

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

ЛОКШИН НИКИТА ВЯЧЕСЛАВОВИЧ

**ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ НА ВЫБОР ФОРМЫ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ**

Специальность 5.2.6 – Менеджмент

диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, доцент
Полозков Михаил Геннадьевич

Москва 2023

Содержание

Введение	3
Глава 1. Теоретико-методологические подходы к исследованию государственно-частного партнерства.....	19
1.1 Концептуальные проблемы содержательной интерпретации государственно-частного партнерства.....	19
1.2. Формирование институциональной среды государственно-частного партнерства как основы для его развития.....	35
1.3 Модели и формы государственно-частного партнерства.....	53
Глава 2. Институциональные факторы развития и реализации государственно- частного партнерства в России в зависимости от его форм	71
2.1 Системные основы формирования институциональных условий государственно-частного партнерства в России.....	71
2.2 Характеристика форм реализации государственно-частного партнерства в России.....	83
2.3 Анализ институциональных условий применимости различных форм государственно-частного партнерства в России с целью повышения его эффективности	106
Глава 3 Обоснование выбора и применения различных форм государственно- частного партнерства в России	121
3.1 Государственно-частное партнерство как один из механизмов решения проблемы недостаточного финансирования (на примере здравоохранения).....	121
3.2. Оценка возможностей выбора формы государственно-частного партнерства на примере регионального проекта строительства поликлиник.....	133
3.3 Совершенствование института публичных обязательств для обоснования выбора формы государственно-частного партнерства в России.....	163
Заключение	177
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	185
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	203

Введение

Экономический кризис, возникший вследствие пандемии новой коронавирусной инфекции, во многих странах, как развитых, так и развивающихся, оказал негативное влияние на финансовое пространство. В то же время связанные с пандемией события затруднили доступ к долгосрочному финансированию, особенно для стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. В результате задача финансирования инфраструктурных потребностей их национальных экономик стала труднодостижимой для всех стран мира.

В связи с увеличением уровня долга в результате принятия чрезвычайных мер в области здравоохранения, пакетов налоговых мер для поддержки частного сектора и сокращения бюджетных доходов фискальное пространство для государственных инвестиций в ближайшие годы будет значительно сокращено. Правительства в таких условиях будут стремиться использовать проекты государственно-частного партнерства в целях эффективного использования еще более ограниченных ресурсов.

Для России проблема бюджетных ограничений при финансировании инфраструктурных проектов стояла остро и в допандемический период. А в описанных выше условиях и непрерывного снижения реальных расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на инфраструктуру в течение двух десятилетий перед пандемией, задача непрерывного наращивания расходов на строительство инфраструктуры, которую поставил Президент Российской Федерации В.В. Путин 11 марта 2021 года на одном из совещаний, в рамках существующего механизма реализации проектов государственно-частного партнерства не реализуема¹.

Кроме того, в условиях пандемии и высокого межрегионального неравенства в Российской Федерации ее субъекты нуждаются в крупных

¹ Путин потребовал увеличить расходы на строительство инфраструктуры // Известия. – 11 марта 2021 г. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: <https://iz.ru/1135556/2021-03-11/putin-potreboval-uvlichit-raskhody-na-stroitelstvo-infrastruktury>

инвестициях в цифровую инфраструктуру, чтобы уменьшить неравенство и улучшить доступ к образованию.

В таких условиях успешная реализация проектов государственно-частного партнерства в существенной степени зависит от тщательности их планирования и эффективности управления ими. Поэтому в условиях возрастающих ограничений финансовых ресурсов актуальность совершенствования управления проектами государственно-частного партнерства приобретает особую значимость.

В условиях пандемии снижение инвестиционной активности является вполне закономерной тенденцией. По заявлению заместителя Министра экономического развития Российской Федерации Ильи Торосова после 2019 года на 31% снизилось количество заключенных соглашений государственно-частного партнерства, но проекты стали при этом существенно крупнее (общий объем рынка ГЧП остался практически на том же уровне)². Заместитель министра признает высокий уровень управленческих издержек на начальных этапах формирования и реализации таких соглашений, заявляя о необходимости компенсации расходов частных инвесторов на этих этапах. Другими словами, одной из наиболее актуальных проблем рынка государственно-частного партнерства в современной России является эффективность управления партнерством между государственным и частным секторами на начальных этапах его реализации – предпроектной подготовки и выбора формы такого партнёрства.

В современных российских условиях востребованность проектов государственно-частного партнерства определяется не только недостаточностью бюджетных средств, но и другими факторами. В российской экономической практике соглашения о государственно-частном партнерстве

² «Вечно генерировать долги смысла нет»: замминистра экономического развития РФ Илья Торосов о новых инструментах, необходимых для восстановительного роста. – Ведомости. – 23 февраля 2021 г. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2021/11/19/896799-himiki-vidvinuli-trebovaniya-tsen-udobreniya>

зачастую используются как инструмент привлечения бюджетных денег в проекты, которые по тем или иным причинам не попали в адресные федеральные и региональные инвестиционные программы. Подавляющее большинство национальных проектов также предусматривает привлечение внебюджетного финансирования. В таком контексте, когда речь идет о достижении национальных и региональных целей социально-экономического развития, особенно важно понимать, что государственно-частное партнерство – это не просто объединение финансовых ресурсов государственного и частного секторов для решения конкретных задач, а институционально отличная от других форм взаимодействия государства и бизнеса форма, нацеленная на получение наиболее эффективных результатов для общества. В связи с этим, приобретает особую актуальность и повышение эффективности использования бюджетных средств при реализации проектов государственно-частного партнерства, а не только возможность замещения этих средств частными инвестициями.

В последние годы в России сформировалась такая специфика реализации проектов государственно-частного партнерства, в рамках которой выделяется небольшое количество проектов федерального уровня с максимальными рисками для бюджета, и огромное количество проектов регионального уровня, в которых риски являются относительно невысокими, но и нагрузка на региональные бюджеты существенно выше. Чрезмерное увлечение проектами государственно-частного партнерства в отдельных регионах России уже привело к неконтролируемому росту условных бюджетных обязательств и внесению поправок в местные законодательства. Поэтому с точки зрения актуальности вопрос эффективного управления проектами государственно-частного партнерства выходит на первый план.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования определяется необходимостью совершенствования системы управления механизмом государственно-частного партнерства в условиях снижающейся доступности финансовых ресурсов, а также необходимостью трансформации

существующих подходов к оценке сравнительных преимуществ государственно-частного партнерства в контексте управления проектом на этапе выбора формы государственно-частного партнерства, соответствующей специфике конкретного проекта с учетом возможностей и рисков, связанных с его реализацией в сложившихся институциональных условиях.

Кроме того, в сложившихся обстоятельствах, диктующих необходимость привлечения частных инвесторов и снижения их расходов на предпроектную подготовку, особую актуальность приобретает дальнейшее развитие институциональной среды и использование стандартизированных процедур в практике заключения соглашений о государственно-частном партнерстве. Так как практика реализации проектов в Российской Федерации показывает существенную значимость выбранной формы проекта и институциональных возможностей для реализации конкретной формы на данной территории (в зависимости от уровня реализации проекта государственно-частного партнерства), то наибольшую актуальность приобретает поиск пути совершенствования концептуального подхода к управлению проектами государственно-частного партнерства, основанного на обосновании выбора формы государственно-частного партнерства.

Степень научной разработанности проблемы. В процессе диссертационного исследования автор использовал фундаментальные научные труды отечественных и зарубежных исследователей в области управления взаимодействием государственного и частного секторов (Бабкин И. А., Белицкая А. В., Варнавский В. Г., Попова А.В., Линев И. В., Дятлова Н. А., Завьялова Е. Б., Иванов О. В., Кузьмин В. А., Шаститко А.Е, Akintoye A., Beck M., Bezaçon X., Bloomfield P., Bovaird T., Budäus D., Forrer J., Freeman R. E., Grüning G., Hardcastle C., Hart O., Holmström B., Kee J., Newcomer K., Osborne S., Pfeffer J., Salancik G., Udehn L. и другие).

Исследованию существующих подходов к оценке сравнительных преимуществ государственно-частного партнерства в зависимости от выбранной формы взаимодействия государства и бизнеса посвящены работы

таких исследователей как Анисимов П.Ф., Бажуткина И.А., Дзгоева Д. Т., Забайкин Ю.В., Заернюк В. М., Касатов А. Д., Наугольнова И.А., Марголина А.М., Орлова И. С., Ракута Н.В., Савельчев Л.А., Трынов А.В., Тургенева В.В., Хацкевич Е. М., Цинченко Г.М., Татарина Л.Ю. В зарубежных исследованиях этот проблемный аспект рассматривается в контексте эмпирической оценки влияния различных форм государственно-частного партнерства на развитие соответствующих секторов, где они применялись, а также в контексте оценки экономической эффективности проектов (Akintoye A., Beck M., Beyene T.T., Carbonara N., Costantino N., Grotenbreg, S., Gunnigan, L., Hardcastle C., Klijn E.H., Koppenjan J., Nederhand, J., Pellegrino R., Warsen, R. и другие).

Институциональные аспекты выбора и применения различных форм государственно-частного партнерства исследованы преимущественно зарубежными учеными, такими как Amram M., Beyene T.T., Brown T. L., Carbonara N., Cordes J. J., Costantino N., Crawford T., Fuglie K.O., Gunnigan L., Klijn, E. H., Pandey S., Potoski M., Pellegrino R., Sachs T., van Slyke D. M., Teisman G. R., Tiong R.L.K., Toole A.O., Wang, S.Q., Winfrey W. F и другие). В русскоязычной литературе также имеются публикации по институциональным условиям и факторам развития государственно-частного партнерства, но в сравнении с зарубежными исследованиями, их совсем немного. Большая часть таких исследований сосредоточена в области нормативно-правового анализа различных форм государственно-частного партнерства и делает акцент на том, что традиционный контрактный (договорной) подход к реализации проектов государственно-частного партнерства должен быть дополнен специальными структурами управления³.

Смещение в российских исследованиях форм государственно-частного партнерства в сторону их нормативно-правового анализа приводит к ограничительной трактовке этих форм. Так, например, в диссертации А.Н. Лукиной на соискание ученой степени кандидата юридических наук автор

³ См., например: Килинкаров, В. В. Институциональные публично-частные партнерства: общее понятие и правовые рамки / В. В. Килинкаров // Юрист. – 2015. – № 7. – С. 15-21.

обосновывает авторскую позицию, в соответствии с которой ряд институциональных форм государственно-частного партнерства не являются формами такого партнерства по российскому законодательству⁴. Это приводит к сужению возможностей для взаимодействия государственного и частного секторов, и скорее требует адаптации российского законодательства к новым институциональным формам, а не наоборот. Данное обстоятельство диктует необходимость изучения форм государственно-частного партнерства с точки зрения управления и экономики. Разнонаправленные трактовки содержания понятия государственно-частного партнерства и его основных форм в русскоязычных исследованиях, отсутствие интегрального подхода к анализу этих форм приводят на практике к существенной нескоординированности процессов управления в соглашениях о государственно-частном партнерстве в России.

Что касается системного анализа институциональных основ для реализации проектов государственно-частного партнерства, то по этому вопросу как в отечественных, так и в зарубежных исследованиях можно выделить значительное число трудов, посвященных анализу взаимодействия различных социально-экономических институтов и институциональной среды, которые формируют базис для взаимодействия государственного и частного секторов в конкретной экономической системе. Среди авторов, внёсших наиболее значимый вклад в указанные исследования следует выделить Варнавский В. Г., Бруссер П.А., Кузнецова А.И. Кушлин В.И. Г, Ленчук Е.Б., Луговой О.В., Макаров И.Н., Brown T. L., Buser M., Casady C.B., Grimsey D., Dewulf G., Fuglie K.O., Kent E., Koch C., Lewis M., Mahalingam A., Matos-Castaño J., Potoski M., Raymond E.L., Sha K., van Slyke D. M., Toole A.O. и другие. Следует заметить, что в основном эти исследования также затрагивают и

⁴ Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина. – М., 2015. – 193 с. – Текст: непосредственный.

вопросы инновационного развития экономики и роли государства в реализации инновационных проектов.

По данным ВАК России диссертационные исследования, содержащие ключевое словосочетание «государственно-частное партнерство», преимущественно посвящены отдельным формам государственно-частного партнерства или развитию государственно-частного партнерства в отдельных секторах и сферах экономики.

Автор диссертационного исследования в теоретической части исследования основывался также на изучении документов и отчетов институциональных центров развития и изучения государственно-частного партнерства в разных странах, в частности Европейского экспертного центра ГЧП, являющегося структурным подразделением Консультационной службы Европейского инвестиционного банка, а также Центра правовых ресурсов государственно-частного партнерства (PPPLRC) Всемирного Банка, Организации экономического сотрудничества и развития, комиссии по государственно-частному партнерству США, Европейской экономической комиссии ООН, партнерства правительств штатов Калифорния, Орегон, Вашингтон и Британская Колумбия (США) «The West Coast Infrastructure Exchange» (WCX), Департамента инфраструктуры и проектов Казначейства Великобритании, Канадского Совета по государственно-частному партнерству (ССРРР), Казначейства и управления экономического развития при правительстве Австралии, международного рейтингового агентства Standard and Poor's, Национального центра ГЧП Российской Федерации, официальных информационных порталов российских регионов.

Отдельного освещения заслуживает степень проработанности роли компаратора в управлении проектами государственно-частного партнерства. В российской научной электронной библиотеке e-library по данным на 14.11.2021 г. присутствовало лишь пять публикаций, изданных за период с 2015 по 2019 гг., где упоминается компаратор государственного сектора в связи с механизмом государственно-частного партнерства. И только в одной статье

М.Ю. Мишлановой предложена концепция расширенной трактовки публичного компаратора для оценки проектов в инвестиционно-строительном секторе⁵.

Таким образом, несмотря на широкий перечень исследований, посвященных комплексному исследованию механизма государственно-частного партнерства, а также по отдельным (чаще всего, отраслевым) вопросам повышения эффективности управления проектами государственно-частного партнерства, в российских исследованиях практически отсутствуют современные подходы к выявлению возможностей повышения такой эффективности за счет принципиально иной концептуальной трактовки согласования интересов государственного и частного секторов, что является объективно необходимым в сложившихся экономических условиях, приводящих к сужению национального бюджетного пространства.

Целью диссертационного исследования является разработка организационно-управленческих механизмов повышения качества институциональной среды, обеспечивающих развитие и разнообразие различных форм взаимодействия государственного и частного секторов экономики с учетом потребностей и ограничений функционирования национальной экономической системы Российской Федерации.

В соответствии с поставленной целью в работе решаются следующие **задачи**, последовательность которых определила логику исследования:

- 1) сформулировать концептуальные проблемы и недостатки интерпретации понятия «государственно-частное партнерство» и уточнить его содержательные характеристики;
- 2) доказать значимость институциональной среды для развития государственно-частного партнерства с целью определения механизмов повышения его эффективности;

⁵ Мишланова М. Ю. Расширенная категория "публичный компаратор" в оценке инвестиционно-строительных проектов / М. Ю. Мишланова // Вестник Иркутского государственного технического университета. – 2015. – № 5(100). – С. 248-252.

3) выявить барьеры в применении моделей государственно-частного партнерства в современных институциональных условиях, существующих в Российской Федерации;

4) разработать расширенную классификацию форм и моделей государственно-частного партнерства с последующей оценкой возможностей применения этих форм и моделей в Российской Федерации;

5) разработать рекомендации по обоснованию выбора формы государственно-частного партнерства на основе компаратора государственного сектора.

Теоретическая значимость исследования заключается в развитии концептуальных положений, раскрывающих суть механизма государственно-частного партнерства, основных факторов, которые способствуют повышению эффективности управления проектами в рамках такого партнерства, а также в разработке концептуально-методического подхода к управлению проектами государственно-частного партнерства посредством обоснования рационального выбора формы государственно-частного партнерства как основного направления совершенствования существующей в современной России практики управления проектами государственно-частного партнерства.

Практическая значимость работы состоит в том, что в рамках исследования системы взаимодействия государства и частного сектора в России, а также на основе изученного международного опыта применения различных моделей государственно-частного партнерства и проведенных автором сопоставлений, предложен методический подход к обоснованию выбора формы реализации проекта государственно-частного партнерства на основе компаратора государственного сектора. Полученные автором диссертационного исследования результаты могут быть использованы в дальнейшем совершенствовании институциональной среды государственно-частного партнерства, проводимой в последние два десятилетия Правительством Российской Федерации.

Выводы, сделанные в ходе диссертационного исследования, позволяют при управлении проектами государственно-частного партнерства в России более обоснованно выбирать более адекватные потенциальным затратам и результатам формы для реализации этих проектов с учетом принципа соотношения публичных затрат и публичных эффектов.

Объектом исследования является взаимодействие между государственным и частными секторами на основе партнерства для реализации инфраструктурных проектов (государственно-частного партнерства).

Предметом исследования выступают различные формы партнерских взаимоотношений между государственным и частными секторами для реализации инфраструктурных проектов (государственно-частного партнерства).

Область исследования. Диссертация по своему содержанию, объекту и предмету исследования, а также научные результаты, выносимые на защиту, соответствуют пункту 5.2.6. Менеджмент (подпункт «Особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах. Прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и технологий ее разработки и реализации. Развитие форм государственно-частного партнерства. Управление государственным имуществом»).

Эмпирической базой исследования явились данные мировой и отечественной статистики, в частности данные цифровой платформы, созданной для привлечения инвестиций и содействия в подготовке инфраструктурных проектов с государственным участием, – Росинфра, Федеральной службы государственной статистики, Министерства экономического развития и Министерства Финансов Российской Федерации, а также данные Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития, Европейской аудиторской палаты, Всемирной организации здравоохранения, а также данные, представленные в результатах научных исследований, международные и российские нормативные правовые акты и

стандарты, аналитические записки органов власти, оперативная информация сети Интернет.

Основные научные положения, полученные непосредственно соискателем и выносимые на защиту. Научная новизна диссертационной работы состоит в совершенствовании концептуального подхода к управлению проектами государственно-частного партнерства на этапе выбора формы их реализации. К наиболее существенным результатам, характеризующим научную новизну исследования, относятся следующие:

- выявлены недостатки существующих подходов к определению понятия «государственно-частное партнерство» (ГЧП), заключающиеся в отождествлении ГЧП и других форм взаимодействия государственного и частного секторов. Разработана матрица распределения ответственности между государственным и частным секторами экономики при реализации совместных программ и проектов и на ее основе разработана расширенная (по отношению к традиционной) классификация моделей государственно-частного партнерства⁶;

- на основе теорий экономики транзакционных издержек и прав собственности, теории агентских отношений, теории контрактов доказано, что инновации, зрелость, конкретизация качества, масштаб, конкуренция, асимметрия информации и специфические характеристики транзакций являются ключевыми элементами институциональной среды ГЧП, оказывающими решающее влияние на эффективность и успешность реализации

⁶ Как известно, с точки зрения логики и методология науки, у любого понятия есть объем и содержание. Если объем равнозначен множеству обобщенных предметов, то содержание представляет собой совокупность существенных и отличительных признаков. Мы согласны с мнением, что государственно-частное партнерство меняющийся во времени феномен, однако исходим из той позиции, что это относительно новое для науки явление, для которого ни объем, ни содержание не являются устоявшимися, как раз по той причине, что перечень отличительных признаков и ряд обобщенных в этом понятии предметов не является четко определенным в экономической науке, так как в научных исследованиях все еще идет поиск характерных отличительных признаков государственно-частного партнерства, а также форм и моделей которые к нему относятся, что и доказывает научный дискурс, сформировавшийся на текущий момент времени в экономической науке, и систематизация и обобщение которого проводятся в первом параграфе первой главы диссертационного исследования.

различных форм и моделей ГЧП. Тем не менее, в диссертационном исследовании показано, что институциональная экономическая теория не дает четкого ответа на вопрос об эффективности государственно-частного партнерства. Поэтому автором предложена такая позиция в отношении управления проектами государственно-частного партнерства со стороны государства, в основе которой лежит первостепенное решение вопроса формирования оптимального соотношения различных компонент институциональной среды государственно-частного партнерства и ее эффективности в целом. Доказано, что именно на государственном секторе лежит ответственная задача поиска сбалансированного механизма координации взаимоотношений между заинтересованными сторонами государственно-частного партнерства посредством формирования должной институциональной среды, направленной на обеспечение как экспертной оценки, так и достижения эффективности проектов, нацеленных на производство и распределение общественных благ;

- выявлены барьеры, создаваемые институциональными условиями государственно-частного партнерства в современной России, которые сокращают диапазон применяемых моделей государственно-частного партнерства, ограничивают гибкость для потенциальных инвесторов и создают предпосылки для неадекватности распределения рисков. Первым таким барьером является такая системная проблема, как отсутствие во многих формах государственно-частного партнерства в России четких разграничений в их содержании, целях, распределении ответственности между государственным и частным партнером. Второй, выявленный в диссертации барьер, – это сложившаяся практика реализации проектов государственно-частного партнерства в России, которая приводит к смещению интересов в пользу государства, а это, в свою очередь, в рамках выбранных форм партнерства приводит к существенному снижению привлекательности проектов для потенциальных инвесторов, снижая эффективность управления проектами ГЧП в целом. Также в российской экономике присутствует институциональная

ловушка, которая происходит из несостоятельности институционального взаимодействия между государственным и частным секторами, и заключающаяся в недостатке институциональных структур для эффективного управления проектами государственно-частного партнерства и несовершенстве норм, на которых основывается выбор формы партнерства;

- проведена сравнительная оценка эффективности проектов государственно-частного партнерства для государственного сектора, основанная на учете выбранной формы взаимодействия государственного и частного партнеров и определении полных гипотетических издержек при реализации проекта государством на протяжении всего его жизненного цикла;

- предложены рекомендации по совершенствованию методов обоснования выбора формы государственно-частного партнерства путем использования в России механизма компаратора государственного сектора, создающего объективные предпосылки для решения одной из ключевых проблем управления проектами в современной России – отсутствие гибкости и оперативности. Доказано, что применение разработанных автором рекомендаций в части обеспечения гибкости и разумной оперативности управленческих решений обеспечивает максимальную эффективность на начальном этапе подготовки и реализации проектов ГЧП, отличающихся продолжительным жизненным циклом. По сравнению с уже используемыми подходами в Методике оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества⁷ предлагается расширить этот подход посредством механизма компаратора государственного сектора в

⁷ Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества. Утв. приказом Министерства экономического развития РФ от 30 ноября 2015 г. N 894). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рамках расширенного подхода к выделению форм и моделей государственно-частного партнерства.

