

ЭКОНОМИКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Международный научно-практический журнал «Вестник МИРБИС» ISSN 2411-5703 <http://journal-mirbis.ru/>
№ 1 (21) 2020, DOI: 10.25634/MIRBIS.2020.1

Ссылка для цитирования: Практический опыт применения государственно-частного партнёрства в Европе и возможности его использования в России / М. Н. Руденко, О. Е. Носкова, Р. А. Иманов, В. С. Чернявский // Вестник МИРБИС. 2020. № 1 (21). С. 106–119.

DOI: 10.25634/MIRBIS.2020.1.14

Дата поступления 29.01.2020 г.

УДК 338.2

Марина Руденко¹, Оксана Носкова², Рафаил Иманов³, Владимир Чернявский⁴

ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В ЕВРОПЕ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

Аннотация. Одним из основных направлений государственной экономической политики большинства стран является использование механизма государственно-частного партнерства. Практика применения ГЧП в зарубежных странах насчитывает историю более 25 лет, и относящиеся к первой массовой «волне» европейские модели ГЧП переживают сегодня кризис, что привело к тому, что большинство европейских правительств пересматривают свои стратегии. Выделение современных тенденций, проблемных зон использования механизма государственно-частного партнерства в реализации экономической политики европейских стран, а также анализ предпринимаемых стратегических решений, позволяют определить основные направления по повышению эффективности реализации инфраструктурных проектов в России.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство (ГЧП), проекты ГЧП, инфраструктура, рынок ГЧП-проектов, Европа, Российская Федерация.

JEL: L3

1 **Руденко Марина Николаевна** — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательства и экономической безопасности ФГБОУ ВО "Пермский государственный научно-исследовательский университет" (ПГГПУ). Пермь, Россия. E-mail: m.ru.ko@mail.ru.

ResearcherID: U-2293-2019; Author ID: 86970.

2 **Носкова Оксана Евгеньевна** — старший преподаватель кафедры менеджмента ПГГПУ. Пермь, Россия. E-mail: skova@bk.ru.

ORCID: 0000-0001-8270-0702.

3 **Иманов Рафаил Арифович** — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, ЦЭМИ РАН, Москва, Россия.

E-mail: imanov@cemi.rssi.ru. Author ID: 712705.

4 **Чернявский Владимир Сергеевич** — кандидат экономических наук, ведущий инженер, ЦЭМИ РАН. Москва, Россия.

E-mail: ychern2007@bk.ru. Author ID: 852279.

Введение

В 80–90-е годы XX в. в связи с административными реформами, инициированными и проводимыми в ряде зарубежных стран (Великобритания, Австралия, Канада, США) появилась новая концепция государственного управления, так называемый New Public Management. В основу инновационной модели государственного менеджмента заложены технологии управления частными компаниями при моделировании рыночных процессов внутри государственного сектора. С целью сокращения масштабов и ресурсов государственного управления основным нововведением модели New Public Management стало делегирование частному сектору ряда функций по производству и предоставлению общественных услуг, традиционно осуществляемых государством, на основе кооперации между государственными

структурами и предпринимательским сектором, известное на сегодня как государственно-частное партнерство (далее — ГЧП).

Основной причиной актуальности внедрения инновационных инструментов управления развитием сферы публичных услуг стала неспособность государственного сектора обеспечить приемлемую эффективность инвестиционных расходов и заданный уровень социально-экономической эффективности инфраструктурных благ, что, в частности, в России, привело к ежегодному сокращению объема государственных средств, выделяемых на инфраструктуру. Поэтому поиск альтернативных источников инвестирования и развития инфраструктуры, разработка действующих механизмов повышения социально-экономической эффективности инвестиций в модернизацию инфраструктурных объектов, является

крайне актуальной задачей, как в мировом, так и национальном масштабе.

На сегодня использование механизма государственно-частного партнерства в государственном менеджменте большинства стран рассматривается как одно из основных направлений государственной экономической политики и развития предпринимательства: практика применения ГЧП в зарубежных странах насчитывает историю более 25 лет, что говорит об имеющейся нормативной, методологической и практической базе. И для выявления лучших практик ГЧП с целью их применения в Российской Федерации необходимо изучить общемировые практики и тенденции, а, так как европейские страны отличаются богатейшим опытом введения государственно-частного партнерства в экономическую среду, анализ практики именно стран Европы с учетом специфики страновых моделей ГЧП является на сегодня актуальным.

Методология (теоретические основы) исследования

Проведенный анализ современных научно-методических подходов к определению понятия «государственно-частное партнерство» позволяет говорить о том, что на сегодняшний день не существует единого общепринятого определения ГЧП.

Первоначально термин ГЧП появился в США в 1940-х годах и использовался в отношении частного и государственного финансирования реализуемых на тот момент образовательных программ. Активизацию применения ГЧП в современной истории практически все исследователи связывают с объявлением в 1992 году правительством Великобритании частной финансовой инициативы (Private Finance Initiative, PFI).

В исследовании «Public-Private Partnerships' implementation in the Energy Sector in Africa: Challenges, Best Practices and New Trends» [Public-Private Partnerships., 2011] ГЧП трактуется как процесс участия частного сектора в реализации государственных проектов, которое, в отличие от традиционных форм государственных контрактов, характеризуется как юридический контракт (соглашение), предусматривающий разграничение рисков и возложение ответственности за предоставление государственных услуг частному лицу.

Государственно-частное партнерство в трактовке European Investment Bank представляет собой отношения между предпринимательским сектором и структурами государственного сек-

тора с целью привлечения ресурсов и кадрового потенциала частного сектора для оказания помощи в производстве общественных благ и услуг [World Association of PPP Practitioners., н.д./2019].

ГЧП как форма сотрудничества (партнерство) между органами государственной власти и бизнес-структурами рассматривается в рекомендательных документах, разработанных Европейским союзом, в которых также конкретизируется цель и сферы применения данной формы кооперации — «обеспечение финансирования, сооружения, реконструкции, управления и содержания объекта инфраструктуры или предоставления услуги» [Recommendation of the Council., 2012].

Приведенные определения указывают на то, что основное внимание в трактовках ГЧП отводится именно вопросам участия и интересам частных инвесторов, при этом не указывается роль государственного сектора в такого рода партнерских отношениях, механизмах мотивации участия бизнеса в реализацию инфраструктурных проектов.

Основными инструментами привлечения частного капитала в сферу реализации государственных общественно значимых проектов являются:

- правительственная поддержка инвесторам;
- предоставляемые органами публичной власти гарантии возврата и доходности вложенных средств инвестора;
- разделение между сторонами ГЧП рисков рентабельности проекта;
- предоставление публичной стороной различных субвенций, налоговых льгот [Садовская, 2019].

