping EU expenditure. European Council. Council of the European Union. – [Electronic source] // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/
19. National Infrastructure Delivery Plan 2016-2021 // Infrastructure and Project Authority, 2016. 113 p.
20. National Infrastructure Plan 2010 // Infrastructure UK, HM Treasury, 2010. 52 p. – [Electronic source] // URL: https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/wp-content/uploads/2010/12/nationalinfrastructureplan251010.pdf

21. National PPP Policy Framework//National Guidelines for Infrastructure Project Delivery//Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications//Australian Government. – [Electronic source]//URL: https://www.infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/National-PPP-Policy-Framework-Oct-2015.pdf
22. Private Finance Initiatives. Forty-Sixth Report of Session 2017-2019. Report, together with formal minutes relating to the report//House of Commons Committee of Public Accounts (HC 894). 2018.
23. Public-private partnerships in education //BASEAK White Papers. – No. 3. – 2015; PFI/PPP Signed deals up to 2004 // HM Treasury UK, 2004.
24. Rebuilding America's Infrastructure: An American Budget // Budget Fact Sheet 2019. Executive office of the President of the United States, 2019. 2 p.
25. Social investment: a force for social change. 2016 strategy//HM Government. 2016. 24 p. – [Electronic source] // URL:https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507215/6.1804_SIFT_Strategy_260216_FINAL_web.pdf

Монографии и книги

26. Амро-Дроц Ф. Роль предпринимателей в социальном развитии Европы //[Ф. Амро-Дроц] – Социальное развитие Европы: проблемы и перспективы / [под ред. М.В. Каргаловой (отв. ред.) и др.]. – М.: Ин-т Европы РАН, 2016. – 142 с. – (Доклады Института Европы / Федеральное гос. бюджет. учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук; № 326)
27. Баринова В.А. Зарубежный опыт развития социального предпринимательства и возможность его применения в России / [В.А. Баринова] – М.: Ин-та Гайдара, 2018.
28. Батаева Б.С. Подходы к социальным инвестициям в России и за рубежом// Социальная ответственность: вызовы времени. Коллективная монография. Под ред. Е.Б. Завьяловой // МГИМО Университет, 2016.
29. Бородатова Л.Ю., Тонышева Л.Л. Обоснование развития социальной инфраструктуры в условиях пространственной трансформации экономики региона: монография. Тюмень: Тюменский ГНГУ, 2015. – 140 с.
30. Важенин С.Г. Экономический потенциал социальной инфраструктуры//[С.Г. Важенин]. – Свердловск: Наука, 1983. – 245 с.

31. Веблен Т. Теория праздного класса // Пер. с англ. С.Г. Сорокиной. Общ. ред. В.В. Мотылёва. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ».2016. 368 с.
32. Иванов О.В., Иванова А.О. Государственно-частное партнёрство в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. – М.: МГИМО-Университет, 2019. 269 с.
33. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению СССР //[Р.И. Иванова] – М.: Изд-во МГУ, 1986. – 176 с.
34. Канаева О. А. Социальная политика государства и бизнеса // [О.А. Канаева] – М.: Юрайт, 2016.
35. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Гелиос АРВ, 2002. – 352 с.
36. Косаренко Н.Н. Социальное государство. Политические, правовые и социально-экономические факторы: монографии//[Н.Н. Косаренко] – М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. – 232 с.
37. Люблинский В.В. Трансформация общества и социальная политика в странах Запада: Вторая половина XX начало XXI в.: Монография//[В.В. Люблинский] – М.: Изд-во РУДН, 2004.
38. Милецкий В.П. Системное содержание современной социальной политики // [В.П. Милецкий] – СПб.: Изд-во СПбГЭТУ., 2011. 150 с.
39. Основы социального государства//[под общ. ред. Н.Н. Гриценко] – М.: Изд. дом «АТИСО», 2012. С. 59.
40. Поланьи К. Великая трансформация: Политические и экономические истоки нашего времени / Пер. с англ. А. Васильева и А. Шурбелева, под общ. ред. С.Е. Федорова. — СПб.: Алетейя, 2018. 320 с.
41. Рандалов Ю.Б. Будаева Ц.Б. Социальная инфраструктура региона: Проблемы развития (на прим. Бурятская АССР)//Отв. ред. В.И. Бойко. – Новосибирск: Наука. Сибирское отд-ние, 1989. – 72 с.
42. Розанваллон П. Новый социальный вопрос: Переосмысливая государство всеобщего благосостояния// [П. Розанваллон]. – М.: Ад Маргинем Пресс, 1997.
43. Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики / [Т.Ю. Сидорина] – М.: Изд-во РГГУ, 2005. – 442 с.
44. Сидорина Т.Ю. История и теория социальной политики: учебное пособие. // [Т.Ю. Сидорина] – 2-е изд., доп. – М.: Изд-во РГГУ, 2012. 555 с.
45. Сидорина Т.Ю. Государство всеобщего благосостояния: от утопии к кризису// [Т.Ю. Сидорина] – М.: РГГУ. 2013.

46. Социальная ответственность: вызовы времени: коллективная монография / под ред. Е.Б. Завьяловой. – МГИМО-университет, 2016.
47. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. / Серия: Антология экономической мысли. – М.: ЭКСМО, 2009. 960 с.
48. Тощенко Ж.Т. Социальная инфраструктура: сущность и пути развития. – М.: Мысль, 1980. 206 с.
49. Тульчинский Г.Л. Корпоративные социальные инвестиции и социальное партнёрство: технологии и оценка эффективности: учебное пособие/[Г.Л. Тульчинский] – СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2012.
50. Эволюция теории и практики «государства благосостояния» в 80-е годы//[Сб. обзоров/ред.-сост. В. С. Ажаева]. – М.: ИНИОН, 1991. – 190 с.
51. Baldock J., Manning N., Miller S., Vickerstaff S. Social Policy. – Oxford: Oxford University Press, 2011. – 592 p.
52. Elkington J., Hartigan P. Power of Unreasonable People: How Social Entrepreneurs Create Markets that Change the World// Harvard Business School Press. – 2008.
53. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism // [G. Esping-Andersen]/ New Jersey. Princeton University Press. 1991.
54. Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. Why We Need a New Welfare State // [Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J.]/ Oxford: Oxford University Press, 2002. – 288 p.
55. Flora P., Heidenheimer A.J. The Development of Welfare States in Europe and America. – New Brunswick: Transaction, 1981. – 417 p.
56. Greve C., Hodge G. Eds. Rethinking Public-Private Partnerships. Strategies for Turbulent Times// [Greve C., Hodge G.] – New York: Routledge. – 2013.
57. Grimsey D., Lewis M.R. Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance //Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. Edward Elgar. – 2004.
58. Jochimsen R. Theory der Infrastructure // [R. Jochimsen] – Tübingen, 1966. – S. 99
59. Kwiek M. The Future of the Welfare State and Democracy: the Effects of Globalization from a European Perspective//Pub. in: E. Czerwinska-Schupp (ed.) Values and Norms in the Age of Globalization//Franfurkt and N.Y.: Peter Lang, 2007. – pp. 147-172//URL: https://www.pdffiller.com/jsfiller-desk18/?projectId=395018361#93b8e715e4472974bd4114d3355071b0

60. Maddisom A. Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-run Comparative View // Oxford University Press. – 1991. 349 p.
61. Miliband R. Divided Societies: Class Struggle in Contemporary Capitalism//Oxford: Oxford University Press. – 1991.
62. Newman J. Modernising Governance//London: Sage. – 2001.
63. Nicholls A. Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change – Oxford University Press., 2006. 477 p.
64. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector //New York: Plume. – 1992.
65. Ricardo D. Principles of Political Economy and Taxation / the third ed. – Canada, Batoche Books, Kitchener, 2001 – 333 p. Smit A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations / Books I, II, III, IV and V – the digital edition: Meta Libri, 2007 – 754 p.
66. Rimlinger G.V. Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. – N.Y.: Wiley&Sons, 1971. – 362.
67. Robertson S.L.,Verger A. The Emergence of Public Private Partnerships in the Global Governance of Education // [S. Robertson, A. Verger, K. Mundy, F. Menashy]. – Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World. London: Edward Elgar. – 2012.
68. Taylor-Gooby P. New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State. – Oxford: Oxford University Press. – 2003.
69. Titmuss R.M. Essays on the Welfare State. Sec. ed. 1963. Vol. 4. New York: Palgrave Macmillan – 2002. – 262 p.
70. Volkmann Ch.K., Tokarski K.O., Ernst K. Social Entrepreneurship and Social Business. An Introduction and Discussion with Case Studies/[Eds.: Ch.K. Volkmann, K.O. Tokarski, K. Ernst] – Pub.: Gabler Verlag, 2012. Pp. 31-48.
71. Wilensky H. The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. – Berkeley: University of California Press, 1975. – 173 p.

Научные статьи и периодика

72. Завьялова Е.Б., Дабагян Е.К. Международная практика применения механизмов ГЧП в сфере здравоохранения / Е.Б. Завъялова, Е.К. Дабагян // Вестник российского университета дружбы народов. – 2019.– № 2.
73. Завьялова Е.Б., Ткаченко М.В. Проблемы и перспективы применения механизмов государственно-частного партнёрства в отраслях

социальной сферы//Вестник РУДН. Серия: Экономика. – Том 26. – Номер 1. – 2018. – с. 61-75.
74. Иванова Н.В. Социальное инвестирование: обзор зарубежных практик//Гражданское общество в России и за рубежом. – Номер 3. – 2013. – С. 31-36.
75. Кочеткова Л.Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна//[Л.Н. Кочеткова]//Философия и общество. – Номер 3 (51). – 2008. С. 69-79.
76. Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика // «Вопросы экономики» – Номер 12 – 2012. С. 4-30.
77. Раенок Д.Л. Генезис теории инфраструктуры в экономической науке. // Инфраструктура – 2013 – С. 92-101. – [Электронный ресурс]//URL: https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-teorii-infrastruktury-v-ekonomicheskoy-nauke/viewer
78. Прокофьев А.В. «Социальная справедливость» в трудах Дж.С. Милля/Историко-философский ежегодник. – №2009. – 2010. – Сс. 132-155.
79. Социальное государство: концепция и сущность // ДИЕ РАН № 138. М.: РАН-изд-во «ОГНИ», 2004. 128 с.
80. Савина Т.Н. Концептуальные основы методологии исследования социально ответственного инвестирования//[Т.Н, Савина]. – Экономический анализ: теория и практика. – Номер 9 (408) – 2015. С. 54-55.
81. Сафрончук М.В. Человеческое поведение, экономические школы и экономическая политика / М.В. Сафрончук // Вестник Академии. 2015. №4. С. 221-232.
82. Сафрончук М.В. Социальная ответственность корпораций и общественное благосостояние (экономико-теоретический анализ) // Экономика и управление: проблемы, решения. – Номер 3 – Том 2 – 2017. С. 38-47.
83. Стыров М.М. Проблемы и перспективы финансирования социальной сферы в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 5(29). – 2013. – с. 169-186.
84. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии/Пер. с нем. Б.М. Скуратов [Habermas J. Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas J. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91—163.]//Логос 4-5(39). – 2003. – С. 105-152