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Основные результаты, полученные в ходе диссертационного исследования представлены в публикациях автора в рецензируемых изданиях из перечня ВАК России, а также в сборниках материалов научных конференций. Общий объем публикаций автора по теме диссертации составляет более 3,4 печатных листов.

Локшин Н. В. Барьеры, перспективы и пути оптимизации развития ГЧП // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 8(111). – С. 217-219.

Гоненко Д. В., Локшин Н.В. Возможности применения новых механизмов в целях привлечения инвестиций на Дальнем Востоке // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. – 2018. – № 1. – С. 55-62.

Локшин Н. В. Модели механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства и особенности их функционирования // Государственная служба. – 2020. – Т. 22. – № 4(126). – С. 17-26. – DOI 10.22394/2070-8378-2020-22-4-17-26.

Петрикова Е. М., Локшин Н.В. Методологические аспекты реализации механизма финансирования проектов ГЧП // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. – 2021. – Т. 18. – № 4(118). – С. 26-38. – DOI 10.21686/2413-2829-2021-4-26-38.

Локшин Н.В. Оценка степени сформированности системных основ институциональной среды государственно-частного партнерства в современной России // Всероссийские научные чтения им. Академика А.Д. Сахарова: сборник статей II Всероссийской научно-практической конференции. – Петрозаводск : МЦНП «Новая наука», 2022. – С.43-51.

Локшин Н.В. Модели государственно-частного партнерства // Сборник статей XLIII международной научно-практической конференции «EurasiaScience». – Москва: «Научно-издательский центр «Актуальность.РФ», 2022. –С. 182-188.

Локшин Н.В. Особенности формирования институциональной среды государственно-частного партнерства // Инновационные решения социальных, экономических и технологических проблем современного общества // Сборник научных статей по итогам круглого стола со всероссийским и международным участием. – Москва: ООО «Конверт», - 2022. – С.210-216.

Структура работы состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы (134 наименования), 3 приложений. Основной материал изложен на 158 страницах машинописного текста, включает 8 таблиц, 18 рисунков. *Первая глава* диссертации «*Теоретико-методологические подходы к исследованию государственно-частного партнерства*» посвящена исследованию концептуальных проблем содержательной интерпретации государственно-частного партнерства, изучению основных теоретических подходов к определению институциональной среды государственно-частного партнерства, выявлению факторов формирования этой среды, а также систематизации и разработке классификации моделей и форм государственно-частного партнерства.

Вторая глава «*Институциональные факторы развития и реализации государственно-частного партнерства в России в зависимости от его форм*» содержит анализ и обобщение опыта формирования институциональных условий государственно-частного партнерства в России, характеристику форм реализации партнерства, применяемых на практике в нашей стране, анализ институциональных условий применимости различных форм государственно-частного партнерства в России в контексте повышения его эффективности.

Третья глава «*Обоснование выбора и применения различных форм государственно-частного партнерства в России*» доказывает значимость государственно-частного партнерства как одного из наиболее актуальных механизмов импакт-инвестирования в современной России, содержит оценку возможностей выбора формы государственно-частного партнерства на примере конкретного социально значимого проекта, а также определяет необходимость

и пути совершенствования института публичных обязательств для обоснования выбора формы государственно-частного партнерства в России.

Глава 1. Теоретико-методологические подходы к исследованию государственно-частного партнерства

1.1 Концептуальные проблемы содержательной интерпретации государственно-частного партнерства

Государственно-частное партнерство представляет собой одну из форм взаимодействия государства и частного сектора, направленную на создание возможностей для решения общественно значимых проблем, на условиях, выгодных для обеих сторон. В англоязычной литературе для государственно-частного партнерства используется термин Public Private Partnership или PPP (во франкоязычной – partenariat public-privé). В русскоязычной литературе чаще всего используется термин государственно-частное партнерство (или ГЧП) и муниципально-частное партнерство (или МЧП) в зависимости от федерального, регионального или местного уровня публичного партнера. Другое название публичного партнера в мировой практике ГЧП – концедент (вне зависимости от того, концессионное это соглашение или какое-либо другое), соответственно, частный партнер – это концессионер.

Правительство является традиционным производителем общественных благ и оператором в их предоставлении, используя при этом в качестве финансовых средств, прежде всего, налоги и сборы. Некоторые исследователи отмечают, что причина возникновения государственно-частного партнерства связана с постоянно увеличивающимся несоответствием между способностью государственного сектора генерировать финансовые ресурсы и общественным спросом на те блага, за производство и предоставление которых ответственно государство. В связи с этим правительства вынуждены искать новые методы и источники финансирования. Именно, поэтому, например, Г. Ходж трактует государственно-частное партнерство как новый метод финансирования производства и представления общественных благ, который стал глобальной тенденцией мировой экономики XXI века [Hodge G., 2005].

И в научных исследованиях, и в документах международных организаций, и в национальных законодательствах не существует единого определения

государственно-частного партнерства. При этом в настоящее время разработка такого определения имеет повышенную актуальность, так как часто участниками соглашений о государственно-частном партнерстве становятся иностранные партнеры, и переговоры по поводу государственно-частного партнерства проходят иногда не только на международном, но и на глобальном уровне. И когда в таком переговорном процессе каждая страна имеет свой подход к определению государственно-частного партнерства, подразумевая под ним что-то свое, это существенно затрудняет достижение взаимовыгодных и результативных договоренностей. Именно поэтому важно рассматривать различные подходы к определению государственно-частного партнерства не только в рамках научных исследований, но в национальных законодательствах, а также в рамках нормативных документов международных экономических организаций.

Феномен государственно-частного партнерства не является специфичным для современной экономики и насчитывает тысячелетнюю историю. Наиболее распространенная форма государственно-частного партнерства – концессия, при которой государство «уступает» или «разрешает» частному сектору обеспечивать, поддерживать и развивать социальную инфраструктуру или предоставлять общественную услугу, – появилась в Римской империи, когда концессия применялась для строительства общественных дорог, общественных бань и управления городскими рынками [см., например, Bezançon X., 2004]. Из экономической истории Средневековой Европы известен пример, когда в 1438 году предприимчивый француз Луи Де Бернам, получил разрешение (концессию) для строительства парома с возможностью взимания платы за перевозку товаров по реке Рейн. В XVII-XVIII веках в Европе, а в XIX веке в США, Японии и Китае можно найти много примеров финансирования различных объектов инфраструктуры (водных каналов, дорог, железных дорог) на основе концессионных договоров. В России в начале XX века также концессионные соглашения сопровождали строительство железных дорог [Шуленина Н.В., Ваяс Д.А., 2012].

Несмотря на такую продолжительную историю государственно-частного партнерства сам термин появился и получил широкое распространение лишь в 1970-е годы⁸, когда в условиях мирового экономического кризиса доминирующая до этого кейнсианская парадигма стала подвергаться сомнениям со стороны представителей неолиберальных концепций, которые объясняли низкие темпы экономического роста не провалами рынка, а несостоятельностью государства. Это привело к зарождению концепции «нового общественного управления» (New Public Management), суть которой сводилась к перенесению технологий управлений частными компаниями на управление государственным сектором, что по замыслу авторов этой концепции должно приводить к экономии ресурсов для целей государственного управления и к сокращению расходов на содержание государственного аппарата [Шуленина Н. В., Ваяс Д.А., 2012].

Вполне естественно, что, будучи нацеленной на повышение механизмов управления общественными финансами, концепция «нового общественного управления» рассматривала механизм государственно-частного партнерства как альтернативу низкоэффективным государственным предприятиям, обслуживающих общественную инфраструктуру и предоставляющих общественные услуги населению. В этом смысле ряд авторов рассматривают государственно-частное партнерство как механизм содействия приватизационным процессам в 70-80-е гг. XX века Cavelty [M. D., Sute M., 2009]. Предполагалось, что с целью повышения эффективности государственного управления и повышения качества предоставляемых

⁸ В России понятие государственно-частного партнерства получило распространение лишь во второй половине первого десятилетия XXI века. Первые исследования определения и сущности государственно-частного партнерства приходятся на 2002-2004 год и принадлежат В.Г. Варнавскому, который определяет государственно-частное партнерство как «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг» [Варнавский В.Г., 2004, с.173].

государственных услуг, необходимо сокращение масштабов государственного сектора в экономике, одним из способов которого может стать возложение решения государственных задач на частный сектор путем передачи по контракту или на основе партнерства частного и государственного секторов.

Европейский опыт использования государственно-частного партнерства в 70-80-е годы первоначально был нацелен на развитие и обновление проблемных зон в городах, особенно в тех районах, где история городской инфраструктуры насчитывала столетия [Budäus D., Grüning G., 1997]. Более приближенный к современному вариант государственно-частного партнерства появился в Великобритании, в рамках которого оплату за предложение общественных услуг частному сектору осуществляет государство, а не конечные потребители, что позволило правительству поддерживать развитие инфраструктуры и обеспечивать на более высоком уровне общественными благами население, но без дополнительной нагрузки на государственный бюджет (без увеличения государственного долга в текущем периоде). Впоследствии государственно-частное партнерство распространилось на различные совместные технологические и экологические проекты, а также на проекты в области образования, здравоохранения и строительство тюрем, что привело к появлению очень разных подходов к определению ГЧП, различных механизмов его реализации и к разнородным трактовкам его сущности.

И в зарубежной, и в отечественной литературе по сей день не существует общепринятого и устоявшегося определения государственно-частного партнерства. В некоторых определениях заведомо заложена условная неопределённость сущности этого понятия. Так, Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) определяет государственно-частное партнерство как договоренность между учреждением, представляющим органы государственной власти, и частным партнером, предназначенную для реализации проектов общественной инфраструктуры и общественных услуг в

рамках долгосрочного контракта⁹. Поскольку данное определение не фиксирует характер подобных договоренностей, не указывает принципы взаимоотношений между частным и государственным секторами, то далее в документах ЕИБ внимание акцентируется, прежде всего, на том, что финансовые выгоды частный сектор может получать двумя путями:

- 1) платежи осуществляются государственным органом частному партнеру на основе диагностики результатов предоставления услуги (например, доступность дороги);
- 2) частному партнеру предоставляется право получать доход от предоставления услуги (например, вводить и собирать сборы за пользование дорогами).

Определения Всемирного Банка и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) похожи и акцентируют внимание на том, что государственно-частное партнерство – это долгосрочный контракт между государственным и частным сектором, в котором значительная ответственность ложится на частный сектор в сфере управления, а также частный сектор берет на себя большую часть рисков в реализации данного проекта¹⁰. ОЭСР также подчёркивает в своём определении тот факт, что от передачи риска частному партнеру в значительной степени зависит эффективность такого проекта, и что цели государства согласованы с целями частного сектора по максимизации прибыли.

Министерство экономического развития Российской Федерации определяет государственно-частное партнерство как «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны,

⁹ What is PPP? European PPP Expertise Centre. European Investment Bank, 2021. Available at: <https://www.eib.org/eppec/>

¹⁰ OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Organisation for Economic Cooperation and Development 2021. Available at: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm>; Public private partnership. World Bank, 2021. Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships>

и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления»¹¹. Данное определение согласуется также с определением государственно-частного партнерства, представленном в Федеральном законе N 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"¹². Эти определения довольно громоздкие и детализированные, но даже они не стали универсальными и способными охватить различные варианты и формы реализации государственно-частного партнерства [Андерсен А. П., 2016; Петюкова О. Н., 2014].

Ряд исследователей рассматривают в качестве основы для определения государственно-частного партнерства главную потребность государственного сектора в условиях недостаточности финансовых ресурсов для производства и предоставления общественных благ – обеспечение оптимального соотношения цены общественного блага и качества его предоставления [Akintoye A., Beck M., Hardcastle C., 2003]. Другие исследователи, основываясь на этом утверждении определяют ключевую идею сущности государственно-частного партнерства, которая сводится к тому, что государственный сектор может обеспечить соотношение цены и качества в предоставлении общественных благ, контролируя при этом, чтобы частные компании, участвующие в проекте

¹¹ Государственно-частное партнерство. Министерство экономического развития Российской Федерации, 2021. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/>

¹² Федеральный закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 N 224-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

государственно-частного партнерства, выполняли свои договорные обязательства правильно и качественно, что особенно актуально для стран с недостаточно эффективной системой государственного управления [Alinaitwe H., Robert A., 2013]. В таком контексте государственно-частное партнерство предстает как долгосрочное договорное соглашение между организациями государственного сектора и частной фирмой, в котором ресурсы и риски распределяются с целью усовершенствования общественного объекта. Как следствие, многие страны теперь рассматривают государственно-частное партнерство как договоренность между государственным и частным секторами для проектирования, строительства, эксплуатации, обслуживания и финансирования различных объектов общественного сектора¹³.

Иногда государственно-частное партнерство понимают совсем широко и трактуют как некое взаимодействие между государственным и частным сектором, которое основано на предоставлении различных льгот со стороны государства бизнесу с целью стимулирования экономического развития частного сектора и решения каких-либо социально-экономических задач. Так, например, определяли государственно-частное партнерство в некоторых узбекских источниках до принятия в Узбекистане закона о государственно-частном партнерстве [Акобиров С. О., 2014]. После принятия национального закона определение не стало более конкретным, а, по сути, разделено на два взаимоподчиненных определения. В частности, под государственно-частным партнерством понимается «юридически оформленное на определенный срок сотрудничество государственного партнера и частного партнера, основанное на объединении их ресурсов для реализации проекта государственно-частного партнерства»¹⁴. В свою очередь проект государственно-частного партнерства

¹³ Виды деятельности, которые государство передает на выполнение частной компании, в источниках, посвященным данной проблематике, принято обозначать следующим образом: В — Build — Строительство, О — Own — Владение, Operate — Управление; Т — Transfer — Передача государству; D — Design — Проектирование; М — Maintain — Эксплуатация; F — Finance — Финансирование; L — Lease — Аренда.

¹⁴ Закон Республики Узбекистан 537 «О государственно-частном партнерстве» (Принят Законодательной палатой 26 апреля 2019 года). «Национальный правовой информационный

определяется как «совокупность мероприятий, реализуемых на основе привлечения частных инвестиций и (или) внедрения передового опыта управления, направленных на решение экономических, социальных, инфраструктурных задач». Другими словами, под государственно-частным партнерством понимается любое взаимодействие государственного и частного секторов, которое сопровождается привлечением частных инвестиций или инновационных управленческих технологий.

Аналогичную расширительную трактовку государственно-частного партнерства предлагают некоторые исследователи, определяя его как любое конструктивное взаимодействие государственного и частного секторов не только в социально-экономической сфере, но и в политике, культуре и т.д. [Белицкая А.В., 2012; Махортов Е. А., Семченков А.С., 2007; Саницкий Д. И., 2016; Bovaird T., 2004; Osborne S., 2000]. Другие исследователи сужают это понятие, определяя выборочно какую-то одну или несколько конкретных сфер взаимодействия между государством и частным сектором, например, социально-экономическую сферу, инфраструктуру, политику и другие [Яцечко С. С., Альпидовская М.Л., 2019; Amram M., Crawford T., 2011; Engel E., Fischer R., Galetovic A., 2008; Forrer J., Kee J., Newcomer K., BoyerForrer E., 2010]. Существует также подход, согласно которому государственно-частное партнерство представляет собой вариант замены приватизации или «частичную приватизацию» [Варнавский В.Г., 2009; Саницкий Д. И., 2016]. Узкая трактовка государственно-частного партнерства затрагивает в основном правовую природу соглашений, которые лежат в основе государственно-частного партнерства, сравнивая и соотнося эти соглашения в основном с концессионными договорами [Дятлова Н.А., 2017; McIntosh N., Grabowski A., Jack B., Limakatso Nkabane-Nkholongo E., Vian T. A, 2015].

В исследовании А. Брауна, председателя комиссии по государственно-частному партнерству штата Мэриленд (США), государственно-частное

партнерство трактуется как метод поставки активов на основе долгосрочного контракта, существенным условием которого является взаимодействие между подотчетным государству агентством и частной фирмой, при котором соответствующие риски и выгоды определены условиями контракта и четко распределены между его партнерами [Brown A.G., 2012]. При таком подходе государство возлагает выполнение своих функций на частную фирму, но в конечном счете именно подотчетное государству агентство (представитель государства) ответственно за предоставление общественного блага и за реализацию общественных функций государства. А. Браун подчеркивает, что несмотря на то, что частному партнеру предоставляются дополнительные права принятия решений при определении того, как актив будет разработан, построен, эксплуатироваться, государство обычно сохраняет право собственности на данный актив.

В ряде источников государственно-частное партнерство рассматривается как способ повышения эффективности государственных расходов в одном ряду с приватизацией и аутсорсингом [Линев И.В., 2017; Осокина И.В., 2015; Hemson D., 1998]. Эти три явления объединяет тот факт, что по своей сути они представляют собой варианты делегирования полномочий частному сектору со стороны государственного в сфере производства и предложения общественных благ вместо прямого непосредственного обеспечения общественными благами самим государственным сектором. Все эти способы позволяют перераспределить общественные финансовые ресурсы таким образом, что повышается эффективность их использования и формируются возможности для повышения качества общественных услуг.

Таким образом, обобщая все имеющиеся подходы к определению государственно-частного партнерства, можно выделить три основные трактовки: широкая, узкая и договорная (см. рисунок 1.1). Широкая трактовка предполагает включение в содержание понятия государственно-частного партнерства разнообразные варианты взаимодействия государства и частного сектора, направленные на решение каких-либо задач в любых сферах

общественной жизни. Узкая трактовка предполагает, что в рамках государственно-частного партнерства государство и бизнес объединяются для реализации конкретного инвестиционного проекта в отношении тех объектов, которые принадлежат сфере общественного интереса и контроля, например, связаны с производством и предложением какого-либо общественного блага. Третья трактовка – договорная – имеет отношение к двойственной природе понятия государственно-частного партнерства, которая предполагает не только его общественно-экономическую сущность, но и юридическую. При такой трактовке государственно-частное партнерство рассматривается как конкретный договор, предметом которого являются различные работы по строительству и использованию объектов производственного и потребительского назначения. В рамках такого подхода содержание понятие государственно-частного партнерства наполнено разнообразными признаками и существенными условиями этого конкретного договора, а также определяется субъектный состав участников договорных отношений.



Рисунок 1.1 – Использование понятия ГЧП в широком, узком и договорном понимании (авторская разработка)

Рассмотренные дефинитивные проблемы государственно-частного партнерства позволяют выделить его следующие сущностные особенности:

1. Государство ограничено в ресурсах для выполнения своей функции производства общественных благ. В связи с этим оно вынуждено прибегать к привлечению частного капитала. При этом частный бизнес получил возможность принимать участие в тех сферах, где ранее не присутствовал или присутствовал совсем незначительно: это инфраструктурные отрасли, сфера предоставления общественных услуг, военно-промышленная сфера и т.д..

2. Государство получило альтернативный источник финансирования (по отношению к приватизации) важнейших, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности, которые оно не имело возможности содержать.

3. Бизнес открыл новые объекты для инвестирования, а государство – новые возможности для выполнения своих основных функций, а также новый потенциал регионального развития за счет притока частных инвестиций, которые крайне необходимы для социально-экономического развития российских регионов.

4. Сама по себе деятельность государства часто рассматривается как общественное благо, поэтому возможности достижения высоких финансовых результатов для государства часто ограничены, таким образом, частный сектор в рамках государственно-частного партнерства позволяет преодолеть традиционную несостоятельность государственного сектора.

5. Применение механизма государственно-частного партнерства позволяет сократить сроки реализации проекта в связи со снижением бюрократической нагрузки на частный сектор, повышая тем самым эффективность функционирования экономики в целом, создавая дополнительные стимулы для экономического роста и стимулируя рост налоговых поступлений в государственный бюджет в рамках автоматической фискальной политики.

6. Поскольку одна из основных идей государственно-частного партнерства – перенос принципов управления частным сектором на управление проектом государственно-частного партнерства, то возложение риска именно на частного партнера в рамках государственно-частного партнерства представляет собой

вариант реализации стратегии минимизации риска для государственного партнера в процессе расходования бюджетных средств на производство и предложение общественных благ населению.

Как было показано выше, несмотря на обилие различных подходов к определению государственно-частного партнерства, единого общепринятого подхода к этому определению не существует, но ключевым в термине государственно-частного партнерства является именно «партнерство». Основу этого партнёрства составляет то обстоятельство, что каждый сектор берет у другого то, чего у него нет, но в том же время вкладывает в партнерство то, что есть у него, но нет у другого. «Партнерство» стало универсальным термином для описания любого взаимодействия между государственным и частным секторами, которое может варьироваться от неформального и краткосрочного сотрудничества между неправительственными организациями, частным сектором и/или государственными учреждениями для реализации конкретных программ или проектов до более сложных, официальных и долгосрочных договорных отношений, в которых участвует частный сектор. На самом деле, все эти виды взаимодействий можно рассматривать как партнерство, что и затрудняет разработку общепринятого подхода к определению государственно-частного партнерства. Поэтому в рамках данного диссертационного исследования возникает задача уточнения этого определения, которое и будет взято за основу в этой работе.