Согласно теории инвестиций, именно данные условия — доходность и уровень рисков — являются определяющими при принятии инвестиционных решений.

Мотивация со стороны публичной власти заключается в достижении тех целей и задач, которые стратегически актуальны для социально-экономического развития территории при одновременном снижении бюджетного финансирования (что весьма актуально в рамках бюджетного дефицита).

В частности, в исследовании, проведенном в 2001 году Институтом государственно-политических исследований (Лондон, Великобритания), целью государственно-частного партнерства является достижение согласованного материального результата и оказание общественно-значимых услуг через отношения и взаимную заинтересо-

ванность публичного сектора и представителей частного сектора.

Таким образом, основная миссия сочетания частного и государственного капиталов (как финансового, так и интеллектуального) при реализации инфраструктурных проектов с использованием ГЧП — создание благоприятных условий для инновационного и социально-экономического развития территории (как страны в целом, так и отдельного региона или муниципального образования), что, в конечном итоге, позволит обеспечить территории конкурентные преимущества и даст толчок к развитию экономики.

В качестве главной цели ГЧП выступает обеспечение максимальной социально-экономической эффективности использования имеющихся государственных и частных ресурсов в процессе производства благ в условиях изменяющихся экономических систем. Приведенные определе-

ния позволяют следующее определение государственно-частному партнерству: ГЧП — система экономических отношений, возникающих между публичной властью, с одной стороны, и частным сектором, с другой, на основе долгосрочного соглашения (контракта), заключенного на конкурентной основе, и направленного на совместное финансирование и реализацию проектов по созданию/модернизации общественно значимых объектов инфраструктуры на условиях взаимной заинтересованности при совместном распределении рисков и обязанностей с целью регулирования и полноценного социально-экономического развития территории.

Результаты исследования

Благодаря данным преимуществам, ГЧП широко используется в народном хозяйстве большинства европейских стран, что подтверждается статистическими данными ЕРРР, рисунок 1.

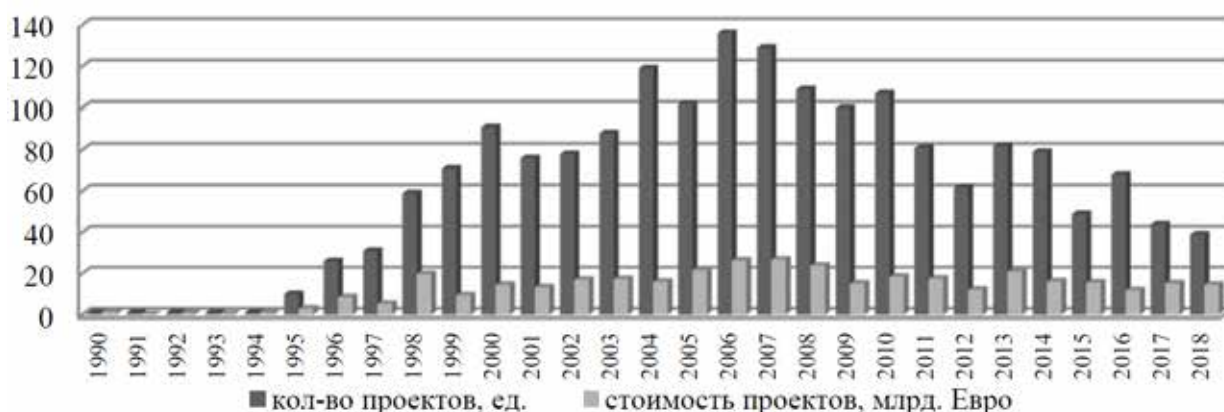


Рис. 1. Динамика реализации проектов ГЧП в Европе за период 1990–2018 годы, все сектора
Источник: рисунок составлен авторами по данным [EPEC Data Portal, н.д./2019]

В соответствии с рис. 1 европейскими странами за период 1990–2018 годы реализован 1841 ГЧП-проект на сумму в 383,238 млрд евро. При этом основной пик активности приходится на 2006 год, в течение которого было завершено 136 ГЧП-проектов на сумму 26,269 млрд Евро [Market Update., 2019].

На конец анализируемого периода отмечается сужение рынка: за 2018 год достигли финансового закрытия 39 ГЧП-проектов на сумму 14,6 млрд евро [там же].

Таким образом, в стоимостном выражении рынок сократился на 4% (в 2017 году — 15,2 млрд евро), в количественном выражении — на 11% по сравнению с 2017 года (44 в 2017 году). Стоит отметить, что это самое низкое количество транзакций с 2001 г., но при этом средний размер

сделки увеличился до 375 млн евро (345 миллионов евро в 2017 году) [там же].

Совокупная стоимость восьми закрытых крупных сделок составила EUR 9,6 млрд евро, как и в 2017 году, что составляет 66% от общей рыночной стоимости всех европейских ГЧП-проектов (справочно: в 2017 году на долю крупных сделок приходилось 69%). К крупным сделкам (500 млн Евро или более), достигшим финансового закрытия в 2018 году относятся:

3 ГЧП-проекта, реализуемых в Турции: строительство моста Чанаккале на сумму 3,1 млрд Евро, автомагистрали Анкара-Нигде на сумму 1,2 млрд Евро, Билкентская лаборатория на сумму 711 млн Евро. Совокупная стоимость завершенных в 2018 году крупных проектов в Турции составляет 5,011 млрд Евро;

- проект по улучшению скоростного широкополосной сети Интернет Gironde во Франции на сумму 1,2 млрд Евро (проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация, техническое обслуживание и коммерциализация находящиеся в собственности оптоволоконные широкополосные сети в районах с низкой плотностью, не охваченные оператором);
 - 3 ГЧП-проекта, реализуемых в Нидерландах: строительство Бланкенбургского тоннеля на сумму 1 млрд Евро, автомагистрали А16 Роттердам — 930 млн Евро, плотины Афслутдийк — 810 млн Евро. Совокупная стоимость завершенных в 2018 году крупных проектов в стране составляет 2,74 млрд Евро;
 - строительство дороги А10/А24 Нойруппин-Панков (652 млн Евро) в Германии [Чернов, 2018].
- Большинство крупных ГЧП-проектов, завершенных в 2018 году, связаны с развитием транспортной инфраструктуры, что является спецификой реализации проектов — высокой стоимостью именно в данной сфере. Согласно таблице 1 и рисунку 2 не менее активно реализуются проекты, связанные с инвестированием в другие общественно значимые сектора.

