



Государственно-частное партнёрство как модель развития публичной инфраструктуры

А.С. Бедняков

Росинфра, национальный центр ГЧП, ВЭБ.РФ (Россия)

Модель государственно-частного партнёрства (ГЧП), которая означает долгосрочное объединение ресурсов государственных и частных партнёров с согласованным разделением рисков, ответственности и результатов между ними, успешно используется многими странами для развития публичной инфраструктуры и решения важных государственных задач. Статья посвящена научному обоснованию закономерности возникновения государственно-частного партнёрства как одной из форм сотрудничества государства и частных лиц, нацеленного на решение важных социально-экономических задач. Несмотря на то, что институт ГЧП как явление современной экономической жизни возник относительно недавно, он имеет объективные предпосылки, включая предшествующие ГЧП формы сотрудничества государства и частных лиц. Изучение данных предпосылок позволяет понять закономерности возникновения и развития данной модели, включая факторы успеха, и использовать их для выработки оптимальной государственной политики в данной сфере. В статье приводится сравнительная характеристика практики использования ГЧП за рубежом как основа для анализа промежуточных результатов развития государственно-частного партнёрства в России. Во многих странах ГЧП как экономическая модель развития инфраструктурного комплекса показала свою состоятельность и вносит существенный вклад в социально-экономическое развитие. Помимо прямых экономических эффектов государственно-частное партнёрство способно генерировать косвенные эффекты, в том числе оказывать положительное влияние на институциональное развитие, которое является одним из ключевых условий для успешного социально-экономического развития. Государственно-частное партнёрство в России пока не нашло широкого применения для развития инфраструктурного комплекса и поэтому не оказывает того влияния на экономическое развитие, которое потенциально могло бы. Несмотря на большой объём исследований, посвящённых ГЧП, не так много сравнительных исследований развития ГЧП в странах, находящихся на разном уровне социально-экономического развития. На основе проведённого сравнительного анализа развития ГЧП в России и ведущих зарубежных странах, а также предложенной автором стратегической модели ГЧП, построенной на основе изучения зарубежного опыта, в статье даются рекомендации, направленные на более полное использование возможностей, предоставляемых данной формой сотрудничества государства и частных лиц, а также – на повышение её роли в экономическом развитии.

УДК: 332.02, 338.2, 334.02, 334.7

Поступила в редакцию: 01.04.2021 г.

Принята к публикации: 16.09.2021 г.

Ключевые слова: инфраструктура, государственно-частное партнёрство, инвестиционные проекты, экономическая политика

Тема государственно-частного партнёрства является крайне актуальной в связи с тем, что данная модель сотрудничества государства и частных лиц имеет большой практический потенциал для социально-экономического развития. Как показал опыт многих стран, он может быть успешно использован для развития публичной инфраструктуры, и как следствие – оказать существенное воздействие на уровень страновой конкурентоспособности. Возрастающая сложность экономических процессов, обусловленная технологическим и социальным прогрессом, требует более высокого уровня сотрудничества и объединения уникальных ресурсов для достижения нового уровня общественного развития. Во многих случаях государство и отдельные лица в одиночку не в состоянии решить сложные проблемы, требующие значительных финансовых ресурсов, инновационных технологий и навыков, либо для этого может потребоваться больше времени. Привлечение частных ресурсов в инфраструктуру с использованием модели ГЧП имеет особое значение в текущий кризисный период в связи с истощением государственных источников, а также со снижением прямых иностранных инвестиций.

Несмотря на сравнительно недавнее возникновение государственно-частного партнёрства, понимаемое в узком, профессиональном смысле как модели для реализации общественных инфраструктурных проектов, в первую очередь благодаря начавшейся в Великобритании и США в 70-е гг. XX в. трансформации государственного управления от модели «государственного администрирования» (Public Administration) к модели «нового государственного управления» (New Public Management), данная модель имеет глубокие исторические корни и получила научное обоснование.

В настоящей статье приводятся результаты исследования, посвящённого причинам возникновения государственно-частного партнёрства, а также промежуточным итогам его развития в современной России в сравнении с ведущими зарубежными странами. На базе проведённого анализа делаются выводы, связанные с тем, каким образом можно повысить уровень использования потенциала государственно-частного партнёрства и его роль в социально-экономическом развитии.

Государственно-частное партнёрство привлекает к себе большой интерес со стороны научного сообщества. При этом, несмотря на достаточно продолжительный период развития современных форм ГЧП, около 30 лет, не все вопросы в равной мере освещаются в научных публикациях. Самыми популярными темами, получившими наиболее глубокое раскрытие, до последнего времени были: разделение рисков и вопросы управления проектами, используемые мо-

дели ГЧП и их роль в инфраструктурном строительстве, проектное финансирование, факторы успеха проектов ГЧП, различные вопросы концессий (ценообразование, продолжительность, переговоры), государственное регулирование, контрактное управление, оценка выгодности ГЧП (Value for Money, реальные опционы), анализ сторон соглашений ГЧП и их взаимодействия, а также устойчивость и инновации.

Большая часть публикаций связана с анализом вопросов ГЧП в транспортной сфере, а также в сфере ЖКХ и в социальной сфере (в первую очередь, в здравоохранении). Это подтверждает целый ряд исследований, посвящённых анализу ведущих научных публикаций о ГЧП (индексируемых в базах Scopus, Web of Science и др.), включая обзор научных публикаций о ГЧП в развивающихся странах, выполненный Министерством иностранных дел Голландии (2013)¹, обзор новых тенденций в сфере исследования ГЧП, выполненный Дж. Сонг, Х. Жанг и В. Донг (Song, Zhang, Dong 2016), обзор научных публикаций по ГЧП, выполненный Л. Ма, Дж. Ли, Р. Джин и Е. Ке (Ma, Li, et al. 2019), а также ещё один анализ публикаций, посвящённых критическим факторам успеха в ГЧП, от Р. Осей-Кей и А. Чан (Osei-Kyei, Chan 2015).

С точки зрения национальной принадлежности авторов более половины исследований, посвящённых ГЧП, согласно данным, приведённым Л. Ма, Дж. Ли и др. в работе «A Holistic Review of Public-Private Partnership Literature Published between 2008 and 2018» (Ma, Li et al. 2019), осуществляется учёными из Китая (вместе с Гонконгом около 22% от всех публикаций, осуществлённых наиболее активными исследователями из 20 стран с 2008 по 2018 гг.), США (13%), Австралии и Великобритании (по ~10%). Аналогичные выводы содержатся и в исследовании Дж. Сонг, Х. Жанг и В. Донг «A Review of Emerging Trends in Global PPP Research: Analysis and Visualization» (Song, Zhang, Dong 2016). Россия, хотя и входит в десятку стран по количеству публикаций по теме ГЧП, сильно отстаёт от лидеров. За последние три года в журналах, индексируемых в международной научной базе Scopus, было опубликовано всего около 40 научных статей российских авторов, посвящённых ГЧП. Это связано с тем, что российские авторы до недавнего времени преимущественно публиковали свои работы в национальных научных изданиях. В отличие от зарубежных стран, в России отсутствуют специализированные научные журналы (индексируемые в ведущих международных базах данных), которые публикуют посвящённые теме ГЧП работы на регулярной основе, что также свидетельствует о недостаточно активном изучении вопроса.

¹ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Public-Private Partnerships in Developing Countries: a Systematic Literature Review. 2013. *Policy and Operations Evaluation Department*. URL: <https://www.government.nl/documents/reports/2013/06/13/iob-study-public-private-partnerships-in-developing-countries> (дата обращения 23.02.2022)

Вопросы, затронутые в таких фундаментальных трудах по вопросам ГЧП, как исследования Дж. Дельмона «Проекты ГЧП в инфраструктуре» (Delmon 2017) и Э. Йескомба «Государственно-частное партнёрство в области инфраструктуры. Принципы политики и финансирования» (Yescombe, Farquharson 2018), предметно рассматриваются другими современными учёными. К наиболее плодовитым зарубежным учёным последнего десятилетия можно отнести С. Чжана, Китай (управление проектами, финансирование проектов, VfM, факторы успеха, управление рисками, концессии), Д. Гримси, Австралия (экономическое обоснование, управление контрактами, государственная политика), Б. Ли, Китай (управление рисками, факторы успеха), Г. Ходжа (Австралия), А. Акинтойе (Великобритания), О. Уильямсона (США), Р. Тионга (Сингапур). Большое количество исследований, посвящённых ГЧП, были проведены различными правительственными и международными организациями: Казначейством Великобритании, Национальным контрольно-ревизионным управлением Великобритании, Мировым Банком, ОЭСР, ЕС, ЮНИДО, Европейским Центром ГЧП и Европейским Инвестиционным Банком.

За последние 10 лет в России по различным вопросам, связанным с рассматриваемой моделью сотрудничества государства и частных лиц, было защищено около 160 диссертаций, из которых около 10% – докторские. Среди наиболее известных российских учёных, занимающихся научным анализом ГЧП, можно выделить О.В. Иванова (российская и международная практика ГЧП), В.Г. Варнавского (экономическая политика, регулирование, анализ взаимодействия сторон, международный опыт), Р.С. Ильясова (правовые и нормативные аспекты ГЧП), М.В. Клинову (экономическая история, предпосылки для современных моделей ГЧП), В.Н. Мочальникова (экономическая политика, роль ГЧП в экономическом росте), В.Ф. Попондуполо (правовые и нормативные аспекты ГЧП), С.Б. Сиваева (ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве) и А.В. Баженова (ГЧП в транспортной и городской инфраструктуре). Из немногих работ российских авторов, получивших международное признание, стоит, в первую очередь, выделить исследование, посвящённое вопросам регулирования и управления проектами ГЧП в России под редакцией О.В. Иванова и А.О. Иншаковой «Государственно-частное партнёрство в России. Институциональные механизмы и передовая практика» (Ivanov, Inshakova 2020). В данной работе предпринята попытка дать объективную картину развития ГЧП в России на современном этапе, хотя ряд положений и остаются спорными. В частности, нельзя согласиться с заявлением о взрывном росте ГЧП в сфере ЖКХ, ведь, данный рост объясняется искусственным переводом арендных соглашений в концессии, чего не знает международная практика ГЧП и это, скорее, является недостатком существующей системы, когда без оценки проектов их формально на массовой основе «переводят» в модель ГЧП. Также авторы данного издания относят к ГЧП многие формы соглашений, у которых отсутствуют характеристики государственно-частного партнёрства, приведенные выше. Проекты ГЧП в сфере информаци-

онных технологий (ИТ), рассматриваемые авторами как очень перспективные (что по своей экономической сути справедливо), пока не получили большого распространения, в том числе по причине недостаточно эффективного законодательства в рассматриваемой сфере. В целом, публикации российских авторов посвящены современному этапу развития ГЧП, а вопросы осмысления предпосылок появления современных форм ГЧП и их научного обоснования затрагиваются намного реже, хотя они являются важными как с научной, так и с прикладной точек зрения.