Авторский подход к определению государственно-частного партнерства в данной работе исходит из того, что оно является одним из возможных типов «партнерства», которому присущи следующие наиболее существенные его характеристики:

- наличие среднесрочных или долгосрочных договорных отношений между государством и частной компанией;
- договорные отношения предполагают, что частный сектор обязуется обеспечить производство и предложение общественных благ, то есть создать активы и блага, в производстве которых традиционная

экономическая теория считает частный сектор несостоятельным (терпящим «фиаско»);

- договорные отношения определены таким образом, что они предполагают конкретное и четкое распределение рисков между общественным и частным секторами.

В соответствии с основными функциями государственного сектора в экономике предоставление общественных благ лежит именно на государстве и связано с реализацией специфических прав человека в конкретном обществе (право на здравоохранение, образование и т.п.). С этой точки зрения государственный сектор рассматривается как экономический субъект, обязанный обеспечить некий минимальный уровень представления таких благ всем членам общества. В случае же возникновения ситуаций, когда государство по каким-либо причинам не в состоянии обеспечить этот уровень, возникают существенные социальные и экономические издержки. Именно это обстоятельство позволяет нам определить границы содержания понятия государственно-частного партнерства. Подобный подход позволяет нам исключить из понятия государственно-частного партнерства всевозможные варианты взаимодействия между государством и частным сектором, представленные в форме неформальных многосторонних партнерств и краткосрочных аутсорсинговых соглашений по поставке товаров и предоставлению услуг, например, в сфере здравоохранения или образования. Также такой подход исключает различные варианты государственных закупок товаров, услуг и работ, а также схемы приватизации, по которым ранее находившиеся в государственной собственности услуги и объекты полностью передаются (путем продажи) частному сектору.

Обобщая множество различных подходов к определению объема и содержания понятия государственно-частного партнерства, рассмотрим основные характеристики соглашения о таком партнерстве, отличающие его от других форм взаимодействия государства и частного сектора [Варнавский В.Г., 2009; Махортов Е. А., Семченков А.С., 2007; Яцечко С. С., Альпидовская М.Л.,

2019; Brown A.G., 2012; Engel E., Fischer R., Galetovic A., 2008; Forrer J., Kee J., Newcomer K., BoyerForrer E., 2010]. Перечень таких характеристик представлен на рисунке 1.2.



Рисунок 1.2 – Основные элементы государственно-частного партнерства, определяющие его содержание (авторская разработка)

Особенностью *договора* в рамках государственно-частного партнерства является то, что он может быть ориентирован на период времени от среднесрочного до долгосрочного, но с конкретно определенным конечным временным отрезком (мировой опыт показывает, что это обычно от 15 до 35 лет). Государство может быть представлено как национальным, так и местным уровнем власти. *Предоставление общественных благ* обусловлено тем, что представители государственного и частного секторов согласовывают условия предоставления услуг правительству или населению с использованием

определенного актива. Государство обычно определяет количество и качество услуг, которые должен обеспечить частный сектор.

Особенностью *финансовой составляющей* является то, что в таком соглашении должен присутствовать компонент частного финансирования, которое должны быть возмещено государственным сектором и/или пользователи платят частному сектору в течение всего срока действия договора. **Обязанности** зависят от конкретных результатов, к которым стремится частная фирма, а они обусловлены в свою очередь временным интервалом, на который рассчитан договор, финансовыми условиями, теми производственными операциями, которые сопряжены с риском. **Право собственности** определено таким образом, что по завершении строительства или в конце срока договора, право собственности на актив возвращается государству.

Для определения понятия государственно-частного партнерства существенным является также уточнение тех финансовых обязательств, которые встают перед государством в отношении частной компании, которая становится партнером государства в рамках государственно-частного партнерства. Обобщая все рассмотренные выше подходы к определению государственно-частного партнерства и выделению его существенных характеристик, отметим следующие формы возможностей финансовых обязательств государства перед частным партнером в рамках государственно-частного партнерства:

- государство обязуется предоставить субсидию в рамках проекта государственно-частного партнерства в денежной форме (это может быть как единовременная сумма, выплачиваемая частной фирме единовременно в начале реализации проекта, так и специфический платеж в расчете на единицу производимого общественного блага, выплачиваемый в течение всей продолжительности проекта);
- государство предоставляет гарантию оплаты частной компании в случае неисполнения своих обязательств потребителями общественного блага;

- государство гарантирует, что ответит по задолженности частной компании, например, в случае ее дефолта (или дает гарантии выплат в рамках кредиторской задолженности);
- государство гарантирует частной фирме получение переменного дохода (например, формируемого за счет абонентских сборов потребителей общественных благ).

При этом данные обязательства государства сопровождаются обычно в рамках соглашения государственно-частного партнерства наличием у него права замены частного партнера другой частной фирмой, если другая частная фирма удовлетворяет первоначальным требованиям проекта, а текущее состояние проекта характеризуется низкой эффективностью.

Таким образом, авторский подход к определению государственно-частного партнерства в данном диссертационном исследовании исходит из того, что государственно-частное партнерство представляет собой такую разновидность партнерства между государственным и частным сектором, при которой между представляющей государство организацией и частной компанией заключается средне- или долгосрочный договор, в рамках которого частная фирма обязуется взять на себя ответственность по выполнению ряда функций государственного сектора в сфере производства и предоставления общественных благ в обмен на финансовые гарантии и/или гарантии получения дохода, предоставляемые государством частной фирме, при этом в договоре специфицированы ответственности и риски государственного и частного партнера.

Представляется, что связующим элементом содержания понятия государственно-частного партнерства должно быть взаимодействие государственного и частного секторов именно в производстве и предоставлении общественных благ населению в таких ситуациях, когда без участия частного сектора производство и предоставление общественных благ характеризуется относительно низким уровнем эффективности, недостаточным качеством и/или количеством.

Конечно, в каждом конкретном случае государственно-частного партнерства возможны варианты определения договора государственно-частного партнерства, которые будут зависеть от степени владения активами и величины капитальных затрат со стороны частных партнеров. Например, в случае контрактов на управление частные партнеры имеют незначительную величину капитальных затрат или вообще могут не иметь их. Но в ситуации контракта на проектирование, строительство, владение, эксплуатацию какого-либо объекта частные партнеры несут ответственность за проектирование, строительство, эксплуатацию и финансирование основных средств. В таком государственно-частном партнерстве частный партнер получает оплату либо от государства (через определенные промежутки времени) и/или от абонентской платы за предоставление услуг. Таким образом, может быть много вариантов схем государственно-частного партнерства в зависимости от разделения владения активами и разделения рисков между субъектами государственного и частного секторов, которые придадут содержанию и объему понятия государственно-частного партнерства различные оттенки.

1.2. Формирование институциональной среды государственно-частного партнерства как основы для его развития

Из определения государственно-частного партнерства, представленного в предыдущем параграфе диссертационного исследования, вытекает институциональная природа этого явления. Так как в основе государственно-частного партнерства лежат договорные отношения, формирующие их правовую определенность, государство в партнерстве с частным сектором выступает как институт. Взаимодействию государственного и частного секторов присуща контрактация и общественный характер, среда для заключения контракта характеризуется неопределенностью, на это партнерство влияют социально-экономические факторы и в нем присутствуют сетевые взаимодействия.

Формирование институциональной среды и влияние ее различных компонент оказывают существенное воздействие на то, насколько успешным будет опыт государственно-частного партнерства в заданной национальной экономике. В многочисленных исследованиях, посвященных опыту реализации проектов государственно-частного партнерства в развивающихся странах, доказывается, что институциональная среда является определяющим фактором того, каковы роль и значение именно государственно-частного партнерства в общем взаимодействии государства и частного сектора [Beuene T.T., 2015].

Под институциональной средой государственно-частного партнерства в данном исследовании понимается совокупность условий для взаимодействия государственного и частного секторов, совокупность вертикальных и горизонтальных связей, обеспечивающих данное взаимодействие, а также совокупность институтов, которые обеспечивают формирование и реализацию механизма государственно-частного партнерства. Совокупность вертикальных и горизонтальных связей, которые образуют основу для взаимодействия государственного и частного секторов, позволяет делать вывод о сетевом характере этого взаимодействия. А совокупность институтов для функционирования государственно-частного партнерства – это различные организационно-управленческие структуры, которые способствуют достижению эффективного функционирования государственно-частного партнерства.

В исследованиях, посвящённых институциональной среде государственно-частного партнерства в Российской Федерации, принято считать, что эта среда в нашей стране еще не сформирована полностью, что приводит к возникновению целого ряда проблем и рисков, которые не позволяют достичь необходимой эффективности в реализации таких проектов в России [Ажлуни А. М., Солодовник А.И., 2017]. Именно действующие в России институциональные рамки формируют разрыв между уже реализуемыми проектами государственно-частного партнерства в нашей стране и теми проектами, которые предлагается реализовать, что приводит к

неудовлетворенности уже заявленных значительных потребностей в проектах государственно-частного партнерства [Завьялова Е. Б., Ткаченко М.В., 2018].

Обзор международных исследований распространенности государственно-частного партнерства также показывает недостаточность его масштабов на практике в большинстве развивающихся стран, несмотря на очевидные преимущества его использования в производстве и распределении общественных благ [Beuene T.T., 2015; Teshome T., 2014]. По мнению авторов этих исследований, причина такого положения заключается в недостаточной изученности факторов, оказывающих влияние на формирование институциональной среды государственно-частного партнерства в этих странах. Между тем, для многих таких стран главной целью их макроэкономик является, прежде всего, ускорение темпов экономического роста и преодоление бедности и неравенства в распределении доходов в обществе. Поэтому задача мобилизация финансовых ресурсов в таких условиях выходит на первый план, а государственно-частное партнерство становится одним из самых потенциальных механизмов такой мобилизации.

Изучение международного опыта демонстрирует, что главенствующую роль в институциональной среде для эффективного функционирования государственно-частного партнерства играют институты государственного управления [Иванов О.В., 2015]. Мировая практика позволяет выделить две основные модели построения систем эффективного государственного управления в рамках институциональной среды государственно-частного партнерства: 1) формирование специализированных органов управления государственно-частным партнерством как на национальном, так и на субнациональном уровнях; 2) управление государственно-частным партнерством в рамках общей системы государственного управления без выделения отдельных специализированных органов. Исследования международного опыта формирования институциональной структуры государственно-частного партнерства для стран, в которых присутствуют институциональные барьеры, снижающие эффективность государственно-

частного партнерства, доказывают, что для этих стран актуальна и необходима первая модель [Beuene T.T., 2015]. Это связано с тем, что в таких экономиках потенциал частного сектора рассматривается как имеющий постоянную тенденцию к росту¹⁵, поэтому государство должно поставить перед собой отдельную задачу формирования эффективного институционального механизма, обеспечивающего планирование, определение приоритетов, оптимизацию и использование растущего потенциала частного сектора с целью ускорения экономического роста в стране.

Для того, чтобы государственно-частное партнерство стало действенным инструментом повышения эффективности производства и качества предоставления общественных благ, государственный сектор должен:

- 1) корректно идентифицировать жизнеспособные проекты государственно-частного партнерства, обладающие достаточной инвестиционной привлекательностью;
- 2) упорядочивать контрактные отношения с целью поддержания адекватного ценообразования и распределения рисков;
- 3) создавать прозрачные и достаточные для государственно-частного партнерства налоговые условия и стандарты налоговой и бухгалтерской отчетности;
- 4) формировать правовую и нормативную базу для функционирования механизма государственно-частного партнерства, а также разработать и внедрить систему мониторинга за реализацией проектов государственно-частного партнерства.

Эти четыре задачи государства соответствуют четырем основным компонентам институциональной среды государственно-частного партнерства (отбор и реализация проектов, ценообразование и риски, правила налогового учета и отчетности, нормативная, регуляторная и мониторинговая среда)

¹⁵ Что особенно актуально для стран так называемого бывшего социалистического блока, в котором частного сектора экономики до перехода к рыночному типу хозяйствования практически не существовало.

(рисунок 1.3). Институциональная среда, содержащая эти четыре компонента, обеспечивает экономику, в которой применяется государственно-частное партнерство, четыремя взаимосвязанными возможностями, и позволяет сформулировать основную роль государственно-частного партнерства – обеспечение повышения качества и адекватной цены на данное общественное благо для населения, а не просто определить его как один из способов внебюджетного финансирования производства и распределения общественных благ. К таким возможностям также относятся возможности измерения эффективности проекта и содействие добросовестному управлению в администрировании государственно-частного партнерства, основанные на достоверном анализе затрат и выгод при отборе и реализации проекта¹⁶, на выборе оптимального соотношения в распределении рисков, а также на обеспечении прозрачности финансовых результатов.

¹⁶ Исследования Правительства Великобритании, страны, демонстрирующей одну из самых успешных практик государственно-частного партнерства, показывают, что частыми случаями реализации государственно-частного партнерства бывают такие проекты, в которых в процессе планирования и отбора проявляется такая когнитивная предвзятость как предвзятость оптимизма (*optimism bias*), что приводит к переоценке преимуществ конкретного проекта государственного-частного партнерства и недооценке затрат [The Green Book, 2018]. К аналогичным выводам пришел и датский исследователь Бенг Флувbjerg, проведя серию исследований для 258 крупных транспортных проектов и обнаружив, что фактические затраты были в среднем на 28% выше запланированных затрат, на 65% выше в среднем для проектов за пределами Европы и Северной Америки [Flyvbjerg B., 2008].



Рисунок 1.3 – Институциональная среда государственно-частного партнерства (авторская разработка)

На рисунке 1.3 также можно увидеть и важность таких компонент институциональной среды государственно-частного партнерства как правовые, регулирующие и мониторинговые основы, позволяющие обеспечить исполнение контрактов, а также соответствующие цены и качество производимых общественных благ. Благоприятная нормативно-правовая среда обеспечивает адекватную конкурентную среду. И если спецификой

национальной экономики является наличие естественных монополий¹⁷ в соответствующих сферах, то в таком случае проекты государственно-частного партнерства нуждаются в дополнительном внешнем регулировании, которое должно быть встроено в его институциональную среду. В таких случаях необходимы независимые и профессиональные регулирующие органы для надзора и мониторинга реализации проектов государственно-частного партнерства [Sarma E.A.S, 2006].

Другими словами, государственный сектор ответственен за формирование институциональной среды, которая позволит осуществлять организацию, управление, мониторинг и оценку проектов государственно-частного партнерства. Думается, что изучение институциональной среды государственно-частного партнерства играет важную роль для совершенствования системы управления им, так как именно формирование такой среды предусматривает разработку экономических рычагов и стимулов, создающих благодатную почву для развития государственно-частного партнерства в конкретной экономической системе.

Исследования роли государства в формировании институциональной среды государственно-частного партнерства в основном представляют собой различные попытки выявления факторов, формируемых государством и способствующих выбору государственно-частного партнерства в качестве формы взаимодействия государственного и частного секторов для производства и распределения общественных благ. Так, в исследовании В. Ли и соавторов, на примере одной из наиболее успешных стран в опыте применения государственно-частного партнерства Великобритании, показано, что

¹⁷ Эмпирические исследования показывают, что процесс оформления и согласования проекта государственно-частного партнерства существенно более продолжительный по времени, чем обычный госзаказ, и чаще всего сопровождается значительными транзакционными издержками [Sachs T., Tiong R.L.K., Wang, S.Q., 2007]. Также эти исследования доказывают, что величина транзакционных издержек не зависит величины общих издержек реализации проекта (от его масштабов). Поэтому участие небольших компаний в проектах государственно-частного партнерства в значительной степени ограничено транзакционными издержками, и в целом, участники, которые принимают участие в таких проектах, обладают относительно высокой рыночной властью.

главными такими факторами являются: перекладывание рисков на частного партнера; возможности для решения проблемы бюджетных ограничений общественного сектора; внедрение системы безрегрессного финансирования или финансирования с ограниченным регрессом [Li B., Akintoye A., Edwards P. J., Hardcastle C., 2005]. Аналогичное исследование проводилось для Гонконга и Австралии. В первом случае общество ожидало от государства применения комплексных решений в государственно-частном партнерстве, содействия творческим и новаторским подходам, и также, как и в Великобритании, решение проблемы бюджетных ограничений общественного сектора. В Австралии первые два фактора аналогичны тем, что были выявлены для Гонконга, а третий – формирование возможностей для экономии времени при реализации проекта государственно-частного партнерства [Cheung E., Chan A. P. C., Kajewski S. L., 2009]. Все подобные исследования, таким образом, доказывают, что для успешного опыта реализации государственно-частного партнерства важны не только его сущность и характеристики, но и институциональные условия, формирующие среду для его реализации.

Исследования для развивающихся стран показывают, что наиболее важными факторами формирования институциональной среды, за которые ответственно государство включает в себя следующий перечень:

- государственная поддержка в предоставлении гарантий частному сектору в рамках реализации проекта государственно-частного партнерства [Beyene T.T. 2015; Cheung E., Chan A. P. C., Kajewski S. L., 2009];
- государственная поддержка при предоставлении кредита [Cheung E., Chan A. P. C., Kajewski S. L., 2009];
- налоговые льготы [Cheung E., Chan A. P. C., Kajewski S. L., 2009];
- наличие специализированного государственного агентства, ответственного за реализацию проектов государственно-частного партнерства [Beyene T.T., 2015; Qiao L., Wang S. Q., Tiong R. L. K., Chan T. S., 2001];

- готовность государства разделить риски [Qiao L., Wang S. Q., Tiong R. L. K., Chan T. S., 2001];
- наличие специальной нормативной базы, обеспечивающей правовое регулирование механизма государственно-частного партнерства [Beyene T. T., 2015; Tiong R. L. K., 1996].

В подавляющем количестве стран интегрирование бизнеса в традиционные для государства отрасли на базе государственно-частного партнерства осуществляется на основании специальной нормативной правовой базы. Однако среди экономически развитых стран существуют такие, которые вообще не имеют единого закона или свода нормативных правовых актов о государственно-частном партнерстве (например, Великобритания, Нидерланды, США, Канада, Китай). Тем не менее, они обладают расширенным спектром диспозитивных норм права (то есть норм, предоставляющих субъектам права возможность самостоятельно определять объем и характер своих прав и обязанностей), позволяющих эффективно реализовывать проекты государственно-частного партнерства. Более того, в Великобритании на принципах государственно-частного партнерства реализуется около 15 % контрактов между бизнесом и государством [Фадюшин И. С., 2019].

В развитых странах считается, что основу институциональной среды государственно-частного партнерства составляют усилия государственного сектора, направленные на создание условий для развития государственно-частного партнерства. Эти усилия должны сопровождаться формированием экспертного сообщества, формирующего информационное пространство государственно-частного партнерства, которое давало бы общие представления о его сути, формах, механизмах, принципах, моделях финансирования, экономических условиях и т.п. Кроме того, важную роль в успешном опыте формирования институциональной среды государственно-частного партнерства также играют институты гражданского общества. Именно такой подход позволяет выработать достаточную и необходимую нормативно-правовую базу для эффективного функционирования государственно-частного

партнерства [Абдрахманов А. И., 2011; Иванов О.В., 2016; Budäus D., Grüning G., 1997; Marenjak S., Kušljü D., 2009; Fuglie K.O., Toole A.O., 2014].

Рассматривая методологические аспекты формирования институциональной среды государственно-частного партнерства, необходимо вспомнить об основном принципе институциональной экономической теории – методологическом индивидуализме [Udehn L., 2002]. В соответствии с этим принципом все социально-экономические явления (следовательно, и государственно-частное партнерство), а также их структуру и изменения, которые затрагивают их функционирование, можно объяснить с точки зрения взаимодействия отдельных индивидов, их личных целей, интересов, предпочтений и действий.

Координация и коммуникация в рамках отдельно взятого соглашения о государственно-частном партнерстве также осуществляется посредством взаимодействия отдельных индивидов, представляющих либо подотчетное государству учреждение, либо частную компанию. С этой точки зрения государственно-частное партнерство может быть рассмотрено как результат поведения и взаимодействия отдельных индивидов в рамках социально-экономической системы, сформированной под влиянием этого межличностного взаимодействия. Этот подход в общем-то вполне логичен, если вспомнить, что и организации государственного сектора, и частные компании представлены отдельными индивидами, и в рамках государственно-частного партнерства также взаимодействуют отдельные индивиды, а их действия и поведенческие особенности формируют отдельную экономическую систему.

В свою очередь проблемы координации и коммуникации на индивидуальном уровне влияют на систему, ее процессы и результаты. Также необходимо учитывать, что отдельные действия влияют не только на саму систему, но и на институциональную среду этой системы, а действующее лицо в одной организации может оказывать влияние на действия других лиц, которые имеют отношение к другой организации. Таким образом, государственно-частное партнерство можно представить как систему, в которой отдельные

элементы и взаимосвязи будут сформированы на индивидуальном уровне, оказывающие влияние элементы и связи общественного уровня этой системы¹⁸. Такой подход позволяет представить взаимодействие между отдельными индивидами – представителями государства и представителями частного сектора, выделяя основные факторы, которые будут оказывать влияние в отдельную систему государственно-частного партнерства (рисунок 1.4). Эта совокупность факторов может быть представлена на основе обобщения результатов различных исследований факторов и условий формирования институциональной среды государственно-частного партнерства. В рамках такого обобщения можно выделить несколько основных теоретических концепций, формирующих методологическую основу для взаимодействия государства и бизнеса в рамках государственно-частного партнерства: организационные теории, институциональная экономическая теория, теории контрактов и риска, теория финансов (рынка капитала).

Рисунок 1.4 также показывает, что результаты различных институциональных и экономических концепций позволяют выявить те факторы, которые оказывают воздействие на формирование институциональной среды государственно-частного партнерства. Так, традиционные организационные теории, с одной стороны, подчеркивают преимущества специализации, которые возникают в результате разделения труда, с другой стороны, указывают на тот факт, что затраты на координацию структурных подразделений внутри организации, выделенных в результате специализации, приводят к проблеме достижения оптимального положения организации. В таком контексте можно говорить о внутреннем институциональном устройстве государственно-частного партнерства, и тогда

¹⁸ Такой контекст рассмотрения государственно-частного партнерства позволяет рассмотреть ситуации, когда отдельные индивиды (например, мэр, который, чтобы сохранить свою должность, в своей предвыборной компании использует государственно-частное партнерство для победы в выборах), а также отдельные коллективы людей (консультанты, юристы и банки, которые стремятся максимизировать выгоды) будут влиять на систему государственно-частного партнерства, ее функционирование и результаты через их поведение и действия.