– [Электронный ресурс]//URL: http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf
85. Шеховцов Р.В., Авакян О.С. Роль инфраструктуры в социально-экономическом развитии региона. // [Р.В. Шеховцов, О.С. Авакян]/Финансовые исследования. – №4 (53). – 2016. – С.168-173.
86. Шматкова Е.М. Социальное предпринимательство как часть бизнеса и гражданского общетсва//[Е.М. Шматкова]/Социально-экономические явления и процессы. – Номер 10 (056) – 2013.
87. Юденко М.Н., Михайлов М.В. Экономическая сущность инфраструктуры и её особенности в строительстве. // Вестник РУДН. Серия «Экономика». – 2013. – №1. – С. 123-130.
88. Aschauer, D.A. Is public expenditure productive? Journal of Monetary Economics 23. 1989. Pp. 177-200.
89. Anheier H.K. Social Investment. In: Anheier H.K., Toepler S. (eds) International Encyclopedia of Civil Society. Springer, New York, NY. – 2010. – [Electronic source] // URL: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-0-387-93996-4_617
90. Bonoli G. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States // Policy and Politics. – 33 (3). – 2005. – Pp. 431–449.
91. Bottmore T.B., Coats A.W. Two Reviews of Gaston V. Rimlinger Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia//Journal of Economics Issues. – Vol.3. – No.1. – 1974. – Published online 2016. – pp. 151-157//URL: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00213624.1974.11503167
92. Broadbent, J., Laughlin, R. “The Private Finance Initiative: Clarification of a Research Agenda”// Financial Accountability and Management. – 15(2). – 1999. – pp. 95-114.
93. Buhr W. Infrastructure of the Market Economy//Discussion Papers in Economics of the University of Siegen. – No 132-09. – 2009. – 77 p.
94. Carnini Pulino S., Maiolini R., Venturi P. Social Entrepreneurship Policy: Evidences from the Italian Reform// Foresight and STI Governance. – Vol. 13. - No 3. – 2019. – Pp. 77–88.
95. Carrier J., Kendall I. Social Policy and Social Change: Explanations of the Development of Social Policy//Journal of Social Policy 2 (3). – 1971. – Pp. 209–224.
96. Estrin S., Mickiewicz T., Stephan U. Human capital in social and commercial entrepreneurship // [Estrin S., Mickiewicz T., Stephan U.]:

Journal of Business Venturing. 2016. – Vol. 31, Issue 4, P. 449-467. – [Electronic source] // URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0883902616300192

97. Evans P., G. Karras Are Government activities productive? Evidence from a Panel of U.S. States. // The Review of Economics and Statistics, Vol. 76, No. 1. 1994. Pp. 1-11.
98. Evans, P. and G. Karras. Is government capital productive? Evidence from a panel of seven countries. // Journal of Macroeconomics. №16. 1994. Pp. 271-279.
99. Gannon M.J. How is the business case used by stakeholders for making project decisions with PFI/PPP projects? // WIT Transactions on The Built Environment. – Vol. 88. – 2006 – [Electronic source] // URL: https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/CR06/CR06002FU1.pdf;
100. Garvin, M. J., Bosso, D. Assessing the effectiveness of infrastructure publicprivate partnership programs and projects//Public Works Management & Policy. – 13. – 2008. – pp. 162-178.
101. Hanushek E.A., Woßmann L. The Role of Education Quality in Economic Growth: World Bank Policy Research WP. 2007. N 4122 (Пер. с англ. Е. Покатович); 20-я часть, 10-я часть опубликована в журнале «Вопросы образования» № 2 за 2007 г.
102. Hodge G.A., Greve C. On Public–Private Partnership Performance: A Contemporary Review, Public Works Management & Policy, Vol. 22(1). – 2017. – pp. 55–78.
103. Hodge, G., Greve, C. "The PPP Debate: Taking Stock of the Issues and Renewing the Research Agenda"// Paper presented at International Research Society for Public Management Annual Conference, Brisbane, Australia 26-28, March. – 2008.
104. Mamatzakis, E.C. Economic performance and public infrastructure: an application to Greek manufacturing. Bulletin of Economic Research (60). 2008. Pp. 307-326.
105. Mankiw N.G., Romer D., Weil D. A contribution to the empirics of economic growth//Quarterly Journal of Economics. – Vol. 107. – no. 2. – 1992. – Pp. 407-437.
106. Martin R.L., Osberg S. Social Entrepreneurship: The Case for Definition// Stanford Social Innovation Review. – 2007. – [Electronic source]//URL: https://ssir.org/articles/entry/social_entrepreneurship_the_case_for_definition

107. McKee M., Edwards N., Atunc R. Public–private partnerships for hospitals // Bulletin of the World Health Organization. – 84 (11). – 2006. – pp. 890-896, p. 891. – [Electronic source] // URL: https://www.who.int/bulletin/volumes/84/11/06-030015.pdf
108. Midgley J., Tang K.-I. Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare//International Journal of Social Welfare. – 10(4). – 2001. – Pp. 244–252;
109. Newell G., Peng H., Francesco A. The performance of unlisted infrastructure in investment portfolios//Journal of Property Research, Special Issue: Infrastructure and Regeneration. – 28,1. – 2011. – pp. 59-74.
110. Palei T. Assessing The Impact of Infrastructure on Economic Growth and Global Competitiveness // Procedia Economics and Finance. – No. 23. – 2015. Pp. 168 – 175.
111. Powell M., Barrientos A. Welfare Regimes and the Welfare Mix//European Journal of Political Research 43(1). –2004. – Pp. 83–105.;
112. Rall J., Reed J.B., Farber N.J. "Public-Private Partnerships for Transportation: A Toolkit for Legislators"// National Conference of State Legislatures, 2010.
113. Rosenstein-Rodan P. Notes on the Theory of the "Big Push" // Economic Development for Latin America. Ed. Howard S. Ellis, N.Y., 1961. – Pp. 57-81.
114. Snieska V., Simkunaite I. Socio-Economic Impact of Infrastructure Investments // Economics of Engineering Decisions. – No 3. – 2009. – Pp. 16-25.
115. Tan G. Beware, Infrastructure Investing Won't Be Easy // Bloomberg, Bloomberg Opinion. February 8, 2017. – [Electronic source] // URL: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2017-02-08/carlyle-blackstone-should-use-caution-on-infrastructure
116. The Social Infrastructure Services in the Context of Economic Growth Factors//Mediterranean Journal of Social Sciences MCSER Publishing, Rome-Italy. – Vol. 6. – No 2 S3. – 2015. – Pp. 260-267.
117. Van Ham H., Koppenjan J. Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development//Public Management Review. – 4. – 2001. – Pp. 593-616.
118. Vis B. States of Welfare or States of Workfare? Welfare State Restructuring in 16 Capitalist Democracies, 1985–2002//Policy and Politics 35(1). – 2007. – Pp. 105–122.
119. Weerawardena J., Mort G. Investigating Social Entrepreneurship: A Multidimensional Model//Journal of World Business. – No.41. – 2006. –

pp.21-35. – [Electronic source]//URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1090951605000532?via%3Dihub

120. William J. Stull The urban economics of Adam Smith // Journal of Urban Economics. – Vol 20. – Issue 3. – 1986. – Pp. 291-311.

121. Woetzel, J. Bridging Global Infrastructure Gaps / Woetzel J., Garemo N., Mischke J., Hjerpe M., Palter R. // McKinsey Global Institute. – June 2016. – p. 2.

Аналитические отчёты, обзоры и документы международных и российских организаций, агентств и компаний

122. Бюджет для граждан. К ФЗ о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов// Министерство финансов Российской Федерации. – Москва, 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2021/12/main/Budzhet_dlya_grazhdan.pdf

123. Инвестиции в инфраструктуру. Аналитический обзор// InfraONE Research. – 2020. – С. 9, 15-16.

124. Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2020//Аналитический обзор. – Москва, 2020//Национальный центр государственно-частного партнёрства; ВЭБ РФ. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/e5e/e5ec76f7879f853cf317801126597102.pdf

125. Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП. Как кредитные рейтинги помогут привлечь новых игроков? // Исследование Аналитического кредитного рейтингового агентства (АКРА) и АНО «Национального Центра ГЧП», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/5bc/5bce45c998ac1df24ab1d4a7c6762023.pdf

126. «Инфраструктура для устойчивого развития. Как привлечь инвестиции в новое качество проектов»//Исследование АНО «Национального центра ГЧП», Государственной корпорации развития ВЭБ.РФ, компании AECOM, 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/273/2731e9cc60b07a1226f8c3b5cc154e95.pdf

127. Инфраструктурное меню. 10 решений для регионов//Презентация Правительства РФ, 2021// Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». – [Электронный ресурс]//URL:

http://www.giprogor.ru/news/1179-infrastrukturnoe-menyu-10-reshenij-dlya-regionov

128. «Кризис и инфраструктура. Стоит ли сокращать расходы на инфраструктурные проекты»//Аналитический обзор АНО «Национального центра ГЧП», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/3af/3af0a34f9f730eec53fecd3219665871.pdf

129. «Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнёрства в социальной сфере» // АНО «Национальный центр развития ГЧП» и Агентство стратегических инициатив. Специальное издание к международному инвестиционному форму «СОЧИ-2016». – 2016. – 34 с.

130. Медицинская инфраструктура: состояние и тренды. Часть 2//Аналитический обзор. – InfraONE Research. – 2021//URL:https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_medicinskaya_infrastruktura_sostoyanie_i_trendy_p2.pdf

131. Николаев И.А., Марченко Т.Е., Точилкина О.С. Инвестиции как источник экономического роста. Аналитический доклад // Институт стратегического анализа. ФБК, Grant Thornton. – 2019.

132. «Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применение механизмов ГЧП в РФ. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП 2017-2018 гг.» // Национальный центр ГЧП. – 2018. – 80 с.

133. «Рейтинг городов по уровню развития государственно-частного партнерства. Оценка эффективности привлечения частных инвестиций в городскую инфраструктуру в 100 крупнейших городах России»// АНО «Национальный центр государственно-частного партнёрства», ВЭБ.РФ 2021. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/upload/iblock/a94/a94511cc5437d23b70fd0655c15e6e21.pdf

134. Смирнова К. Обзор «Социально-ответственное инвестирование. Опыт развитых стран»//под руководством Д. Шеймана. – Лаборатория социальных инноваций Клаудвочер. – 2011. – [Электронный ресурс]//URL: https://docplayer.ru/29806768-Obzor-socialno-otvetstvennoe-investirovanie-opyt-razvityh-stran.html

135. Accelerating Europe’s Transformation//European Investment Bank Investment Report 2019/2020//Economic Department, European Investment Bank, 2019. – Pp. 97-98.