С точки зрения страновых исследований наибольшей популярностью пользуется Китай (страна, в которой ГЧП в последние годы востребовано в связи с масштабным инфраструктурным строительством). В пятёрку наиболее привлекательных стран также входят Австралия, Индия, Великобритания и Россия. Несмотря на это, не так часто в литературе можно встретить сравнительные исследования, даже по указанным странам, находящимся на разном уровне экономического развития.

В результате проведённого обзора исследований по ГЧП выяснилось, что, несмотря на довольно длительный период развития современных форм ГЧП, отдельные вопросы по-прежнему остаются не охваченными научными публикациями. Практически отсутствуют работы, исследующие государственно-частное партнёрство как модель развития инфраструктуры, возникшую не случайно и имеющую достаточно солидную научную основу. Сравнительный анализ развития ГЧП в различных странах является ещё одной относительно редкой областью исследований, которой пока не уделяется большого внимания (к аналогичным выводам приходят Л. Ма, Дж. Ли и др. (Ma, Li et al. 2019)).

В качестве примера зарубежных сравнительных исследований следует привести упомянутую выше публикацию Министерства иностранных дел Голландии, посвящённую анализу развития ГЧП в развивающихся странах и содержащую обзор исследований в формате case studies различных авторов «Public-Private Partnerships in Developing Countries: a Systematic Literature Review», 2013. В России сравнительные страновые исследования также проводились, но их количество остаётся недостаточным, и они находятся в стадии становления. Из тысяч научных статей, посвящённых ГЧП и опубликованных в национальных научных журналах за последние три года, лишь около 50 посвящены международному опыту, и только пять несут характер сравнительного анализа. Что касается глубоких исследовательских работ на тему ГЧП в форме кандидатских и докторских диссертаций, то их число ещё меньше: из примерно 160 таких диссертаций, выполненных в последние десять лет, только пять были посвящены международному опыту, последняя из которых была подготовлена в 2016 г. Среди других исследований за последние несколько лет единственным сравнительным исследованием, которое заслуживает внимания с точки зрения объёма и охвата, является работа О.В. Иванова по странам Азиатско-Тихоокеанского региона (Иванов 2019). Немногие другие работы представляют из себя

короткие статьи и носят обзорный характер. Несмотря на большую информационную пользу исследования О.В. Иванова, представляется, что с точки зрения выработки государственной политики развития ГЧП на основе зарубежного опыта в России было бы более полезным ориентироваться на опыт ведущих развитых стран, которые уже прошли немалый путь в сфере ГЧП, а также ближе к России по менталитету, культурным и правовым особенностям – таких как Великобритания, Франция или Канада. Также для анализа результативности модели ГЧП более корректно использовать данные именно по ГЧП проектам, а не по всем инфраструктурным проектам с участием частного сектора. В работах О.В. Иванова использована база Всемирного банка PPI («Private Participation in Infrastructure» / «Участие частных сторон в инфраструктуре»), которая содержит информацию по крупным инфраструктурным проектам: в ней присутствуют проекты, которые не относятся к ГЧП, но отсутствуют многие проекты ГЧП, которые, в свою очередь, содержатся в базе данных Национального центра ГЧП и которая была использована для анализа Российского рынка ГЧП в рамках настоящего исследования как наиболее репрезентативная.

С практической точки зрения наибольшую ценность могут представлять работы, сфокусированные на анализе развития институтов, влияющих на ГЧП в странах, находящихся на разном уровне экономического развития, но при этом характеризующихся естественными сходствами. Поскольку проведённое исследование включает в себя сравнительный анализ развития ГЧП в России и ведущих зарубежных странах (не все из которых пока были хорошо изучены), с точки зрения факторов успешного развития программы ГЧП, оно является актуальным как с научной, так и с практической точек зрения. Анализ факторов успеха проектов и программы ГЧП позволяет существенно продвинуться в достижении целей государственно-частного партнёрства, в первую очередь – сокращения инфраструктурного разрыва за счёт привлечения частных сторон к реализации инфраструктурных проектов. Это та задача, которая пока не нашла должного решения в России, и обращение к факторам успеха программы ГЧП по-прежнему является актуальным, несмотря на, казалось бы, широкое изучение данного вопроса в зарубежных странах.

Настоящее исследование включало в себя три части: научное обоснование места и роли государственно-частного партнёрства как одной из современных форм сотрудничества государства с частными лицами для развития публичной инфраструктуры; анализ моделей государственно-частного партнёрства в передовых странах и их реализации; анализ развития государственно-частного партнёрства в России и формулировка мер, направленных на более полную реализацию её потенциала.

Под государственно-частным партнёрством понимается *основанное на письменном договоре долгосрочное объединение ресурсов публичных и частных партнёров с фиксацией разделения рисков, ответственности и результатов между ними, с целью решения важных государственных задач и/или осущест-*

вления инфраструктурных проектов в общественных интересах, которые не могут быть эффективным образом решены/осуществлены без участия частных партнёров. В научных публикациях и на практике как в России, так и за рубежом по-прежнему можно встретить более широкие трактовки понятия ГЧП, несмотря на то, что современные формы государственно-частного партнёрства развиваются на протяжении около 30 лет. Их сравнение и обсуждение выходит за рамки настоящей статьи и заслуживает отдельной публикации. На основе детального анализа сути и смысла государственно-частного партнёрства можно утверждать, что предложенное определение максимально ёмко отражает те особенности, которые присущи данной модели сотрудничества. Указанные характеристики ГЧП также являются основными при употреблении данного термина в узком, профессиональном смысле. Как показал исторический анализ, а также анализ отношения различных экономических школ к роли и месту государства в экономике, приведённые характеристики ГЧП в совокупности являлись его отличительными чертами по сравнению с другими формами сотрудничества государства с частными лицами на этапе его зарождения, в первую очередь в форме «Частной Финансовой Инициативы» / ЧФИ (*Private Finance Initiative/PFI*) в Великобритании. Многие из этих характеристик нашли своё отражение в конкретных нормативных актах, регулирующих ГЧП в различных странах, в том числе в России.

Для проведения исследования зарубежных моделей государственно-частного партнёрства были выбраны три страны: Великобритания, Франция и Канада, которые смогли, пользуясь моделью ГЧП, привлечь в инфраструктуру значительные частные средства, технологии и инновации, и тем самым повысить свою конкурентоспособность, несмотря на допущенные ошибки в использовании модели ГЧП по ряду проектов, что также представляет интерес с точки зрения их возможного учёта при развитии ГЧП в России. Данные страны выбраны для проведения сравнительного анализа, так как в настоящее время, по оценке различных международных организаций, они входят в число передовых стран по уровню развития инфраструктуры, а инфраструктурный разрыв (как разница между необходимыми инвестициями и реальными инвестициями в инфраструктуру) в них стремится к нулю, что является, в том числе, результатом эффективного внедрения модели государственно-частного партнёрства в последние 15–20 лет. С этой точки зрения они представляют позитивный пример для России. Кроме того, решение остановиться именно на данных странах, а не на других, связано со следующими специфическими причинами:

– опыт Великобритании интересен в связи с тем, что именно эта страна стала локомотивом развития модели ГЧП в мире с приходом правительства Маргарет Тэтчер, и впоследствии модель ЧФИ распространилась на многие страны, в том числе Россию; при этом, можно заметить, что в ходе реализации программы ГЧП в Великобритании обнаружились и недостатки, что также является ценным фактором для анализа;

– опыт Франции полезен для России в связи с её близостью к России с точки зрения правовой системы, а также традиций ведения бизнеса и культурных особенностей;

– опыт Канады интересен в силу сходств двух стран по экономическому потенциалу, административно-территориальному делению, гетерогенности населения и др.; кроме этого, Канада считается одной из наиболее эффективных стран с точки зрения развития инфраструктурного комплекса, в том числе благодаря успешному внедрению модели ГЧП.

Для анализа состояния развития ГЧП в России использовались открытые данные (база данных по проектам Национального центра ГЧП, отчёты Министерства экономического развития России) по двум ключевым формам соглашений, нашедшим применение в России – концессионные соглашения (регулируются Федеральным законом от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях») и соглашения о ГЧП (регулируются Федеральным законом от 13.07.2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации ...»). Другие возможные структуры, которые могут включать в себя отдельные характеристики соглашений ГЧП (такие как специальные инвестиционные контракты, соглашения о разделе продукции, офсетные контракты и др.), не учитывались, так как они в большинстве не отвечают всем указанным критериям модели ГЧП (и поэтому в профессиональном сообществе зачастую именуется «квази-ГЧП»), также они имеют не такой большой вес в общей массе проектов, как две вышеуказанные формы.

Для целей настоящего исследования было решено ограничить анализ проектами стоимостью свыше 1 млрд руб. (около 13 млн долл.). Как показал предварительный анализ, этот сегмент, состоящий из около 200 проектов (5% доли российского рынка проектов ГЧП по количеству), охватывает более 95% всего рынка ГЧП по стоимости; остальная часть рынка состоит из тысяч небольших проектов, которые не оказывают существенного влияния на экономические результаты а, следовательно, и на выводы исследования. Такой подход совпадает с позицией ведущих экспертов в области ГЧП в России (например, исследовательского агентства InfraOne Research), а также соответствует широко распространённой международной практике в области ГЧП.

Другим источником информации стал портал Global Infrastructure Hub² (GIH), созданный для поддержки программ стран G20, направленных на устойчивое и инклюзивное развитие инфраструктуры. Данные GIH были использованы для сравнительного анализа характеристик стран, отражающих качественный уровень и потенциал развития инфраструктуры, а также уровень инвестиционной активности с использованием частных средств. Для выявления и подтверждения зависимости качества развития инфраструктуры и уров-

² *Global Infrastructure Hub*. URL: <https://www.gihub.org/> (дата обращения 23.02.2022)

ня инфраструктурного разрыва от различных институциональных факторов, оценка уровня которых содержится на портале, были использованы инструменты регрессионного анализа. Таким образом была проверена существующая общая качественная оценка факторов успеха для развития инфраструктуры, в том числе проектов ГЧП, сделанная на основе различных тематических исследований (case studies).