оно предстает как система с оптимальной специализацией (разделением труда) между государственным и частным партнерами.



Рисунок 1.4 – Влияние индивидуальных взаимодействий на систему государственно-частного партнерства с позиций методологического индивидуализма (авторская разработка)

В рамках институциональной экономической теории концепции принципал-агента и трансакционных издержек устанавливают в качестве основы координации между представителями государства и частной фирмы доверие, которое заменяет контроль. Доверие позволяет снизить трансакционные издержки, что делает государственно-частное партнерство более эффективным. Доверие также важно и с точки зрения теории контрактов, так как неполные контракты требуют повторных переговоров, что приводит к росту трансакционных издержек. Это означает, что при оценке эффективности

проектов государственно-частного партнерства необходимо учитывать не только производственные затраты, но и транзакционные издержки.

Еще один важный вопрос в рамках институционального подхода – это оппортунистическое поведение во взаимодействии представителей государства и частного сектора в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве [Паникарова С. В., Куклинов М.Л., 2019]. Оппортунизм в данном случае приводит к неэффективному распределению ресурсов и появлению так называемых «издержек взаимодействия» в государственно-частном партнерстве [Куклинов М. Л. Югов В.В., 2020].

Теории контракта и риска исходят из того, что государственно-частное партнерство всегда сопровождается значительным количеством заинтересованных сторон, роль каждой из которых достаточно важна, но у всех этих сторон разные интересы и цели, которые определяют роль каждой стороны в реализации проекта государственно-частного партнерства (таблица 1.1). Поэтому в процессе формирования проекта государственно-частного партнерства необходимо множество коммуникаций, которые позволят согласовать интересы и расставить приоритеты в целях заинтересованных сторон, чтобы достичь согласования единой цели конкретного государственно-частного партнерства. Указанные теории дополняет концепция Р.Э. Фримена, которая стала одним из базовых направлений в современном менеджменте, и объясняющая формирование стратегии отдельной компании с учетом интересов так называемых «стейкхолдеров» или заинтересованных сторон [Freeman R. E., 1994].

Таблица 1.1

Роли различных заинтересованных сторон в государственно-частном партнерстве

Заинтересованная сторона	Роль
Чиновники, ответственные за	• устанавливает цели, выделяет приоритеты государственно-частного партнерства, осуществляет коммуникацию с другими заинтересованными лицами;

принятие решений	<ul style="list-style-type: none"> • согласовывает критерии принятия решений для государственно-частного партнерства; • согласовывает различные варианты развития государственно-частного партнерства и нормативные и регуляторные рамки;
Менеджеры и персонал частных фирм	<ul style="list-style-type: none"> • выявляет потребности и цели фирмы; • обеспечивает фирмы данными; • анализирует корректность формирования финансовой и налоговой отчетности; • идентифицирует конкурентоспособность предприятия; • оценивает компетентностный уровень менеджеров;
Потребители	<ul style="list-style-type: none"> • проявляют способность и готовность к коммуникации, оплачивать потребление общественного блага; • определяют приоритеты, уровень и качество предоставляемых общественных благ; • идентифицируют сильные и слабые стороны в предоставлении услуг;
Инвесторы	<ul style="list-style-type: none"> • обеспечивают обратную связь по поводу реализации государственно-частного партнерства; • следуют правилам и нормам в реализации проекта государственно-частного партнерства; • отвечают на запросы менеджеров фирмы;
Эксперты по стратегическим вопросам	<ul style="list-style-type: none"> • обеспечивают объективную оценку в реализации проекта государственно-частного партнерства; • пересматривают существующую среду и предлагают направления реформирования; • улучшают взаимодействие между заинтересованными лицами

Государственно-частное партнерство должно учитывать интересы всех заинтересованных сторон и реагировать на вызовы внешней среды. Концепция Фримена предполагает, что среда включает в себя группы лиц и отдельных индивидуумов, которые могут влиять на организацию или находятся под ее влиянием. Для государственно-частного партнёрства внешняя среда, интерпретированная в контексте концепции Фримена, формирует риски. Например, нестабильное правительство, отсутствие политической поддержки, дефицит спроса и сильная конкурентная среда могут привести к серьезным проблемам в реализации проекта государственно-частного партнерства.

Существенное число заинтересованных сторон с разными целями и интересами приводит к необходимости появления сложных проектных условий, разработки особых правил финансирования проектов, часто дополнительной документации [Wang H., Xiong W., Wu G., Zhu D., 2018]. В связи с этим особое внимание уделяется влиянию рисков в управлении государственно-частном партнерстве. Считается, что абсолютно все проекты государственно-частного партнерства сопровождаются рисками, поэтому для систематического выявления, анализа и реагирования на риски необходимо управление рисками на протяжении всей продолжительности проекта. Некоторые авторы считают, что государственно-частное партнерство сопровождается большим числом рисков и более высокой степенью рисков в сравнении с другими видами инвестиционных проектов [Bloomfield P., 2006; Carbonara N., Costantino N., Gunnigan, L., Pellegrino R., 2015].

В контексте нашего исследования контракт подразумевает любое соглашение между государственным и частным сектором, которое приводит к возникновению административно-правовых отношений между ними. В таком понимании контракт сам по себе является фактором возникновения риска. С этой точки зрения для исследования вопроса формирования институциональной среды государственно-частного партнерства особую актуальность приобретает теория контрактов, предложенная Б. Холмстрёмом и О. Хартом [Holmström B., Hart O., 1987]. Особенность их подхода связана с выявлением оптимального дизайна контракта и поведением сторон, которые вовлечены в этот контракт.

Б. Холмстрём и О. Харт исходят из предпосылки о рациональности экономических агентов, предполагая, что люди стремятся максимизировать свои собственные выгоды, а не к достижению взаимовыгодных общих результатов (что часто и приводит к появлению оппортунистических вариантов поведения), поэтому при заключении контракта не имеет смысла прописывать в нем все возможные условия его реализации, зависящие от конкретной институциональной среды, а необходимо четко определять процедуру

разрешения споров. Исследования об отсутствии прозрачности и неадекватном распределении рисков в рамках государственно-частного партнерства, которые упомянуты в предыдущем абзаце, по сути являются дополнительным доказательством теории контрактов Б. Холмстрёма и О. Харта. Эти исследования дополняют также и те, которые доказывают, что соглашения в рамках государственно-частного партнерства связаны с оппортунизмом со стороны правительства, частного сектора и третьих лиц, а также сопровождаются моральным риском и неблагоприятным отбором [Pandey S., Cordes J. J., Pandey S. K., Winfrey W. F., 2018].

Неполнота контрактов в рамках государственно-частного партнерства (например, потому что будущие условия институциональной среды могут измениться и не полностью предсказуемы) приводят также к отсутствию четкой спецификации прав собственности. В переговорном процессе при заключении договора в рамках государственно-частного партнерства может быть недостаточная согласованность процесса, которая приведет к возникновению трансакционных издержек, а также может снизить эффективность контракта из-за их появления. Трансакционные издержки могут также возникать по причине асимметричных потоков информации.

Проблеме асимметрии информации, но уже в отношениях между партнерами, уделяет также внимание и теория принципал-агента [Brown T. L., Potoski M., van Slyke D. M., 2006]. Договорные отношения в рамках государственно-частного партнерства можно рассматривать как вариант взаимоотношений между принципалом и агентом. Государственный партнер ставит задачу перед частным произвести и распределить какое-либо общественное благо, и таким образом, действует как принципал. А частная компания, которая выполняет заказ государственного партнера, – это агент. Возникающая в подобной ситуации асимметрия информации между принципалом и агентом приводит к традиционным последствиям, который обычно дает анализ модели принципал-агента: асимметрия информации, имеющая скрытые характеристики и могущая привести к неблагоприятному

отбору, а также скрытые действия и скрытая информация, влекущие за собой моральный риск. Другими словами, модель принципала-агента указывает на высокую вероятность оппортунистического поведения в государственно-частном партнерстве. С позиций этого подхода асимметричность информации необходимо учитывать в процессе взаимодействия государственного и частного секторов, при заключении договора в рамках государственно-частного партнерства, определяя при этом соответствующие стимулы и контролируя агента в соответствии с их проявлениями.

Еще один важный концептуальный подход к исследованию формирования институциональной среды государственно-частного партнерства предлагает теория зависимости организации от ресурсов, поскольку она описывает влияние внешних ресурсов на стратегию и поведение организации [Pfeffer J., Salancik G., 1978]. Применительно к государственно-частному партнерству данная теория имеет особую актуальность, так как привлечение внешних ресурсов имеет для него особое значение, кроме того, этот подход также позволяет идентифицировать ресурсный риск. Доступ к определенным ресурсам может увеличить власть одного партнера над другим, приводя к еще большему асимметричному распределению ролей в государственно-частном партнерстве, но также этот доступ может уменьшить неопределенность внешней среды и зависимость от внешних ресурсов [Hillman A. J., Withers M. C., Collins B. J., 2009; Ткаченко И.Н., Метелева М.А.б 2017].

Таким образом, факторы риска играют важную роль в формировании институциональной среды государственно-частного партнерства и являются взаимосвязанными. Контрактные риски ввиду неполных контрактов занимают ключевую позицию в идентификации рисков государственно-частного партнерства. Но при этом контракты же и представляют собой одно из главных решений проблемы снижения всех остальных рисков, так как дизайн контракта обычно предусматривает, что в нем зафиксированы принципы финансового управления проектом, формирования бюджетной отчетности, особенности обучения персонала, подробные графики работ, контрольные даты или сроки.

Контракты могут способствовать согласованию общих целей проекта, определять стратегию их достижения, также могут определять ответственных за принятия решений.

Однако некоторые исследователи государственно-частного партнерства сомневаются в важности контрактных характеристик для повышения его эффективности и подчеркивают важность других, например, реляционных, характеристик [Klijn, E. H., Teisman, G. R. 2003; Warsen, R., Nederhand, J., Klijn, E.H., Grotenbreg, S., Koppenjan, J., 2018]. Действительно взаимоотношения (коммуникация и доверие) также играют важную роль в успехе реализации проекта государственно-частного партнерства. Представляется, что реалистичным является подход, основанный на необходимости дополнения контрактных отношений координацией взаимоотношений между партнерами, что особенно актуально для государственно-частного партнерства с высокой степенью неопределенности и асимметричной информацией [Caldwell N. D., Roehric J. K., George G., 2017].

Таким образом, государственно-частное партнерство можно описать с позиций различных теоретических подходов. С одной стороны, утверждается, что механизмы государственно-частного партнерства сопровождаются проблемой неполных контрактов, с другой стороны, теория агентских отношений фокусируется на информационной асимметрии между партнерами. Подводя итог, можно сказать, что институциональная экономическая теория не дает четкого ответа на вопрос об эффективности государственно-частного партнерства. Производство и распределение общественных благ через государственно-частное партнерство эффективно только при определенных обстоятельствах, которые формируют его институциональную среду. Институциональные преобразования в конкретной национальной экономике оказывают влияние на характер взаимодействия государства и частного сектора. Институциональные механизмы взаимодействия заинтересованных сторон должны создавать потенциал для формирования не только нормативно-правовой основы для реализации государственно-частного партнерства, но и

механизмы контроля и мониторинга со стороны государственного сектора. В связи с этим возникает вопрос формирования оптимального соотношения различных компонент институциональной среды государственно-частного партнерства и ее эффективности в целом. На государственном секторе лежит ответственная задача поиска сбалансированного механизма координации взаимоотношений между заинтересованными сторонами государственно-частного партнерства посредством формирования должной институциональной среды, направленной на обеспечение как экспертной оценки, так и достижения эффективности проектов, нацеленных на производство и распределение общественных благ. Особенности формирования институциональной среды создают условия для развития различных форм и моделей государственно-частного партнерства.

1.3 Модели и формы государственно-частного партнерства

Методологическая сложность в исследовании государственно-частного партнерства на современном этапе развития экономической науки связаны, прежде всего, с тем, что отсутствует общепринятая классификация видов, форм и моделей государственно-частного партнерства. Более того, нет единого подхода и к определению того, что представляет собой «модель государственно-частного партнерства» и чем она отличается от «типа государственно-частного партнерства». Огромное число исследований посвящено вопросам разделению различных форм реализации государственно-частного партнерства на модели и типы, которые чаще всего выделяются на основе систематизации соответствующего опыта в разных странах [Бабкин И. А., 2016; Житяева Е. С., Гусева М.С., 2016; Исхакова Л. Р., Попова А.В., 2019; Никифоров С. А., 2019; Прядко И. А., Кажу М., 2019; Сабурова А. Н., 2019; Солтангазинов А. Р., Исенова Г. К., Кайдарова Л.К., 2019; Шведкова Т.Ю., 2015]. Чаще всего акцент в таких исследованиях сделан на недостатки и преимущества взаимодействия заинтересованных сторон и согласование их интересов в рамках проектов государственно-частного партнерства. Эти

акценты позволяют выделить различные модели или типы государственно-частного партнерства, которые различаются степенью участия государственного и частного секторов в партнёрстве, а также степенью риска, принимаемого частной стороной.

Указанная методологическая сложность связана, прежде всего, с тем, что интересы заинтересованных сторон в государственно-частном партнерстве, как правило, разнонаправлены. Поэтому выбор конкретных структурных особенностей партнерства, предопределяющих сбалансированное сочетание условий участия государственного и частного секторов в проектах государственно-частного партнерства, их долгосрочный характер приводят к тому, что сложность согласования интересов экономических субъектов принимает многовариантный и комплексный характер в сравнении с более традиционными формами взаимодействия государства и частного сектора. Другими словами, разнонаправленность подходов к выделению различных моделей и типов государственно-частного партнерства определяется сложностью формирования и развития его институциональной среды, а не уникальными особенностями, которыми обладает практически каждый проект государственно-частного партнерства.

Автор настоящего диссертационного исследования исходит из того, что выделение той или иной модели государственно-частного партнерства предполагает описание структуры взаимоотношений между заинтересованными сторонами в государственно-частном партнерстве, которая может сложиться при соблюдении ряда условий, диктующих специфику управления таким партнерством. В свою очередь форма государственно-частного партнерства – это способ организации и взаимодействия между заинтересованными сторонами, которые сложились исходя из конкретной институциональной среды государственно-частного партнерства в данной экономической системе. Специфика формирования институциональной среды рассмотрена в предыдущем параграфе, в котором было показано, что структура этой среды зависит от множества факторов, складывающихся в конкретной

национальной экономике. Поэтому формы государственно-частного партнерства для каждой страны являются, как правило, институционально обусловленными, что приводит к сложности систематизации форм взаимодействия государственного и частного секторов в рамках государственно-частного партнерства. Некоторые авторы даже считают, что колоссальные различия в институциональных структурах разных стран приводят к такой конфигуративной трансформации форм государственно-частного партнерства, что их невозможно обобщить и систематизировать [Солтангазинов А. Р., Исенова Г. К., Кайдарова Л.К., 2019; Шведкова Т. Ю., 2015]

Обобщив огромный массив имеющихся в современной литературе данных о моделях государственно-частного партнерства, автор данного диссертационного исследования пришел к выводу о наличии 21 такой модели¹⁹, основные отличия между которыми основаны на различных распределениях ролей государственного и частного секторов и их взаимодействии в зависимости от той или иной стадии жизненного цикла объекта государственно-частного партнерства, а также исходя из степени распределения ответственности и риска между партнерами [Бабкин И. А., 2016; Житяева Е. С., Гусева М.С., 2016; Исхакова Л. Р., Попова А.В., 2019; Никифоров

¹⁹ В специализированной литературе, посвящённой исследованию различных моделей государственно-частного партнерства, выделяют и другие модели. Однако в данном исследовании автор исходит из вполне определенных понятий модели и формы государственно-частного партнерства, поэтому представляется, что вышеприведенный перечень моделей государственно-частного партнерства является относительно исчерпывающим, а все остальные «модели», представленные в разных источниках, являются, скорее формами и инструментами государственно-частного партнерства. Так, например, в исследовании турецких авторов Nakan İnaç и Cem Çağrı Donmez в качестве одной из базовых моделей государственно-частного партнерства рассматривается секьютеризация активов [İnaç H., Donmez C.Ç., 2018]. Автор же данного диссертационного исследования склоняется к мнению, что секьютеризация активов – это инструмент проектного финансирования государственно-частного партнерства. Примечательно, что указанные авторы «смешивают» секьютеризацию активов и облигационное финансирование, фактически с содержательной точки зрения не проводя между ними различий. В то время как российский исследователь В.А. Кузьмин [Кузьмин В.А., 2015] считает очень важным разделять эти два инструмента проектного финансирования государственно-частного партнерства.

С. А., 2019; Прядко И. А., Кажу М., 2019; Сабурова А. Н., 2019; Солтангазинов А. Р., Исенова Г. К., Кайдарова Л.К., 2019; Шведжова Т.Ю., 2015\$; Mohd-Rahim F.A., Abd-Rahim M.|S., Zainon N., Chuing L. S., Abd-Samad Z. , 2018; Karim N. A., 2011 и др.]. В указанном перечне моделей можно выделить три основные группы.

Первая группа моделей государственно-частного партнёрства включает в себя модели, по поводу которых в литературе существуют спорные мнения относительно того, можно ли эти модели взаимодействия государства и бизнеса отнести к государственно-частному партнерству. Автор данного исследования исходит из того, что эти модели все-таки относятся к государственно-частному партнерству, но являются ограниченными, так как по сути партнерством такое взаимодействие можно назвать лишь условно, так как частная компания выполняет функции исполнителя ремонтных, эксплуатационных, обслуживающих работ, выполнение которых оплачивает по договору государство (чаще всего равными платежами). К ограниченным моделям государственно-частного партнерства по этой же причине относятся и любые контракты на управление (рисунок 1.5).

Модель ГЧП	П	С	Э	О	У	Ф
Ограниченные модели государственно-частного партнерства						
OM						
OMM						
DB (Turkey)						
DBM						
DBO						
Модели государственно-частного партнерства, нацеленные на новый объект						
DBOM						
DBFOM						
DBFM						
DBFOMT						
BOT						
BTO						
BOO						
BOOT						
BBO						
DF						
Модели государственно-частного партнерства, нацеленные на уже существующий объект, его реновацию						

EUL						
LDO						
BDO						
L/A						
S/L						
TEL						

Государственный партнер -



Частный партнер -



Обслуживание – О

Проектирование – П

Строительство – С

Управление – У

Эксплуатация – Э

Финансирование – Ф

Рисунок 1.5 – Матрица распределения ответственности между государственным и частным сектором в разных моделях государственно-частного партнерства (авторская разработка)

К моделям первой группы относятся следующие:

1. OM – Эксплуатация и обслуживание (Operations & Maintenance)²⁰: государственный и частный партнеры заключают контракт о том, что частная компания производит эксплуатацию и обслуживание, а государственный партнер сохраняет право собственности и управления объектом. Текущее техническое обслуживание может принести доход частной стороне за счет дорожных сборов или других сборов, уплачиваемых за счет общественного пользования.

2. OMM – Эксплуатация, обслуживание и управление (Operations, Maintenance & Management): государственный и частный партнеры заключают контракт о том, что частная компания производит эксплуатацию, обслуживание и управление объектом, а государственный партнер сохраняет право собственности на объект.

3. DB или Turkey – Проектирование-строительство (Design-Build): частный партнер на основе соглашения осуществляет для государства проектирование и

²⁰ Ряд исследователей не склонны рассматривать такую модель как ГЧП и называют такие контракты сервисными или контрактами на обслуживание.

строительство определенного объекта, при этом объект принадлежит государственному партнеру, который несет также ответственность за эксплуатацию, обслуживание и управление объектом. Часто эту модель называют «Turkey» или «под ключ». Она является довольно традиционной для взаимодействия государства и бизнеса. Частный подрядчик выбирается чаще всего на торгах и проектирует и строит объект за фиксированную плату, ставку или полную стоимость, что является одним из ключевых критериев при выборе выигравшего предложения. Также частная компания принимает на себя риски, связанные с этапами проектирования и строительства. Масштабы инвестиций частного сектора, как правило, низкие и краткосрочные. В договоренностях такого типа обычно нет сильного стимула для досрочного завершения проекта.

Эта модель также является ограниченной и некоторые исследования ее не относят к государственно-частному партнерству, однако в современных вариантах реализации государственно-частного партнерства она демонстрирует ряд его существенных характеристик: в рамках такого контракта решается общественно-значимая задача, частный сектор заключает контракт для удовлетворения запросов государства и хоть и несущественное, но происходит перераспределение рисков между партнерами²¹.

4. DBM – Проектирование-строительство-обслуживание (Design-Build-Maintain): модель похожа на предыдущую, когда частный партнер на основе соглашения осуществляет для государства проектирование и строительство определенного объекта, при этом объект принадлежит государственному партнеру. Но в этой модели частный партнер также еще и обслуживает объект, а государственный сектор сохраняет ответственность за эксплуатацию и управление объектом.

5. DBO – Проектирование-строительство-эксплуатация (Design-Build-Operate): частный партнер на основе соглашения осуществляет для государства

²¹ Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Организация Объединенных Наций: Нью-Йорк, Женева, 2008. 128 с. (с. 4). [Электронный ресурс]. Доступен по адресу: https://unesce.org/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf

проектирование, строительство и эксплуатацию определенного объекта, при этом объект принадлежит государственному партнеру, который несет также ответственность за обслуживание и управление объектом.