136. Agénor, P-R., Moreno-Dodson, B. Public infrastructure and growth: new channels and policy implications. Banca d'Italia, Italia. 2006 46 p.
137. A Primer to Public-Private Partnerships in Infrastructure Development. 2.1.1. Special Purpose Vehicle (SPV) // ESCAP United Nations. – [Electronic source]//URL: https://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_primer/211_special_purpose_vehicle_spv.html;
138. About Infrastructure Canada//Infrastructure Canada. – [Electronic source]//URL: https://www.infrastructure.gc.ca/about-apropos/index-eng.html#1.2
139. About US // Social Investment Business. – [Electronic source] // URL: https://www.sibgroup.org.uk/about
140. Accelerating Europe's Transformation//European Investment Bank Investment Report 2019/2020//Economic Department, European Investment Bank, 2019. – Pp. 86. P. 440.
141. Areas of focus. UNOPS Sustainable Infrastructure Impact Investments initiative // UNOPS – [Electronic source] // URL: https://www.unops.org/about/investing-for-impact
142. Baldwin, J.R., Dixon Infrastructure Capital: What is it? Where is it? How much of it is there? Canadian Productivity Review. No 16. Ottawa: Statistics Canada. 108 p.
143. BENCHMARKING PPP PROCUREMENT 2017 IN ITALY//World Bank Group. – [Electronic source]//URL: https://www.procurementinet.org/wp-content/uploads/2017/02/Italy-1.pdf
144. Bhattacharya, A, J P Meltzer, J Oppenheim, Z Qureshi, N Stern Delivering on sustainable infrastructure for better development and better climate // Brookings Institution, Washington, DC, 2016.
145. Boffo R., Patalano R. "ESG Investing: Practices, Progress and Challenges", OECD Paris. – 2020. – p.42. – [Electronic source]//URL: https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf
146. Breaking silos: Actions to develop infrastructure as an asset class and address the information gap – An agenda for G20, OECD Publishing, 2017;
147. Brutscher P.-B., Kappeler A. Addressing Europe's infrastructure gaps: Fiscal constraints and planning capacity matter // VOX CERP Policy Portal. Research-based policy analysis and commentary from leading economists, 2018. – [Electronic source] // URL: https://voxeu.org/article/addressing-europe-s-infrastructure-gaps

148. Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects // Government & Public Sector Audit. Tax. Consulting. Corporate Finance. // Deloitte Research UK, 2008.
149. Capital Hospitals and Barts and the Royal London. Transforming London's historic hospitals//Skanska ID Barts and The London Hospitals white paper. – [Electronic source]//URL: https://www.skanska.se/siteassets/om-skanska/press/nks-i-media/barts-white-paper-single-pages-brochure-format.pdf
150. Capital project and infrastructure spending Outlook to 2025 // Oxford Economics. PricewaterhouseCoopers LLP, 2014. – p. 8, 24 p.
151. Cities of Opportunity: Building the Future // PricewaterhouseCoopers, November 2013. – 48 P. – [Electronic source] // URL: https://www.pwc.com/gx/en/capital-projects-infrastructure/publications/assets/pwc-cities-of-opportunity-building-the-future.pdf
152. Country Profile. United Kingdom // Global Infrastructure Outlook. Global Infrastructure Hub, 2018. – [Electronic source] // URL: https://cdn.gihub.org/outlook/live/countrypages/GIH_Outlook+Flyer_United%20Kingdom.pdf
153. Datablog: Counting the cost of school PFI schemes // The Centre for Health and the Public Interest (CHPI), 2018.
154. D. Bruce Gabriel, Roderick N. Delvin Market Update: A review of the US Public Private Partnership (P3) Sector in 2014//Practical Law. – 2015.
155. Defourney J., Nyssens M. Social enterprise in Europe: At the crossroads of market, public policies and the third sector//[J. Defourny, M. Nyssens] – Police and Society, 2010. P. 6.// Access at: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.911.600&rep=rep1&type=pdf
156. Developing the Field of Social Entrepreneurship. Center for the Advancement of Social Entrepreneurship, Duke University: The Fuqua School of Business. 2008. P.18 – [Electronic source] // URL: https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/paper-case.pdf
157. Economic growth and Demand for Infrastructure services // National Infrastructure Commission Report (NIC). 2016. 27 p.
158. Elaine L. Chao Dems and GOP Should Join with Trump to Fund Infrastructure Improvements // The White House. – [Electronic source] // URL: https://www.whitehouse.gov/articles/dems-gop-join-trump-fund-infrastructure-improvements/

159. Elizabeth C. McNichol It's Time for States to Invest in Infrastructure // Center on Budget and Policy Priorities. Policy Futures, 2019.
160. Ellerman D. "Hirschmanian Themes of Social Learning and Change"//Policy Research Working Paper. – World Bank, 2001. – [Electronic source]//URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/429621468739155797/pdf/multi0page.pdf
161. Employment and social analysis - Employment and Social Developments in Europe 2018: Online Executive Summary // European Commission, 2018. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=113&intPageId=5099&langId=en ; Employment and Social Developments in Europe 2019. Sustainable growth for all: choices for the future of social Europe // European Commission, 2019. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8219
162. ESG Survey 2018/Callan Institute/[Electronic Source]; URL: https://www.callan.com/wp-content/uploads/2018/07/Callans-2018-ESG-Survey.pdf
163. European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD)//About//Boosting Social Investment in the EU/ – [Electronic soiurce]//URL: http://socialinvestment.eu/en/about
164. European Investment Bank Investment Report 2018/2019. Key findings: retooling Europe's economy // European Investment Bank, 2019. 28 p. – [Electronic source] // URL: https://www.eib.org/attachments/efs/economic_investment_report_2018_key_findings_en.pdf
165. European Investment Bank Investment Report 2018/2019. Retooling Europe's economy // European Investment Bank, 2019. – 412 p. – [Electronic source] // URL: https://www.eib.org/attachments/efs/economic_investment_report_2018_en.pdf
166. European Investment Bank Restoring EU Competitiveness, 2016 updated version // European Investment Bank, Luxembourg, 2016.
167. Expert Panel of effective ways of investing in Health//European Commission. – 2014.
168. Featured Rankings, 1990-2019 // Private Participation in Infrastructure (PPI) – World Bank // Infrastructure Finance, PPPs & Guaranties – The World Bank – [Electronic source] // URL: https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/rankings

169. Financing Education – Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators//UNESCO-UIS/OECD/Institute for Statistics Organisation for Economic Cooperation and Development World Education Indicators Programme, 2003
170. Financing Infrastructure. What are the options for financing publicly-owned infrastructure? // The Institute for Government, 2018.
171. Forsdick S "How do you solve a problem like Wylfa Newydd? Exploring the regulated asset base nuclear financing model"//NS Energy, 2019. – [Electronic source]//URL: https://www.nsenergybusiness.com/features/regulated-asset-base-model-nuclear/
172. Fransen L., G. del Bufalo, Reviglio E. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force // European Economy. Discussion Paper 074 // ELTI, European Commission, 2018. – 116 p.
173. From PFI to PF2: the reform of the Public Private Partnership model in the UK//Andrew Buisson, Norton Rose Fulbright LLP – November 2013.
174. Fund Management Social Enterprise Investment//Annual report, 2018/2019//The Big Issue Invest. – [Electronic source]//URL: http://images.bigissueinvest.com/2020/01/BII-SEIF-I-Annual-report-Final-.pdf
175. Garritzmann J.L., Hausermann S., Palier B., Zollinger Ch. WoPSI - the World Politics of Social Investment: An international research project to explain variance in social investment agendas and social investment reforms across countries and world regions/LIEPP Working Papper. – 2017.
176. General government expenditure in the EU in 2017 // Eurostat Newsrelease – 48/2019. March 15, 2019. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665811/2-15032019-BP-EN.pdf/2340c61d-9dc5-4b5f-9b13-db36ff01c082
177. Georg Inderst Private Infrastructure finance and Investment in Europe // European Investment Bank. EIB Working Papers, 2013. P. 9, 50 p.
178. GCEC (2014), Better growth, better climate // Global Commission on the Economy and Climate, Washington, DC and London, 2014.
179. Global Infrastructure Outlook. Infrastructure investment needs 50 countries, 7 sectors to 2040 // Global Infrastructure Hub, Oxford Economics. 2017. – 220 p.
180. Global Sustainable Investment Review//Global Sustainable Investment Alliance (GSIA). 2016. URL: http://www.gsi-alliance.org/wp-content/uplo Government expenditure on education in the EU over 2001-

2018 // Government expenditure on education. Eurostat. Statistics Explained, February 2020. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_education#Evolution_of_.27education.27_expenditure_over_2001-2018

181. Government expenditure on health in EU over 2003-2017 // Eurostat. Statistics Explained, March 2019. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_health#Evolution_of_general_government_.27health.27_expenditure

182. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions // European Commission, 2004 // Publications Office of the European Union. – [Electronic source] //URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en

183. ads/2017/03/GSIR_Review2016.F.pdf

184. Hall D. Why Public-private partnerships don't work. The many advantages of the public alternative// Public Services International Research Unit. – 2015. –56 p.

185. Health and Economics analysis for an evaluation of the Public-Private Partnerships in Healthcare Delivery across EU//Expert Panel of Effective Ways of Investing in Health (EXPH)//European Commission//Publication Office of the European Union. – [Electronic source]//URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/032ee8ff-9507-4e97-ae3f-c7b534536c59/language-en

186. Hideo Nakamura, Kotaro Nagasawa, Kazuaki Hiraishi, Atsushi Hasegawa, KE Seetha Ram, Chul Ju Kim, and Kai Xu Principles of Infrastructure Case Studies and Best Practices // Asian Development Bank Institute (ADBI) and the Mitsubishi Research Institute (MRI). – 2019. –437 p.

187. How to prioritise public infrastructure investments // PriceWaterhouseCoopers, Global Economy Watch. 2016 // URL: https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/global-economy-watch/prioritise-public-infrastructure-investments.html

188. Impact Report. FY April 2019-March 2020//DivInc. – [Electronic source]//URL: https://static1.squarespace.com/static/5d7abcd9f380330b16d48a75/t/5ebb55e0e78f9e3844afcf89/1589335551371/DivInc+Impact+Report+FY+2019-2020.pdf

189. “Improving infrastructure”, in OECD Economic Surveys: United Kingdom 2015 // OECD Publishing, Paris, 2015. – [Electronic source] // URL: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-gbr-2015-6-en
190. Inderst G. UK Infrastructure Investment and Finance from a European and Global Perspective // Inderst Advisory – Discussion Paper. Munich Personal RePEc Archive (MPRA), 2017. – 55 p.
191. India: National Public Private Partnership Policy// Public Private Partnership. Legal Resource Center. World Bank. – [Electronic source]//URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/india-national-public-private-partnership-policy
192. Investing in infrastructure. Leading practices in planning, funding, and financing // Deloitte, 2017. – 24 p.
193. Is it time for an infrastructure push? The macroeconomics effects of public investment // World Economic Outlook (WEO). Legacies, clouds, uncertainties. 2014. 243 p.
194. Job-related adult learning and continuing vocational training in Europe A statistical picture // RESEARCH PAPER No 48 // European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). 2015. 230 p. // URL: https://www.cedefop.europa.eu/files/5548_en.pdf
195. Mathew D., McMillen J., Mullen D. Social Entrepreneurship at Worcester Polytechnic Institute // An Interactive Qualifying Project Report (WPI). – 2012. – 122 p.
196. Nabers Marry Scott “Health Care-Related Public-Private Partnerships will likely become the Norm in 2019”//Healthcare, Marry Scott Naber’s Insights, Public-Private Partnerships (P3)//Strategic Partnerships, Inc. – [Electronic source]//URL: https://www.spartnerships.com/health-carerelated-publicprivate-partnerships-norm-2019/
197. National Productivity Investment Fund. Treasury written question – answered on 24th January 2019 // They Work For You, 2019. – [Electronic source] // URL: https://www.theyworkforyou.com/wrans/?id=2019-01-17.209850.h
198. Panayiotou A. Attracting Private Sector Participation in Infrastructure Investment: the UK case // QASER Laboratory University College London, 2015. – 17 p.
199. Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure // World Economic Forum. Prepared in collaboration with Price Waterhouse Coopers. – New York, USA 2010. – 201 p.
200. Pension Fund Investment in Social Infrastructure. Insights from the 2012 reform of the private finance initiative in the United Kingdom //