Государственно-частного партнёрство как модель финансирования публичной инфраструктуры

Как показал анализ истоков и предпосылок зарождения государственно-частного партнёрства на современном этапе социально-экономического развития общества, данной форме сотрудничества государства и частных лиц предшествовала достаточно продолжительная история, в рамках которой выстраивалось понимание по принципиальным вопросам экономической политики: роль государства в экономическом развитии, формы государственного регулирования, управления, государственной поддержки и прямого участия в экономике, роль частных сторон в различных секторах экономики, свобода предпринимательства, роль иностранных инвестиций и другим.

Сотрудничество государства и частных лиц приобретало различные формы в зависимости от уровня развития государства и таких факторов, как состояние производительных сил, социальная структура и отношение элиты к методам экономического управления, эффективность институтов, финансовое положение, кризисные явления. Все эти факторы были предметом осмысления учёных, которые оказывали сильное влияние на то, какие модели и формы сотрудничества выбирались государством на том или ином историческом этапе.

В рамках проведённого исследования были проанализированы основные экономические школы с точки зрения их отношения к роли государства в развитии инфраструктурного комплекса и привлечения частных капиталов в данный сектор. В результате удалось заметить определённую динамику экономической мысли, показывающую эволюцию мировоззрения от преобладания государства через полную экономическую свободу к сотрудничеству и партнёрству на паритетных началах:

- меркантилизм: развитие инфраструктуры является непременным условием для успешной торговли и экономического развития страны (Montchretien 1819: 38); частные стороны привлекаются к строительству инфраструктурных объектов, а финансирование осуществляется государством;
- школа физиократов: государство не должно вмешиваться в развитие экономики (Ф. Кенэ);
- классическая школа политэкономии, либерализм: государство должно обеспечивать свободу предпринимательства и вкладывать средства в строительство инфраструктурных объектов для создания необходимых условий

развития бизнеса, а эффективно управлять ими должны частные лица (Милль 1980: 366) – данная схема сегодня представляет из себя одну из моделей ГЧП;

– историческая школа экономики, либеральный протекционизм, умеренный капитализм: сбалансированное сотрудничество государства с частным бизнесом в развитии промышленности, предотвращение «антиэкономического» вмешательства государства, которое должно заниматься развитием инфраструктуры и вложением в человеческий капитал, так как эти сферы не являются для частного бизнеса привлекательными (Лист 2005: 147);

– неоклассическая школа: поставлен вопрос о необходимости оценки эффективности сотрудничества государства и частных лиц и принятия решения о модели реализации проектов на основе сравнения с проектами, полностью реализуемыми государством (А. Маршалл) – прообраз показателя «сравнительного преимущества» (Value for Money), используемого в наше время;

– кейнсианство: необходимость активного, но сбалансированного вмешательства государства в экономику косвенными методами, включая регулирование, при сохранении в целом принципов либерализма; политика «дирижизма» и «интервенционизма», в первую очередь в областях, требующих масштабных капиталовложений и не приносящих прибыль частному сектору (Кейнс 1993: 32); допускается высокая доля государственного сектора в отдельных секторах экономики, если она нацелена на создание новой инфраструктуры и вложения в человеческий капитал;

– Фрайбургская экономическая школа Германии, ордолиберализм, встроенный неолиберализм (Л. Фон Мизес, Ф. фон Хайек): социально ориентированная модель и согласованная стратегия экономического развития (*concerted economy*); в тех секторах, которые не могут быть частными, партнёрство с частным сектором лучше тотального огосударствления (фон Хайек 1992: 147); контроль за проектами со стороны государства должен носить демократический характер;

– некейнсианство: акцентирование на вопросах воздействия государства, в первую очередь, на сектор инфраструктуры, поскольку он является фундаментальным условием успешного развития экономики (Э. Хансен);

– неомонетаризм, неолиберализм (просвещённый консерватизм): отказ государства от лидирующей роли в экономике, массовая приватизация, переход к политике «нового государственного управления», запуск современных моделей государственно-частного партнёрства в отношении тех активов, которые нельзя приватизировать в силу их целевого назначения и государственной ответственности за данные сферы (медицина, транспорт, здравоохранение, другие предприятия общественного назначения);

– теория общественного сектора: на разных стадиях экономического развития государство играет активную роль в сферах, которые не являются привлекательными для частных акторов и связаны с генерированием «общественных благ» для повышения уровня благосостояния; теория восходит к

протекционистским идеям Ф. Листа, впоследствии была развита проблематика общественного контроля (Дж. Кларк), возрастания роли государства в повышении уровня благосостояния (А. Вагнер), координирующей роли государства (Ф. Перру), «провалов» рынка (П. Самуэльсон), прав собственности (Р. Коуз, А. Оноре).

– теория гибридной экономики: смешанная гибкая модель экономики, допускающая активную, но не подавляющую роль государства, которая должна быть основана на партнёрстве с частным бизнесом, особенно в сферах инфраструктуры и развития новых технологий, а также на мудром государственном регулировании (Осадчая 2006: 18); государство должно стимулировать создание конкурентных преимуществ, в том числе частным сектором, особенно в том, что касается новых технологий, поскольку в XXI в. знания являются ключевым активом (Дж. Стиглиц, Э. Райнерт).

Таким образом, с точки зрения эволюции экономической модели государства, которая наблюдается в трудах представителей различных экономических школ, концепция экономического развития, мобилизовавшая в том числе модель государственно-частного партнёрства, была логическим продолжением предшествующих ей подходов, и возникла на солидной научной базе, в рамках политики «нового государственного управления». Данный процесс можно рассматривать как поиск новых инструментов в сфере экономического управления для преодоления кризисного положения, в котором оказалась экономика развитых стран в 70-е гг. XX в., и особенно инфраструктурный сектор, поскольку другие методы, использовавшиеся до этого и характеризующиеся как крайние, не давали ожидаемых результатов и приводили к глубоким кризисам.

Несмотря на порой диаметрально противоположные взгляды на роль государства в экономическом развитии, представители разных экономических школ признавали важность инфраструктуры как фактора экономического развития, а значит и конкурентоспособности. Так, крупнейший учёный, занимающийся анализом конкурентоспособности, М. Портер в своей модели-ромбе, состоящем из четырех групп факторов (и двух дополнительных групп факторов), отдельно выделяет инфраструктуру. Другие теории конкурентоспособности также учитывают инфраструктуру как один из ключевых факторов конкурентоспособности: кластерные теории (М. Энрайт, М. Сторпер), инновационная теория (Б.-О. Лундваль, Б. Асхайм, А. Изаксен и др.). Данные теоретические изыскания находят своё отражение на практике в виде конкретных рейтингов конкурентоспособности стран и регионов, обязательно включающих в свой состав и характеристики развития инфраструктуры (например, «Отчёт глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума»). Ряд эмпирических исследований также подтверждает влияние уровня развития инфраструктуры на конкурентоспособность (например, работа 2016 г., подготовленная группой учёных под эгидой Европейского инвестиционного банка, посвящённая анализу влияния уровня развития транспортной инфраструктуры на экономическое

положение во время экономического бума и в посткризисный период (Revoltella, Brutscher, Tsiotras, Weiss 2016).

Таблица 1. Влияние научных школ на атрибуты «нового государственного управления».

Table 1. Theoretical approaches and attributes of the “new public administration”.

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

* Государственное администрирование

** Новое государственное управление

Источник: (Gruening 2001: 18)

В последней четверти XX в. инфраструктура обрела дополнительное значение как важнейшая составляющая устойчивого развития, и её качество влияет не только на экономическое развитие, но и на окружающую среду (что отмечают и программные документы устойчивого развития, согласованные в рамках Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г.).

Таким образом, инфраструктурный сектор как основа экономики всегда оставался и остаётся в центре любой экономической политики. В 1970-е гг. развитые страны столкнулись с глубоким экономическим кризисом и отсутствием средств для дальнейшего поддержания и развития инфраструктуры. Для решения данной практической проблемы правительства, в первую очередь в Великобритании, вынуждены были прибегнуть к изменению проводимой экономической политики. Такие вопросы развития публичной инфраструктуры как источники для её дальнейшего финансирования, привлечение новых технологий, вопросы управления стали центральными, и это, в числе других причин, привело к переходу от политики «государственного администрирования» к политике «нового государственного управления» и активному внедрению связанной с ней модели государственно-частного партнёрства. Данный переход можно рассматривать как научно обоснованный и экономически неизбежный. Наличие же политической ситуации, близкой к революционной, прежде всего в Великобритании, обеспечило возможность для кардинальной смены экономического курса. Эта смена не означала отказа от всего, что было наработано экономической наукой. В своей работе «Происхождение и теоретические основы «Нового государственного управления (НГУ)» (Gruening 2001) Г. Гренинг доказывает, что новая модель, по сути, является набором инструментов экономической политики, обосновывавшихся разными экономическими школами на протяжении предшествовавших нескольких десятилетий. Г. Гренинг даёт ключевые атрибуты НГУ и отмечает научные школы, оказавшие на них влияние (Таблица 1).

Несмотря на возникновение модели государственно-частного партнёрства как инструмента развития инфраструктуры в ведущих развитых странах в последнем десятилетии XX в., а впоследствии и во многих других странах, предшественники современных форм ГЧП появились задолго до политики НГУ, в виде отдельных элементов взаимодействия государства с частными лицами. Например, прообраз такой современной формы реализации инфраструктурных проектов как концессия берёт начало в VI-IV вв. до н.э. в Персии, Древней Греции, Древнем Риме (в переводе с латинского, как известно, *concessio* означает «разрешение», «уступка»). Анализируя сотрудничество государства с частными лицами в последующие эпохи, можно предложить следующие этапы его развития:

1) Античность – использование откупов; применение институтов *тансепс* (строительство на конкурсной основе по всей империи почто-

вых пунктов с городами, портов и гаваней) и *precarium* (инфраструктурное строительство).

2) Средневековье – «казуальное» применение государственно-частного партнёрства (например, Испанская концессия 1256 г. по освоению полезных ископаемых, Итальянская концессия 1400 г. по добыче нефти в медицинских целях). Использование откупов на новой стадии развития государства (например, во Франции с XIII в. большая часть налогов собиралась частными лицами), Французские концессии XII-XIII вв., направленные на улучшение условий жизни в деревнях (прообразы современных концессий в сфере жилищно-коммунального хозяйства), регалии (почтовая, дорожная, горная, соляная, телеграфная, печатная, монетная, стекольная, алкогольная и др.).

3) Позднее средневековье – масштабное использование концессий для развития новых земель-колоний (например, Договор от 17 апреля 1492 г. между королем Испании Фердинандом и Изабеллой Кастильской с Христофором Колумбом, который назначался вице-королём всех открытых земель), для развития международной торговли (например, Договор от 6 февраля 1555 г., подписанный королём Филиппом и королевой Марией и предоставлявший исключительные права новому обществу, созданному для торговли с Москвой) и транспортной инфраструктуры (Французская концессия 1554 г. на строительство канала, выданная Адаму де Крапонну).