Вторая группа моделей охватывается такие варианты структурного устройства государственно-частного партнерства, при котором соглашение заключается по поводу производства новых активов (строительства нового объекта).

1. DBOM – Проектирование-строительство-эксплуатация-обслуживание (Design-Build-Operate-Maintain): частный партнер выполняет проектирование, строительство, эксплуатационные работы и техническое обслуживание, как правило, на условиях контракта, который финансируется из государственного бюджета. Техническое обслуживание осуществляется по заранее согласованной цене. В такой модели цена на эксплуатацию и техническое обслуживание зависит от производительности и оплачивается отдельно, но тем не менее, у частной компании могут появиться стимулы для снижения качества строительства в целях экономии затрат и увеличения прибыли, поэтому государственный сектор должен тщательно контролировать частного партнера. Риск непредвиденных затрат на техническое обслуживание обычно возлагается на частного партнера на основе заранее проведенной оценки возможных расходов. Но в такой модели основная часть риска высоких расходов на техническое обслуживание, зависящих от качества проектирования и строительства объекта, остается все-таки на государственном партнере.

2. DBFOM – Проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация-обслуживание (Design-Build-Finance-Operate-Maintain): в условиях предыдущей модели DBOM в контракт добавляется условие, в соответствии с которым частный партнер создает объект за счет собственных средств и средств, привлеченных на условиях займа под свой собственный риск.

3. DBFM – Проектирование-строительство-финансирование-обслуживание (Design-Build-Finance-Maintain): вариант предыдущей модели, с

единственным отличием, что эксплуатация не входит в контракт и не передается частному сектору.

4. DBFOMT – Проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация-обслуживание-передача (Design-Build-Finance-Operate-Maintain-Transfer): аналог предыдущей модели за исключением того, что частный сектор владеет объектом до конца контракта. В такой модели по окончании срока контракта право собственности передается государственному сектору.

5. BOT – Строительство-эксплуатация-передача (Build-Operate-Transfer): эта модель применяется обычно для строительства какого-либо отдельного нового объекта, за которое отвечает частная компания. Далее эта частная компания эксплуатирует объект, получая доходы за счет платы взимаемой либо с коммунального предприятия либо с государственного партнера (а не тарифов, взимаемых с потребителей). После окончания срока действия соглашения объект передается в собственность государству²². В странах общего права ряд проектов называется концессиями, например, проекты платных дорог, которые строятся заново и имеют ряд общих черт с BOT.

6. BTO – Строительство-передача-эксплуатация (Build-Transfer-Operate): частная компания отвечает за строительство объекта, который передается государству в собственность сразу же после окончания строительства. После этого государство передает объект в эксплуатацию частной компании. Частная компания может получать доход от эксплуатации объекта, но правом собственности не обладает.

7. BOO – Строительство-владение-эксплуатация (Build-Own-Operate): в данной модели частный сектор строит, владеет и эксплуатирует объект, а также контролирует доходы и расходы, которые генерирует функционирование данного объекта, то есть принимает на себя коммерческие риски. По своей экономической сущности данная модель схожа с приватизацией, так как по

²² В исследованиях, посвященных классификации моделей и форм государственно-частного партнерства модели BOT и BTO рассматривает как наиболее распространенный вариант классической концессии [Бабкин И. А., 2016].

завершению срока действия соглашения объект остаётся в собственности частного партнера.

8. BOOT – Строительство-владение-эксплуатация-передача (Build-Own-Operate-Transfer): частный партнер строит объект, после строительства эксплуатирует. После завершения контракта право собственности переходит государству²³.

9. BBO – Покупка-строительство-эксплуатация (Buy-Build-Operate): эта модель применяется в случае, когда необходимо восстановить или расширить уже имеющийся объект, и государство в такой ситуации объект продает частному сектору, которые на условиях соглашения осуществляет все необходимые строительные усовершенствования и дальнейшую эксплуатацию объекта.

15. DF – Девелоперское финансирование (Developer Finance): модель государственно-частного партнерства с привлечением девелоперских (проектных, конструкторских, строительных и др.) компаний, которые предоставляют финансовые гарантии, зачастую ограничивая их размером своего участия в общем капитале проекта. Модель предполагает, что частный партнер производит комплекс действий по строительству и развитию объекта.

Третья группа моделей охватывает такие варианты соглашений государственно-частного партнерства, которые нацелены на реконструкцию и модернизацию существующих объектов, находящихся в государственной собственности.

1. EUL – аренда с расширенными возможностями использования (Enhanced Use Leasing): вариант государственно-частного партнерства, при котором объект, находящийся в государственной собственности, строится или модернизируется, при этом частная компания может сдавать в аренду недоиспользуемое имущество с уплатой арендной платы частным партнером в

²³ В ряде стран используется модель «обратного» BOOT, при которой строительство объекта и его финансирование осуществляются за счет государства [Солтангазинов А. Р., Исенова Г. К., Кайдарова Л.К., 2019].

виде наличных средств или услуг в натуральной форме. Получив земельный участок в аренду (срок может варьироваться в зависимости конкретных условий), частная компания может улучшить объект, который может быть сдан в аренду по рыночной арендной плате любым заинтересованным арендаторам. Государственный сектор сохраняет контроль над арендуемым имуществом, частная компания сохраняет только право аренды. В тех странах, где используется данная модель, обязательным условием ее применения является требование, что объект должен быть не востребованным до заключения такого договора, и подобная модель является возможностью его развития.

2. LDO – Аренда-разработка-эксплуатация (Lease-Develop-Operate): в такой модели государство предоставляет право финансировать и строить проект, который затем сдается в аренду правительству на согласованный срок и за определенную плату. Строительство объекта обычно в такой модели осуществляется за счет государственного финансирования, а частная компания заключает отдельный договор на эксплуатацию и техническое обслуживание. Государство или организация государственного сектора сохраняет право собственности на вновь созданный объект и получает платежи в соответствии с договором аренды с частным партнером. Частный сектор инвестирует в проект до тех пор, пока не получит заранее оговоренную соглашением суммарную величину дохода. Этот подход чаще всего применяется при развитии аэропортовой инфраструктуры.

3. BDO – Строительство-разработка-эксплуатация (Build-Develop-Operate): частная компания приобретает общественный объект, ремонтирует его за счет собственных средств, а затем эксплуатирует его по государственному контракту.

4. L/A – Аренда / Аффермаж (Lease/Affermage): модель предполагает передачу объекта государством в аренду частной фирме, то есть во временное пользование и за определенную плату. Частная компания должна эксплуатировать и обеспечивать техническое обслуживание объекта в соответствии с определенными условиями, включая усовершенствования или

реконструкцию объекта. В случае аренды по окончании срока договора объект в обязательном порядке возвращается собственнику, то есть государству.

Частным случаем модели аренды является аффермаж – модель государственно-частного партнерства, которая была создана с учетом возможностей аренды объектов инфраструктуры в соответствии с особенностями французского законодательства. Частный сектор в этом варианте аренды также отвечает на эксплуатацию и обслуживание, но не берет на себя финансирование инвестиций.

В соглашениях аренды часть выручки направляется государственному партнеру как владельцу объекта в качестве арендной платы, а оставшаяся часть остается у частного партнера, в случае аффермажа частная компания часть сборов, взимаемых с потребителей за предоставление общественного блага, удерживает в пользу государства (комиссия «из квитанций» – *prix du fermier*), этот дополнительный сбор государство направляет на финансирование инвестиций в данный объект²⁴. Частная компания в такой модели обычно несет большой операционный риск и стремится нанимать персонал напрямую.

В случае аренды арендная плата государственному партнеру, как правило, является фиксированной, независимо от величины общих тарифных поступлений. В случае аффермажа частный партнер получает гарантию своего вознаграждения (при условии, что *prix du fermier* достаточны для его покрытия), и именно государство берет на себя риск по остальным поступлениям, полученным от потребителей, покрывая свои инвестиционные обязательства. Государственный партнер остается ответственным за финансирование и

²⁴ В исследованиях, посвященных аффермажным соглашениям, нет однозначного мнения относительно того, кто именно – частный сектор или государственный – ответственен за финансирование капиталовложений в объект [Булгакова К. Р., 2016; Воробьев П. Е., Малашенко А.В., Малашенко Е.В., 2018; Ходырев А.А., 2013]. По мнению автора данного диссертационного исследования, данная неоднозначность связана с тем, что главной особенностью аффермажа как модели государственно-частного партнерства является тот факт, что эти средства собирает и аккумулирует частный сектор (по требованию государства), а использует для финансирования инвестиций государство.

управление инвестициями в объект, которые должны поступать, по крайней мере частично, за счет *prix du fermier*.

Частная компания – арендатор нуждается в таких соглашениях государственно-частного партнерства в гарантиях относительно уровней тарифов и возможностей их увеличения в течение срока аренды, а также механизма компенсации / пересмотра, если уровни тарифов не соответствуют прогнозным значениям.

5. S/L – Продажа / обратная аренда (Sale/Leaseback): в рамках этой модели государственный партнер продает чаще всего устаревший объект, находящийся у него в собственности, сохраняя при этом право владения и полного использования объекта. Этот вариант также дает государственному партнеру возможность отремонтировать старый объект и распределить затраты на строительство в течение времени. Модель государственно-частного партнерства, которая дает большие преимущества государству в условиях дефицита финансовых ресурсов и представляет собой своеобразную альтернативу повышению налогов как средству получения дохода в государственный бюджет.

6. TEL – Аренда без налогов (Tax-Exempt Lease): разновидность модели аренды, при котором частному партнеру предоставляются налоговые льготы.

Рассмотренным моделям государственно-частного партнерства соответствуют различные формы, то есть варианты реализации указанных моделей на практике. Учитывая огромное разнообразие форм (как и моделей) государственно-частного партнерства, в данном исследовании целесообразно выделить следующие:

- государственные контракты относительно каких-либо элементов производства и распределения общественного блага;
- соглашения аренды/лизинга: передача объекта частному сектору во временное пользование за определенную заранее оговоренную плату;
- концессионные соглашения: частные партнер берет на себя обязательство произвести или реконструировать объект, право собственности на

который принадлежит государству; государство взамен обязуется предоставить частному партнеру возможность владения и эксплуатации объекта;

- совместное предприятие (предприятие на основе совместной собственности государственного и частного партнеров, совместного управления, совместного распределения рисков и убытков) или компания специального назначения²⁵ (компания, созданная для снижения риска участников государственно-частного партнерства на основе передачи активов, обязательств, прав для реализации проекта);
- контракт жизненного цикла: государственный сектор с помощью конкурса заключает соглашение с частной фирмой на проектирование, строительство и дальнейшую эксплуатацию объекта.

Существует значительное число подходов к выделению форм государственно-частного партнерства. Так, например, в исследовании А.Р. Солтангазинова и соавторов выделяется такая форма как «модель законодательного структурирования проектов» [Солтангазинов А. Р., Исенова Г. К., Кайдарова Л.К., 2019], которая делится «на контрактную и институциональную форму» государственно-частного партнерства. Автору данного исследования представляется, что такое смешение терминов «модель» и «форма» вносит некоторую путаницу²⁶ в систематизацию моделей и форм государственно-частного партнерства и следуя подходу к трактовке модели формы, принятому в данном исследовании, формы партнерства выделяются исходя из степени участия государства в нем. Так, в контрактной форме степень участия государства является минимальной и по сути в рамках этой форму государство просто на основе контракта дает частной компании задание,

²⁵ SPV – Special Purpose Vehicle – компания специального назначения (проектная компания), которая создается путем передачи активов, обязательств и прав, для реализации проекта или достижения определённых целей.

²⁶ Сложности подобной систематизации отмечают в большинстве исследований форм, моделей и типов государственно-частного партнерства [см., например; Резниченко Н. В., 2010; Шведкова Т.Ю., 2015 и др.].

которая выступает подрядчиком. А институциональная форма находится на другом полюсе этого измерения и представляет собой форму партнерства с максимальным участием государства (создание совместного предприятия). Другими словами, исходя из сущности каждой из выделенных автором данного исследования форм государственно-частного партнерства их можно упорядочить по степени участия государства в каждой из этих форм (рисунок 1.6).



Рисунок 1.6 Степень участия государства в зависимости от формы государственно-частного партнерства (авторская разработка)

Каждой из представленных форм государственно-частного партнерства можно сопоставить наиболее часто встречающуюся модель. Как правило, такой форме как государственные контракты в наибольшей степени по своей структуре соответствуют ограниченные модели государственно-частного партнерства (таблица 1.2). Все эти модели объединяют такие особенности, как передача государством объекта для реализации отдельных функций (например, это может быть сервисный контракт на обслуживание и эксплуатацию данного объекта). Как правило, для этой формы характерны среднесрочные соглашения (5-7-10 лет), а партнеры имеют разнонаправленные цели (государство решает общественную задачу в соответствии со своими основными функциями, частная компания максимизирует прибыль). В свою очередь такая форма как «аренда/лизинг» представляет собой промежуточный вариант между контрактной формой и концессиями: частный сектор на основе договора аренды или лизинга должен выполнить ряд задач, поставленных перед ним

государством по обслуживанию, управлению или модернизации объекта, но при этом частная фирма может заключить договор субконтракта с другой частной фирмой. Концессионные соглашения в большинстве стран мира занимают большую долю во взаимодействии государства и бизнеса и главная особенность всех моделей, которые соответствуют этой форме, – это передача частной компании различных видов деятельности (строительство, эксплуатация, обслуживание, управление).

Таблица 1.2

Соответствие форм и моделей государственно-частного партнерства²⁷

<i>Форма ГЧП</i>	<i>Модель ГЧП</i>	<i>Основные особенности формы ГЧП</i>
Государственные контракты	OM, OMM, DB (Turkey), DF	<ul style="list-style-type: none"> • передача объекта частному сектору для реализации отдельных функций; • отсутствуют общие цели у партнеров; • издержки и риски несет государство; • частный сектор получает долю прибыли по договору
Аренда/лизинг	EUL, LDO, L/A, S/L, TEL	<ul style="list-style-type: none"> • объект остается в собственности государства; • за финансирование отвечает государство; • чаще всего возврат объекта после истечения срока; • государство получает плату за пользование объектом частным сектором
Концессионные соглашения	BOT, BTO, BOO, BOOT, BBO	<ul style="list-style-type: none"> • частная компания несет крупные инвестиционные обязательства; • объект – в собственности государства; • государство передает частному сектору право владения и пользования на срок соглашения; • частный сектор использует объект во время срока действия соглашения для возмещения инвестиционных затрат и извлечения прибыли
Совместное предприятие	DBOM, DBFOM, DBFM, DBFOMT	<ul style="list-style-type: none"> • актуально в случае совместного владения и управления активами, и когда необходимы: гибкая структура управления, распределение рисков, повышение эффективности использования активов (инфраструктуры) или улучшение качества общественных услуг; • наличие у партнеров общих долгосрочных целей обязательно (распределение рисков и выгод); • оптимизация налоговых обязательств и рост эффективности государственно-частного партнерства

²⁷ Составлено автором на основе собственных классификаций моделей и форм государственно-частного партнерства.

Контракт жизненного цикла	DBOM, DBFOM, DBFM, DBFOMT, DBO, DBM, BDO	<ul style="list-style-type: none"> • охватывает большую часть этапов жизненного цикла объекта; • инвестиции привлекаются частным партнером; • частный партнер самостоятельно принимает проектные и конструкционные решения; • платежи за обслуживание гарантированы государством на протяжении всего срока действия соглашения; • соглашение не предусматривает платы за использование объекта; • права собственности на объект могут принадлежать как государству, так и частной компании; • государственный партнер осуществляет платежи только с момента начала эксплуатации и равными долями на протяжении всего срока эксплуатации
---------------------------------	---	--

В такой форме партнерства как концессионные соглашения платежи могут осуществляться в обоих направлениях: частная компания (концессионер) платит государству за право концессии, а государство может оплачивать концессионеру за выполнение конкретных условий соглашения. Обычно такие платежи со стороны государства необходимы тогда, когда нужно сделать проекты коммерчески жизнеспособными и/или снизить уровень коммерческого риска, принимаемого на себя частным сектором, особенно в первые годы программы ГЧП в той стране, где частный сектор может не иметь достаточного доверия со стороны общества (таблица 1.2). Особенностью концессии является то, что средние сроки составляют от 10 до 50 лет.

Формирование совместных предприятий может охватывать различные модели государственно-частного партнерства, для которых в общем-то могут быть выбраны и другие формы, но совместные предприятия важны тогда, когда государство выступает в качестве основного регулятора во всех процессах и видах деятельности (что актуально, например, для военно-промышленного комплекса), независимо от того обычное ли это совместное предприятие или компания специального назначения (SPV).

Контракты жизненного цикла преимущественно определяют роль государства на уровне комплексного управления проектом. Эффективность проекта в такой форме во многом зависит от эффективности управления всем

жизненным циклом, что находит свое отражение в надзоре, делегировании полномочий, сотрудничестве, ведении переговоров и руководстве частным сектором для обеспечения наилучшего соотношения цены и качества на протяжении всего жизненного цикла проекта.

Таким образом, проведенные обобщение, систематизация и анализ моделей и форм государственно-частного партнерства демонстрируют значительное разнообразие возможных и реализуемых на практике вариантов взаимодействия государственного и частного секторов в целях реализации общественно-значимых целей. Анализ каждой из трех групп моделей, которые выделены в данном исследовании, – ограниченные модели государственно-частного партнерства, модели государственно-частного партнерства, нацеленные на новый объект, и модели, нацеленные на уже существующий объект, его модернизацию, – показывают, что более глубокое развитие и эволюция взаимодействия государства и бизнеса демонстрируют возрастающую заинтересованность государства в передаче все большего числа функций и видов деятельности частному сектору.

Выбор той или иной модели государственно-частного партнерства зависит, прежде всего, от того, каким видит государство предполагаемый результат проекта, а также от того, каковы возможности частного сектора в достижении этого результата, требуемого государством в рамках соглашения о партнерстве. Важными критериями при выборе модели должны являться конкретные виды ответственности, затрат и рисков, которые государство планирует передать частной компании.

Анализ особенностей различных форм государственно-частного партнерства показывает, что само по себе указанной партнерство по своей сути является важным и закономерным этапом эволюции взаимодействия государства и бизнеса, аккумулируя все преимущества государственных закупок, но при этом создавая возможности для общества в повышении эффективности и качества общественных благ. Для государства же появилась важная возможность дополнительного аккумулирования финансовых ресурсов,

возможность снижать первоначальные затраты при реализации проектов, нацеленных на производство и распределение общественных благ. По своей сути именно государственно-частное партнерство позволило уточнить механизм взаимодействия государства и бизнеса, перейдя от правила выдвижения условий (как, например, в государственных закупках) к правилу детализации конечного результата, который должен быть получен по завершению проекта.

Глава 2. Институциональные факторы развития и реализации государственно-частного партнерства в России в зависимости от его форм

2.1 Системные основы формирования институциональных условий государственно-частного партнерства в России

Создание институциональной среды для реализации проектов частного партнерства в Российской Федерации является одной из актуальных и признанных проблем в нашей стране. Так, исследователь Г.А. Борщевский эмпирически доказывает на примере г. Москвы и Ямало-ненецкого автономного округа, что формирование институциональной среды является первичным по отношению к реализации партнерских проектов, а также является ключевым фактором инфраструктурного развития [Борщевский А.Г., 2019]. По мнению целого ряда российских исследователей, ключевую роль в формировании институциональной среды в современной России играет именно нормативно-правовая база [Баженов А.В., 2014; Васильчиков А.В., 2019 и др.], хотя по мнению автора данного исследования, институциональная среда должна рассматриваться в более широком контексте, который был описан в предыдущей главе. Есть в российских исследованиях и мнение о том, что законодательные нововведения становятся институциональными ограничениями для успешной реализации проектов государственно-частного партнерства [Нефедкин В. И., Фадеева О.П., 2020].

Формирование системы государственно-частного партнерства в России уходит корнями в 80-е года XX века, когда еще в СССР в 1989 г. появился закон «О кооперации», который привел к появлению первых организационных форм выстраивания отношений государственного и частного секторов с пока еще незначительными элементами партнерства в 1990-1991 годах. Далее в условиях полного отсутствия институциональной среды или при наличии ее элементов, но их фактическом бездействии, взаимодействие государство и бизнеса в основном проявлялось в приватизации собственности, а также в формировании так называемых финансово-промышленных групп, которые стали по

выражению Е.Т. Гайдара для промышленности (прежде всего, сырьевой направленности) «патронажем от государства и частного сектора в лице коммерческих банков» [Гайдар Е.Т., 2005, с. 476].

Принято считать, что в России первым проектом, приближенным по своей сути к государственно-частному партнерству, стало совместное предприятие, созданное в 1998 году на 12,5 лет, учредителями которого являются немецкая компания SHW Holter и «Мосводоканал». Проект был нацелен на строительство и эксплуатацию новой станции аэрации в Южном Бутово г. Москвы. В течение указанных 12,5 лет это совместное предприятие было собственником станции и получало доход от ее использования. После истечения этого срока станция была передана в собственность субъекта Федерации (г. Москвы). Таким образом, первый реализованный в России проект государственно-частного партнерства соответствует модели ВООТ (см. предыдущую главу), которая как раз и является наиболее подходящим вариантом в случае реализации долгосрочных и дорогостоящих проектов.

Первые годы XXI века для России ознаменовались различными институтами развития, которые позволили государству инициировать внедрение новых форм взаимодействия партнеров со стороны государства и частного сектора: появились концессии, совместные предприятия лизинговые контракты и т.п.). Однако непосредственно государственно-частное партнерство получило официальный статус в 2004 году, в течение которого произошло 3 ключевых события, давшие импульс для его развития:

- в Постановлении Правительства от 28 июля 2004 года «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2008 года», в разделе, посвященном приоритетным направлениям макроэкономической политики, встречается первое упоминание термина «государственно-частное партнерство» в развернутом виде (целый абзац);
- в Государственной Думе был подписан, наконец, закон «О концессиях», ожидавший своей очереди 12 лет;

- Правительством РФ было принято решение о формировании государственного инвестиционного фонда, размер которого в 2004 году составил 70 млрд. руб., предназначенного именно для государственного финансирования проектов государственно-частного партнёрства.