EDHEC-Risk Institute Publicaion, 2012. 60 p. – [Electronic source] // URL: https://www.edhec.edu/sites/www.edhec-portail.pprod.net/files/publications/pdf/edhec-publication-pension-fund-investment-in-social-infrastructure-f_1332412681078.pdfjpg

201. P.F.I.: Profiting From Infirmaries // The Center for Health and the Public Interest (CHPI), 2017. – 24 p. – [Electronic source] // URL: https://chpi.org.uk/wp-content/uploads/2017/08/CHPI-PFI-ProfitingFromInfirmaries.pdf
202. PFI and PF2//HM Treasury//National Audit Office (NAO). – HC 718. – 2018.
203. PFI: Construction Performance// National Audit Office. – 2003.
204. PFI and PF2//HM Treasury//National Audit Office (NAO). – HC 718. – 2018.
205. Pisu M., Pels B., Bottini N. Improving Infrastructure in the United Kingdom // Economics Department Working Paper No. 1244 (2015)62, OECD. 2015. – 48 p.
206. Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data // Infrastructure and Project Authority. HM Treasury, 2018. – 25 p. – [Electronic source] // URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/805117/PFI_and_PF2_FINAL_PDF1.pdf
207. Prud'homme R. Infrastructure and development//Annual Bank Conference on Development Economics//Washington D.C. –The Worldbank, 2004. – 47 p.
208. Public-Private Partnerships. Reference Guide. Version 3 // International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank Group, 2017. – 238 p.
209. Public-Private Partnerships// International Monetary Fund// The Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank) – March 2004. – [Electronic source]//URL: https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf
210. Public private partnerships in action. Healthcare planning for a successful PPP bid: HCP Social Infrastructure (UK) Ltd. Barts Health NHS Trust// Promotional material. Healthcare: Public Private Partnerships. – 2013//Government UK – [Electronic source]//URL: https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships/public-private-partnerships

211. Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits//pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU// Special Report. – No. 09.//European Court of Auditors. – 2018.– [Electronic source]//URL: https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/en/#A13;
212. Puentes R., Sabol P. Building better infrastructure with better bonds // Metropolitan Infrastructure Initiative, Brookings, 2015. – [Electronic source] // URL: https://www.brookings.edu/research/building-better-infrastructure-with-better-bonds/
213. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships//Better Policies for better life. OECD. May 2012. //Access URL: https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf
214. Repairing the safety net. The welfare start needs updating//The Economist, July 12th 2018. – [Electronic source]//URL: https://www.economist.com/international/2018/07/12/the-welfare-state-needs-updating
215. Report Card History, 2017 // The American Society of Civil Engineers (ASCE) – [Electronic source] // URL: https://www.infrastructurereportcard.org/making-the-grade/report-card-history/
216. Report on US Sustainable, Responsible and Impact Investing Trends 2018/US SIF Foundation. – 2018. – 127 p.
217. Report on US Sustainable, Responsible and Impact Investing Trends// US SIF Foundation, 2020. – 26 p. – [Electronic source]//URL: https://www.ussif.org/files/Trends%20Report%202020%20Executive%20Summary.pdf
218. Rhodes Ch. Infrastructure Policies and Investment. Briefing Paper // House of Commons. Library. – No 6594. –July 10. – 2018. – 23 p.
219. Role of social infrastructure in local and regional economic development [Electronic source] // RDSA Regional Infrastructure Summit. SGS Economics & Planning. Independent insight. 2018. URL: https://www.sgsep.com.au/assets/insights/Linda-Perrine-Social-Infrastructure-presentation-0.pdf

220. Schaefer M., Voland Th. Germany: Public Private Partnerships In Germany - An Overview//Freshfields Bruckhaus Deringer. 2009//Mondaq. – [Electronic source]//URL: https://www.mondaq.com/germany/government-contracts-procurement-ppp/87762/public-private-partnerships-in-germany--an-overview#:~:text=In%20Germany%2C%20PPPs%20are%20usually,authorities%20or%20a%20local%20community.&text=There%20is%20no%20specific%20law%20providing%20a%20comprehensive%20framework%20for%20PPPs.
221. Social Enterprises and their Ecosystems in Europe // Comparative synthesis report. Executive summary. – European Commission, 2020. – 30 p.
222. Stupak Jeffrey M. Economic Impact of Infrastructure Investment // Congressional Research Service. CRS Report, 2018. –19 p.
223. Supporting urban development (JESSICA)//European Investment Bank. – [Electronic source]//URL: https://www.eib.org/en/products/blending/jessica/index.htm;
224. SRI Basics. What is sustainable, responsible and impact investment?//The Forum for Sustainable and Responsible Investment// US SIF. – [Electronic source] //URL: https://www.ussif.org/sribasics
225. SSE International Forum. International network of social and solidarity economy – [Electronic source] // URL: http://www.essfi.coop/en/#about
226. State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context. European Economy Institutional Paper // European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, July 31, 2016. 116 p. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip031_en_2.pdf
227. Torrisi G. Public infrastructure: definition, classification and measurement issues // University of Catania, Faculty of Economics, DEMQ. – 2009. – 35 p.
228. Trans-European Transport Network (TEN-T)//Mobility and Transport. – European Commission. – [Electronic source]//URL: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en
229. The Global Competitiveness Report 2018. Insight Report // [ed. K. Schwab]; World Economic Forum, 2018. – 671 p.
230. The Non-Financial Benefits of PPPs. A Review of Concepts and Methodology // European PPP Expertise Centre. 2011. – 30 p.

231. “The Canopus Foundation”//About// Canopus Foundation.– [Electronic source]//URL: http://www.canopusfund.org/en/about-us/canopus-foundation/

232. Two Decades of Impact//Schwab Foundation for Social Entrepreneurship//Impact Report, 2020. – [Electronic source]//URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Schwab_Foundation_2020_Impact_Report.pdf

233. Unique Considerations for Social Infrastructure Public-Private Partnerships // Design-Build Done Right. Deeper Dive. Design-Build Institute of America, 2018. – 16 p.

234. Using EU Funds in PPP’s. Explaining the how and starting the discussion on the future//(The European PPP Expertise Centre (EPEC), May 2011. – [Electronic source]//URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_using_eu_funds_in_ppps_en.pdf

235. Vozzo P. US Infrastructure: How to find an extra US$ 3.8 trillion // Global Infrastructure Hub, 2017. – [Electronic source] // URL: https://www.gihub.org/blog/us-infrastructure-how-to-find-an-extra-us-38-trillion/

236. “What is Social Solidarity Economy?”//Intercontinental network for the promotion of social solidarity economy (RIPESS). – [Electronic source]//URL: http://www.ripess.org/what-is-sse/what-is-social-solidarity-economy/?lang=en

237. “Which legal structure is right for my social enterprise? A guide to establishing a social enterprise”// The Thomson Reuters Foundation, Morrison & Foerster LLP. – pp. 64-103. – [Electronic source]//URL: https://www.trust.org/contentAsset/raw-data/1b34bbc3-de52-477a-adae-850a56c2aabe/file

238. Whitepaper: An introduction to Public Private Partnerships and their impact on the UK housing sector // RG Group. – 2018. – [Electronic source]//URL: https://rg-group.co.uk/whitepaper-an-introduction-to-publicprivate-partnerships-and-their-impact-on-the-housing-industry/#

239. Woetzel, J, N Garemo, J Mischke, M Hjerpe, R. Palter Bridging Global Infrastructure Gaps // McKinsey & Company, 2016.

240. World Bank. 1994. World Development Report 1994: Infrastructure for Development. / New York: Oxford University Press, 1994 – 268 p.

241. 22 Awesome Social Enterprise Ideas and Examples // the Sedge Launch&Grow. An Impactful Social Enterprise – [Electronic source] // URL: https://www.thesedge.org/socent-spotlights/22-awesome-social-enterprise-business-ideas

242. 28 UNEP FI Banking members working together to redefine how the banking industry delivers a sustainable future//UNEP Finance Initiative/ [Electronic Source] URL: http://www.unepfi.org/news/industries/banking/principles-coregroup-announcement/

Ресурсы электронных библиотек

243. Фуко М. Рождение биополитики. Цикл лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978–1979 учебном году (Foucault Michel Naissance de la Biopolitioue. Cours au Collège de France 1978–1979.)// Пер. на рус. А. В. Дьяков. — СПб., 2010. // Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий//URL: https://gtmarket.ru/library/articles/6709

244. Штейн Л. История социального движения Франции с 1789 года / пер. со 2 нем. изд. Т. 1 // Лоренц Штейн. Основное понятие общества и социальная история Французской революции до 1830 г. – [Электронный ресурс]//URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003875045?page=113&rotate=0&theme=white;

245. Evans M., Cerny P. Globalization and Social Policy//In N. Ellison and C. Pierson (eds.) Developments in British Social Policy 2. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. – Pp. 19–40.;

246. Gyu-Jin Hwang Development, Welfare Policy, and the Welfare State//International Studies Association and Oxford University Press//Oxford Research Encyclopedias, 2010. – [Electronic source]//URL: https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-145#acrefore-9780190846626-e-145-bibItem-64

247. Helmut K. A., Toepler Stefan Social Investment//International Encyclopedia of Civil Society. – 2010 Edition//[Eds. Helmut K. Anheier, Stefan Toepler] . – [Electronic source]//URL: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-0-387-93996-4_617

248. Wagner A. Grundlegung der politischen Oekonomie. Erster Theil. Grundlagen der Volkswirthschaft. Part 1, vol. 1. 3rd edn. Leipzig. C.F. Winter'sche Verlagshandlung, 1882. 444 S. URL: https://archive.org/details/grundlegungderp00wagngoog/page/n10

Интернет-ресурсы

249. В Совете Федерации обсудили вопросы развития социального предпринимательства в регионах//Совет Федерации Федерального Собрания РФ, 2020. – [Электронный ресурс]//URL:http://council.gov.ru/events/committees/121667/
250. ВЭБ.РФ и Национальный Центр ГЧП запускают программу антикризисной поддержки региональных ГЧП-проектов//Раздел «Новости», 2020. – АНО «Национальный центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/veb-rf-i-natsionalnyy-tsentr-gchp-zapuskayut-programmu-antikrizisnoy-podderzhki-regionalnykh-gchp-pr/
251. «Деньги в медицину: насколько активно бизнес участвует в ГЧП-проектах в сфере здравоохранения»//Национальный центр государственно-частного партнёрства. – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/dengi-v-meditsinu-naskolko-aktivno-biznes-uchastvuet-v-gchp-proektakh-v-sfere-zdravookhraneniya-i-sa/
252. Дефицит финансирования социальной инфраструктуры в РФ составляет 200 млрд. рублей в год // Агентство стратегических инициатив, 2019. – [Электронный ресурс] // URL: https://asi.ru/news/102645/
253. Картина деловой активности. Декабрь 2018. Министерство экономического развития РФ // URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/e7f9b79f21ac30806f7cc378372864c3/181219.pdf
254. КонсультантПлюс. – [Электронный ресурс]//URL: http://www.consultant.ru
255. Контракты жизненного цикла: правовая природа и перспективы использования в рамках ГЧП-проектов в России.// VEGAS LEX. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.vegaslex.ru/analytics/publications/32463/#_ftn2
256. «Доли расходов бюджета на образование и здравоохранение растут – Силуанов А.Г.»//ИА «REGNUM», 2019. – [Электронный ресурс]//URL: https://regnum.ru/news/2756677.html
257. Информация с официального интернет-портала Центра развития ГЧП. – [Электронный ресурс]//URL: http://pppcenter.ru/29/novosti/pppcenter-news/v-moskve-nachalsya-tretij-infrastrukturnyij-kongress-%C2%ABrossijskaya-nedelya-gchp-2016%C2%BB.html.
258. Инфраструктура роста//Дмитриев М.Э. «Развитие инфраструктуры как ядро новой модели экономического