Таблица 1. Отраслевая специфика европейских проектов ГЧП по стоимости и количеству за 1990–2018 годы

Сфера присутствия	Совокупная стоимость проектов ГЧП по отраслям		Количество проектов по отраслям	
	млрд евро	Доля в совокупном объеме, в %	ед.	Доля в совокупном объеме, в %
Транспорт	211,992	55,32	391	21,24
Окружающая среда	24,308	6,34	143	7,77
Образование	35,997	9,39	443	24,06
Общественный порядок и безопасность	12,954	3,38	147	7,98
Туризм и культура	6,807	1,78	80	4,35
Общественные услуги	7,29	1,90	76	4,13
Оборона	18,271	4,77	56	3,04
Здравоохранение	50,717	13,23	393	21,35
Жилищно-коммунальное хозяйство	7,456	1,95	83	4,51
Интеллектуальная собственность	0,16	0,04	2	0,11
Телекоммуникации	7,291	1,90	27	1,47
ВСЕГО	383,243	100	1841	100

Источник: таблица составлена авторами по данным [EPEC Data Portal, н.д./2019]

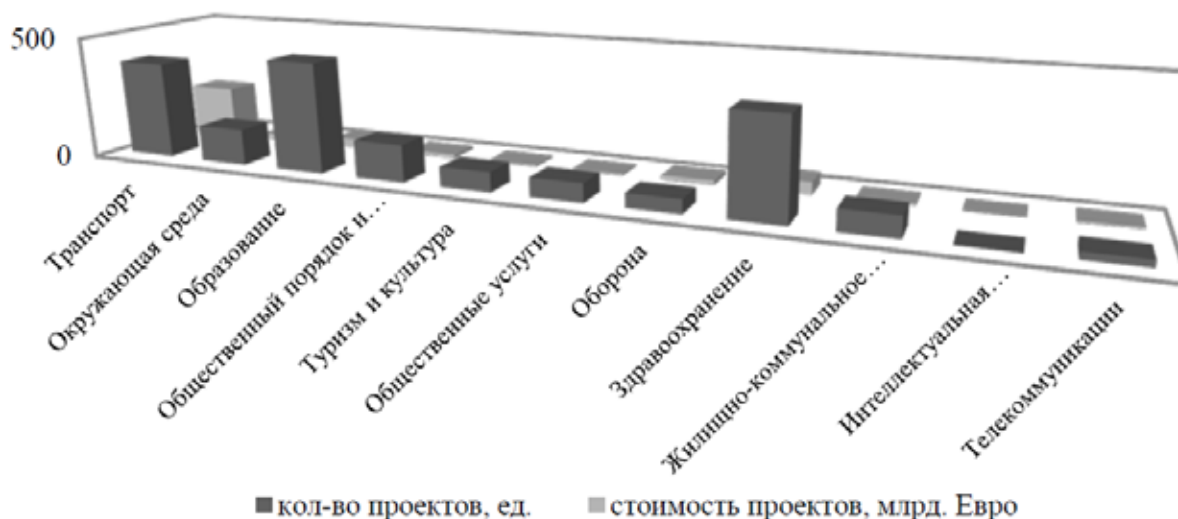


Рис. 2. Отраслевая специфика европейских проектов ГЧП по стоимости и количеству за 1990–2018 годы
 Источник: рисунок составлен авторами по данным [EPEC Data Portal, н.д./2019]

Таким образом, за анализируемый период основная доля реализованных ГЧП-проектов (рисунок 3) приходится на проекты в области транспортной инфраструктуры (55,32 %) в стоимостном выражении (211,992 млрд евро). Однако, по количественному параметру преобладают проекты в области образования над другими направления-

ми использования — 443 проекта (24,06 % от общего количества реализованных проектов). Также наблюдается достаточное количество проектов в таких социальных сферах, как здравоохранение — 393 проекта (21,35 %), что подтверждает использование социально-ориентированной экономической модели стран Европы, рисунок 3.



Рис. 3. Отраслевая структура европейских проектов ГЧП по стоимости (а) и количеству (б) за 1990-2018 годы
 Источник: рисунок составлен авторами по данным [EPEC Data Portal, н.д./2019]

Управление проектами ГЧП призвано обеспечить согласованность с инвестиционными приоритетами страны, что, в свою очередь, ведет к реализации стратегических планов, и по отраслевой специфике ГЧП-проектов можно судить о направлениях социально-экономической политики в той или иной стране. По данным аналитического исследования «Market Update Review of the European PPP Market in 2018», проведенного Европейским

экспертным центром [Market Update., 2019], в 2018 году транспортный сектор оставался крупнейшим в стоимостном выражении с транзакциями на сумму более 7 млрд евро (7,6 млрд евро в 2017 году). Как показано на рис. 4, сектор телекоммуникаций был вторым по активности с точки зрения стоимости в 3 млрд евро (2,1 млрд евро в 2017 году), что связано с шестью сделками широкополосного д

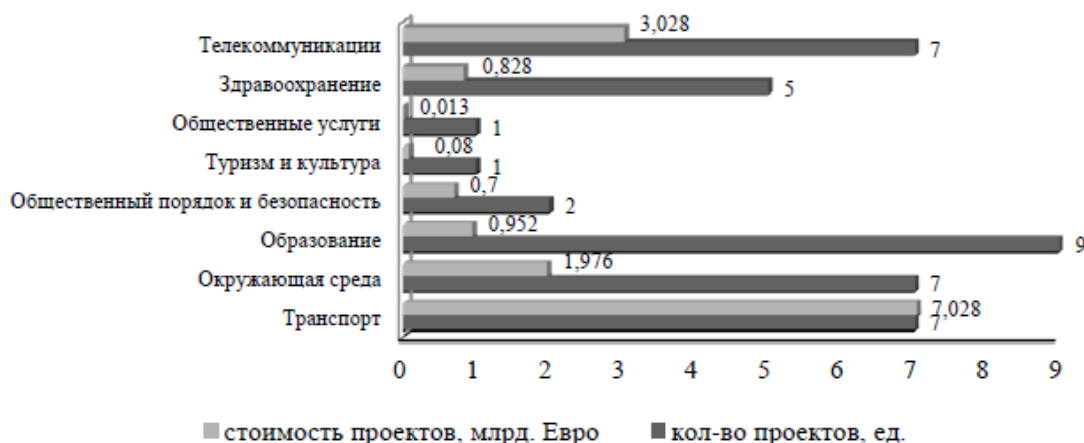


Рис. 4. Отраслевая структура европейских проектов ГЧП по стоимости и количеству за 2018 год
 Источник: рисунок составлен авторами по данным [EPEC Data Portal, н.д./2019]

В сфере образования количество проектов, достигших финансового закрытия, уменьшилось с десяти до девяти, а совокупная стоимость аналогичным образом снизилась до 952 миллионов евро (958 миллионов евро в 2017 году). Семь проектов закрыты в секторе окружающей среды на общую сумму 1,976 млрд евро (462 млн евро в 2017 году). Значительное сокращение как в стоимостном выражении претерпел сектор здравоохранения — с 3,8 млрд евро в 2017 году до 828 млн евро в 2018 году, так и по количеству проектов — из девяти проектов в 2017 году до пяти проектов в 2018 году. За анализируемый период наибольшая практика в реализации ГЧП-проектов в сто-

имостном и количественном выражении принадлежит Великобритании (рисунки 5 и 6).