Принято считать, что 2004 год стал знаковым для развития рынка проектов, и учет всех данных, описывающих его динамику, масштабы и тенденции в России, осуществляется чаще всего именно с 2004 г. (например, по данным Единой информационной системы государственно-частного партнерства (www.pppri.ru)). Указанные динамика и масштабы в России за период 2004-2020 гг. показывают неуклонный рост количества проектов и объемов инвестиций (расходных обязательств частной и государственной сторон) на этапе создания проекта за период с 2004 по 2016 год, и постепенное снижение указанных параметров с 2017 по 2020 год (см. рисунок 2.1). По данным этой системы в России по состоянию на июнь 2021 г. зарегистрировано 3530 реализуемых проектов ГЧП, из них 8,95% приходится на проекты регионального уровня, общий объем частных инвестиций в которые составляет 32,44% от общего объема чистых частных инвестиций в такие проекты в общероссийском измерении. Весьма незначительно число проектов федерального уровня – лишь 0,06% от общероссийского количества проектов (или 0,32% частных инвестиций), и самое большое число проектов приходится на муниципальный уровень – 90,99%, но при этом объем частных инвестиций в проекты муниципального уровня составляет лишь 67,24%²⁸.

²⁸ Рассчитано автором по данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра». Расчеты производились по состоянию базы на июнь 2021 г. Ресурс доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/>

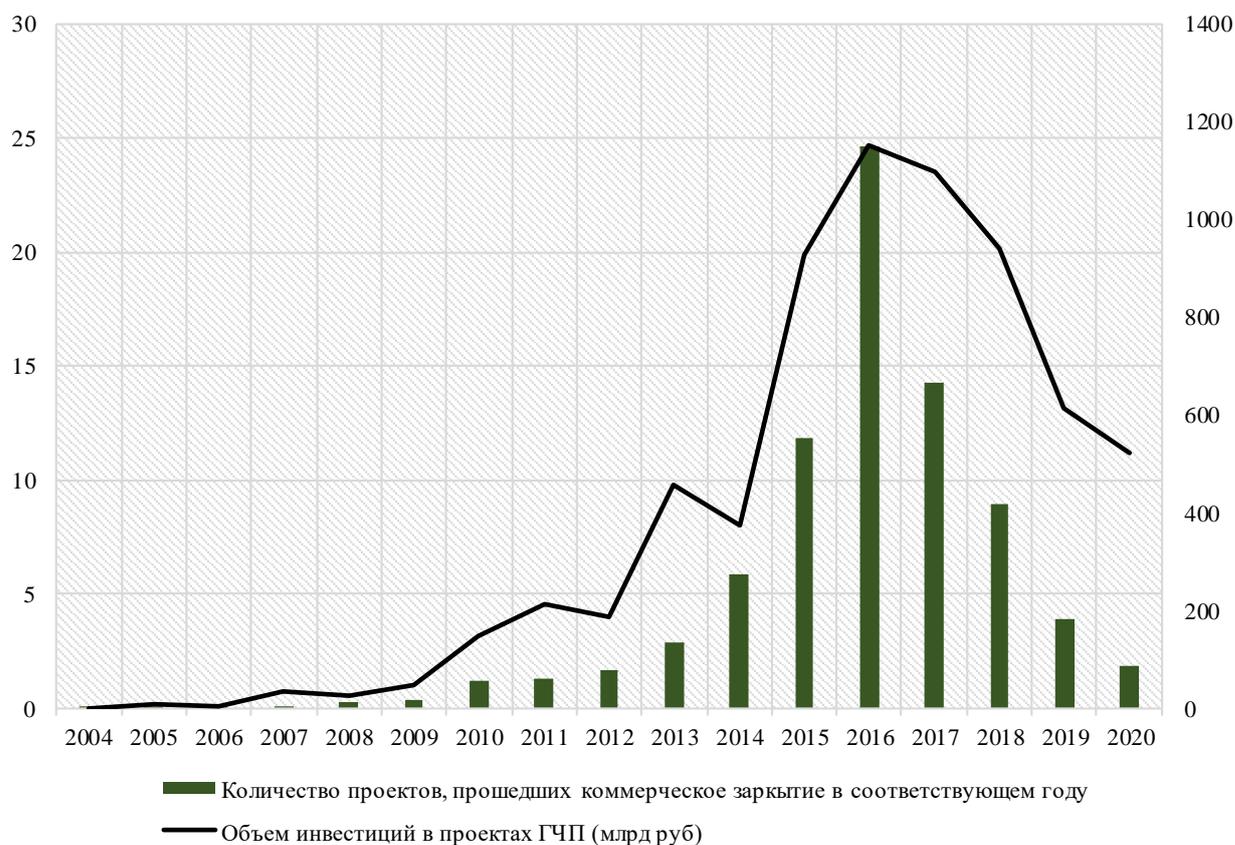


Рисунок 2.1 – Изменение количества проектов и объема инвестиций в проекты государственно-частного партнерства в России за период 2004-2020 гг.

Особую роль в формировании институциональных условий для развития взаимодействия партнёрства со стороны государства и бизнеса в России сыграло совершенствование нормативной правовой базы. Этот процесс продолжается до сих пор и проходит на двух уровнях правового регулирования – федеральном и региональном.

Федеральный уровень

Правовое регулирование на федеральном уровне формирует единую терминологию в данной сфере, определяет полномочия сторон при реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, в том числе по контролю за деятельностью частного партнера в отношении соблюдения им условий соглашения, устанавливает гарантии прав и законных интересов частных партнеров и кредиторов.

До 2016 года достаточные условия для реализации инвестиционных вложений в долгосрочные инфраструктурные проекты с распределением рисков и привлечением частных инвестиций и компетенций практически отсутствовали в имеющихся на тот период нормативно-правовых актах. С 1 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁹ (далее – 224-ФЗ). Закон определяет основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой проектов государственно-частного партнерства, заключением, исполнением, прекращением соглашений, в том числе соответствующие полномочия органов власти или самоуправления, устанавливает гарантии прав и интересов участников проектов. Кроме того, 224-ФЗ направлен, в частности, на снятие ограничений и расширение возможных форм реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства.

Основные положения 224-ФЗ предполагают, что порядок заключения соглашений о государственно-частном партнерстве должен носить исключительно конкурсный характер. Все данные о проектах должны быть размещены в открытом доступе на официальных сайтах представляющих государственный сектор участников и на официальном сайте, где проводятся торги. В статье 7 Закона определены объекты соглашений, к числу которых относятся различные категории объектов преимущественно социальной инфраструктуры.

Второй важный закон, регулирующий правоотношения в рамках партнерства между государством и частным сектором, – это федеральный закон

²⁹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ: [принят Государственной думой 01 июля 2015 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.-правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»³⁰ (далее – 115-ФЗ). Появление этого закона дополнило образование Инвестиционного фонда Российской Федерации и реформирование законодательных основ регионального уровня. Были также запущены механизмы инвестиционной поддержки с государственными гарантиями вложенных средств. Первое место по количеству реализованных проектов в России долгое время занимал Санкт-Петербург (где региональный закон был принят в 2006 году), в котором реализовывалось наибольшее количество проектов как в транспортной, так и в социальной сфере.

Концессии до 2016 года нельзя было отнести к часто используемой форме государственно-частного партнерства, однако в последние пять лет стали наиболее широко распространенной формой: на муниципальном уровне их доля составляет 84% от количества всех инфраструктурных проектов, на региональном – 40%, на федеральном – 60%³¹. Такое широкое распространение именно концессионных соглашений связано с их долгосрочным характером (25-49 лет), что дает возможность придать стратегический характер партнерству. Кроме того, в концессионных соглашениях у частного сектора есть относительно большая свобода в принятии управленческих и экономических решений.

В 2013 году появился федеральный закон №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³² (далее – 44-ФЗ), который еще больше расширил перечень возможных для реализации форм государственно-частного

³⁰ О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ: [принят Государственной думой 06 июля 2005 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.-правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

³¹ Рассчитано автором по данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра». Расчеты производились по состоянию базы на июнь 2021 г. Ресурс доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/>

³² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ [принят Государственной думой 22 марта 2013 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.-правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

партнерства на практике. Так, например, благодаря этому закону в отечественной практике появилось понятие контракта жизненного цикла. Обобщение моделей государственно-частного партнерства, проводимое в первой главе автором исследования, показало, что контракт жизненного цикла является одним из наиболее эффективных способов реализации проектов государственно-частного партнерства. Согласно условиям такого контракта частный партнер – исполнитель инфраструктурного проекта – за свой счет и с использованием собственных материалов возводит объект и эксплуатирует его в течение всего расчетного срока жизненного цикла, осуществляя ремонт, уход и техническое обслуживание, в то время как публичный партнер оплачивает за счет бюджета соответствующего уровня услуги по предоставлению объекта в общественное пользование (например, предоставление в общее пользование бесплатных автодорог), либо публичные услуги, оказываемые с помощью такого объекта (обучение в школе, вузе; лечение в медицинском учреждении).

Уровень субъектов Российской Федерации

После принятия в 2016 году федерального закона № 224-ФЗ региональные законы и муниципальные нормативно-правовые акты о партнерстве государства и бизнеса должны быть пересмотрены и приведены в соответствие с основными положениями 224-ФЗ до 1 января 2025 года. А до указанной даты региональные и муниципальные правовые акты могут применяться в той части, в которой они не противоречат нормам федерального законодательства. Ряд регионов уже предприняли попытку доработать свою нормативную базу. Но тем не менее, для регионального законодательства по-прежнему присущ целый ряд недостатков:

- отсутствие нормативно закреплённых возможностей для реализации инфраструктурных проектов в соответствии со значительным разнообразием моделей взаимодействия государства и бизнеса, которые распространены в мировой практике;

- наличие рисков противоречия с федеральным законодательством;

- формируемая региональная нормативная база зачастую не учитывает опыт практической реализации проектов государственно-частного партнерства в других регионах, а также те сложности, которые возникают у других регионов в использовании имеющейся нормативной базы.

Важным элементом институциональной среды государственно-частного партнерства в России являются институты его развития, к числу которых относятся государственные институты развития, различные инвестиционные фонды, крупные российские банки, технологические платформы, технопарки и т.п. К институтам развития, по мнению автора данного исследования, относятся все специализированные компании (организации), деятельность которых направлена на развитие взаимодействия государственного и частного секторов в процессе решения общественно значимых задач.

В 2005 года Правительством РФ был учрежден Инвестиционный фонд, основная задача которого заключалась в формировании источников финансирования государственно-частного партнерства³³. Также по замыслу правительства, он должен был стать катализатором в привлечении частных инвестиций.

Для получения поддержки из Инвестиционного фонда, проект должен был направлен на решение какой-либо важной общественной проблемы, решение которой государство считает приоритетным на текущий момент, также проект должен характеризоваться отрицательной чистой приведенной стоимостью (NPV). Последняя характеристика означает, что рыночные механизмы не способны привести доходность проекта в соответствие со стоимостью капитала, что и влечет за собой необходимость государственного вмешательства в форме финансовой поддержки в таких проектах. Но при этом проект должен приносить экономическую прибыль, при условии, что

³³ Об инвестиционном фонде Российской Федерации: Постановление Правительства от 23 ноября 2005 года N 694: [утратило силу на основании постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года N 134] (с изменениями на 31 октября 2007 года). – Доступ из справ.-правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

поддержка со стороны государства предоставляется (создавая положительную NPV).

При этом процедура согласования заявки в этом фонде, основываясь на совместной оценке инвестиционных экспертов из государственных министерств и ведомств, а также из привлеченных консультантов частного сектора, была весьма сложной с административной точки зрения. В 2017 году Инвестиционный фонд был упразднен, что было связано с его очевидной неэффективностью в развитии именно механизмов государственно-частного партнерства. Так из сути этого понятия, рассмотренного в предыдущей главе диссертационного исследования, следует, что такой механизм должен содействовать привлечению частных инвестиций при организации и реализации проектов, направленных на решение государством общественно значимых проблем, поэтому создание Инвестиционного фонда РФ как основного источника распределения государственных инвестиций при реализации проектов государственно-частного партнерства, привело к появлению институциональных ловушек в его функционировании, а именно к появлению устойчивых неэффективных норм, связанных с согласованием таких проектов, отсутствием прозрачности бюрократических процедур, четких и ясных механизмов контроля за выполнением обязательств по контракту частным партнером при значительных затратах со стороны государственного сектора. Функционирование Инвестиционного фонда РФ также вызывало сомнения у экспертов в целесообразности государственного финансирования целого ряда реализуемых при его участии проектов [см., напр.: Митрофанова И. В., Сизов Ю.И., 2009].

С 2007 года в соответствии с Федеральным законом от 17 мая 2007 г. N 82-ФЗ "О банке развития" был учреждён «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (ВЭБ.РФ), считающийся исторически одним из ключевых институтов развития партнерства государства и бизнеса в нашей стране [см., напр.: Манько Н. Н., 2012]. Он представляет собой государственную корпорацию, то есть банковское учреждение, полностью

принадлежащее российскому государству (на основе владения 100% акций)³⁴. Основная задача «Внешэкономбанка», по задумке Правительства Российской Федерации, которая была возложена на него, – стимулирование инвестиционной активности, содействие и поддержка развития инфраструктуры в стране в целом, а также участие в финансировании или иная поддержка проектов, основанных на партнёрстве между государственным и частным секторами.

«Внешэкономбанк» рассматривается как один из институтов, который играет ключевую роль в развитии государственно-частного партнерства на всех его этапах в России, и ответственен в том числе за изучение, стандартизацию и продвижение практики государственно-частного партнерства в России. «Внешэкономбанк», по мнению многих исследователей, является одним из крупнейших в России национальным институтом развития [Пилипенко И. В., 2020].

Основной целью «Внешэкономбанка» является поддержание экономического развития России посредством финансирования стратегически значимых для ее экономики проектов, а утвержденная для него бизнес-модель предусматривает приоритетное финансирование проектов, направленных на развитие инфраструктуры, городской экономики и тех отраслей промышленности, которые характеризуются высокой добавленной стоимостью³⁵.

С 2009 года в России функционирует Национальный Центр государственно-частного партнерства, который осуществляет системную деятельность по формированию условий для реализации инфраструктурных

34 См. подробнее: О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»: Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ: [принят Государственной думой 20 апреля 2007 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.- правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

35 Годовой отчет ВЭБ РФ (Утвержден наблюдательным советом государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» (протокол от 25 декабря 2020 г. № 13). [Электронный ресурс]. Доступен по адресу: <https://veb.ru/investoram/otchetnost/godovyue-otchet/>

проектов на основе государственно-частного партнерства³⁶. С 2019 года Национальный Центр государственно-частного партнерства в России ввел в действие цифровую платформу «Росинфра», которая в настоящее время выполняет функцию содействия в подготовке и поддержки реализации инфраструктурных проектов, реализация которых базируется на партнерстве государственного и частного секторов. Платформа создана для акселерации подготовки и повышения качества инвестиционных инициатив. Каждый субъект Российской Федерации, может разместить свои инвестиционные предложения для поиска частного партнера, а также получить экспертную оценку своих предложений. Появление «Росинфра» явилось важным этапом цифровизации отдельных элементов институциональной среды государственно-частного партнерства в России. Платформа включает в себя следующие ключевые сервисы:

- «База проектов» включает в себя всю основную информацию о проектах (его участники, описание, финансовая структура проекта, объекты, правовая структура проекта);
- «Инвестиционные предложения» содержит данные о проектах государственно-частного партнерства, которые находятся на этапе планирования, здесь также приводится описание потенциальных объектов для проектов, перечень различных инвестиционных площадок и ссылки на официальные страницы партнеров от государственного сектора;
- «Аналитический центр» аккумулирует ссылки на все актуальные публикации в сфере государственно-частного партнерства, а также содержит исследовательскую информацию о финансировании инфраструктурных проектов в России и в других странах мира, данные российских национальных проектов, базу решений Федеральной антимонопольной службы и судебных органов с оценками эффектов, которые эти решения оказали в итоге на рынок.

³⁶ См. подробнее официальный сайт: <https://pppcenter.ru/o-tsentre/>

Важным элементом институциональной среды является также ее формирование в отдельных регионах. Для тех регионов, в которых она находится на более высоком уровне развития, характерно наличие специализированных органов, ответственных за содействие государственно-частному партнерству, или в каких-то случаях образование специализированных структурных подразделений, отвечающих за реализацию таких проектов, а также наличие высококвалифицированных кадров в этих органах и структурах, имеющих профильное образование в данной области. В ряде субъектов РФ присутствуют цифровые ресурсы регионального значения для развития государственно-частного партнерства.

Несмотря на то, что в целом можно констатировать наличие сформированной и относительно эффективной институциональной среды государственно-частного партнерства в России, ей тем не менее присущи недостатки. В частности, с институциональной точки зрения к их числу относятся низкий уровень прозрачности законодательной базы и недостаточная эффективность организации закупочных процессов для привлечения к торгам высококвалифицированных частных инвесторов с качественно подготовленной документацией по проекту. Еще одним важным институциональным ограничением является ограничение возможностей концессионера предоставить обеспечение в отношении активов, на которые направлен проект, или прав по концессионному соглашению. В соответствии с Федеральным законом о концессиях сторонам не разрешается передавать в залог актив (статья 3, пункт 6) или права по концессионному соглашению (статья 5, пункт 2), при этом уступка обеспечения таких прав определена периодом после завершения строительства актива.

Хотя в России доступны альтернативные инструменты обеспечения безопасности проекта, такие как залог акций концессионера, ограничения по договору и ценным бумагам, связанным с активами, затрудняют поиск кредиторов и структурирование пакета ценных бумаг. Следует отметить, что ряд региональных законов преодолевают это ограничение. Но

сформировавшиеся региональные условия институциональной среды в некоторых случаях не дают возможности привести в соответствие параметры реализации проектов государственно-частного партнерства с требованиями долгосрочных государственных программ развития на региональном уровне.

В числе недостатков необходимо также отметить институциональные барьеры, которые практически ограничивают реализацию моделей государственно-частного партнерства типа ВООТ (строительство–владение–эксплуатация–передача), то есть тех моделей, в которых право собственности на объект на время действия соглашения может передаваться частному партнеру. Так, например, условия реализации концессионных проектов таковы, что активы, создаваемые в рамках такого проекта, после завершения строительства принадлежат государственному партнеру, при этом частный партнер имеет только возможность долгосрочной аренды и права концессии. Подобное институциональное ограничение сокращает диапазон применяемых моделей государственно-частного партнерства, которые могут использоваться для реализации проекта, и ограничивает гибкость для потенциальных инвесторов.

2.2 Характеристика форм реализации государственно-частного партнерства в России

Большинство исследований опыта партнерства государства и бизнеса в России акцентируют внимание на том, что в российской практике представлены две основные традиционные или классические формы – концессионные соглашения и соглашения о государственно/муниципально-частном партнерстве. Все остальные формы государственно-частного партнерства чаще всего принято называть «неклассическими» или «квази-ГЧП» [Вейс Ю. В. 2019; Нефедкин В. И., Фадеева О.П., 2020; Заернюк В. М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В., 2019]. Автор данного диссертационного исследования дополняет

указанное деление форм государственно-частного партнерства, представляя авторскую классификацию реализуемых форм, и выделяя ключевые особенности каждой из них.

Действительно, к традиционным формам государственно-частного партнерства в России можно отнести концессионные соглашения и непосредственно соглашения о государственно-частном партнерстве (см. рис. 2.2). При этом учитывая, что в России уже около 5 лет идет адаптация регионального законодательства к нормам федерального, сюда следует относить и те соглашения о государственно-частном партнерстве, которые заключены на основе региональных законов. Ко второй группе отнесем соглашения по типу квази-ГЧП, то есть такие соглашения, которым присущи отдельные существенные характеристики государственно-частного партнерства, выделенные нами в его определении в предыдущей главе диссертационного исследования. В рамках этой группы выделим две основные подгруппы:

- соглашения в рамках системы государственных закупок, которые основываются на положениях федерального закона 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³⁷ (далее – 223-ФЗ) от 18.07.2011 и уже упоминавшийся в предыдущем параграфе Федеральный закон 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013;
- инвестиционные соглашения различного характера, основанные на нормах Гражданского, Бюджетного, Земельного Кодексов Российской Федерации³⁸.