роста»//Economy Times. – 2015//URL: http://economytimes.ru/kurs-rulya/infrastruktura-rosta

259. Минздрав России и Национальный Центр ГЧП намерены стимулировать применение ГЧП в сфере здравоохранения//Раздел «Новости», 2021. – АНО «Национальный центр ГЧП». – [Электронный ресурс]//URL: https://pppcenter.ru/press-tsentr/novosti/minzdrav-rossii-i-natsionalnyy-tsentr-gchp-namereny-stimulirovat-primenenie-gchp-v-sfere-zdravookhra/
260. «Об опыте Государственно-частного партнерства в США» /С официального сайта ГЧП в России // Доступно по адресу: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_USA.pdf
261. «Подписан закон о социальном предпринимательстве»//Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ – 2019. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.garant.ru/news/1285049/
262. Почти 1200 субъектов МСП получили статус «социальное предприятие»//Информационный портал «Новый бизнес»//Фонд «Наше будущее», 2020. – [Электронный ресурс]//URL: http://nb-forum.ru/news/pochti-1200-subektov-msp-poluchili-status-sotsialnoe-predpriyatie
263. Рейтинги НПФ//Пенсионный рейтинги//InvestFunds. – [Электронный ресурс]//URL: https://investfunds.ru/npf-rankings/;
264. Рейтинг крупнейших российских страховых компаний по собранным премиям (кроме ОМС) на 1 января 2021 г.//РИА Рейтинг. Россия Сегодня. – []//URL: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/Insurance-012021.pdf;
265. Рынок ГЧП в России//Платформа поддержки ГЧП-проектов «РОСИНФРА». – [Электронный ресурс]//URL: https://rosinfra.ru/digest/market
266. About Community Health Partnerships//CHP – [Electronic source] //URL: https://communityhealthpartnerships.co.uk/about-us/
267. Amundi Index MSCI Europe SRI UCITS ETF DR (C)//"Amundi ETF" – [Electronic source]//URL: https://www.amundietf.fr/professional/product/view/LU1437015735
268. Bernstein J. I (mostly) like Hillary Clinton's Infrastructure Plan // The Washington Post, December 2, 2015. – [Electronic source] // URL: https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2015/12/02/i-mostly-like-hillary-clintons-infrastructure-plan/?noredirect=on

269. “Bethnal Green Ventures”//About; Portfolio//BGV. – [Electronic source]//URL: https://bethnalgreenventures.com/about/
270. What Role do SPVs or SPEs play in Public-Private Partnerships?//Investopedia. – [Electronic source]//URL: https://www.investopedia.com/ask/answers/030915/what-role-do-spvs-spes-play-publicprivate-partnerships.asp
271. Bullock L. 2019's Top 5 Most Innovative And Impactful Social Enterprises // Forbes Billionaires, 2019 – [Electronic source] // URL: https://www.forbes.com/sites/lilachbullock/2019/03/05/2019s-top-5-most-innovative-and-impactful-social-enterprises/#90fe3a4774a0
272. Buildings Schools for the Future (BSF) // Designing Buildings Wiki, 2018. – [Electronic source] // URL: https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Building_Schools_for_the_Future_BSF
273. Chen J. What Is a Socially Responsible Investment (SRI)? // Investopedia, 2020. – [Electronic source] // URL: https://www.investopedia.com/terms/s/sri.asp
274. Creating jobs for talented youth and women in urban slums // LivelyHoods. – [Electronic source] // URL: https://www.livelyhoods.org/
275. Definition of a Community Development Bank // Financial Web. The Independent Financial Portal – [Electronic source] // URL: https://www.finweb.com/banking-credit/definition-of-a-community-development-bank.html
276. Determining the right legal structure for your social enterprise//UnLtd. – [Electronic source]//URL: https://www.unltd.org.uk/our-support/learning-area/determining-the-right-legal-structure-for-your-social-enterprise/#:~:text=The%20most%20common%20legal%20structures,Company%20limited%20by%20shares
277. DrDoctor//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/drdoctor/
278. Education / PPP Knowledge Lab. – [Electronic source] // URL: https://pppknowledgelab.org/sectors/education?ref_site=kl
279. EUROPOP2018 population projections // Eurostat, 2019. – [Electronic source] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00002/default/table?lang=en
280. General Government Debt, Total, % of GDP, 2014-2018 // OECD National Accounts Statistics: National Accounts at a Glance // OECD Data.

– [Electronic source] // URL: https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm
281. Glenurquhart Care Project (GCP)//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/glenurquhart-care-project/
282. Governance and Funding//About this project. Good Finance. – [Electronic source]//URL: https://www.goodfinance.org.uk/about-project
283. Government // Bureau of Economic Analysis. U.S. Department of Commerce. – [Electronic source] // URL: https://www.bea.gov/resources/learning-center/what-to-know-government
284. Health / PPP Knowledge Lab. – [Electronic source] // URL: https://pppknowledgelab.org/sectors/health
285. Healthy Lives Together//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/healthy-lives-together/
286. Horvarth S. Best Socially Responsible Mutual Funds/Benzinga/ [Electronic source]; URL: https://www.benzinga.com/investing/socially-responsible-mutual-funds/;
287. How to choose the right legal structure to fit your social enterprise model//Social enterprise legal structure//Future Learn. – [Electronic source]//URL: https://www.futurelearn.com/info/courses/social-enterprise-ideas-into-action/0/steps/18840;
288. Impact Readiness Fund // Government UK. – [Electronic source] // URL: https://data.gov.uk/dataset/a7a2834e-26d4-44de-82ea-2135b9fa757f/impact-readiness-fund
289. Kell G. The Remarkable Rise Of ESG/Forbes. 2018// [Electronic source]; URL: https://www.forbes.com/sites/georgkell/2018/07/11/the-remarkable-rise-of-esg/#6820d1711695
290. Management/Operation and Maintenance Contracts//PPP Legal Research Center, World Bank Group. – [Electronic source]//URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/management-and-operating-contracts
291. Murakami-Fester A. What Are Community Development Financial Institutions? // Banking. Nerdwallet, 2018. – [Electronic source] // URL: https://www.nerdwallet.com/blog/banking/what-is-community-development-financial-institution/
292. Our Funds//Social Investment Business. – [Electronic source]//URL: https://www.sibgroup.org.uk/funds

293. Our Impact // Social Investment Business. Impact Report 2018-2019. – 27 p. – [Electronic source] // URL: https://www.sibgroup.org.uk/sites/default/files/files/SIB-Impact-Report-2018-2019-web-v1.pdf
294. Our Story//Strategic Partnerships, Inc. – [Electronic source]//URL: https://www.spartnerships.com/about-us/our-story/
295. Priority School Building Programme (PSBP)//Designing Buildings Wiki – [Electronic source]//URL: https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Priority_School_Building_Programme_PSBP;
296. Promoting sustainability through European financial markets. About us // Eurosif. – [Electronic source] // URL: http://www.eurosif.org/about-us/
297. Public Private Partnerships in the USA. Debevoise & Plimpton LLP // Lexology // URL: https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=d1d1835b-849e-4ded-87a6-fd79b0fc6d54
298. Public-private Partnerships // Government UK – [Electronic source] // URL: https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships#history
299. Public Private Partnerships // Gov.UK // URL: https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships
300. Regulated Asset Base (RAB) model for nuclear//UK Government. – [Electronic source]//URL: https://www.gov.uk/government/consultations/regulated-asset-base-rab-model-for-nuclear
301. Public Debt Forecasts 2019-2023 // Economic Forecasts from the World's Leading Economists // Focus Economics. – [Electronic source] // URL: https://www.focus-economics.com/blog/countries-with-the-most-public-debt
302. RIPESS International network for the promotion of social solidarity economy – [Electronic source] // URL: http://www.ripess.org/who-are-we/about-ripess/?lang=en
303. Role of Government; Budget Predictability / Health / PPP Knowledge Lab. – [Electronic source] // URL: https://pppknowledgelab.org/sectors/health
304. SI^2 Fund European impact investment fund//About us// SI^2 Fund Investing for Sustainable Societal Impact. – [Electronic source]//URL: https://www.si2fund.com/about-si/

305. Sustainable Development Goals 2030 UN / 4 Quality Education / 17 Goals to Transform Our World – [Electronic source] // URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/
306. Socially Responsible Investment (SRI). History of Socially Responsible Investing//INVESTOPEDIA. URL: https://www.investopedia.com/terms/s/sri.asp
307. Textbooks for Change – [Electronic Source] // URL: https://textbooksforchange.com/
308. The Difference between Hard and Soft Services in Facility Management//SMART CSM (Critical Systems Management). – [Electronic source]//URL: https://smartcsm.com/the-difference-between-hard-and-soft-services-in-facility-management/
309. The Outcomes Matrix//Measuring Social Impact//Good Finance – [Electronic source]//URL: https://www.goodfinance.org.uk/impact-matrix
310. The Public-Private Partnerships Law Review – Edition 6//The Law Review. – [Electronic source]//URL: https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnership-law-review-edition-6/1225134/japan
311. Transforming Lives and Nourishing the Common Good // Newman's Own Foundation – [Electronic source] // URL: http://newmansownfoundation.org/what-we-support/focus-areas/
312. TROSA. About Us – [Electronic source]// URL: https://www.trosainc.org/about-us
313. Trump v. Biden: Infrastructure//COZEN O'CONNOR, October 27, 2020//JDSUPRA. – [Electronic source]//URL: https://www.jdsupra.com/legalnews/trump-v-biden-infrastructure-65896/
314. Types of social investment // Good Finance. – [Electronic source] // URL: https://www.goodfinance.org.uk/understanding-social-investment/types-social-investment
315. UK Guarantees Scheme. Guidance//UK Government. – [Electronic source]//URL: https://www.gov.uk/guidance/uk-guarantees-scheme
316. West London Zone//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/west-london-zone/
317. What is a PPP: Defining "Public-Private Partnership" // PPP knowledge lab. World Bank – [Electronic source] // URL: https://pppknowledgelab.org/guide/sections/3-what-is-a-ppp-defining-public-private-partnership
318. What the Education and Skills Funding Agency does//Government UK. – [Electronic source]//URL:

https://www.gov.uk/government/organisations/education-and-skills-funding-agency
319. What We've Done? // Think Impact Company. – [Electronic source] // URL: https://www.thinkimpact.com/about
320. Where we invest//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/portfolio/where-we-invest/