На втором месте — Франция: за период 1991–2018 годы в стране реализовано 198 ГЧП-проектов на сумму 42,681 млрд Евро. Тройку лидеров замыкает Испания с реализованными 161 ГЧП-проектов на сумму 35,2 млрд Евро.

Однако, если рассматривать количественные и стоимостные показатели исследуемого рынка на конец 2018 года, позиции стран меняются (рисунок 7): крупнейшим рынком ГЧП в Европе в стоимостном выражении является Турция, реализовавшая 5 ГЧП-проектов на общую сумму 5,1 млрд евро (6 млрд евро в 2017 году).



Рис. 5. Количественная характеристика практики реализации проектов ГЧП по странам Европы, ед. за 1990–2018 годы
 Источник: рисунок составлен авторами по данным [EPEC Data Portal, н.д./2019]

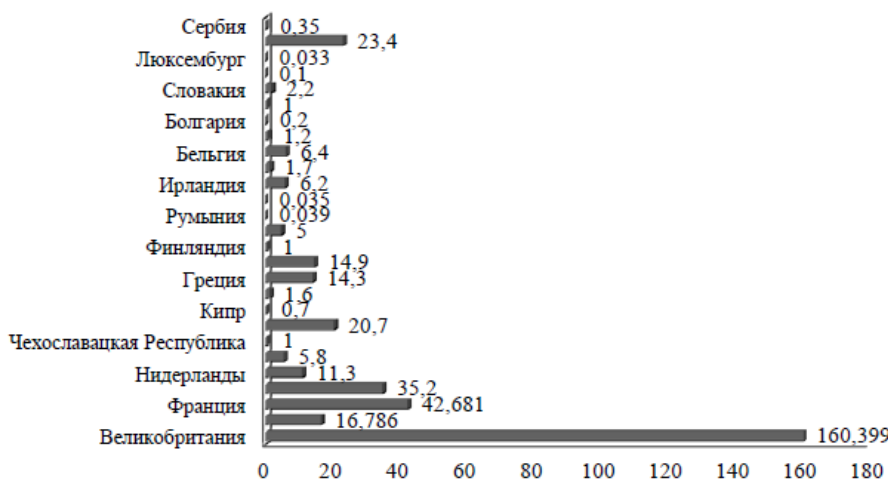


Рис. 6. Реализация ГЧП-проектов в стоимостном выражении по странам Европы, млрд. евро за 1990–2018 годы
 Источник: рисунок составлен авторами по данным [EPEC Data Portal, н.д./2019]

В количественном выражении лидером стала Франция, из которых 15 было финансово закрыто в 2018 году (девять — в 2017 году) [Market Update., 2019].

Франция была также вторым по величине рынком ГЧП по итогам 2018 года с точки зрения стоимости с общим объемом в 4,2 миллиарда евро.

Значительное влияние на развитие европей-

ского рынка ГЧП-проектов оказывает партнерство с институциональными инвесторами. Так, по данным исследования «Market Update Review of the European PPP Market in 2018», проведенного Европейским экспертным центром [там же], в 2018 году из общего числа 39 сделок, которые достигли финансового закрытия в 2018 году, 21 (по сравнению 13 из 44 в 2017 году) предусматривали

финансирование институциональными инвесторами (страховые компании, пенсионные фонды) через различные модели финансирования.

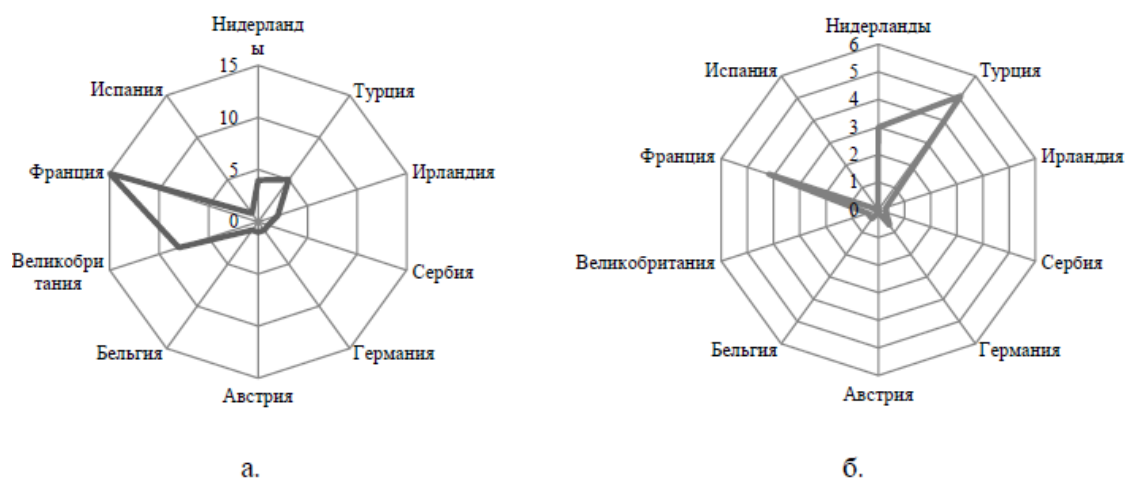


Рис. 7. Распределение стран по количеству (а) и стоимости (б) проектов ГЧП в 2018 году
 Источник: рисунок составлен авторами по данным [EPEC Data Portal, н.д./2019]

Кроме того, правительство некоторых стран (например, в Великобритании) в качестве приоритетных инвесторов придает особое значение именно страховым и пенсионным фондам, которые обладают значительными финансовыми ресурсами.