³⁷ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ: [принят Государственной думой 08 июля 2011 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.-правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

³⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 51-ФЗ: [принят Государственной думой 21 октября 1994 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.-правовой системы Гарант. – Текст: электронный; Бюджетный Российской Федерации: Федеральный закон № 145-ФЗ: [принят Государственной думой 31 июля 1998

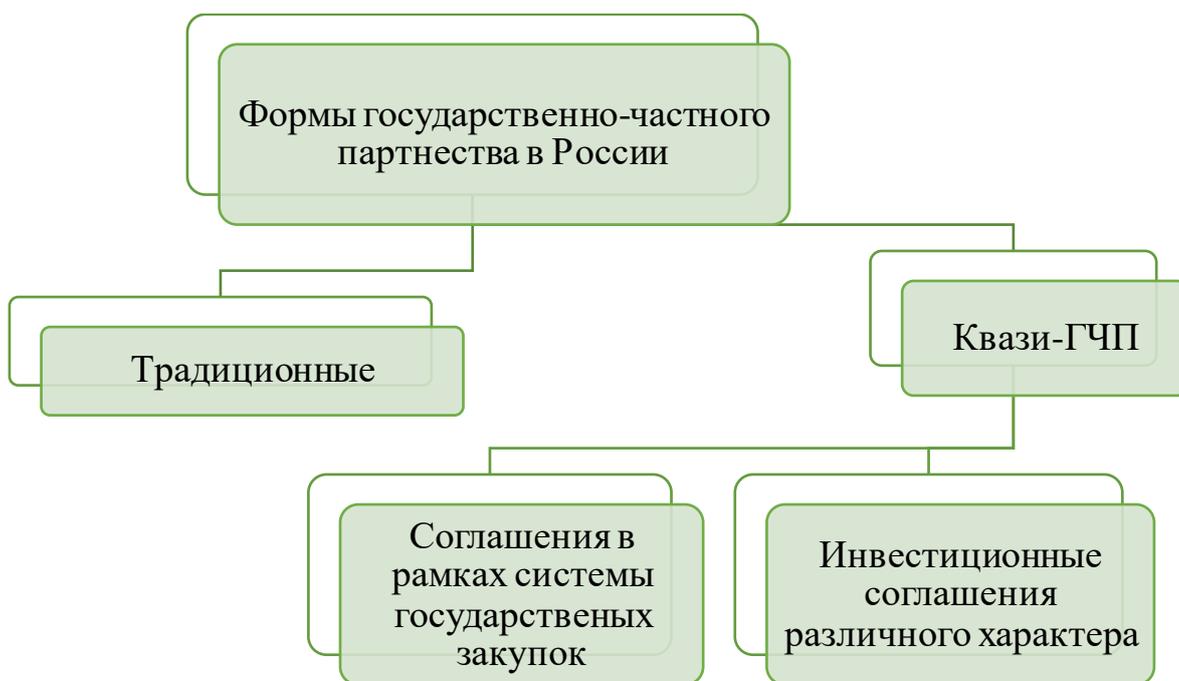


Рисунок 2.2 – Классификация форм государственно-частного партнерства, реализуемых в России

Рассмотрим каждую форму и ее особенности в России по отдельности.

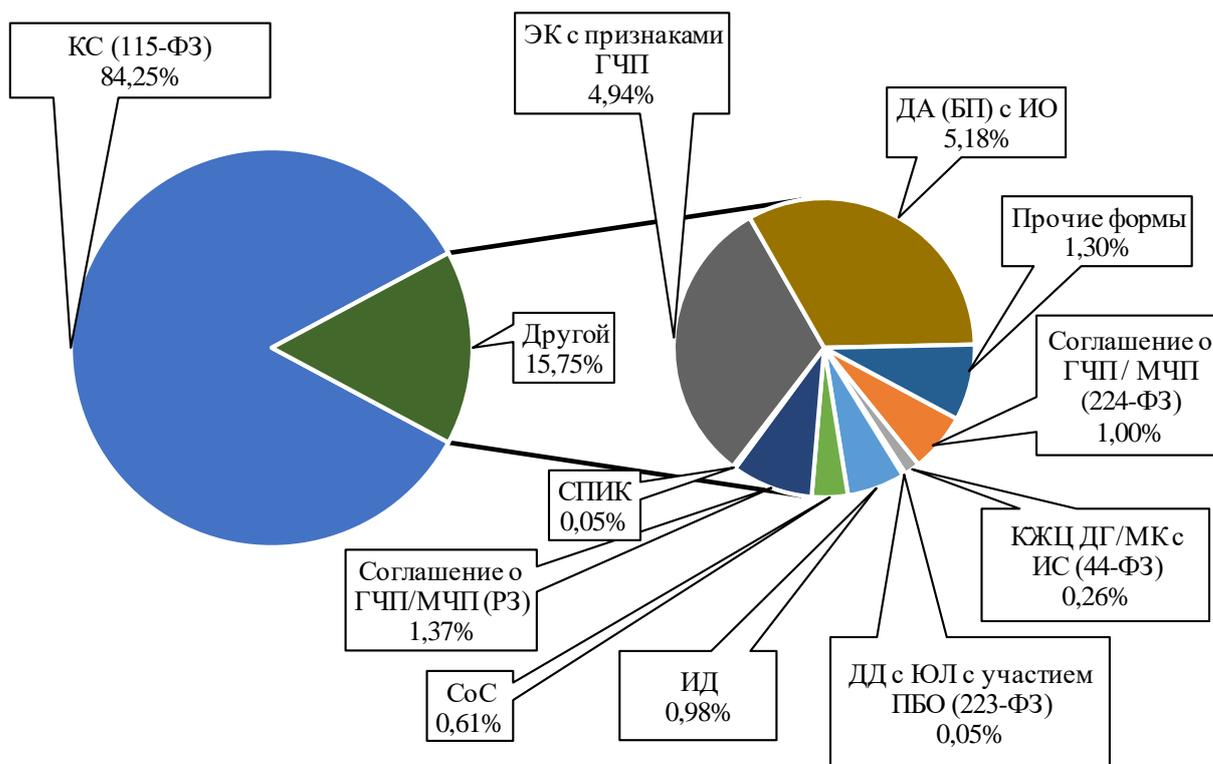
1. *Концессионное соглашение* (основа для реализации – 115-ФЗ): разновидность сделки между государственным и частным партнером, при которой первый (концедент) является собственником объекта, а второй (концессионер) обязуется модернизировать объект, либо построить новый за счет своих собственных ресурсов. В концессионном соглашении государство передает права пользования объектом частному сектору. Ключевое отличие концессий от других форм партнерства в российской практике определяется российским законодательством, в частности, ряд других форм государственно-частного партнерства допускают получение частным инвестором права собственности на объект, а в случае концессии право собственности всегда приобретает государство. Еще одно важное отличие состоит в том, что в других

года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.-правовой системы Гарант. – Текст: электронный; Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 136-ФЗ: [принят Государственной думой 28 сентября 2001 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.-правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

формах государственно-частного партнерства техническое обслуживание и функциональная эксплуатация объекта могут быть разделены между частными и государственными организациями, но в концессионных соглашениях это не допускается, в концессии обе функции должны выполняться концессионером. Таким образом, концессионное соглашение в российском варианте соответствует модели ВТО, рассмотренной в предыдущей главе.

Срок концессии определяется в зависимости от срока строительства объекта, суммы инвестиций и срока их окупаемости, а также других факторов. Плата, уплачиваемая концессионером концеденту, является обязательной. Иностранным компаниям разрешено участвовать в российских концессиях в качестве концессионеров. Важно, чтобы концессионные соглашения заключались в соответствии с типовыми соглашениями, утвержденными Правительством РФ.

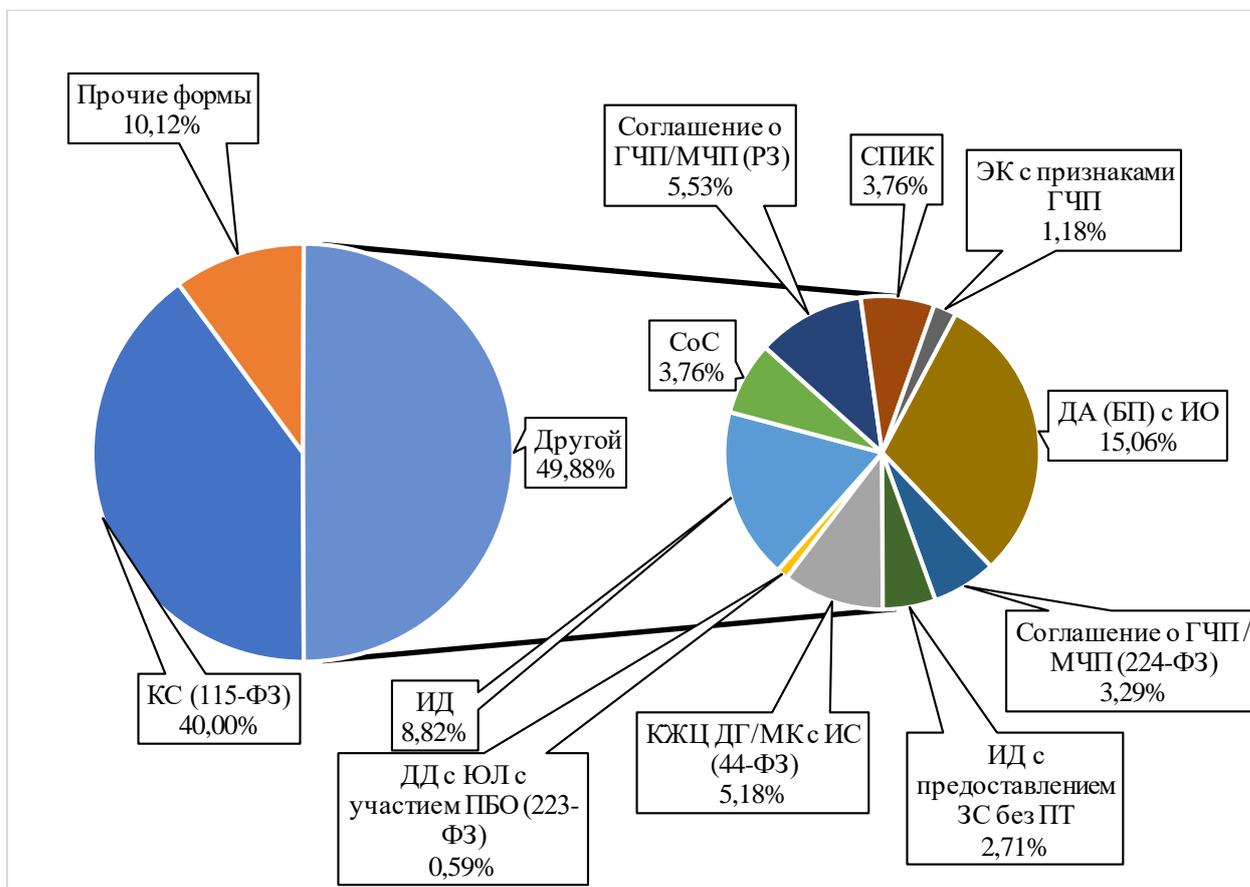
Концессионные соглашения в России являются доминирующей формой государственно-частного партнерства как федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях (рисунки 2.3, 2.4, 2.5). По состоянию на июнь 2021 г. наибольшую долю концессионные соглашения занимают в проектах муниципального уровня (84,25%).



Обозначения: КС – концессионные соглашения, Соглашение о ГЧП / МЧП – соглашения о государственно-частном партнерстве/муниципально-частном партнерстве, КЖЦ ДГ/МК с ИС – контракт жизненного цикла или долгосрочный государственный / муниципальный контракт с инвестиционной составляющей, ДД с ЮЛ с участием ПБО – долгосрочные договоры с юридическими лицами с участием публично-правовых образований, ИД – инвестиционный договор, СоС – соглашение о сотрудничестве (взаимодействии), Соглашение о ГЧП/МЧП (РЗ) – о государственно-частном партнерстве/муниципально-частном партнерстве (региональное законодательство), СПИК – специальные инвестиционные контракты, ЭК с признаками ГЧП – энергосервисный контракт с признаками ГЧП, ДА (БП) с ИО – договор аренды (безвозмездного пользования) с инвестиционными обязательствами

Рисунок 2.3 – Доля различных форм реализации инфраструктурных проектов в России на муниципальном уровне (по состоянию на июнь 2021 г.)³⁹

³⁹ Рассчитано автором по данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра». Ресурс доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/>



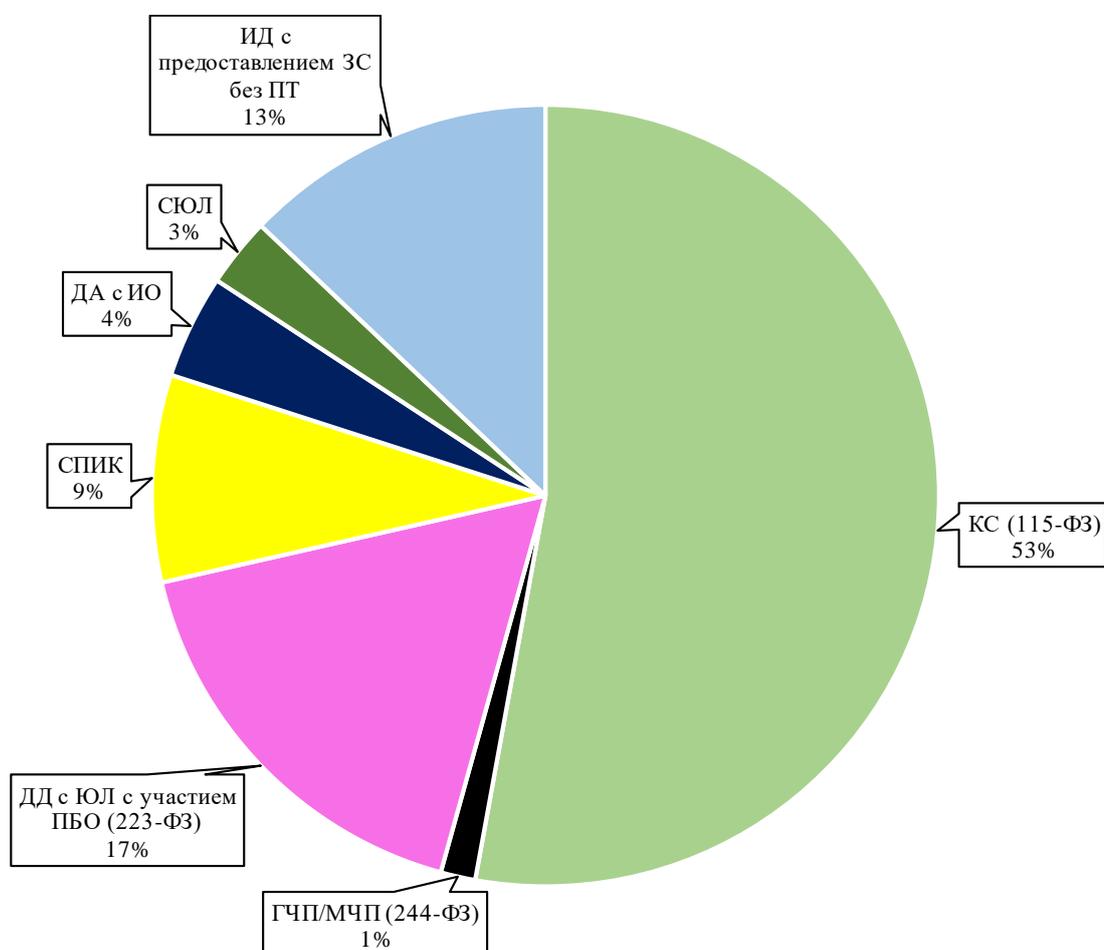
Обозначения: КС – концессионные соглашения, соглашение о ГЧП / МЧП – соглашения о государственно-частном партнерстве/муниципально-частном партнерстве, КЖЦ ДГ/МК с ИС – контракт жизненного цикла или долгосрочный государственный / муниципальный контракт с инвестиционной составляющей, ДД с ЮЛ с участием ПБО – долгосрочные договоры с юридическими лицами с участием публично-правовых образований, ИД – инвестиционный договор, СоС – соглашение о сотрудничестве (взаимодействии), Соглашение о ГЧП/МЧП (РЗ) – о государственно-частном партнерстве/муниципально-частном партнерстве (региональное законодательство), ИД с предоставлением ЗС без ПТ – инвестиционный договор с предоставлением земельного участка без проведения торгов, СПИК – специальные инвестиционные контракты, ЭК с признаками ГЧП – энергосервисный контракт с признаками ГЧП, ДА (БП) с ИО – договор аренды (безвозмездного пользования) с инвестиционными обязательствами

Рисунок 2.4 – Доля различных форм реализации инфраструктурных проектов в России на региональном уровне (по состоянию на июнь 2021 г.)⁴⁰

Такая ситуация сложилась в России в связи с тем, что одним из первых федеральных законов, относительно прозрачно и однозначно регулирующих взаимоотношения участников в рамках государственно-частного партнерства

⁴⁰ Рассчитано автором по данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра». Ресурс доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/>

был именно Закон о концессиях. Весьма продолжительное время в российской практике складывалась такая ситуация, что остальные формы государственно-частного партнерства либо косвенно затрагивались федеральными законодательными нормами, либо попадали под региональное законодательство, использование которого создавало дополнительные правовые риски для проектов.



Обозначения: КС – концессионные соглашения, соглашение о ГЧП / МЧП – соглашения о государственно-частном партнерстве/муниципально-частном партнерстве, ДД с ЮЛ с участием ПБО – долгосрочные договоры с юридическими лицами с участием публично-правовых образований, СЮЛ – совместное юридическое лицо, ИД с предоставлением ЗС без ПТ – инвестиционный договор с предоставлением земельного участка без проведения торгов, СПИК – специальные инвестиционные контракты, ДА (БП) с ИО – договор аренды (безвозмездного пользования) с инвестиционными обязательствами

Рисунок 2.5 – Доля различных форм реализации инфраструктурных проектов в России на федеральном/национальном уровне

(по состоянию на июнь 2021 г.)⁴¹

Как было показано в предыдущей главе, основные цели государственного участия в проектах, основывающихся на партнерстве государства и бизнеса, заключаются в привлечении частного финансирования и инвестиций в объекты социальной инфраструктуры, сокращении бюджетных расходов на ее содержание и эксплуатацию, передача рисков частному партнеру, повышение качества общественных благ, использование инновационных подходов в строительстве, сокращение сроков строительства.

Опыт реализации концессионных соглашений в России показывает, что эти цели российское государственно-частное партнерство достигает лишь частично: действительно можно говорить о росте качества государственных услуг в динамике, о создании новых объектов инфраструктуры, но практически повсеместно не может быть и речи об сокращении бюджетных расходов и сроков строительства новых объектов. Более того, некоторые исследователи считают, что концессионные соглашения в России обычно дороже традиционных государственных закупок из-за широкого использования государственной финансовой поддержки и платежей государственного партнера при реализации проекта. Некоторые исследователи даже используют такой термин как «псевдоконцессии» [см., например: Апарина У. А., Обозный Д.А., 2019]. Основная проблема реализации концессионных соглашений в России заключается, таким образом, в том, что общий объем привлекаемых из частного сектора инвестиций по отношению к общей величине расходов на реализацию проекта является незначительным.

По мнению ряда исследователей, концессии в России не просто не соответствуют общепринятому в мировой практике содержанию понятия государственно-частного партнерства, а в ряде случаев даже приводят к обратному эффекту, а именно, к значительному сокращению потребления общественно значимых услуг именно в результате передачи объектов в

⁴¹ Рассчитано автором по данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра». Ресурс доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/>

концессию. Так, в Новосибирской области был реализован ряд проектов, в рамках которых обслуживание и эксплуатация некоторых объектов системы здравоохранения в регионе были переведены в концессионную форму. Это привело к сокращению численности пациентов, потребление услуг которыми финансируется из фонда ОМС. Например, в одном из родильных домов г. Новосибирска снижение составило с 1780 до 48 человек в год, в муниципальной стоматологической поликлинике – до 300 человек в год вместо прежних 130 тысяч человек в год [Раздьяконова Е. В., 2020]. В г. Москве две трети мест в детских садах, переданных частным компаниям на основе концессионного соглашения, оплачивается по среднерыночной цене частного детского сада (40 – 45 тыс. руб. в месяц). В Амурской области в детских садах, действующих в рамках концессии, на каждые 75 мест приходится лишь только 15 бюджетных мест, а инвестиционные обязательства концессионера ограничиваются обустройством детских садов недорогой и самой простой мебели [Золотарева А. Б., Киреева А. В., 2015].

2. *Соглашение о государственно-частном партнерстве / муниципально-частном партнерстве (основа для реализации – 224-ФЗ)*: форма взаимодействия государства и бизнеса, которая является основной в рамках государственно-частного партнерства в России. Основной характеристикой такого партнерства является обязательное наличие права собственности на объект у частного партнера на различных этапах реализации проекта, но после завершения срока реализации проекта частный партнер может это право только в том случае, если его вложения в объект составляли более 50% от общей его стоимости. Обычно такое соглашение дополняется еще договором аренды земельного участка. В рамках соглашения о государственно-частном партнерстве возможен такой вариант взаимодействия между партнерами, при котором частная компания берет на себя лишь только техническое обслуживание объекта, без обязательств его эксплуатировать (то есть оказывать услуги потребителям).

Считается, что введение такой формы государственно-частного партнерства позволило использовать инструменты и гарантии, которые защищают права частного инвестора, предоставляя право собственности на созданный или модернизированный им объект. Основное предназначение этой формы, по замыслу авторов этого закона, заключалось в стимулировании внебюджетного финансирования инфраструктурных объектов. Однако в действительности, данный закон ввел такую форму государственно-частного партнерства, которая реализуется посредством частной собственности на объект, противопоставляя такую форму концессиям, в которых собственность принадлежит публичному партнеру, а частная компания возвращает инвестиции, собирая оплату за предоставление общественно значимой услуги с потребителей.

Учитывая разнообразие форм реализации проектов на основе партнерства государства и бизнеса в России, такое закрепление в законе содержания понятия государственно-частного партнерства, которое как было уже показано в первой главе данного диссертационного исследования не является однозначным и не имеет общепринятого определения, внесло еще большую терминологическую путаницу. В связи с этим ряд экспертов в юридических аспектах применения данной формы указывают на то, что 224-ФЗ не оправдал возлагаемых на него надежд в развитии государственно-частного партнерства в России и привел к негативному влиянию на рынок в целом [см, напр.: Килинкаров В. В., 2018]. Данные о доле этой формы реализации инфраструктурных проектов показывает ее незначительный размер для все уровней реализации: муниципальный и федеральный уровни – всего по 1%, региональный – 3,29% (см. рис. 2.3, 2.4, 2.5). Примечательно, что и динамика масштабов реализации проектов государственно-частного партнерства в России за период 2004-2020 гг. показывает существенное их снижение именно после 2016 года – года принятия 224-ФЗ.