4) Зарождение и развитие капитализма, индустриализация – начало развития систематического законодательства о ГЧП (например, Испанский Королевский декрет от 1761 г. о концессиях), реализация грандиозных для того времени капиталоемких проектов (Суэцкий канал в 1869 г., Эйфелева башня в 1889 г., Панамский канал в 1914 г.), привлечение частного капитала для развития коммунального сектора (например, контракт 1782 г. с братьями Перрье на поставку воды в Париж, после чего аналогичные проекты были реализованы в Бельгии, Германии, Италии, Испании, Турции).

5) Текущий этап – со второй половины конца XX в. – в 60-е гг. небольшой импульс получили концессионные формы сотрудничества во Франции и Испании. Основной толчок развитию ГЧП придали масштабные изменения в государственном управлении Великобритании, которая в 90-е годы XX в. активизировала частный сектор в развитии инфраструктуры через «частную финансовую инициативу» (или *private finance initiative*, PFI), что было связано с переходом от политики государственного администрирования (*Public Administration*) к модели нового государственного управления (*New Public Management / NPM*). Происходит дальнейшее развитие регулирования ГЧП по всему миру (на сегодня более чем в 100 странах мира принято законодательство о ГЧП), реализация мегапроектов (таких, как тоннель под проливом Ла-Манш). Благодаря дерегулированию и инновациям в финансовой сфере ГЧП на современном этапе отли-

чается большим разнообразием форм, основные из которых приведены на Рисунке 1³.

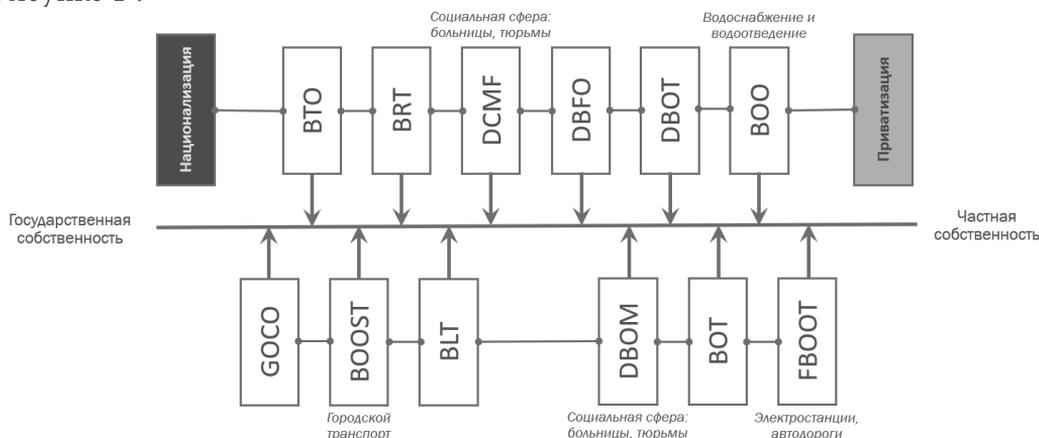


Рисунок 1. Схемы ГЧП в континууме «государственная собственность – частная собственность».

Figure 1. PPP schemes in the continuum “state property – private property”.

Источник: составлено автором

На каждом этапе государство с помощью частных лиц (говоря современным языком, «партнёров» в том или ином качестве) решало задачи «общественного интереса» – в античности это касалось в основном сбора налогов (для развития инфраструктуры использовались рабы, а для сбора налогов у государства не было такой разветвлённой и хорошо отлаженной асистемы, которая стала возможной лишь в XIX-XX вв. благодаря техническому прогрессу), в позднее средневековье данное сотрудничество стало использоваться для колонизации новых территорий, в эпоху бурного развития капитализма фокус сместился в сторону развития крупных инфраструктурных объектов (виадуки, каналы, железные дороги), а в настоящее время к этим объектам добавились социальные объекты (такие как детские сады, школы, больницы) и перспективные отрасли, способные вывести общество на новый уровень развития и требующие огромных капиталовложений (космос, суперкомпьютеры, искусственный интеллект).

³ Сокращения (общепотребительные международные сокращения): BTO: Build–Transfer–Operate (Строительство–Передача–Эксплуатация); BRT: Build–Rent–Transfer (Строительство–Аренда–Передача); DCMF: Design–Construct–Maintain–Finance (Проектирование–Строительство–Техническое обслуживание–Финансирование); DBFO: Design–Build–Finance–Operate (Проектирование–Строительство–Финансирование–Эксплуатация); DBOT: Design–Build–Operate–Transfer (Проектирование–Строительство–Эксплуатация–Передача); BOO: Build–Own–Operate (Строительство–Владение–Эксплуатация); GOCO: Government–Owned–Contractor–Operated (Собственность Государства–Эксплуатация Подрядчиком); BOOST: Build–Own–Operate–Subsidize–Transfer (Строительство–Владение–Эксплуатация–Субсидирование–Передача); BLT: Build–Lease–Transfer (Строительство–Аренда–Передача); DBOM: Design–Build–Own–Maintain (Проектирование–Строительство–Владение–Обслуживание); BOT: Build–Operate–Transfer (Строительство–Эксплуатация–Передача); FBOOT: Finance–Build–Own–Operate–Transfer (Финансирование–Строительство–Владение–Эксплуатация–Передача)

Государственно-частное партнёрство в России: нереализованный потенциал

Анализируя историю сотрудничества государства с частными лицами для решения задач государственной важности в России, можно заметить, что уже в средневековье государство начало привлекать частных лиц (как правило, купцов) к развитию экспортно-импортных операций, чеканке монет, развитию промышленности в Сибири, таможенной деятельности. Появляется система «гостей» и первые концессионеры (купцы Строгановы и атаман казачьего войска Ермак). В XVIII в. сотрудничество государства и частных лиц осуществляется в форме «контрактного маркитантства» (для снабжения армии). По аналогии со странами Западной Европы появляется система «откупов». В конце XIX в. в России начинается активное строительство железных дорог с применением уже концессионных механизмов (первая ж/д ветка по этой схеме, «Козлов–Воронеж», запущена в 1866 г.). Активно концессии используются в развитии телеграфа и телефонного сообщения. Вскоре после революции 1917 г. в рамках «Новой экономической политики» государство для преодоления сильных потрясений вынуждено было также прибегнуть к использованию частнопредпринимательской инициативы (концессии). Концессионные механизмы стали заметным явлением экономической жизни и нашли применение во многих отраслях. Они позволили государству привлечь инвесторов, включая зарубежных, и вдохнуть новую жизнь в экономическое развитие. Однако проводимая политика зачастую вела к ущемлению прав инвесторов, что подрывало доверие к государству и снижало интерес частных лиц к данной модели. В 1937 г. концессии и вовсе были отменены, в том числе в связи с подготовкой страны к мировой войне и необходимостью переориентации приоритетов на военную сферу.

Переосмысление сотрудничества государства с частными лицами и развитие государственно-частного партнёрства в России на современном этапе связано с процессами перехода к рыночной экономике, начавшимися сразу после распада СССР в 90-е гг. XX в. Сначала речь шла о передаче на выполнение частным лицам отдельных работ через систему государственного заказа (проектно-изыскательские, строительно-монтажные). После того как завершился период первоначального накопления капитала, и частные лица смогли запускать собственные проекты, государство видит свою роль в создании необходимой инфраструктуры для их реализации (через федеральные целевые программы, программу развития особых экономических зон, инвестиционные фонды и другие). Частный бизнес получает возможность оказания услуг, которые раньше предоставлялись исключительно государственными структурами (медицина, образование, ЖКХ и другие). В 2005 г. принимается Закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Очень важная роль в процессе активизации ГЧП в России принадлежит передовым регионам, в первую очередь – Санкт-Петербургу, который первым принял соответствующее законодательство о ГЧП

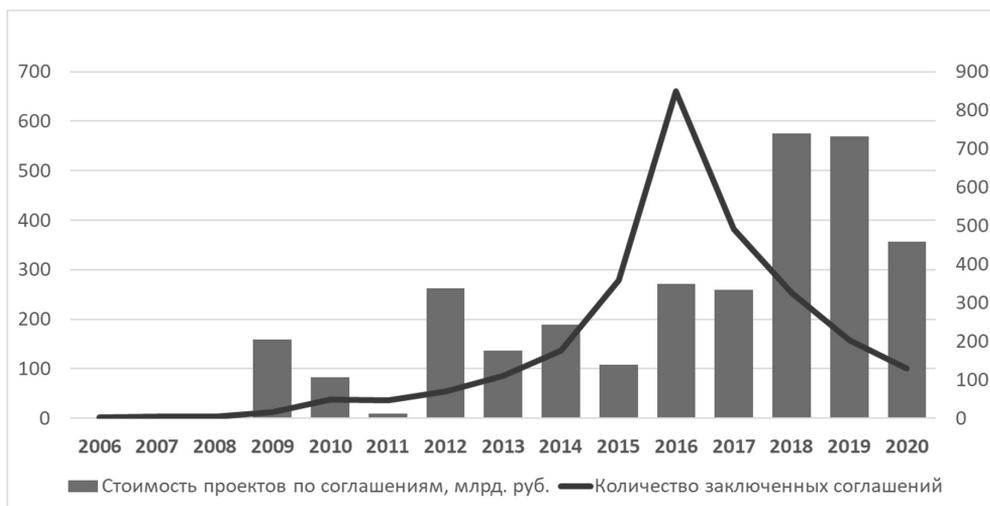


Рисунок 2. Динамика проектов ГЧП в России (без учёта отменённых или досрочно завершённых проектов, по состоянию на 01.10.2021).

Figure 2. Dynamics of PPP projects in Russia (excluding canceled or prematurely completed projects, as of 01.10.2021).

Источник: построено автором статьи на основе базы данных на Платформе «Росинфра» (Национального Центра ГЧП⁵).