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Исследования в области анализа влияния капитальных расходов на экономический рост

Автор	Наименование исследования	Результаты
Р. Форд и П. Порет (R. Ford and P. Poret)	«Инфраструктура и производительность частного сектора» (1991) [“Infrastructure and Private-Sector Productivity”]	На базе исследования инфраструктуры США. Государственные расходы на инфраструктуру оказывают значительное влияние на производительность частного сектора.
А. Шах (A. Shah)	«Динамика развития общественной инфраструктуры, промышленного производства и экономического роста» (1992) [“Dynamics of Public Infrastructure, Industrial Productivity and Profitability”]	*На базе исследования инфраструктурного комплекса и экономики Мексики.* Развитие общественной инфраструктуры, создавая мультипликативный эффект, приводит к увеличению темпов промышленного производства.
М.В. Тон-Гет и М.М. Йонгелинг (M.W. Toen-Gout and M.M. Jongeling)	«Инвестиции в инфраструктуру и экономический рост» (1994) [“Investment in Infrastructure and Economic Growth”]	*На базе исследования инфраструктуры США.* Расходы на капитальное строительство оказывает положительное влияние на производственный сектор экономики.
С. Девараджан и С.И. Хоссейн (S. Devarajan and S.I. Hossain)	«Влияние системы налогообложения и государственных расходов на экономическое развитие Филиппин» (1995) [“The Combined Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Philippines”]	*На базе исследования 43 развивающихся экономики мира.* Государственные расходы на инфраструктуру в целом носят положительный характер. Однако в количественном выражение данное влияние оказывается незначительным.
М. Рамирез (M. Ramirez)	«Коинтеграционный анализ динамики прямых иностранных инвестиций в Мексику» (2000) [“Foreign Direct Investment in Mexico: A Cointegration Analysis”]	Государственные расходы оказывают положительное воздействие на темпы экономического роста.
Ф. Нурзад (F. Nourzad)	«Производительность государственно капитала в развивающихся и промышленно-развитых странах» (2000) [“The productivity effect of government capital in developing and industrialized countries”] «Развитие финансирования и эффективность производительности экономики: на опыте групп развитых и развивающихся стран» (2002) [“Financial	*На базе исследования 12 развитых и 12 развивающихся стран.* Финансирование общественной инфраструктуры оказывает положительное влияние на производительность труда.

	development and productive efficiency: A panel study of developed and developing countries"]	

Источник: составлено автором на основе материалов исследования C. Kularatne An Examination of the Impact of Social and Economic Infrastructure on Economic Growth: An application to South Africa // School of Economics, University of Cape Town. 2008 37 p.

Приложение 2

Инструменты по привлечению заёмного финансирования для реализации социального инвестирования

№	Наименование	Содержание
1.	*Смешанный тип финансирования (субсидиарно-кредитная модель) (Blended – part grant, part loan)*	Вложения, требующие погашения, и инвестиции, предоставляемые в форме грантовой поддержки.
2.	*«Благотворительные» облигации (Charity bonds)*	Кредит с правом перепродажи, предоставляемый компаниям, осуществляющим социальную деятельность или благотворительным организациям на определённый период времени с фиксированной процентной ставкой. Благотворительные облигации обычно выпускаются при поддержке специализированных посредников. Инвестиции могут поступать от институциональных инвесторов или индивидуальные инвестиции (от частных лиц).
3.	*Залоговое финансирование (Secured loan)*	Кредит под залог активов (здания, оборудование и др.) предпринимателю на реализацию социальных программ, который обязуется на оговорённых условиях его выплачивать.
4.	Привлечение долгового финансирования в рамках деятельности *специально создаваемого фонда*, например,	Организация, предоставляющая долговое финансирование учреждениям, занимающимся финансовой поддержкой развития местных сообществ финансирования развития сообществ (Community Development Finance

	Фонд общественных инвестиций (Community Investment Enterprise Facility (CIEF))[340]	Institutions (CDFI).

Источник: составлено автором на основе данных Types of social investment // Good Finance. – [Electronic source] // URL: https://www.goodfinance.org.uk/understanding-social-investment/types-social-investment

Приложение 3

Ключевые направления привлечения социальных инвестиций, реализуемых некоторыми крупнейшими фондами социального инвестирования.

№	Направления социальных инвестиций и СОИ	Социальные группы	Фонды социальных инвестиций
1.	Обеспечение образовательной среды, и трудоустройство (Employment, training and education).	– Лица с ограниченными физическими и ментальными возможностями; – Бездомные; – Социальная адаптация бывших заключённых; – Лица, проживающие за чертой бедности; – Длительно безработные; – Лица с психическими заболеваниями; – Лица предпенсионного и	*«Европейская ассоциация поставщиков услуг для людей с ограниченными возможностями» (European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD)).* Европейская некоммерческая европейская зонтичная организация, занимающаяся поставкой медицинских и других социальных услуг людям с ограниченными возможностями. Принимает активное участие в обеспечение финансового плана ЕС в сфере поддержки инвестиций в сектор социальных услуг, в целях гарантии их качества и эффективности.[341]
2.	Жилищно-коммунальное хозяйство (Housing and local facilities)		*Европейская организация "Bethnal Green Ventures".* Одна из ведущих компаний Европы, оказывающая поддержку (инвестиционную и консультационную) компаниям и индивидуальным

[340] CIEF был основан «Big Society Capital», и реализуется на местном уровне в Великобритании.

[341] European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD)//About//Boosting Social Investment in the EU/ – [Electronic soiurce]//URL: http://socialinvestment.eu/en/about

		пенсионного возраста; – Жертвы насилия и иных преступлений; – Дети и молодые люди; – Родители; – Лица, страдающие от зависимостей (алкоголь, наркотики и пр.)	предпринимателям, реализующим программы по разработке и внедрению технологических решений по следующим направлениям: - устойчивое развитие планеты; - обеспечение здоровья населения; - социальная интеграция; - инновационные технологии (в решении социальных и экологических проблем современности).[342]
3.	Обеспечение широкого доступа к финансовым услугам (Income and financial inclusion)		*Фонд «Канопус» ("Canopus Foundation")* – ведёт свою деятельность с 1994 г., частный семейный фонд, зарегистрированный как благотворительная организация в соответствии с законодательством Германии, который самостоятельно занимается электрификацией, а также оказывает поддержку социальным предприятиям и благотворительным организациям, которые тоже занимаются производством и внедрением электрификационных систем для сельских районов в развивающихся странах. Кроме того, Фонд работает в области образования и ведёт исследовательскую деятельность в сфере устойчивой экономики.[343]
4.	Поддержка социально незащищённых семей, обеспечение их членам социальной интеграции (Family, friends and relationships)		*«Европейский фонд поддержки социального инвестирования» (SI^2 Fund).* Фонд поддерживает социальные предприятия, которые предлагают инновационные предпринимательские решения социальных проблем современности.

[342] "Bethnal Green Ventures"//About; Portfolio//BGV. – [Electronic source]//URL: https://bethnalgreenventures.com/about/
[343] "The Canopus Foundation"//About// Canopus Foundation.– [Electronic source]//URL: http://www.canopusfund.org/en/about-us/canopus-foundation/

5.	Обеспечение развития сфер искусства и спорта, поддержка и укрепление общественного наследия, традиций и культуры (Arts, heritage, sports and faith)		Цель: создание общественной ценности с гарантией финансовой отдачи для предприятия и инвесторов.[344]
6.	Сохранение окружающей среды (Conservation of the natural environment)		
7.	Поддержка социальной сплочённости всех членов сообщества (Citizenship and community)		
8.	Поддержка физического здоровья (Physical health)		
9.	Обеспечение и поддержка психического здоровья и благополучия (Mental health and well-being)		

Источник: составлено автором на основе материалов The Outcomes Matrix//Measuring Social Impact//Good Finance – [Electronic source]//URL: https://www.goodfinance.org.uk/impact-matrix; Where we invest//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/portfolio/where-we-invest/; Fund Management Social Enterprise Investment//Annual report, 2018/2019//The Big Issue Invest. – [Electronic source]//URL: http://images.bigissueinvest.com/2020/01/BII-SEIF-I-Annual-report-Final-.pdf

Приложение 4

Организационно-правовые формы социального предприятия, регламентированные в США

Название	Содержание
Корпорация социального назначения	Новая форма некоммерческой корпорации, принятая в 2011 г. в штате Калифорния и созданная для реализации «специальных» (“special purpose”) социально-ориентированных, общественно-

[344] SI² Fund **European impact investment fund//About us//** SI² Fund Investing for Sustainable Societal Impact. – [Electronic source]//URL: https://www.si2fund.com/about-si/

(Social Purpose Corporation)	полезных целей, в частности, в области образования, в благотворительной сфере и пр. Вашингтон принял «корпорацию социальных целей» (которая является разновидностью калифорнийской корпорации социального назначения). Штаты Делавэр и Колорадо приняли новые корпоративные формы, сочетающие в себе черты калифорнийской корпорации социального назначения и благотворительной корпорации (benefit corporation).
Низкодоходное общество с ограниченной ответственностью (Low-Profit Limited Liability Company (L3C))	Форма общества с ограниченной ответственностью (ООО (LLC)), которая была разрешена поправками к существующим уставам ООО в ряде штатов, включая Иллинойс, Луизиану, Мэн, Мичиган, Род-Айленд, Юту, Вермонт и Вайоминг. Форма «ООО» может быть перерегистрирована как «Низкодоходное ООО» (L3C), если Компания может быть зарегистрирована как Низкодоходное ООО» (L3C), она создаётся для реализации благотворительных, социально-значимых целей. Существующие «ООО» (LLC), преследующие в своей деятельности реализацию социальных задач, могут быть преобразованы в L3C.
Благотворительная корпорация (Benefit Corporation)	Разновидность НКО, регламентируемая в 29 штатах США и в округе Колумбия, которая в качестве одной из своих корпоративных целей признаёт достижение общественного блага. Такая корпорация в своей деятельности преследует одну или несколько ниже представленных целей: 1) предоставление полезных продуктов или услуг гражданам или сообществам с низким доходом; 2) создание экономических возможностей для населения (например, создание рабочих мест); 3) сохранение окружающей среды; 4) улучшение здоровья человека; 5) продвижение образования (искусства, науки, иных сфер знаний); 6) увеличение притока капитала в общественно-полезные организации; 7) достижение иных выгод для общества или окружающей среды.

Гибриды (Hybrids)[345]	Интегрированная структура, сочетающая некоммерческие и коммерческие корпоративные формы, включая: – благотворительную организацию в качестве материнской с коммерческой дочерней компанией; – коммерческую материнскую компанию с некоммерческой дочерней компанией (например, фонд); – или коммерческие и НКО, находящиеся в отдельной собственности, работающие в тандеме со своими отношениями, регулируемыми контрактом. Гибридная модель уравновешивает социальное воздействие и коммерческие цели.

Источник: составлено автором по материалам "Which legal structure is right for my social enterprise? A guide to establishing a social enterprise"// The Thomson Reuters Foundation, Morrison & Foerster LLP. – pp. 64-103. – [Electronic source]//URL: https://www.trust.org/contentAsset/raw-data/1b34bbc3-de52-477a-adae-850a56c2aabe/file

[345] Такая форма организации социального предприятия доступна и в странах Европы.