Также в 2018 году отмечается значительная роль на рынке ГЧП-проектов Европы национальных правительств и государственных финансовых учреждений, например, объездная дорога A355 Strasbourg West (Франция), дорога A10 / A24 Нойруппин-Панков (Германия), плотина Афслутдейк и туннель Бланкенбург (Нидерланды) — данные проекты реализованы при поддержке Европейского фонда стратегических инвестиций (EFSI) [Market Update..., 2019].

Организация проектной деятельности в большинстве европейских стран децентрализована. Так, в Великобритании каждый департамент и органы местной власти несут ответственность за собственную подготовку проекта в качестве закупающей организации. Закупающие органы планируют, структурируют и закупают проекты, а также оплачивают инфраструктурные услуги либо за счет сбора платежей с пользователей, либо за счет своих государственных бюджетов [там же].

Для руководства инфраструктурными проектами в Великобритании в 2015 году создана «Управление по инфраструктуре и проектам» (IPA). Подотчетная Казначейству Ее Величества и Кабинету министров, IPA была сформирована для наблюдения за общей политикой в отношении реализации проектов и обеспечения качества конкретных коммерческих предложений. На се-

годня IPA определяется как «экспертный центр правительства Великобритании по инфраструктуре и крупным проектам», что является частью более широкой институциональной основы для планирования и реализации инфраструктурных проектов.

Стратегическое планирование развития инфраструктуры в Великобритании осуществляет «Национальная комиссия по инфраструктуре», в ее состав входят независимые эксперты и лидеры отрасли, финансируется Казначейством.

Аналогичная организация и в Германии — разработкой и реализацией ГЧП-проектов на каждом уровне власти занимается специализированный государственный орган. Чаще всего, мероприятия по разработке инфраструктурных проектов финансируются из федерального или местного бюджетов.

Довольно часто для крупных проектов создаются специальные агентства, которые обеспечиваются отдельными бюджетами. Например, для управления транспортной системой Лондона в 2000 году была создана государственная служба «Транспорт для Лондона» (TfL). Для планирования и реализации проектов строительства новых железнодорожных линий в Лондоне TfL была учреждена компания «Crossrail Limited». После завершения железнодорожные линии будут переданы TfL для работы. Аналогично реализуется проект строительства железной дороги, соединяющей Лондон, Бирмингем, Ист-Мидлендс, Лидс и Манчестер — сам проект разрабатывается и реализуется компанией «High Speed Two (HS2) Limited», учрежденной правительством Великобритании [там же].

Кроме того, во многих странах созданы специализированные национальные финансовые институты (инфраструктурные фонды). Ресурсное обеспечение таких фондов осуществляется из государственного бюджета, доходов от управления имуществом, а также иной деятельности.

Так, в Великобритании действует «Фонд обеспечения регионального экономического роста» (Regional Growth Fund), который был создан британским правительством для привлечения внебюджетного финансирования. По состоянию на 2018 год, фонд располагает бюджетом в 2,6 млрд фунтов стерлингов.

Для реализации гарантий инвесторам создаются государственные инфраструктурные банки, которые, чаще всего, находятся под контролем государства. Например, созданный в Германии в 1948 году «Kreditanstalt für Wiederaufbau» (KfW) является шестым крупнейшим в мире эмитентом облигаций на сумму 80 млрд евро в год и действует как агент и центр технических экспертиз для федерального и государственного правительства. Основное направление деятельности банка заключается в финансировании развития, т.е. в финансировании проектов, направленных на поддержку изменений в экономике, экологии и общественной жизни не только Германии, но и других странах, которое банк осуществляет от имени Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии.

Кредитные продукты ориентированы на конкретных заемщиков при выгодных процентных ставках. Так, например, разработана целая линейка кредитных предложений для муниципалитетов для реализации проектов в муниципальную и социальную инфраструктуру (школы, детские сады, телекоммуникационные распределительные сети, транспортная инфраструктура и др.). Как правило, это целевые кредиты — они предназначены для покупки недвижимости для целей развития в сумме до 150 миллионов евро в год сроком до 30 лет. Процентные ставки по кредитам KfW чрезвычайно низкие — в диапазоне 0,05–0,2 %, при этом заемщик должен предоставить отчет об использовании данных средств [Guidance Note., 2019].

Растет число различного рода организаций, заявляющих целью своей деятельности развитие ГЧП. Примерами таких вновь созданных организаций могут служить следующие: Центр ГЧП при Европейской экономической комиссии ООН (UNECE International PPP Centre of Excellence),

франкфуртский Центр ГЧП в области здравоохранения, а Всемирная Ассоциация практиков ГЧП (World Association of PPP Practitioners).

Таким образом, проведенный анализ опыта европейских стран по развитию и реализации различных форм и механизмов ГЧП позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день большинство стран Европы имеют за плечами продолжительный опыт использования ГЧП, создана необходимая институциональная основа для планирования и реализации инфраструктурных проектов. Среди «плюсов» государственно-частного партнерства следует выделить следующие:

- внедрение традиций эффективного управления в общественные сектора экономики;
- расширение инвестиционных возможностей на всех уровнях;
- экономия бюджетных средств;
- привлечение частного капитала к решению социально-значимых задач.

По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17 % экономии для бюджета страны, а по данным Национального бюро аудита ежегодная экономия государственных средств на финансирование социальной сферы составляет от 2 до 3 млрд фунтов стерлингов.

В Германии были снижены тарифы на электроснабжение благодаря концессионным соглашениям между муниципалитетами и владельцами коммунальных предприятий.

Однако существуют и определенные проблемы.

Так в ноябре 2018 года в Великобритании был представлен новый бюджетный план, который предполагал отказ от основной модели ГЧП, применяемой в Великобритании с 1992 года модели инициативы частного финансирования (PFI)¹. Среди основных причин низкой эффективности модели PFI министром были названы следующие:

- псевдопартнерство — проекты ГЧП, которые «навязываются общественности или не отвечают ее интересам»;
- «невыгодность для налогоплательщиков»;
- высокие политические риски для частного инвестора;
- неэффективность проектов ГЧП для бюджета по сравнению с иными формами реализации инфраструктурных проектов;
- недостаток прозрачности.

Существует много других проблем, таких как перерасход средств, задержки и проблемные

¹ Британское ГЧП поставили на паузу: правительство откажется от PFI // ГЧП Институт, 07 ноября 2018. URL: https://p3institute.ru/novosti-gchp/novosti_1976.html (дата обращения: 05.08.2019)

контракты, которые затрагивают общество. По расчетам Счетной палаты Великобритании бюджетная эффективность британской модели ГЧП, не смотря на достаточный опыт в использовании ГЧП, не является обоснованной. В качестве примера можно привести результаты доклада британского научного института «The Centre for Health and the Public Interest (CHPI)», опубликованного в конце лета 2017 года, посвященного ГЧП-проектам по строительству больниц. Основным аргументом неэффективности применяемых механизмов ГЧП стали долгосрочные выплаты государства в пользу частных партнеров, т. е. плата за доступность: в большинстве проектов суммарный объем платы превышает капитальные затраты на строительство в среднем в 7–20 раз¹. И, как отмечается в докладе министра, аналогичная ситуация наблюдается и по всему британскому рынку ГЧП в целом.