на региональном уровне и запустил ряд проектов, которые до сих пор считаются положительными примерами ГЧП в России (например, «Западный скоростной диаметр», аэропорт «Пулково»). При Внешэкономбанке (ВЭБ) создается Федеральный центр проектного финансирования (ФЦПФ), который начал заниматься развитием ГЧП, запускаются первые «комплексные контракты» (образ ГЧП) и концессии ГК «Автодор», проводится активная законодательная работа, нацеленная на развитие ГЧП в целом и в отдельных инфраструктурных секторах. В 2009 г. инициативно создаётся негосударственный Национальный центр ГЧП в форме некоммерческого партнёрства, который начал заниматься изучением зарубежного опыта, экспертизой и проработкой законодательных инициатив по заказу государственных структур, развитием платформы проектов, реализуемых на принципах ГЧП, а также продвижением идей ГЧП в форме различных событий и формированием экспертного сообщества⁴. Необходимо отметить, что деятельность Национального центра ГЧП благотворно повлияла на развитие ГЧП в России, в первую очередь его популяризацию среди широкого круга заинтересованных лиц – и во властных структурах, и в бизнес-среде. Благодаря активной работе данного центра и развивавшимся экономическим процессам в 2010-х гг. государственно-частное партнёрство уже стало рассма-

⁴ В 2019 г. Национальный центр ГЧП стал структурой ВЭБ.РФ

⁵ Росинфра. URL: <https://rosinfra.ru/project> (дата обращения 23.02.2022)

триваться как привлечение частного сектора к реализации инфраструктурных проектов, аналогично пониманию ГЧП, сложившемуся в других странах. В 2015 г. принимается Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации...». Динамика проектов ГЧП в России приведена на Рисунке 2.

Несмотря на, казалось бы, масштабную работу по развитию ГЧП в России и большое количество проектов, достигнутые результаты, связанные с привлечением частного капитала в сферу публичной инфраструктуры пока остаются достаточно скромными. Данные портала Global Infra Hub говорят о том, что доля частного сектора в инфраструктурных инвестициях в России составляет всего около 2%⁶. В других странах, не только развитых, она существенно выше: в Великобритании и Канаде – около 19%, в Австралии – 33%, в Чили – 27%. По данным Министерства экономического развития, объем принятых инвестиционных обязательств по концессионным соглашениям в России составляет 1,6% ВВП (для сравнения: в Великобритании – 6,6%, в Австралии и Новой Зеландии – 6,9%, в Канаде – 8,1%)⁷.

Как показывает анализ запущенных проектов, рынок ГЧП в России сильно сконцентрирован: на 20 крупнейших проектов приходится по разным оценкам от 60% до 80% (Бедняков 2021: 81) от всего объёма инвестиционных затрат на проекты ГЧП. Конечно, невозможно переоценить вклад этих проектов в развитие инфраструктуры, в первую очередь магистральной. Такие проекты как «Западный скоростной диаметр», «Реконструкция аэропорта Пулково», «Северный широтный ход», мосты и автомагистрали в Москве и других крупных городах, осуществлённые с привлечением частных инвестиций, вносят огромный вклад в экономическое развитие страны.

Говоря о менее крупных проектах (до 1 млрд руб.), их большинство, хотя они относятся формально к концессиям, можно назвать проектами ГЧП условно, так как в основном это муниципальные проекты в сфере ЖКХ, которые были в нормативном порядке реформатированы в концессии из договоров аренды в 2015–2016 гг. Эти проекты исчисляются тысячами, но занимают не более 5% в общем объёме инвестиций и не оказывают существенного влияния на экономику. Наоборот, в связи с трудоёмкостью процессов подготовки и запуска таких проектов на работу с ними тратится большое количество ресурсов как государственных органов власти, так и частных лиц. Для оценки целесообразности реализации этих проектов по модели ГЧП по критерию эффективности и нужен расчёт показателя VfM (Value for Money), являющемуся одним из ключевых критериев для запуска проектов ГЧП за рубежом. К сожалению, в Рос-

⁶ Оценка автора на основе данных Infracompass. URL: https://infracompass.github.org/ind_country_profile/rus/ (дата обращения 23.02.2022)

⁷ Министерство экономического развития Российской Федерации. О развитии государственно-частного партнёрства в Российской Федерации. Информационно-аналитический обзор, 2020, с. 2. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf.pdf> (дата обращения 23.02.2022)

сии этот показатель не был изначально внедрён, а методология сравнительного анализа, предусмотренная законом № 224-ФЗ, вызывает много негативных комментариев экспертов и по сути является тормозом для развития данной формы соглашений, а не инструментом оценки VfM.

С учётом уровня концентрации крупных проектов в России наиболее адекватным размером проекта для проведения сводного анализа является 1 млрд руб. (примерно \$13 млн по текущему курсу): всего было подписано и запущено около 200 таких проектов и по объёмам инвестиций они занимают около 95% рынка проектов ГЧП, то есть почти полностью его покрывают. Динамика по проектам ГЧП стоимостью свыше 1 млрд руб. представлена на Рисунке 3.

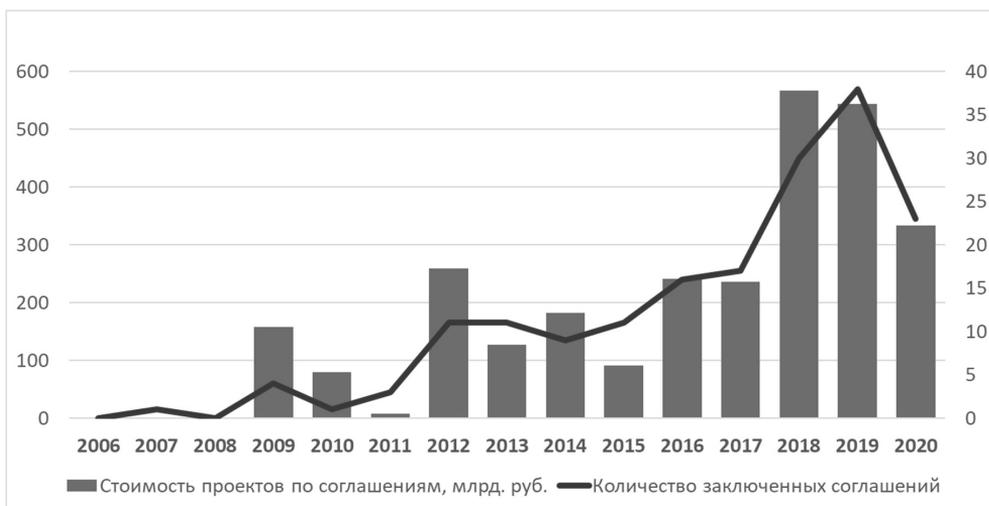


Рисунок 3. Динамика проектов ГЧП свыше 1 млрд руб. в России (без учёта отменённых или досрочно завершённых проектов, по состоянию на 01.10.2021)
Figure 3. Dynamics of PPP projects over 1 billion rubles in Russia (excluding canceled or prematurely completed projects, as of 10/01/2021)

Источник: построено автором статьи на основе базы данных на Платформе «Росинфра» (Национального центра ГЧП⁸)

Анализ проектов ГЧП стоимостью свыше 1 млрд руб. с начала развития сферы (2005 г.) приводит к следующим выводам (без учета отмененных или досрочно завершённых проектов)⁹:

- Более половины проектов ГЧП реализуется на региональном уровне (средняя стоимость 13 млрд руб.), 44% проектов реализуется на муниципальном уровне (их доля в затратах составляет 15%), и лишь 6% проектов ГЧП

⁸ Росинфра. URL: <https://rosinfra.ru/project> (дата обращения 23.02.2022)

⁹ Оценка автора на основе базы данных Платформы «Росинфра» (Национального центра ГЧП) по состоянию на 01.11.2020. URL: <https://rosinfra.ru/project> (дата обращения 23.02.2022)

(12 проектов) реализуется на федеральном уровне (мегапроекты со средней стоимостью 82 млрд руб.);

- Несмотря на то, что модель ГЧП применяется в 60 регионах России и в некоторых из них осуществляемые проекты носят исключительно важный для экономического развития характер (дорожные и мостовые проекты, проекты в области образования и здравоохранения), более 70% объёма инвестиций в такой форме осуществляется лишь в 10 регионах (если не учитывать размер проекта, то в 13 регионах). Регионов, в которых запущено по пять и более крупных проектов всего 11, в трёх из которых запущено по 10 и более проектов: Московская область, ХМАО (Югра), г. Санкт-Петербург. В 32 регионах за всё время развития было запущено по одному-два проекта стоимостью более 1 млрд руб., а в 29 регионах – ни одного;

- Около 60% инвестиций в рамках проектов ГЧП направляется в транспортную сферу, в которой реализуется примерно четверть проектов. На втором месте находится отрасль ЖКХ (треть проектов по количеству и 13% по стоимости). В социальную сферу направляется всего 8% инвестиций (четверть проектов по количеству). В остальных секторах реализуется порядка 20% проектов и вкладывается 22% инвестиций;

- Большая часть проектов ГЧП реализуется по модели концессии (Федеральный Закон 115-ФЗ), в то время как запущенный в 2015 г. Федеральный Закон 224-ФЗ (различные соглашения о ГЧП/МЧП) по-прежнему используется в ограниченном числе случаев (1% запускаемых проектов).

Данная ситуация объясняется, в том числе, тем, что на государственном уровне, в отличие от других стран, успешно привлекающих частный капитал в инфраструктуру, не выработано стратегии развития ГЧП, отсутствует централизованная система сбора и опубликования информации по планам привлечения частных инвесторов в проекты с использованием данной модели (как на федеральном уровне, так и в регионах), система инфраструктурного планирования в целом недостаточно развита и не централизована в едином государственном органе. Инфраструктурные планы, как правило, принимаются отдельно по отраслевым направлениям: например, недавно выпущенный «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.», утверждённый Распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.». Национальные программы и проекты, которые используются для целей, в том числе, инфраструктурного развития различных секторов, содержат сводные показатели верхнего уровня, а выделенные данные именно по инфраструктурным/капитальным затратам отсутствуют, что связано с отсутствием проработанных проектов и понимания уровня участия в них частного капитала.