Приложение 5

Страновые определения государственно-частного партнёрства, разработанные в соответствии с действующей нормативно-правовой базой.

Страна	Закон о ГЧП	Регулирование сферы ГЧП в рамках общего законодательства и иных нормативно-правовых документов	Определение ГЧП
США	*Нет унифицированного (Федеральные законы по штатам)*	*Да*	«Предполагает совместную деятельность государственных органов и частного сектора, закреплённую в договорной форме, в отношении реализации проектов по закупке или доставке строительных, операционно-эксплуатационных услуг инфраструктурного комплекса.»
Великобритания	*Нет унифицированного*	*Да* *Особое место занимает управляющий орган: Министерство финансов Великобритании (HM Treasury) и Правительство Великобритании (Government UK)*	«Под ГЧП или Частной финансовой инициативой (ЧФИ) понимаются долгосрочные соглашения, заключаемые между публичной и частной сторонами в целях проектирования, строительства, финансирования и эксплуатации объектов инфраструктуры. В рамках таких соглашений, частная сторона, как правило, принимает на себя финансовые, эксплуатационные, операционные риски, тем самым обеспечивая эффективность реализации проекта.»[346]
Страны ЕС, в т.ч.: - Германия	ЕС («Зелёная книга о государственно-частном партнёрстве и	**Германия.** Термин ГЧП закреплён в 2Основном законе	В странах ЕС, в т.ч. в Германии, Франции, Италии: «ГЧП – это «форма сотрудничества между

[346] Public Private Partnerships // Gov.UK // URL: https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships

- Франция - Италия	законодательстве Сообщества по государственным контрактам и концессиям» («The Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, April 2004, «PPP Green Paper»).[347], в т.ч.: **Германия.** Существует ФЗ об ускорении внедрения ГЧП (“The federal PPP Acceleration Act” (ÖPP Beschleunigungsgesetz)) 2005 г.[348] **Франция.** Нет унифицированного **Италия.** Нет унифицированного	ФРГ»– Статья 90(2) (“Basic Law for the Federal Republic of Germany” – Article 90(2))[349] **Франция.** Да. **Италия.** Да. Особое место в регулировании ГЧП занимает «Кодекс государственных контрактов на выполнение работ и услуг во исполнение Директив 2004/17 / ЕС и 2004/18 / ЕС» (The legislative decree 12 April 2006 n. 163, “Code of Public Contracts for Works, Services and Suppliers in Implementation of Directives 2004/17/EC and 2004/18 /EC”)[350]	государственными властями и бизнес сообществом, целью которого является обеспечение финансирования, строительства, реконструкции, управления и содержания инфраструктурных объектов или предоставление услуг».

[347] Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions // European Commission, 2004 // Publications Office of the European Union. – [Electronic source] //URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en

[348] Schaefer M., Voland Th. Germany: Public Private Partnerships In Germany - An Overview//Freshfields Bruckhaus Deringer. 2009//Mondaq. – [Electronic source]//URL: https://www.mondaq.com/germany/government-contracts-procurement-ppp/87762/public-private-partnerships-in-germany--an-overview#:~:text=In%20Germany%2C%20PPPs%20are%20usually,authorities%20or%20a%20local%20community.&text=There%20is%20no%20specific%20law%20providing%20a%20comprehensive%20framework%20for%20PPPs.

[349] Basic Law for the Federal Republic of Germany//Deutsche Bundestag – [Electronic source]//URL: https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf

[350] BENCHMARKING PPP PROCUREMENT 2017 IN ITALY//World Bank Group. – [Electronic source]//URL: https://www.procurementinet.org/wp-content/uploads/2017/02/Italy-1.pdf

Австралия	*Нет*	*Да* Особое место занимает: «Основы национальной политики в сфере ГЧП» (“National PPP Policy Framework”)[351]	«Под ГЧП понимается долгосрочный контракт на оказание услуг, заключаемый между государственным и частным секторами, при котором правительство Австралии платит частному сектору (обычно консорциуму) за предоставление объектов инфраструктуры и сопутствующих услуг. Частный поставщик обязуется создать объект и эксплуатировать и/или осуществлять его техническое обслуживание в соответствии с установленными стандартами в течение длительного периода.»
Канада	*Нет*	*Да* На федеральном уровне ключевая роль у агентства по развитию инфраструктуры страны – “Infrastructure Canada”[352]	«Долгосрочные отношения государственного и частного секторов, основанные на опыте каждой из сторон, с целью реализации инфраструктурных проектов и оказанию связанных с ними общественно полезных услуг при оптимальном распределении совместных ресурсов, ответственности и выгод»
Индия	*Нет*	*Да* *Доктринальное оформление в рамках «Проекта национальной политики ГЧП в Индии» (“India: National Public Private*	Сотрудничество между государством и частной компанией, оформляемое договором на определённым период времени, в целях развития инфраструктурного комплекса страны и обеспечения населения сопутствующими услугами, путём организации финансирования, обслуживания и эксплуатации объектов, при

[351] National PPP Policy Framework//National Guidelines for Infrastructure Project Delivery//Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications//Australian Government. – [Electronic source]//URL: https://www.infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/National-PPP-Policy-Framework-Oct-2015.pdf

[352] About Infrastructure Canada//Infrastructure Canada. – [Electronic source]//URL: https://www.infrastructure.gc.ca/about-apropos/index-eng.html#1.2

		Partnership Policy (draft)")[353]	условии распределения рисков между сторонами и получения вознаграждения частной стороной при выполнении ей соответствующих условиям договора обязательств.
Сингапур	*Нет*	*Да* + действует «Руководство по ГЧП»	«Долгосрочные партнёрские отношения между государством и частным сектором, оформляемые на договорной основе в целях оказания государственных услуг».
Япония	*Да* «Закон о содействии развитию частной финансовой инициатив от 1999 г.» ("The Act on Promotion of Private Finance Initiative" 1999)[354]	*Да* *+ имплементированы специальные гос. планы и программы по развитию ГЧП («План действий по реформированию ГЧП на период 2013-2024 гг.»)*[355]	Договорные отношения между публичной и частной сторонами в сфере развития общественной инфраструкутры и оказания сопутствующих услуг, основанные на разделении полномочий в реализации проектных инициатив между сторонами.
Республика Корея	*Да* «Закон о государственно-частном партнерстве в сфере инфраструктуры» ("The Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure")	*Да*	Долгосрочное сотрудничество между органами государственной власти и частным сектором на договорной основе в целях реализации проектов (проектирование, строительство, обслуживание и эксплуатация) в области развития инфраструктурного комплекса страны.
КНР	*Нет* Но есть специальный	*Да*	«Долгосрочное сотрудничество государства и частного капитала в сфере инфраструктуры и

[353] India: National Public Private Partnership Policy// Public Private Partnership. Legal Resource Center. World Bank. – [Electronic source]//URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/india-national-public-private-partnership-policy

[354] The Public-Private Partnerships Law Review – Edition 6//The Law Review. – [Electronic source]//URL: https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnership-law-review-edition-6/1225134/japan

[355] Иванов О.В., Иванова А.О. Государственно-частное партнёрство в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. – М.: МГИМО-Университет, 2019. – с.122, 269 с.

	документ в сфере ГЧП – *«Руководство по ГЧП»*, определяющее взаимодействие органов государственной власти с частным капиталом.[356]		иных государственных услуг. Частный капитал (частный партнёр) берёт на себя обязательства по проектированию, строительству и эксплуатации объекта, получая доходы от платежей государства и платы потребителей за пользование объектом и соответствующими услугами»
Россия	*Да* (ФЗ №224 "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации")[357]	*Да* В т.ч. Федеральные законы, регулирующие альтернативные ГЧП формы (квази-ГЧП)	«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 ГЧП/МЧП, заключенных в соответствии с настоящим ФЗ в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества»

Источник: составлено автором.

[356] Иванов О.В., Иванова А.О. Государственно-частное партнёрство в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. – М.: МГИМО-Университет, 2019. – с.122, 269 с.

[357] Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе//Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//КонсультантПлюс. – [Электронный ресурс]//URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/

Приложение 6

Определения государственно-частного партнёрства, разработанные соответствующими организациями.

Наименование организации/документа	Содержание
Всемирный банк	ГЧП – «долгосрочное соглашение между государственной и частной сторонами в рамках которого ответственность за создание, управление и предоставление ряда общественных услуг передаётся частному сектору».[358]
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	ГЧП – «долгосрочное соглашение, заключаемое между государством и частным партнёром для финансирования и предоставления общественных услуг на условиях распределения между сторонами сопутствующих рисков. В заключаемом соглашении цели государства по предоставлению услуг населению согласуются с целями извлечения выгоды частного сектора».[359]
Международный валютный фонд (МВФ)	ГЧП представляет собой соглашения, согласно которым частный сектор обязуется создавать объекты общественной инфраструктуры и поставлять общественные услуги, традиционные находившиеся в ответственности государства.[360]
ЕС («Зелёная книга о государственно-частном партнёрстве и законодательстве Сообщества по государственным контрактам и концессиям» («The	ГЧП – это «форма сотрудничества между государственными властями и бизнес сообществом, целью которого является обеспечение финансирования, строительства, реконструкции,

[358] What is a PPP: Defining "Public-Private Partnership" // PPP knowledge lab. World Bank – [Electronic source] // URL: https://pppknowledgelab.org/guide/sections/3-what-is-a-ppp-defining-public-private-partnership

[359] Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships//Better Policies for better life. OECD. May 2012. P. 18//Access URL: https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf

[360] INTERNATIONAL MONETARY FUND Public-Private Partnerships//The Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank) – March 2004. P. 6 //Access URL: https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf

Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, April 2004, «PPP Green Paper»).[361]	управления и содержания инфраструктурных объектов или предоставление услуг».

Источник: составлено автором на основе данных What is a PPP: Defining "Public-Private Partnership" // PPP knowledge lab. World Bank – [Electronic source] // URL: https://pppknowledgelab.org/guide/sections/3-what-is-a-ppp-defining-public-private-partnership; Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships//Better Policies for better life. OECD. May 2012. P. 18//Access URL: https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf;INTERNATIONAL MONETARY FUND Public-Private Partnerships//The Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank) – March 2004. P. 6 //Access URL: https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf

Приложение 7

Классификация существующих форм инфраструктурных соглашений государственно-частного партнёрства наиболее распространённых в мировой практике.