Кризис британской модели ГЧП можно объяснить тем, что созданная в стране модель ГЧП относится к первой массовой «волне» проектов ГЧП, а с учетом того, что средний срок проектов ГЧП составляет около 30 лет, следовательно, уже сейчас в Великобритании назрела необходимость принятия дальнейших стратегических решений относительно данных проектов².

Указанные положительные и отрицательные тенденции на европейском рынке проектов ГЧП дает большой практический материал, анализ которого позволит в действительности оценить, насколько эффективно ГЧП, и выработать более эффективные модели реализации проектов ГЧП на будущее. Таким образом, дальнейшее развитие института государственно-частного партнерства как «новой технологии управления развитием экономики» становится все более актуальным.

При этом стоит отметить, что не существует универсальной стратегии развития и управления процессами развития инфраструктурой на основе государственно-частного партнерства, выбор которых зависит от приоритетов государства, его экономического состояния, финансовых возможностей и т. д.

Президентский Указ от 7 мая 2018 года³ дал старт повороту российской экономики в направ-

1 Там же.

2 Там же.

3 Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 24.07.2019).

лении обеспечения развития производственных секторов, ориентируясь, прежде всего, на поддержание инвестиционной активности для развития производственной, транспортной и социальной инфраструктуры. В результате принятия данной политики государственные ресурсы в стратегических планах концентрируются на инвестиционном обеспечении реализации национальных целей и приоритетов.

В такой ситуации государственно-частное партнерство является хорошей инвестиционной моделью для нашей страны, позволяющей более эффективно распоряжаться имеющимися ресурсами.

Согласно аналитического обзора АНО «Национальный Центр ГЧП» [Просто и честно.., 2019] сегодня Россия инвестирует в инфраструктуру 2,8 % от ВВП, при этом потребность российской экономики составляют 4,2 % от ВВП, что составляет 25,9 трлн руб. в ближайшие шесть лет. Инвестиции всех нацпроектов составляют 25,7 трлн руб., из них на инфраструктуру может быть направлено около 15,3 трлн руб. Дефицит составляет 10,6 трлн руб. [там же].

Основные стратегические документы, на базе которых в ближайшие годы будет развиваться инфраструктура — это национальные проекты. Всего их 13, общей стоимостью 25,7 трлн руб., из которых внебюджетных средств — 7,7 трлн руб. (рисунок 8).

В условиях снижения бюджетных средств на реализацию национальных проектов, логично предположить, что следует активно использовать механизмы государственно-частного партнерства. Анализ показывает, что за прошедший год 353 проекта с использованием механизмов ГЧП прошли стадию коммерческого закрытия, что в полтора раза меньше, чем годом ранее (рисунок 9) [Платон.., 2019].

Но при этом отмечается повышение активности частных инвесторов: так за 2018 г. их объем составил 451,7 млрд. руб. в 2018 году, что на 82,5 % больше аналогичного показателя 2017 года (247,5 млрд руб.) (рисунок 10).

По сферам реализации проектов ГЧП два лидера — транспорт и коммунально-энергетическое хозяйство. И, если транспорт лидирует по объему инвестиций (что соответствует тенденциям на европейском рынке) — на отрасль приходится 59 % от общих инвестиций (1,3 трлн руб.), по количеству проектов на транспортную отрасль приходится всего 4 % от общих инвестиций.



Рис. 8. Вклад национальных проектов в развитие инфраструктуры России в 2019–2014 годы, млрд руб.
 Источник: рисунок составлен авторами по данным [Guidance Note..., 2019]

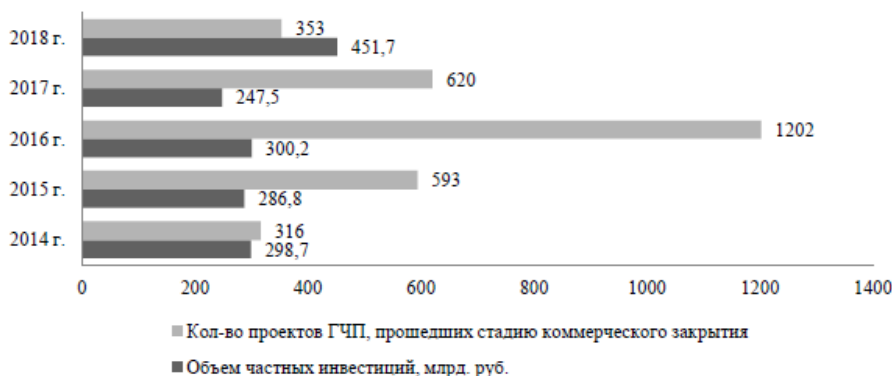


Рис. 9. Количество проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия в соответствующем году, и объем инвестиций в этих проектах по годам
 Источник: рисунок составлен авторами по данным [Guidance Note..., 2019]

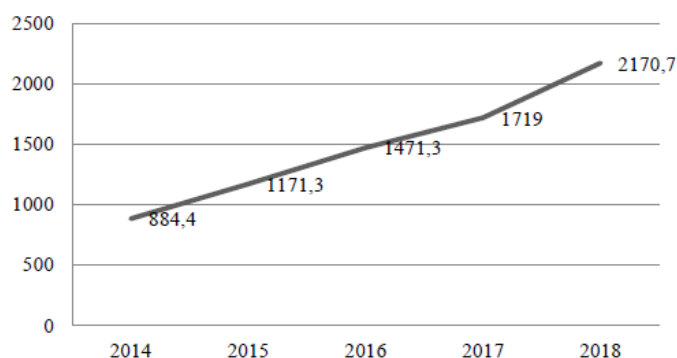


Рис. 10. Законтрактованные инвестиционные обязательства частных партнеров в проектах ГЧП, 2014–2018 годы, накопленным итогом
 Источник: рисунок составлен авторами по данным [Платон..., 2019]

Противоположная ситуация в коммунально-энергетическом хозяйстве: 80 % (2 731 проект) приходится именно на этот сектор, что в денежном выражении составляет 25 % от общего объема (рисунок 11). Исключение — оборона и безопасность. Один проект (ПЛК «Архангельск»), но за 18 млрд руб., что в среднем выше, чем по

всем другим отраслям. Как показывает европейская и мировая практика реализации ГЧП-проектов, инфраструктура — это долгосрочный бизнес, который требует не только хороших, прозрачных и быстрых механизмов принятия решений для запуска проекта, но и того, где неожиданные изменения поведения в государстве или корпоративном партнере могут иметь тяжелые последствия.