Для восполнения недостатка официальной информации по инфраструктурным проектам (планы, отчётность) и формирования точной картины разви-

тия инфраструктуры профессиональные игроки рынка собирают и обрабатывают первичную информацию из разных официальных источников и пытаются составить перечни крупнейших инфраструктурных проектов, которые планируется реализовать. Например, компания *InfraOne Research* на ежегодной основе формирует перечень «перспективных национальных проектов», в котором содержится ключевая информация по крупным проектам (более 1 млрд руб.), которые планируется реализовать с привлечением частных лиц: капитальные затраты, форма реализации, степень готовности к запуску проекта, срок соглашения частным партнёром и др. Анализ данной информации и её изменения по годам, в дополнение к фактическим данным, приведённым выше, позволяет оценить перспективы развития ГЧП на ближайшие годы с точки зрения ожидаемых объёмов инвестиций, приоритетных отраслей и активности по регионам. На основе отчётов *InfraOne Research* в 2019-2021 гг.¹⁰ можно отметить следующие изменения, произошедшие за три последних года с точки зрения планов по реализации проектов ГЧП:

- Несмотря на рост количества проектов в перечне (+16% в 2021 г. по сравнению с 2019 г.), сумма капитальных затрат существенно упала (-70%). Это в первую очередь объясняется сокращением планов по инвестициям в железные дороги, автодороги и другие менее капиталоемкие объекты транспортной инфраструктуры (что обусловлено экономическим кризисом в связи с распространением коронавирусной инфекции и необходимостью несения непредвиденных существенных затрат на преодоление последствий пандемии);

- По сравнению с перечнем 2020 г. в 2021 г. количество проектов и их объёмы уменьшились (количество на 5%, а объёмы на 36%), что говорит в целом о негативном влиянии пандемии на перспективы реализации крупных инфраструктурных проектов по моделям ГЧП. Ряд крупных транспортных проектов был перенесён на «лучшие времена», по некоторым другим власти решили отказаться от использования модели ГЧП для их реализации, что также свидетельствует об отношении властей к модели ГЧП в настоящее время;

- Указанное сокращение планируемых объёмов инвестиций в крупные транспортные проекты повлияло на среднюю сумму проекта (по сравнению с 2019 г. упала почти в четыре раза);

- Концессионная схема ещё больше увеличила свою долю (с 86% до 92%), что говорит о нежелании рынка массово использовать схему, заложенную в Законе N 224-ФЗ о соглашениях о ГЧП, и, таким образом, можно констатировать его слабую работоспособность;

¹⁰ Инфраструктура 2025: вызовы и перспективы. 2021. *InfraOne Research*. Аналитический обзор: Национальный перечень перспективных проектов. *InfraOne*, 2020; Аналитический обзор: Национальный перечень перспективных проектов. 2019. *InfraOne*. URL: <https://infraoneresearch.ru> (дата обращения 23.02.2022)

- Количество проектов с высокой степенью готовности почти не поменялось и составляет чуть больше половины, что говорит о необходимости усилить работу в области проработки проектов;
- С учётом сокращения в инфраструктурных планах количества крупных проектов в транспортной отрасли, сократилась его доля – в 2019 г. она составляла 51% по количеству проектов (91% по стоимости), а в 2021 г. она сократилась до 13% по количеству проектов (46% по стоимости);
- В инфраструктурных планах существенно выросла доля инвестиций в крупные объекты городского транспорта (17% от затрат на проекты из перечня 2021 г.), здравоохранения (10%), ЖКХ (10%), образования и культуры (5%), экологии и утилизации (5%). В два раза выросло количество проектов в здравоохранении, плановые инвестиции в которые также выросли в два раза. В четыре раза в планах увеличилось количество проектов в сфере экологии и утилизации ТБО (в 4,5 раза по объёму инвестиций). Таким образом, можно констатировать, что, по крайней мере, в планах, благодаря пандемии наметилась диверсификация инфраструктурных вложений с использованием инструментария ГЧП;
- В связи с переориентацией отраслевого назначения проектов перечень претерпел существенное изменение: в списке 2021 г. осталось всего 25 проектов (из 100), которые присутствовали в 2020 г.;
- За последние три года в планах произошла диверсификация распределения проектов по регионам. Если в 2019 г. можно было насчитать всего пять регионов, в которых доля в инвестициях всех перспективных проектов превышает 3%, то в 2021 г. таких регионов стало 13. К традиционным центрам развития ГЧП добавились (по крайней мере, в инфраструктурных планах) Приморский край, Нижегородская область, Свердловская область, Кемеровская область и ряд других. Это является позитивным трендом, но требует дальнейшего развития и воплощения в жизнь запланированных проектов, чтобы модель ГЧП стала эффективным инструментом привлечения частных инвестиций и давала большой вклад в развитие инфраструктуры.

Модель ГЧП как способ привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры пока не заняла достойного места в экономике России и пока всё ещё применяется ограниченно – как с точки зрения региональной, так и с точки зрения отраслевой принадлежности. На данное положение влияет, в дополнение к уже обозначенным причинам, и отсутствие комплексной системы государственной поддержки инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах ГЧП, что является отдельной темой.

Пути совершенствования государственно-частного партнёрства с использованием зарубежного опыта

Как демонстрирует опыт передовых зарубежных стран, потенциал ГЧП как модели развития публичной инфраструктуры огромен. За весь период действия

модели ЧФИ в Великобритании, например, было запущено более 700 ГЧП проектов с частными инвестициями около 56 млрд фунтов стерлингов¹¹. Несмотря на отмену этой формы в 2018 г., Казначейством страны был утверждён инфраструктурный план до 2028 г., предусматривающий инвестиции в размере 600 млрд фунтов стерлингов, из которых 50% должно быть привлечено из частного сектора. Во Франции, по площади равной трети Красноярского края, сумма инвестиций только в проекты по схеме «Marché de partenariat» (соглашения о партнёрстве) превышает 40 млрд евро¹², а количество различных форм концессий и аналогичных им структур («Délégations de service public») превышает 15000. По оценкам Европейского центра развития ГЧП, доля проектов ГЧП в общем объёме инфраструктурных инвестиций во Франции достигает 12%¹³. В Канаде, которая по площади почти в два раза меньше России, по схемам ГЧП запущено около 250 крупных капитальных проектов на сумму, превышающую 110 млрд долл., а отдача для государства от каждого инвестированного в проекты ГЧП доллара равна \$3,6¹⁴. В данных странах модель ГЧП интегрирована в систему управления инфраструктурным комплексом, в рамках финансово-экономических органов исполнительной власти созданы инфраструктурные центры. Например, во Франции это агентство FIN INFRA, в Великобритании – подразделение Казначейства IPA. Все проекты в обязательном порядке проходят предварительную независимую оценку VfM. Создана эффективная система контроля за реализацией инфраструктурных проектов, как на национальном, так и на региональном уровне, которые взаимосвязаны друг с другом через национальные инфраструктурные планы. В Канаде в настоящее время используется инфраструктурный план «Investing in Canada»¹⁵, предусматривающий вложения в инфраструктуру в сумме, превышающей \$187 млрд в течение 12 лет, который к настоящему времени почти наполовину выполнен. Несмотря на то, что в указанных странах может отличаться законодательство, регулирующее ГЧП (в Великобритании и Канаде как странах общего права оно носит характер руководств, а во Франции в 2018 г. был принят общий Кодекс по государственным контрактам («Code de la commande publique»), объединивший регулирование всех моделей государственных контрактов, включая соглашения ГЧП),

¹¹ PFI Centre of Excellence. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships> (дата обращения 23.02.2022)

¹² Оценка автора на основе: Mission d'appui au financement des infrastructures, Direction générale du Trésor. 2019. Rapport Annuel 2019. *FinInfra*. URL: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/rapport-annuel> (дата обращения 23.02.2022)

¹³ European PPP Expertise Center. 2012. France: PPP Units and Related Institutional Framework. *EPEC*. URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_france_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf (дата обращения 23.02.2022)

¹⁴ Оценка автора на основе: The economic impact of Canadian P3 Projects. Why Building Infrastructure 'on Time' Matters. 2016. *Canadian Center for Economic Analysis*. URL: <https://www.cancea.ca/cancea/reports/142/economic-impact-canadian-p3-projects-why-building-infrastructure-'-time-matters> (дата обращения 01.11.2021)

¹⁵ Infrastructure Canada. Investing in Canada – Canada's Long-Term Infrastructure Plan. 2018. *Infrastructure Canada*. URL: <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/about-invest-apropos-eng.html> (дата обращения 23.02.2022)

экономическая модель, используемая для реализации проектов ГЧП очень похожа и связана с эффективной системой управления проектами, независимо от тех финансовых инструментов и законодательных рамок, которые при этом используются.

В кейсе Канады можно заметить, какой вклад проекты ГЧП могут внести в социально-экономическое развитие. Так, по оценке Канадского центра экономического анализа¹⁶, каждый доллар, вложенный в проекты ГЧП в разных провинциях сгенерировал от 1,1 до 4,2 долл. экономической активности: первичное влияние на экономику – затраты на изначального подрядчика, вторичное влияние – затраты на поставщиков этих подрядчиков, далее сгенерированные доходы в виде зарплат и прибыли тратятся на потребление и инвестиции – индуцированное влияние, и, наконец, новые инфраструктурные объекты обеспечивают рост экономической активности, напрямую не связанный с первоначальными инвестициями – системное влияние. Важно отметить, что данный процесс сопровождается дополнительной занятостью и, как следствие, ростом объёма заработной платы (от 0,5 до 1,9 долл. на 1 долл. инвестиций). Наконец, дополнительные инвестиции в проекты приводят к дополнительным налоговым поступлениям (от 0,4 до 1,1 долл. на 1 долл. инвестиций). При этом для крупных долгосрочных инфраструктурных проектов (к примеру, автодорог), как показывает практика, сумма дополнительных налогов на всём проектном цикле превышает сумму инвестиций. Кроме чисто экономических результатов инфраструктурные проекты ведут к повышению качества жизни и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие и уровень страновой конкурентоспособности, привлекая лучшие ресурсы и дополнительный капитал в страну.

Влияние описанных эффектов реализации проектов ГЧП на ВВП в Канаде составило в среднем 3,6 долл. на 1 долл. инвестиций. Исходя из контрактной стоимости проанализированных двухсот крупных проектов ГЧП (около 110 млрд долл.), можно прийти к общему вкладу в ВВП в размере 396 млрд долл. (около 24% от уровня ВВП в 2016 г.), причём такой вклад был бы меньше, если бы реализованные проекты не были увязаны друг с другом (средний вклад каждого отдельного проекта в изоляции составил 2,4 долл. на доллар инвестиций). Благодаря увязке инфраструктурных планов, помимо прямого эффекта возникает синергетический эффект и, таким образом, повышается влияние этих инвестиций на экономику. Как было подсчитано, реализация рассмотренных проектов ГЧП в Канаде обеспечила в том числе:

¹⁶Canadian Center for Economic Analysis. The Economic Impact of Canadian P3 Projects. Why Building Infrastructure 'on Time' matters. 2016, pp. 20-23. URL: <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/about-invest-apropos-eng.html> (дата обращения 01.11.2021)

- 14 млрд долл. экономической активности (из которых 4 млрд долл. – это инвестиции);
- 115 000 лет занятости;
- 5 млрд долл. дополнительной заработной платы;
- 4 млрд долл. дополнительных федеральных / муниципальных налогов;
- 38 млрд долл. добавленной стоимости за счет реализации проектов по модели ГЧП (показатель VfM).