№	Форма инфраструктурного соглашения/ договора/контракта	Вид/тип актива	Функции частного партнёра	Механизм платежа
1.	*Концессия*	Создание новой и/или модернизация существующих объектов инфраструктуры	Проектно-конструкторские работы (проектирование), строительство объекта, финансирование проекта, техническое обслуживание, а также оказание конечных услуг пользователям, т.е. эксплуатация.	Как правило, применяется механизм платы с пользователей (user-рауы)/прямой платёж. В некоторых странах возможно получение субсидиарной поддержки со стороны государства в ходе реализации проекта.
2.	*Контракт жизненного цикла (КЖЦ)*	Создание новой и/или	Проектно-конструкторские работы (проектирование),	Плата государства частному партнёру за реализацию услуг по

[361] Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions // European Commission, 2004 // Publications Office of the European Union. – [Electronic source] //URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en

		модернизация существующих объектов инфраструктуры	строительство объекта, финансирование проекта, техническое обслуживание, а также оказание конечных услуг пользователям, т.е. эксплуатация.*	предоставлению инфраструктурного объекта в пользование (плата за доступность/эксплуатационную готовность – government-pays).
3.	*Контракт на управление (management contract)*	Существующая/ действующая инфраструктура.	Техническое обслуживание объектов, а также их эксплуатация.	Плата частному партнёру за выполнение последним конкретных задач (плата по результатам деятельности)/плата за управленческие услуги.
4.	*Сервисный контракт (Operations and Maintenance (O&M))*	Существующая/ действующая инфраструктура	Техническое обслуживание объектов, а также их эксплуатация.	Плата за доступность/за эксплуатационную готовность (government-pays)

Источник: Составлено автором на основе данных Public-Private Partnerships. Reference Guide. Version 3 / International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank Group, 2017. P. 7-8. 238 p.; Management/Operation and Maintenance Contracts//PPP Legal Research Center, World Bank Group. – [Electronic source]//URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/management-and-operating-contracts; Контракты жизненного цикла: правовая природа и перспективы использования в рамках ГЧП-проектов в России.// VEGAS LEX. – [Электронный ресурс]//URL: https://www.vegaslex.ru/analytics/publications/32463/#_ftn2

*****В российской практике согласно законодательству (Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ) контракт жизненного цикла не предполагает целевое использование объекта соглашения, т.е. функция «эксплуатация» частным партнёром может быть не реализован.

Приложение 8

Формы взаимодействия государства и частного сектора в целях реализации инфраструктурных проектов с возможными признаками партнёрства

Альтернативные ГЧП-формы	Содержание
Контракт генерального подряда на строительство «под ключ» (design-build or turnkey contract)	Данная форма предполагает привлечение частного партнёра на краткосрочной основе для строительств того или иного объекта инфраструктуры без его дальнейшего целевого использования, а также без обеспечения частной стороной технического обслуживания объекта соглашения. Как правило, такой контракт применяется для реализации не комплексных, простых в своём структурировании проектов, не требующих участия частного сектора на долгосрочной основе.
Договор финансовой аренды/лизинга (financial lease contract)	Такого рода договоры, заключаются с частным партнёром на долгосрочной основе в целях предоставления определённых услуг на государственных имущественных объектах. В отличие от ГЧП, при такой форме сотрудничества осуществляется неравномерное распределение рисков, например, управленческие риски в большей степени ложатся на публичного партнёра. Как правило, при реализации такого соглашения не ставится цель значительного улучшения качества обслуживания, а лишь гарантия предоставления минимального необходимого объёма услуг.
Контракты на предоставление услуг (affermage contracts)	В рамках такого соглашения государство передаёт частному партнёру права на управление объектами общественной инфраструктуры в обмен на гарантированный определённый объём выплат. Такая форма не подразумевает инфраструктурных инвестиций со стороны частного сектора и реализуется, когда публичный партнёр не испытывает значительного бюджетного дефицита.

Источник: составлено автором на основе материала Public-Private Partnerships. Reference Guide. Version 3 / International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank Group, 2017. P. 11. 238 p.

Приложение 9

Примеры проектных инициатив, реализованных в рамках модели социального инвестирования при поддержке

британской компании Social Investment Business (SIB)	
Наименование проекта	**Содержание**
Строительство «Центра поддержки пожилых граждан в Гленурквартe» (Glenurquhart Care Project (GCP)) в Шотландии и 12 специализированных домов по уходу за пожилыми людьми	Стоимость реализации составила 485 тыс. фунт стер в формате привлечения долгового финансирования. Модель возврата инвестиций: вложенные средства окупаются за счёт дохода от арендных платежей (rental income). Данный Центр даёт возможность получать социальную и жилищную помощь пожилым членам местного сообщества в доступных и привычных для них условиях.
«Зона Западного Лондона» (“West London Zone”)	Организация, созданная в целях оказания образовательной поддержки детям (а их порядка 20% от общей численности), которые по тем или иным социально-экономическим обстоятельствам не могут получить доступ к образовательным услугам. Двухлетняя образовательная адаптивная программа организации объединяет ресурсы местного сообщества (например, местные органы власти, благотворительные организации, волонтёров и пр.) для работы со школами и предоставляет ребёнку специального работника, который обеспечивает ему помощь в рамках действия программы, чтобы в долгосрочной перспективе улучшить его социальное положение. Последние результаты показывают, что после двух лет участия в программе показатели благополучия, а именно психическое благополучие, уверенность и стремление, улучшились как минимум для 80% участников.
Проект по поддержке граждан, страдающих хроническими заболеваниями (диабет, астма, болезни сердца) – «Здоровая жизнь вместе» (“Healthy Lives Together”) в Йоркшире и	Данный проект предоставляет возможность хронически больным людям получить доступ к определённым необходимым им специализированным видам поддержки для дальнейшей лучшей социальной адаптации и улучшения образа жизни.

Хамбере	
создание и внедрение цифровой платформы «Доктор-доктор» (“DrDoctor”).	На текущий период данная платформа применяется во многих больницах Великобритании, позволяя пациентам лучше планировать и контролировать своё лечение, не пропуская визиты к врачам, что обеспечивает ориентировочную экономию Национальной службы здравоохранения Великобритании (NHS) в размере 2 млн фунт стер в год за счёт сокращения количества пропущенных приёмов. Платформа обеспечивает экономию средств Национальной службы здравоохранения Великобритании (NHS)

Источник: составлено автором на основе материалов Glenurquhart Care Project (GCP)//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/glenurquhart-care-project/; West London Zone//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/west-london-zone/; Healthy Lives Together//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/healthy-lives-together/; DrDoctor//Big Society Capital. – [Electronic source]//URL: https://bigsocietycapital.com/impact-stories/drdoctor

Приложение 10

Проекты, структурированные и реализуемые по Схеме инвестиционных гарантий (UK Guarantees Scheme)

Наименование проекта	Сектор	Регион
Расширение Северной ветки метрополитена от Кеннингтона до Баттерси (Northern Line Extension)	Транспорт	Лондон
Мост через реку Мерси (Mersey Gateway Bridge PPP)	Транспорт	Северо-Западная Англия
Ineos Grangemouth (строительство хранилища для сланцевого газа)	Энергетика	Шотландия
Электростанция – Speyside CHP plant	Энергетика	Шотландия
Государственный Университет Нортгемптона (University of Northampton) модернизация и перемещение кампуса	Образование	Мидлендс
Государственный Университет Глостершира – строительство студенческого городка Питтвилля (University of Gloucestershire – Pittville Student Village)	Образование	Мидлендс

Источник: UK Guarantees Scheme. Guidance//UK Government. – [Electronic source]//URL: https://www.gov.uk/guidance/uk-guarantees-scheme

Приложение 11

Структурные и инвестиционные фонды Европейского Союза

Наименование фонда	Направления деятельности
Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund) – ERDF	Цель: сокращение диспропорций в развитии депрессивных (неблагополучных) регионов стран-членов ЕС и укрепление их социально-экономической сплоченности.
Европейский социальный фонд (European Social Fund) – ESF	Ключевая цель деятельности фонда – инвестиции в человеческий капитал. Направлен на улучшение возможностей трудоустройства и профессионального образования, в том числе среди наиболее социально и экономически незащищённых граждан стран-членов ЕС.
Фонд единства и сплочения (Cohesion Fund)	Цель: сокращение социально-экономических диспропорций и стимулирование политики устойчивого развития среди стран-участниц ЕС. В частности, предназначен для оказания материальной поддержки государств-членов, чей ВНД на одного гражданина менее 90% от среднего уровня по странам ЕС. Финансирует проекты: – Инфраструктурного сектора – транспортная инфраструктура (развитие ЖД, интермодальных перевозок, общественного транспорта); – Поддержка окружающей среды, в частности проекты в области энергоэффективности (ВИЭ).
Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских территорий (European Agricultural Fund for rural Development) – EAFRD	Ключевой инструмент финансирования проектов и стратегий Единой сельскохозяйственной политики ЕС. Деятельность направлена на поддержку программ развития сельских районов, в том числе и *в области содействия социальной интеграции, снижения уровня бедности и экономическому развитию сельской местности.*
Европейский фонд морского дела и	Создан в целях реализации Единой политики ЕС в области рыболовства.

рыболовства (European Maritime and Fisheries Fund) – EMFF	Цель: обеспечение развития сектора рыболовства путём адаптации к изменениям внутри сектора, в целях развития устойчивой среды, улучшения экономической жизнеспособности прибрежного рыболовства, обеспечения эффективности использования ресурсов, а *также финансирования проектов, которые обеспечивают создание новых рабочих мест и улучшение качества жизни на европейском побережье.*

Источник: составлено автором на основе данных European Structural and Investment Funds//European Commission – [Electronic source]//URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/; European Agricultural Fund for rural Development//Rural development. Protecting the future of rural communities// European Commission – [Electronic source]//URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en; European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)// European Commission – [Electronic source]//URL: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

Приложение 12

Нефинансовые преимущества механизмов государственно-частного партнёрства.

Скорость реализации проекта		**Качество реализации проекта**		**Социально-экономическая эффективность**	
Выполнение строительства в установленные сроки	*Эффективность реализации капиталовложений в инфраструктурное развитие*	*Существующая гарантия технического обслуживания объекта частной стороной*	*Чётко определённая структура управления*	*Преимущества для государственного сектора*	*Макроэкономические выгоды*
Установленные в соглашении чёткие сроки реализации проекта, наряду с одним из ключевых принципов механизма ГЧП	Привлечение частного финансирование даёт возможность ускоренной реализации существующих программ финансирования	Устанавливаемое в ГЧП-соглашении условие техобслуживания, а также эксплуатация, предусмотренная в качестве обязательной составляющей в	Преимуществом выстраиваемой организационной структуры является строгость в определении функций (полномочий) участников	Применение инновационных подходов и технологий в проектировании, управлении и др.; Возникновении конкуренции	Реализация крупных инфраструктурных проектов способствует развитию рынка труда, создавая рабочие места

«нет услуги – нет оплаты» стимулируют частного партнёра к строгому соблюдение временных рамок. нормативно-правовая основа ГЧП даёт возможность регулировать случаи изменений сроков реализации.	развития инфраструктурного комплекса страны	некоторых формах ГЧП, объекта, не только улучшает физическое состояние активов (например, за счёт применения инновационных разработок) и способствует повышению остаточной стоимости.	партнёрства, что позволяет каждому понимать и чётко выполнять свои задачи; Кроме того, появляется возможность возникновения внешнего контроля со стороны инвесторов/кредиторов; Способствует обеспечению высокого уровня качества предоставляемых населению услуг.	между ГЧП и другими возможными формами предоставления публичных услуг населению, что стимулирует увеличение качества обслуживания инфраструктурных объектов; Возникающие механизмы финансирования в рамках ГЧП позволяют государству находить эффективные решения в распределении бюджетных средств.	и сокращая, тем самым, безработицу; Возможно возникновение положительных экологических эффектов, в зависимости от особенностей реализуемого проекта

Источник: Составлено автором на основе данных The Non-Financial Benefits of PPPs. A Review of Concepts and Methodology // European PPP Expertise Centre. 2011. 30 p.