Закупки в инфраструктурных проектах являются одним из наиболее важных этапов, поскольку именно там определяются определения и стратегии реализации проекта. Кроме того, именно на этапе закупок разрабатываются переговоры и инновации бизнес-моделей между государственными и частными партнерами. Чтобы обеспечить наилучшее соотношение цены и качества при разработке ГЧП, проектные риски должны распределяться между сторонами, которые в наибольшей степени способны управлять ими, что

сводит к минимуму затраты и повышает производительность. Это сложный баланс для правительства и законодательных органов, который требует стратегической правовой перспективы. Вся деятельность по проектированию/модернизации или восстановлению инфраструктурных объектов отвечает заранее определенной общественной проблеме. Эта проблема, как правило, продиктована сверху без особого или какого-либо участия пользователей или сообществ, от имени которых решаются проблемы.

Здесь приоритеты тех, кто находится у власти, преобладают над приоритетами тех, кто должен жить с «решением». Например, российская система взимания платы с грузовиков, имеющих разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн, известная под названием «Платон»: с момента запуска в эксплуатацию системы 15 ноября 2015 года деньги взимаются с перевозчиков в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения.



Рис. 11. Отраслевая специфика проектов ГЧП в России по количеству на конец 2018 года
Источник: рисунок составлен авторами по данным [Guidance Note., 2019]

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 29 августа 2014 года № 1662-р было заключено Концессионное соглашение между Федеральным дорожным агентством и ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы», которое назначено оператором системы взимания платы и реализует полный цикл создания системы с её последующей модернизацией. По информации оператора системы, инвестиции в её создание составили более 29 млрд руб., из которых 2 млрд за счёт собственных средств акционеров и 27 млрд за счёт кредита, предоставленного Газпромбанком [Платон., 2019].

За свои услуги оператор системы должен получать из федерального бюджета от 10,6 млрд руб. в год с момента запуска до завершения действия концессионного соглашения (13 лет). По прогнозу компании, доход госбюджета от введения системы должен составить 40 млрд руб. в год. Однако, на 2018 год с момента начала работы Платона в госбюджет поступило чуть больше 50 миллиардов рублей [там же].

Для потребителя данный проект означал увеличение расходов, а для государства — неисполнение объема прогнозируемых поступлений и недовольство потребителей даже через два года после внедрения проекта.

Причиной является методика оценки социально-экономической эффективности проектов на стадии их инициирования: как и для любого инвестиционного проекта, соотношение цены и качества («Value for money») является ключевым обоснованием любого ГЧП, что заложено и в методические основы экономического обоснования таких проектов в России (как и в странах Европы, как показал анализ). В основе методологии «Value for money» лежит принцип нахождения лучшего соотношения цены и качества, включая расчет эффективности для бюджета.

Однако, в странах Европы в последние годы наблюдается постепенное смещение акцентов в оценке проектов ГЧП от концепции «Value for money» к подходу, основанному на приоритизации ценностей, которые принесет реализация проекта ГЧП для людей, общества. Такой подход получил название «Ценность для людей» (Value for People).

Как следствие, органы исполнительной власти все чаще рассматривают механизмы ГЧП как инструменты реализации стратегий устойчивого развития (Sustainable Development Goals (SDGs)). К тому же такое понимание целей реализации проектов ГЧП становится доминирующим у институтов развития, принимающих решения об

условиях финансирования соответствующих инициатив. Можно предположить, что данная тенденция будет способствовать росту проектов ГЧП в социальной сфере, включая здравоохранение, ЖКХ и образование.

Именно поэтому «Value for People» продекларирован в «Руководящих принципах ГЧП», разработанных для ООН как один из 8 руководящих принципов для ГЧП, ориентированных на людей [Guiding Principles., 2018].

Поэтому следует создать систему оценки проектов ГЧП, ориентирующиеся не только на «соотношение цены и качества», но и на использующие подход «соотношение цены и качества», в основе которого лежат люди, а целью является устойчивое развитие. Данная система требует участия людей — граждан, групп потребителей, других заинтересованных сторон и т. д. В России делаются попытки привлечь граждан к решению общественных проблем (например, проект «Управляем вместе», «Понятный бюджет»), но, в большинстве случаев, реализация данных проектов не ведет к использованию мнения общества в общественно значимых проектах. Тем более, что проблема прозрачности проектов ГЧП характерна и для европейского рынка. В результате общественность получает очень мало интереса и сохраняется атмосфера недоверия. В качестве примера можно привести то же самое концессионное соглашение «Платон» — договор о концессии между Росавтодором и РТИТС подписавшие стороны называли конфиденциальным и защищенным коммерческой тайной, а сам документ

официально не публиковался [Платон., 2019].

Общество должно быть проинформировано о процессе реализации проектов ГЧП и, в свою очередь, регулирующему органу нужна обратная связь с потребителями о производительности, обслуживании и цене инфраструктурного объекта, созданного в рамках реализации ГЧП-проекта.

Правительства и партнеры из частного сектора должны раскрывать больше информации о своих общих проектах и своих соглашениях. Такая информация должна включать:

- информацию о влиянии на занятость (сколько человек потеряет работу, сколько потребуется переподготовка и т. д.);
- ценообразование на услуги;
- информация о воздействии на незащищенные слои населения и о смягчении последствий изменения климата;
- как проект вносит непосредственный вклад в достижение целей устойчивого развития.

Кроме того, раскрытие информации необходимо для расширения участия заинтересованных сторон в принятии решений по ГЧП.

Заключение

И, так как Россия находится только на пути формирования новой концепции государственного менеджмента, для повышения процессов внедрения данного инновационного механизма финансирования инфраструктурных проектов, необходимо учитывать данные тенденции и не совершать те ошибки, которые характерны для европейских рынков ГЧП-проектов.

Список источников

Платон (система взимания платы) // Википедия. [2019—2019]. Дата обновления: 27.10.2019. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=102978044> (дата обращения: 09.08.2019).

Просто и честно об инвестициях в инфраструктуру и государственно-частном партнерстве в России : аналитический обзор / Национальный Центр ГЧП. Москва : Национальный Центр ГЧП, 2019. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/reit240419.pdf> (дата обращения: 09.08.2019).