В связи с очевидной значимостью модели ГЧП в развитии инфраструктурного сектора представляется обоснованным проведение анализа промежуточных результатов использования механизма ГЧП в России и выявление путей для более полного использования имеющегося потенциала, с учётом тех достижений и ошибок, которые можно выявить в других странах. С одной стороны, как было показано, в России по моделям ГЧП (в основном концессии) было запущено большое количество проектов. Вместе с тем, пока не проанализирован их вклад в экономическое развитие, а именно – добавленная стоимость, которую даёт эта форма по сравнению с обычными формами реализации инфраструктурных проектов государством. Несмотря на важность данной темы, на государственном уровне не проводились комплексные оценки эффективности реализации проектов ГЧП и их вклада в экономику. В ноябре 2020 г. Счётная Палата России подготовила отчёт, посвящённый реализации ГК «Автодор» всего лишь двух пилотных проектов, и подвергла их критике, которая, по мнению экспертов, по многим пунктам не является объективной, так как озвученные проблемы, в первую очередь, относились к системе государственных закупок, а не к системе концессионных соглашений. Например, не были затронуты вопросы ценности используемой модели реализации проектов, реального сравнительного преимущества для государства и результативности для конкретных инвесторов – те вопросы, которые являются ключевыми при реализации проектов ГЧП.

Что говорит опыт зарубежных стран, и какие особенности являются ключевыми для учёта в дальнейшем развитии ГЧП в России?

Опыт даже таких достаточно близких по многим социально-экономическим параметрам стран как Великобритания, Франция, Канада говорит о том, что государственно-частное партнёрство имеет страновые особенности и определяется различными условиями: правовая среда, уровень развития институтов, деловые традиции, уровень экономического развития, политические факторы и другие. Вместе с тем можно выделить определённые сходства, свидетельствующие о наличии закономерностей в данной сфере, учёт которых может позволить повысить эффективность государственной политики по привлечению частных инвестиций в сектор публичной инфраструктуры.

Анализ развития систем управления программами ГЧП в Великобритании, Канаде и Франции показал, что во всех этих странах оно представляло собой динамичный процесс, со многими изменениями по мере накопления соответ-

ствующего опыта. В Канаде выделяют 3 волны развития ГЧП: (1) попытка копирования английской модели ЧФИ, (2) внедрение механизма VfM и оценка экономического эффекта от каждого проекта, (3) «эра Трюдо». В самом начале развития моделей ГЧП создавались отдельные Центры ГЧП (как на национальном уровне, так и в регионах), которые были сфокусированы исключительно на проектах, реализуемых по подобным моделям. В большинстве случаев затем они были интегрированы в правительственные центры развития инфраструктуры (в Канаде – Инфраструктурное агентство и Инфраструктурный Банк, в Великобритании – Управление инфраструктурой и проектами в рамках IPA Казначейства, по Франции – Центр FIN INFRA в Казначействе) для того, чтобы модель ГЧП рассматривалась не как модное явление, которое имело приоритет над другими формами реализации инфраструктурных проектов, а как альтернатива обычным способам, используемая при наличии экономических преимуществ.

Как продемонстрировал зарубежный опыт, динамика развития государственно-частного партнёрства с точки зрения объёма привлекаемых инвестиций отличается цикличностью и зависит как от экономических, так и от политических факторов. Пик использования схемы ГЧП в Европейских странах пришёлся на 2010-е гг. По мере реализации крупных проектов, с учётом сокращения инфраструктурного разрыва, наметилось плавное снижение активности в данной сфере. Другим фактором в этом вопросе служит бюджетная обеспеченность как один из ключевых драйверов развития ГЧП – чем она выше, тем меньше стимулов у правительства привлекать частный капитал. С другой стороны, сокращение применения модели ГЧП в условиях недостаточности бюджетных средств для развития публичной инфраструктуры (как это происходит в России) может свидетельствовать о нерешённости системных вопросов, на что следует обратить особое внимание.

Сравнительный анализ моделей и систем управления инфраструктурой и ГЧП за рубежом выявил следующие сходства:

- наличие стратегии развития инфраструктурного комплекса в целом и в разрезе по его составным элементам;
- плановый характер развития инфраструктурного комплекса, выражающийся в регулярном утверждении инфраструктурных планов, направленных на достижение стратегических целей;
- наличие эффективной нормативной базы;
- наличие сильных органов управления развитием государственно-частного партнёрства, встроенных в систему государственного управления инфраструктурным комплексом в целом;
- распределение управления инфраструктурным комплексом между федеральным центром и региональными (местными) органами власти с учётом размера проектов, их вклада в экономику и распределения полномочий органов власти;

- широкое использование методологии управления проектами, включая формирование перечня перспективных проектов и поэтапный контроль за их реализацией;
- для проектов, которые планируется осуществлять по моделям ГЧП – проведение детальной оценки каждого крупного проекта на предмет добавленной стоимости (VfM) с целью принятия решения о целесообразности привлечения частных партнёров.

Отличия моделей управления инфраструктурным комплексом и проектами ГЧП в рассмотренных странах в основном определяются их правовыми системами. В то время как во Франции осуществление проектов по конкретным схемам регулируется соответствующими национальными нормативно-правовыми актами (в первую очередь принятым в 2018 г. Кодексом государственных контрактов, консолидировавшим ранее существовавшие отдельно нормативные акты в области государственных закупок, концессий и контрактов ГЧП), в Великобритании и Канаде регулирование проектов ГЧП реализуется через выпуск руководств и пособий органами исполнительной власти/специализированными агентствами. При этом содержащиеся в них правила могут варьироваться от одного региона к другому (хотя идеологические вопросы практически совпадают и находятся в русле рекомендаций центральных служб).

С организационной точки зрения в Великобритании и во Франции центры развития инфраструктуры (IPA и FIN INFRA, соответственно) входят в состав Казначейства, в то время как в Канаде похожий орган (Инфраструктурное агентство Канады) подотчётен двум профильным министерствам – Министерству по инфраструктуре и общинам и Министерству по делам женщин и гендерного равенства, и экономического развития сельских районов. Анализ вклада ГЧП в экономику в указанных странах говорит о том, что сфера ГЧП показывает положительные результаты и оказывает влияние на инфраструктурное развитие и экономику тогда, когда сформирована эффективная система управления инфраструктурным комплексом, и проекты ГЧП рассматриваются не в изоляции, а как один из возможных способов реализации инфраструктурных проектов.

На основе анализа зарубежного опыта можно выделить следующие группы факторов, оказывающих влияние на качество и эффективность использования механизмов государственно-частного партнёрства, по которым необходимо вести планомерную работу для того, чтобы развитие модели ГЧП в России приобрело более результативный характер.

Институциональное развитие: сильные государственные институты, в том числе эффективная система стратегического планирования инфраструктурного комплекса и наличие взвешенной обоснованной политики по использованию модели ГЧП для развития публичной инфраструктуры. При отсутствии сильных институтов государственно-частное партнёрство не сможет нивелировать все недостатки их функционирования и просчёты экономической политики. То же самое можно утверждать и про роль Центра ГЧП: для того чтобы он влиял

на процесс привлечения частных инвесторов в инфраструктуру, необходимо, чтобы он был наделён необходимыми полномочиями, был встроен в систему органов власти и был подотчётен Казначейству или Министерству экономического развития, как в других странах.

Эффективная система регулирования, включая прозрачные и объективные конкурсные процедуры, а также *эффективная система правоприменения*. К сожалению, зачастую зарубежный опыт государственно-частного партнёрства не находит обдуманного отражения в законодательстве. Происходит избирательное копирование отдельных элементов, искажение понятий (например, термин «частная инициатива» используется не в том смысле, в котором он применяется за рубежом), обсуждаются нерелевантные вопросы, на что тратится время законодателей и профессионального сообщества, а важные проблемные вопросы уходят на второй план, или о них вообще забывают. Например, вместо внедрения механизма VfM, принципиально важного в реализации программы ГЧП, на обсуждение выносится вопрос о максимальной доле государства в проектных затратах, что является некорректным, так как в различных проектах доля может быть разной (с учётом условий региона реализации, эффективности и других факторов).

Макроэкономическая стабилизация, включая сильный платёжеспособный спрос. Модель государственно-частного партнёрства предполагает, что в целом ряде случаев конечный потребитель будет оплачивать (хотя бы частично) услуги, предоставляемые частными провайдерами (например, в рамках концессионных соглашений). Чем лучше экономическое состояние населения, тем более активно можно задействовать механизмы ГЧП. По проектам, в которых источником платежей за инфраструктуру выступает государственный бюджет, необходимо наличие платёжеспособных органов власти.

Эффективная методология оценки проектов и профессиональное проектное управление и контроль. Отсутствие необходимых инструментов не позволяет качественно структурировать проекты и осуществлять их эффективную реализацию. Даже когда данные вопросы кажутся решёнными, необходимо обращать тщательное внимание к выполнению всех процедур по конкретным проектам, особенно крупным, и кейс Великобритании это подтверждает. Несмотря на наличие процесса управления крупными проектами (руководство «Green Book» / «Зеленой книга» и Модель пяти кейсов «Five Case Model»), недостаточное внимание к данным вопросам привело к проблемам по ряду крупнейших проектов, оказавшим негативное влияние на оценку всех проектов, реализуемых по схеме ЧФИ, и она была отменена. Опыт Канады в этом смысле является намного более положительным: принято принципиальное решение о том, что по схемам ГЧП реализуются только крупные проекты (свыше 100 млн долл.); по каждому проекту перед его запуском рассчитывается показатель VfM; каждый проект подлежит индивидуальной оценке независимым оценщиком. Пример Франции говорит о том, что в отдельных случаях проекты могут запускаться и при от-

рицательном VfM при наличии других преимуществ (проект является сложным и при всем желании государство не в состоянии его грамотно и эффективно реализовать, или если сроки проекта диктуют необходимость его быстрой реализации), но показатель VfM обязательно рассчитывается.

Достижение «ценностной гармонии» участников соглашений ГЧП. Это большой пласт аксиологических вопросов, который доказывает свою актуальность особенно в сложных структурных проектах государственно-частного партнёрства, поскольку подразумевают построение долгосрочного взаимодействия разных по своей сути лиц: с одной стороны, государственных органов власти, а с другой – частного сектора. Для успешного сотрудничества данных сторон требуется сближение их позиций по вопросам, отношение к которым в обычной жизни может отличаться: (i) совместимость интересов, (ii) взаимная ответственность и гарантии, (iii) ритмичность сотрудничества, (iv) отношение государства к регулированию творческого процесса, (v) отношение государства к гибкости, (vi) мотивация, не ограниченная прибылью, и другие.



Рисунок 4. Стратегическая модель ГЧП: предпосылки, условия развития, результаты

Figure 2. Strategic model of PPP: preconditions, development conditions, results

Источник: построено автором на основе анализа развития ГЧП за рубежом и данных по факторным условиям развития инфраструктуры на портале GIH

Опираясь на анализ развития ГЧП в передовых странах и промежуточные результаты развития ГЧП в России, можно сформировать стратегическую мо-

дель, на которой отображены (1) факторы, влияющие на активизацию модели государственно-частного партнёрства на определённом историческом этапе развития государства, (2) факторы успеха данной формы привлечения частных лиц в развитие инфраструктурного комплекса и (3) влияние модели ГЧП на социально-экономическое развитие и страновую конкурентоспособность (через вклад в инфраструктурное развитие) (Рисунок 4).

* * *

Обращение государств на определённом этапе своего развития к механизму государственно-частного партнёрства является не случайным и носит закономерный характер, определяемый совокупностью различных факторов – экономических, инфраструктурных, политических, социальных, технологических.

Несмотря на то, что современная модель ГЧП возникла в 70-80-е гг. XX в. в отдельных развитых странах, в рамках политики «нового государственного управления», направленной на преодоление экономического кризиса, предшественники отдельных форм ГЧП, например, концессий, появились ещё в древности. Помимо политических предпосылок, развитие ГЧП в настоящее время основано на научном поиске оптимальных форм сотрудничества таких противоположных по своей ценностной сути сторон как государство и частные лица, а также переосмыслении их значимости и роли в создании и управлении инфраструктурным комплексом.

Несмотря на то, что тема критических факторов успеха проектов ГЧП в целом в мире широко исследована, она остается достаточно актуальной и необходимой применительно к России с учётом небольшого объёма сравнительных исследований по данному вопросу и не столь успешных результатов внедрения моделей ГЧП как в ряде других стран.

Российская практика ГЧП требует своего дальнейшего совершенствования. Это относится как к законодательному регулированию и дальнейшему совершенствованию институциональной среды, так и к вопросам, связанным со стратегическим планированием, подготовкой проектов для рассмотрения на предмет использования моделей ГЧП, включая оценку их выгодности для государства, а также с администрированием данной сферы в органах исполнительной власти на всех уровнях государственного управления.

На основе анализа зарубежного опыта развития ГЧП, в том числе допущенных ошибок, и учитывая текущий уровень развития ГЧП в России, можно сформулировать первоочередные задачи, решение которых является критичным для повышения вклада ГЧП в общественную инфраструктуру, а значит и экономику: развитие системы стратегического планирования в инфраструктурном комплексе, интегрирование сферы ГЧП в систему управления инфраструктурным комплексом, обязательное использование оценки вклада проектов ГЧП по сравнению с обычными способами осуществления инфраструктурных проектов (добавленной стоимости / сравнительного преимущества), развитие методоло-

гии и повышение значимости системы управления рисками, включая вопросы их распределения между сторонами при оценке проектов, совершенствование системы управления проектами (начиная с их проработки и заканчивая вопросами аудита уже реализованных проектов), систематизация / дополнение мер поддержки запускаемых ГЧП проектов, повышение уровня квалификации государственных служащих в области управления проектами на всём проектном цикле (оценка, подготовка, контроль реализации, закрытие), решение аксиологических и мотивационных вопросов для сближения интересов государства и частных сторон, привлекаемых в проекты, формирование надёжной и открытой информационной среды управления инфраструктурными проектами, включая проекты, реализуемые по моделям ГЧП. С учётом сформировавшейся правовой среды решение данных вопросов должно сопровождаться оперативным внесением необходимых изменений в законодательство. К сожалению, как показывает практика, такие изменения готовятся годами, зачастую не находят своего воплощения и тонут в бюрократических хитросплетениях различных ведомств. Такое отношение законодательных и исполнительных органов власти к важным вопросам, влияющим в конечном итоге на уровень инвестиций в развитие инфраструктуры и связанный с ним уровень социально-экономического развития, также требует корректировки.

Взвешенное использование зарубежного опыта для развития ГЧП в России позволит повысить эффективность данной модели сотрудничества государства с частными лицами и привлечь в инфраструктурный комплекс частный капитал, что должно оказать благотворное влияние на уровень развития инфраструктуры в России и, как следствие, на уровень страновой конкурентоспособности.

Об авторе:

Андрей Сергеевич Бедняков – эксперт, Росинфра, Национальный центр ГЧП (ВЭБ.РФ).
E-mail: bednyakov_a@mail.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 332.02, 338.2, 334.02, 334.7
Received: April 1, 2021
Accepted: September 19, 2021

Public-Private Partnership as a Model of Public Infrastructure Development

A.S. Bednyakov

[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-176](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-176)

Rosinfra, National PPP Center (VEB.RF) (Russia)

Abstract: A public-private partnership (PPP), a long-term pooling of public and private partners' resources, sharing risks, responsibilities, and results, is a successful tool employed in many countries to develop public infrastructure. The article argues that PPP is the optimal cooperation between the state and private sectors to solve social and economic problems. Even though PPP as the phenomenon of the modern economy appeared not too long ago, it had objective prerequisites, including the prior forms of cooperation between the state and individuals. The study of these prerequisites reveals the development patterns of PPP development, including its effectiveness, that allows politicians to harness them to develop an optimal state policy in the area. The article provides a comparative analysis of the PPP abroad to assess the intermediate results of the PPP development in Russia. In many countries (Canada, France, and Great Britain), a PPP as an economic model for developing the infrastructure complex has proved its viability and significantly contributes to social and economic development. It is essential that in addition to direct economic effects, a public-private partnership might result in indirect influence, including a positive impact on institutional development. Public-private partnership in Russia has not yet found wide application for improving the infrastructure complex. Therefore, it does not have enough impact on economic development. Despite the large volume of research on PPP, there are few comparative studies of PPP development in countries at different levels of socio-economic development. Relying on the conducted study of PPP in Russia and the leading foreign countries, the strategic model of PPP proposed by the author as well as broader foreign experience in PPP, the article provides recommendations aimed at better utilization of the opportunities provided by fostering of this form of cooperation between the state and individuals and increasing its role in the economic development of Russia.

Keywords: infrastructure, public-private partnership, investment projects, economic policy

About the author:

Andrey S. Bednyakov – Expert, Rosinfra, National PPP Center (VEB.RF).
E-mail: bednyakov_a@mail.ru

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interests.

References:

Delmon J. 2017. *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure. An Essential Guide for Policy Makers*. The World Bank. DOI: 10.1017/CBO9780511974403

Gruening G. 2001. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. 4(1). P. 1–15.

Ma L., Li J., et al. 2019. A Holistic Review of Public-Private Partnership Literature Published between 2008 and 2018. *Advances in Civil Engineering*. Vol. 2019. P. 1-18. DOI: 10.1155/2019/7094653

Montchretien A. 1889. *Traicte de l'oeconomie politique: dedie en 1615 au Roy et la Reyne Mere du Roy*. PLON, Nourrit-Paris. (In French).

Ivanov O., Inshakova A. 2020. *Public-Private Partnerships in Russia. Institutional Frameworks and Best Practices*. Springer. 312 p.

Osei-Kyei R., Chan A. 2015. Review of Studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) Projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*. №33. P. 1335-1346. DOI: 10.1016/j.ijproman.2015.02.008

Revoltella D., Brutscher P., Tsiotras A., Weiss C. 2016. Infrastructure Investment in Europe and International Competitiveness. *European Investment Bank*. EIB Working Papers 2016 / 01.

Song J., Zhang H., Dong W. 2016. A Review of Emerging Trends in Global PPP Research: Analysis and Visualization. *Scientometrics*. №3. P. 1111-1147. DOI: 10.1007/s11192-016-1918-1

Yescombe E.R., Farquharson E. 2018. *Public-Private Partnerships for Infrastructure. Principles of Policy and Finance*. Butterworth-Heinemann. Oxford, 548 p.

Bednyakov A.S. 2021. Zavisimost' ustoychivogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya ot infrastruktury [Dependence of Sustainable Socio-Economic Development on Infrastructure]. *Mir dorog*. №134. P. 155-161. (In Russian)

Hayek F. von. 1992. *Doroga k rabstvu* [The Road to Slavery]. Moscow: Ekonomika. 176 p. (In Russian)

Ivanov O.V. 2019. *Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak instrument razvitiya infrastruktury i modernizatsii ekonomiki (opyt stran Aziatsko-Tikhoookeanskogo regiona)* [Public-Private Partnership as a Tool for Developing Infrastructure and Modernizing the Economy (the Experience of the Countries of the Asia-Pacific Region)]. Moscow: Izdatelstvo «MGIMO-Universitet». 300 p. (In Russian)

Keynes J. 1993. *Ekonomicheskiye posledstviya Versal'skogo dogovora. Izbrannyye proizvedeniya* [Economic Consequences of the Treaty of Versailles]. Moscow: Ekonomika. 540 p. (In Russian)

List F. 2005. *Natsional'naya sistema politicheskoy ekonomiki* [National System of Political Economy]. Moscow: Evropa. 382 p. (In Russian)

Mill J. 1980. *Osnovy politicheskoy ekonomii* [Fundamentals of Political Economy]. Vol. 1. Moscow: Progress. 498 p. (In Russian)

Osadchaya I.M. 2006. Evolyutsiya makroekonomicheskoy teorii posle Keynsa [Evolution of Macroeconomic Theory after Keynes]. *Voprosy ekonomiki*. №5. P. 5-18. (in Russian)

Список литературы на русском языке:

Бедняков А.С. 2021. Зависимость устойчивого социально-экономического развития от инфраструктуры. *Мир дорог*. №134. С. 155-161.

Иванов О.В. 2019. *Государственно-частное партнёрство как инструмент развития инфраструктуры и модернизации экономики (опыт стран Азиатско-Тихоокеанского региона)*. Москва.: Издательство «МГИМО-Университет». 300 с.

Кейнс Дж.М. 1993. *Экономические последствия Версальского договора. Избранные произведения*. Москва.: Экономика. 540 с.

Лист Ф. 2005. *Национальная система политической экономики*. Москва.: Европа. 382 с.

Милль Дж.Ст. 1980. *Основы политической экономии*. Соч.: в 3 т., Т. 1. М.: Прогресс. 498 с.

Осадчая И.М. 2006. Эволюция макроэкономической теории после Кейнса. *Вопросы экономики*. №5. С. 5-18.

Хайек Ф. фон. 1992. *Дорога к рабству*. Москва.: Экономика. 176 с.