Садовская Е. П. Использование зарубежного опыта для развития государственно-частного партнерства в России // Современная экономика : сборник статей XXVII Международной научно-практической конференции. Пенза : Наука и просвещение, 2019. С. 243–246. ISBN: 978-5-907204-39-3.

Чернов С. С. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 3. С. 204–209.

EPEC Data Portal // EPEC, н.д./2019. URL: <https://data.eib.org/epec/sector/all> (дата обращения: 04.08.2019).

Guidance Note on National Infrastructure Banks and Similar Financing Facilities // Global Infrastructure HUB, 29.03.2019. URL: <https://www.gihub.org/news/for-consultation-guidance-note-on-national-infrastructure-banks-and-similar-financing-facilities/> (дата обращения: 24.07.2019).

Guiding Principles on People-First Public-Private Partnerships (PPPs) for the United Nations Sustainable Development Goals (UN SDGs). Part II — The 8 Guiding Principles for People-First PPPs in Support of the UN SDGs. // UNECE International PPP Centre of Excellence, 03.05.2018. URL: <https://www.unece.org/icoeppp.html> (дата обращения: 24.07.2019).

Market Update Review of the European PPP Market in 2018 // European Investment Bank, 02/2019. URL: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf (дата обращения: 04.08.2019).

Practices and New Trends. United Nations Conference Centre, Addis Ababa, Ethiopia 30 June – 1 July 2011. URL: https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/MPD/PPP-HLW2011/ppp_in_the_energy_sector_ea_background_paper.pdf (дата обращения: 01.08.2019)

Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships // OECD, 2012. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/ppp-recommendation.pdf> (дата обращения: 24.07.2019).

World Association of PPP Practitioners // The World Bank Group, н.д./2019. URL: <https://blogs.worldbank.org/ppps/ready-launch-world-association-ppp-units-ppp-professionalshtml> (дата обращения: 24.07.2019).

ECONOMICS: PROBLEMS AND PROSPECTS

Marina Rudenko¹, Oksana Noskova², Rafail Imanov³, Vladimir Chernyavskiy⁴

PRACTICAL EXPERIENCE IN THE USE OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN EUROPE AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN RUSSIA

Abstract. One of the main directions of the state economic policy of most countries is the use of the mechanism of public-private partnership. The practice of using PPPs in foreign countries has a history of more than 25 years, and European PPP models related to the first mass “wave” are experiencing a crisis today, which has led most European governments to rethink their strategies. The identification of current trends, problem areas of using the mechanism of public-private partnership in the implementation of the economic policy of European countries, as well as an analysis of the strategic decisions undertaken, allow us to identify the main directions for improving the efficiency of the implementation of infrastructure projects in Russia.

Key words: public-private partnership (PPP), PPP projects, infrastructure, the market of PPP projects, Europe, Russian Federation.

JEL: L3

- 1 **Rudenko Marina Nikolaevna** – Doctor of Sci. (Econ.), Professor, Perm State Research University. Perm, Russia. Email: m.ru.ko@mail.ru.
ResearcherID: U-2293-2019; **Author ID:** 86970.
- 2 **Noskova Oksana Evgenievna** – Senior Lecturer, Management Department, Perm State Research University. Perm, Russia. Email: skova@bk.ru.
ORCID: 0000-0001-8270-0702.
- 3 **Imanov Rafail Arifovich** – Candidate of Sci. (Econ.), Leading researcher Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences (CEMI RAS). Moscow, Russia. Email: imanov@cemi.rssi.ru. **Author ID:** 712705
- 4 **Chernyavskiy Vladimir Sergeevich** – Candidate of Sci. (Econ.), Lead Engineer, CEMI RAS. Moscow, Russia. Email: vchern2007@bk.ru.
Author ID: 852279.

References

Platon (sistema vzimaniya platy) [Plato (charging system)]. *Wikipedia*. [2019–2019]. Date updated: 10.27.2019. Available at: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=102978044> (accessed 08/09/2019) (in Russian).

Prosto i chestno ob investitsiyakh v infrastrukturu i gosudarstvenno-chastnom partnerstve v Rossii : analiticheskiy obzor [Simple and honest about investments in infrastructure and public-private partnerships in Russia : analytical review]. National Center for PPP. Moscow: National Center for PPP, 2019. Available at: <http://pppcenter.ru/assets/docs/reit240419.pdf> (accessed 08/09/2019) (in Russian).

Sadovskaya E. P. Ispol'zovaniye zarubezhnogo opyta dlya razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii [The use of foreign experience for the development of public-private partnerships in Russia]. *Sovremennaya ekonomika : sbornik statey XXVII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Modern Economics : Proceedings of the 28th International Scientific and Practical Conference]. Penza: Nauka i prosveshcheniye, 2019. P. 243–246. ISBN: 978-5-907204-39-3 (in Russian).

Chernov S. S. Zarubezhnyy opyt realizatsii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Foreign experience in the implementation of public-private partnerships]. *Biznes. Obrazovaniye. Pravo = Business. Education. Law*. 2018. No. 3. P. 204–209 (in Russian).

EPEC Data Portal. *EPEC*, n.d./2019. Available at: <https://data.eib.org/epec/sector/all> (accessed: 08/04/2019).

Guidance Note on National Infrastructure Banks and Similar Financing Facilities. *Global Infrastructure HUB*, 29.03.2019. Available at: <https://www.github.org/news/for-consultation-guidance-note-on-national-infrastructure-banks-and-similar-financing-facilities/> (accessed: 07/24/2019).

Guiding Principles on People-First Public-Private Partnerships (PPPs) for the United Nations Sustainable Development Goals (UN SDGs). Part II — The 8 Guiding Principles for People-First PPPs in Support of the UN SDGs. *UNECE International PPP Centre of Excellence*, 03.05.2018. Available at: <https://www.unece.org/icoeppp.html> (accessed: 07/24/2019).

Market Update Review of the European PPP Market in 2018. *European Investment Bank*, 02/2019. Available at: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf (accessed: 08/04/2019).

Practices and New Trends. United Nations Conference Centre, Addis Ababa, Ethiopia 30 June – 1 July 2011. Available at: https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/MPD/PPP-HLW2011/ppp_in_the_energy_sector-eca_background_paper.pdf (accessed: 08/01/2019).

Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. *OECD*, 2012. Available at: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/ppp-recommendation.pdf> (accessed: 07/24/2019).

World Association of PPP Practitioners. *The World Bank Group*, n.d./2019. Available at: <https://blogs.worldbank.org/ppps/ready-launch-world-association-ppp-units-ppp-professionalshtml> (accessed: 07/24/2019).