3. *Соглашение о государственно-частном партнерстве/ муниципально-частном партнерстве (региональное законодательство): как*

уже отмечалось выше, после принятия 224-ФЗ все субъекты РФ до 2025 года должны постепенно привести в соответствие с федеральными нормами региональное законодательство в своем регионе. До принятия 224-ФЗ региональные законы, регулирующие отношения государственного и частного партнеров, были у 68 субъектов РФ. Все они имели свои нюансы в определении понятия «государственно-частное партнерство» и в каждом были по-своему представлены основные формы взаимодействия государства и бизнеса, которые регламентировали законы конкретных субъектов РФ. Принятие 224-ФЗ преодолело это значительное разнообразие в определении и формах государственно-частного партнерства, но вместе с тем, так как 224-ФЗ также не совсем полноценно определял основные формы, то в ряде регионов, в которых региональные законы содержательно отставали от федерального закона, такая унификация послужила на пользу в развитии государственно-частного партнерства, а в тех регионах, где региональное законодательство было изначально более прогрессивным, привнесённое федеральным законом единообразие, послужило шагом назад в становлении региональной нормативно-правовой базы⁴². Как видно из рисунков 2.3, 2.4, 2.5 данная форма занимает весьма несущественную долю в реализации инфраструктурных проектов всех уровней.

⁴² Ярким примером региона, шагнувшего вперед, является Республика Дагестан. Этот субъект РФ был одним из первых в РФ, где был принят региональный закон о государственно-частном партнерстве (Закон Республики Дагестан от 01.02.2008 года № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно - частных партнерствах»). Но фактически уровень развития государственно-частного партнерства в регионе демонстрировал его неэффективность, так как в рамках данного закона не было реализовано ни одного проекта. После принятия 224-ФЗ, с необходимостью доработки регионального законодательства, появился новый региональный нормативно-правовой акт – Закон Республики Дагестан от 2 февраля 2017 г. N 5 "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Республике Дагестан». С его появлением началось бурное развитие государственно-частного партнерства в Дагестане. По данным базы проектов «Росинфра», количество реализуемых на 15.06.2021 года проектов в соответствии с региональным законодательством о государственно-частном партнерстве составляет в России насчитывалось 99, из них 20 проектов приходится на Республику Дагестан (то есть 20% всех проектов в Российской Федерации, которые реализуются на основе регионального законодательства, приходится именно на Республику Дагестан).

4. *Контракт жизненного цикла или долгосрочный государственный / муниципальный контракт с инвестиционной составляющей (основа для реализации – 44-ФЗ)*: наиболее привлекательная форма партнерства в России для крупных инвесторов [Никитин Ю. А., Васильев Н.И., Детков Г.Б., 2019]. Чаще всего в рамках этой формы частный партнер берет на себя проектирование, строительство (модернизацию), техническое обслуживание, эксплуатацию объекта, при этом проектирование предполагает, что в течение всего срока действия контракта, который равен продолжительности жизненного цикла объекта, частный партнер также отвечает за обеспечение соответствия характеристик объекта показателям технической эксплуатации. Финансирование в основном лежит также на частном партнере, оно может быть как полным, так и частичным, как за счет собственных средств частной компании, так и за счет привлеченных средств со стороны. Государственный партнер отвечает за возмещение эксплуатационных расходов частной компании, а также может частично компенсировать расходы на проектирование и строительство.

Определение контракта жизненного цикла представлено в статье 32 (часть 16) ФЗ-44⁴³. Оно предполагает, что такая форма государственно-частного партнерства предусматривает закупку оборудования или услуг, дальнейшее обслуживание, эксплуатацию и, если требуется контрактом, утилизацию созданного объекта.

Главным преимуществом контрактов жизненного цикла является то, что в российских реалиях недостатка бюджетных средств эта форма государственно-частного партнерства позволяет создавать социально-значимые инфраструктурные объекты, требующие значительных вложений на долгосрочной основе. При этом государство может полностью освободить себя от расходов на проектирование, строительство и эксплуатацию. Для частного

⁴³ Такой контракт является гражданско-правовым договором, но так как Гражданском кодексе нет понятия «контракта жизненного цикла», то такой контракт может соединять по смыслу несколько входящих в него договоров.

партнера важным преимуществом является то, что после ввода объекта в эксплуатацию, расходы на ремонт и содержание объекта берет на себя государственный партнер. Кроме того, частный партнер свободен в выборе проектных решений, что дает ему возможность выбрать вариант с наименьшими затратами на проектирование и строительство.

В виду того, что контракты жизненного цикла предполагают привлечение частных компаний, готовых на долгосрочной основе осуществлять значительные инвестиционные расходы, данная форма государственно-частного партнерства является трудноосуществимой в условиях недостатка финансовых ресурсов в регионах России. Поэтому неудивительно, что из 52 проектов, реализуемых по данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра» на 15.06.2021, 32 проекта приходится на г. Москва, 9 проектов реализуются в Ленинградской области, 6 проектов – в Республика Саха (Якутия)⁴⁴.

5. *Долгосрочные договоры с юридическими лицами с участием публично-правовых образований (основа для реализации – 223-ФЗ)*: применяется преимущественно на федеральном уровне для строительства автомобильных дорог общего пользования. Публично-правовые компании в российской экономике – это особые субъекты хозяйствования, созданные для решения конкретных задач государственного сектора экономики⁴⁵. Основная цель создания таких компаний – обеспечение участия государства в решении

⁴⁴ Для г. Москва контракты жизненного цикла являются одной из самых популярных форм государственно-частного партнерства на практике, широко используются с 2013 г. и только за 2020 год таких контрактов заключено более 70. В частности, с 2013 года в Москве именно на основе контрактов жизненного цикла осуществляется обновление подвижного состава всех видов общественного транспорта. С 2019 года эта форма стала активно использоваться и для обновления оборудования в системе здравоохранения и ЖКХ.

⁴⁵ Статус публично-правовой компании определяется Гражданским Кодексом РФ, а также принятым 03.07.2016 г. Федеральным законом 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Возможность участия публично-правовых компаний в государственно-частном партнерстве определяет 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011, в котором в статье 1 и 2 зафиксированы юридические нормы, определяющие эту возможность. [См. подробнее Шавалиева Д. Р., 2020]

стратегически важных общественных проблем экономики. По своей сути эта форма государственно-частного партнерства представляется собой долгосрочный договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя в интересах юридического лица с государственным участием, чаще всего сводится к закупке работ, услуг отдельными видами юридических лиц без дополнительного обременения.

Данная форма государственно-частного партнёрства занимает крайне маленькую долю на всех уровнях инфраструктурных проектов (менее 1% для региональных и муниципальных проектов, и 1% для федеральных проектов, см. рис. 2.3, 2.4, 2.5). По данным базы проектов «Росинфра», по состоянию на июнь 2021 г. таких проектов насчитывалось лишь 19, и на них приходилось 652,8 млрд. руб. в качестве объема инвестиционных расходов. Из этих 19 проектов 12 проектов относятся к сфере автодорожной инфраструктуры с общим объемом инвестиций в размере 615,7 млрд руб. (или 94% от общего объема инвестиционных расходов по этой форме государственно-частного партнерства). При этом бюджетные расходы в этих 12 проектах составляют 85,4% (то есть инвестиционные обязательства частных партнеров в этих проектах составляют менее 15%).

6. *Офсетная закупка (44-ФЗ, статья 111.4)*: данная форма партнерства является специфичной именно для России⁴⁶ и подразумевает такой контракт, по которому имеются встречные инвестиционные обязательства частного партнера, связанные со строительством или обновлением объекта государственно-частного партнерства.

⁴⁶ В мировой практике офсетные соглашения применяются в большей степени в международных инвестиционно-торговых отношениях, предполагая так называемую «встречную торговлю», в рамках которой действует соглашение об импорте между экспортирующей иностранной компанией или, возможно, государственной компанией, действующей в качестве посредника, и импортирующим государственным субъектом, которое обязывают экспортера предпринимать действия для достижения второй цели импортирующего предприятия. в отличие от приобретения товаров и / или услуг, составляющих основную сделку. К такой цели может, например, относиться строительство промышленного объекта на территории страны-импортера. [См. подробнее: Epifanova N. S., Polozkov M.G., 2019].

Несмотря на весьма ограниченное использование офсетных сделок Российской Федерацией, отсутствие официального нормативного определения офсетной сделки, в практике государственно-частного партнерства офсетные сделки используются только в России. Возможность применения данной формы появилась после 01.09.2016 г., когда были внесены изменения в 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴⁷, которые создали по сути возможности для реализации на практике «государственных контрактов», с применением «встречных инвестиционных обязательств» со стороны частной компании для решения проблемы предоставления общественных благ [Петраков А. Ю., 2020]. Использование этой формы возможно только на региональном уровне. И хотя нормативные условия позволяют эту форму использовать во всех субъектах Федерации, а исследователи находят ее весьма перспективной для развития государственно-частного партнерства, особенно в ряде отраслей, таких, например, как фармацевтика [см., например: Трофимова Е. О., 2019], по данным базы проектов «Росинфра» на 15.06.2021 г. лишь два региона используют эту форму в реализации государственно-частного партнерства – г. Москва и Московская область, заключив в общей сложности 5 офсетных контрактов с суммарным объёмом частных инвестиций 13,7 млрд. рублей.

Главное ограничение в использовании офсетных закупок для остальных субъектов Федерации заключается в том, что объем инвестиций частного партнера в таком контракте должен составлять не менее 1 млрд. руб., а также существует требование относительно территориального размещения производства, связанное с тем, что производство должно быть создано или

⁴⁷ О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016 № 365-ФЗ: [принят Государственной думой 24 июня 2016 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.- правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

модернизировано именно на территории данного субъекта РФ, при этом в отношении только того товара, который имеет российское происхождение. Важной особенностью офсетного контракта также является определение государственным партнером недостаточности производства данного товара на территории субъекта РФ или вообще его отсутствие, то есть условием реализации такого проекта является низкий уровень конкуренции, а рыночный эффект реализации заключается в том числе в ее стимулировании. Очевидно, что в такой ситуации данная форма партнерства является важной мерой стимулирующей региональное развитие политики, потому что требование относительно размещения производства на территории данного региона стимулирует создание рабочих мест и экономическую активность, а размеры инвестиций способствуют росту валового регионального продукта и увеличению налогооблагаемой базы. Значительно расширяет перспективы использования этой формы взаимодействия государственного и частного партнеров и участие иностранных инвесторов, выводя проект на уровень государственно-частного партнерства с международным участием, хотя изначально офсетные контракты ориентированы были только на российских инвесторов.

7. *Инвестиционный договор (соглашение)*: гражданско-правовой договор на приобретение или создание гражданских прав на возмездной основе. Одна из наиболее ранних форм государственно-частного партнерства в России, так как возможности для заключения инвестиционных договоров между государственным партнером и частной компанией были заложены Федеральным законом от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»⁴⁸. В рамках инвестиционного договора участие государственного

⁴⁸ Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25.02.2009 № 39-ФЗ: [принят Государственной думой 15 июля 1998 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.- правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

партнера может быть направлено на передачу объекта во временное владение и эксплуатацию, а также в собственность. Кроме того, государственный партнер может участвовать в софинансировании проекта или в предоставлении бюджетных гарантий, либо налоговых или других льгот для частного партнера. Несмотря на то, что инвестиционный договор обладает такими важными преимуществами как гибкость в структурировании проекта и возможность реализации партнерства в ситуации, когда невозможна концессия, российская практика реализации государственно-частного партнерства в форме инвестиционных договоров демонстрирует целый ряд правовых недоработок. Например, если рассмотреть такие соглашения, которые направлены на модернизацию уже построенных и когда-то эксплуатировавшихся устаревших объектов, находящихся в собственности государства, то в этом случае приобретение частным партнером права собственности на часть здания противоречит основным законодательным нормам о приватизации.

Также, например, опыт реализации партнерства государства и бизнеса в форме инвестиционных договоров в конце 1990-х – начале 2000-х гг. в городе Москве показал отрицательную практику реализации инвестиционных договоров. Казалось бы, гибкость в структурировании проекта государственно-частного партнерства и возможность не вносить крупные средства за право реализации проекта на начальном этапе должны были привлечь инвесторов, но в действительности это привело к заключению соглашений с компаниями, не имеющих собственных ресурсов, что приводило к невыполнению обязательств, предусмотренных инвестиционным соглашением, необоснованной рыночной концентрации и росту цен на недвижимость.

8. *Простое соглашение о сотрудничестве (взаимодействии)*: используемая на практике с 2010 года форма частно-государственного взаимодействия на основе общего, юридически неспециализированного документа, подписанного государственным и частным партнером, и закрепляющим намерение обеих сторон взаимодействовать в решении общественно-значимого вопроса. Основная особенность этой формы в России

заключается в том, что инициация такого соглашения обычно происходит со стороны частной компании, которая и берет на себя основной риск проекта. Государственный партнер редко в таких проектах осуществляет фактические расходы, чаще всего публичная сторона предоставляет земельный участок или консультационные услуги, которые необходимы для того, чтобы осуществлять деятельность, предусмотренную данным проектом. В некоторых случаях соглашение дает частной компании не просто земельный участок, но и возможность субаренды. Компенсация понесённых частным партнером расходов осуществляется чаще всего за счет прямого сбора платы с потребителей за пользование объектом.

Реализация проектов в форме простого соглашения о сотрудничестве на практике имеет место только на региональном и муниципальном уровнях, и в обоих случаях занимает очень незначительную долю от общего числа проектов (региональный уровень – 3,76%, на муниципальном – менее 1%, см. рис. 2.2 и 2.3). Несмотря на то, что по своей сути эта форма наиболее близка к государственно-частному партнерству, так как в сравнении с другими формами позволяет привлекать частные инвестиции, минимизирует расходы публичного партнера и переносит риски на частную компанию, инициировавшую проект, ее применение на практике, по сути, носит единичный характер и, чаще всего, по данным базы проектов «Росинфра», в сфере здравоохранения и пищевой промышленности с осуществлением коммерческой деятельности в течение 5-10 лет после проектирования и строительства объекта.

9. *Специальный инвестиционный контракт - СПИК (основа для реализации – 488-ФЗ⁴⁹):* форма партнерства между государством и бизнесом в России, имеющая ряд сходств с офсетным контрактом, но в отличие от офсетных контрактов, возможности для которых существуют преимущественно на региональном уровне, СПИК в основном используются

⁴⁹ О промышленной политике Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ: [принят Государственной думой 16 декабря 2014 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.- правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

для проектов на федеральном уровне, для модернизации производств отраслей машиностроения, металлообработки, химии и фармацевтики. В России данная форма используется с 2015 года⁵⁰ и изначально использовалась для привлечения иностранных инвесторов, для которых возможность заключения государственного контракта с гарантией единственного поставщика была вариантом снижения рискованности их инвестиционных вложений. Так введенная с 2015 года норма определяла все основные критерии проекта, которые характерны для государственно-частного партнерства (срок, объединение усилий государственного и частного партнеров для решения социально значимой задачи, распределение рисков при реализации проекта, нахождение объекта в собственности государства), то СПИК также большинством экспертов относится к одной из форм государственно-частного партнерства в России [см., например: Баринов В. А., 2019; Лой Е.В., 2018].

10. *Энергосервисный контракт с признаками государственно-частного партнерства*: основан на условии экономии расходов на эксплуатацию объекта за счет применения в процессе его эксплуатации специальных энергосберегающих технологий и/или оборудования. Законодательной базой для реализации этой формы выступает Федеральный закон "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 23.11.2009 N 261-ФЗ⁵¹. Преимущественно используется для проектов муниципального уровня чаще всего для объектов теплогенерации и улично-дорожного освещения. Особенностью данной формы государственно-частного партнерства в России является то, что в рамках такого проекта

⁵⁰ Данную форму можно считать официально введенной в нормативную базу государственно-частного партнерства в РФ 31 декабря 2014 года, когда были приняты Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

⁵¹ Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ: [принят Государственной думой 11 ноября 2009 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.- правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

государственный сектор не может передавать частному партнеру какое-либо имущество, кроме тех случаев, когда необходима реализация мероприятий, направленных на повышение энергоэффективности и энергосбережения. Соответственно, такие проекты предполагают реализацию только тех мероприятий, которые позволяют сэкономить расходы государственного партнера, связанные с поставкой энергоресурсов (или заменой оборудования).

С точки зрения экономической эффективности, выбор подобной формы государственно-частного партнерства целесообразен тогда, когда не предполагается дальнейшая интеграция объекта в автоматизированную систему управления (например, в систему «Умный город»). Также система управления самим объектом может быть создана частным партнером.

11. *Договор аренды (безвозмездного пользования) с инвестиционными обязательствами:* предполагает, что частному сектору передается государственное имущество во временное владение и пользование, в рамках которых частный сектор не осуществляет внесение арендой платы по договору, но при этом производит неотделимые улучшения объекта, осуществляет инвестиционные расходы на его модернизацию и реновацию. Важно отметить, что подобный вариант оформления партнерства между государственным и частным сектором является наиболее подходящим при использовании в проекте в качестве объекта федерального имущества, которое не может быть передано в собственность частной компании по причине своего стратегического значения.

12. *Корпоративная форма партнерства (совместное юридическое лицо):* форма государственно-частного партнерства, при которой создается специальная проектная компания (компания-актив) для решения какой-либо общественно значимой проблемы, результатом которого становится качественное представление какого-либо общественного блага. Эта форма выбирается, чаще всего, в том случае, если предполагаемый объект в перспективе в результате реализации проекта позволяет ввиду своей специфики загруженности (ожидаемого трафика) предположить быструю

самоокупаемость и высокую прибыльность (например, аэропорты, IT-инфраструктура, промышленная инфраструктура). Чаще всего для этих целей государственным и частным партнерами создается совместно акционерное общество, либо государственный партнёр создает акционерное общество, существенную часть акций которого приобретает частный партнер. Возмещение понесенных инвестиционных расходов для обоих партнеров осуществляется за счет распределения дивидендов созданной совместной компании.

Таким образом, главной особенностью структуризации корпоративной формы партнерства является то, что она происходит на уровне купли-продажи акций проектной компании, а не на уровне отчуждения имущества. Другим сравнительным отличием этой формы государственно-частного партнерства является то, что партнеры взаимодействуют не на контрактной основе, а на корпоративных связях. На июнь 2021 г. в базе «Росинфра» значилось 49 таких проектов, общая сумма инвестиций в которые составляет 238,9 млрд. руб., из которых 18,7% (44,5 млрд. руб.) – бюджетные средства⁵².

13. *Инвестиционный договор (соглашение) с предоставлением земельного участка без проведения торгов* (по данным базы проектов «Росинфра» на июнь 2021 г. использует на региональном уровне только Челябинская область, всего 23 проекта, в основном для модернизации промышленной инфраструктуры, в том числе для отраслей тяжелой промышленности, а также социальная инфраструктура в спортивно-оздоровительной сфере). Реализация такой формы допускается Земельным Кодексом РФ, который позволяет предоставить земельный участок для реализации проекта на безконкурсной основе. Важным преимуществом такой формы является гибкое установление инвестиционных обязательств частного партнера, а также льготная арендная ставка по некоторым видам объектов, но после выполнения своих инвестиционных обязательств. Важно также и то

⁵² Рассчитано автором по данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра». Ресурс доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/>

обстоятельство, что при такой форме невозможно предусмотреть ни полное, ни частичное финансирование из бюджета государственного партнера расходов, связанных с модернизацией или эксплуатацией объекта.

Таким образом, анализ структура проектов государственно-частного партнерства по уровням проектов показывает, что большая их часть приходится на муниципальный уровень, при этом объем частных инвестиций в такие проекты относительно невелик. Так как в России инерционный цикл формирования проектов государственно-частного партнерства длительный, в частности, инициация и структурирование проекта длится по разным оценкам от 1,5 до 2,5 лет, то окупаемость одного более крупного проекта выше, чем окупаемость нескольких, но маленьких проектов.

Несмотря на значительные шаги в совершенствовании федеральной и региональной нормативно-правовой базы в сфере государственно-частного партнерства, его институциональная среда в России далека от совершенной. В частности, по-прежнему отсутствуют единые стандарты принципов реализации проектов государственно-частного партнерства, которые по-разному могут трактоваться федеральными, региональными и муниципальными чиновниками. На практике представители общественного сектора могут быть в разной степени склонны к риску, иметь различные взгляды на то, какие отрасли должны иметь больший приоритет в реализации проектов государственно-частного партнерства, а также могут по-разному трактовать те или иные законодательные нормы.

Существенным фактором, сдерживающим развитие государственно-частного партнерства в России, является недостаток финансовых ресурсов, особенно для проектов муниципального уровня. Зачастую это приводит к тому, что некоторые концессионные соглашения, реализуемые в России (особенно это характерно для сферы ЖКХ), по сути, таковыми не являются, так как вместо привлечения частных инвестиций в основе их финансирования лежит существенное привлечение средств из государственного бюджета. Наличие данного фактора в значительной степени детерминировано проблемой

пространственных бюджетных диспаритетов (ряд регионов характеризуется относительно более низкой платежеспособностью спроса населения, но при этом значительными потребностями в обновлении и формировании региональной инфраструктуры).

Можно считать, что к концу второго десятилетия XXI века в России завершился важнейший этап формирования нормативно-правовой базы для реализации проектов государственно-частного партнерства. В рамках этого этапа был накоплен также богатейший опыт реализации проектов взаимодействия государства и бизнеса, прежде всего, на основе концессионных соглашений в крупных российских городах (г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Новосибирск). Этот этап показал важные преимущества и ограничения для дальнейшего развития государственно-частного партнерства в России, и на его смену приходит другой – непосредственно формирование институциональной среды. В России началось формирование институтов поддержки государственно-частного партнерства, все больше пока говорится о необходимости подготовки специалистов нового поколения в этой области.

Проведенный анализ различных форм проектов государственно-частного партнерства и институциональных оснований для их реализации в России показывает, что у многих этих форм отсутствуют четкие разграничения в их содержании, целях, распределении ответственности между государственным и частным партнером. Это свидетельствует об отсутствии единого интегрального подхода к концепции реализации государственно-частного партнерства в России на практике, что подтверждается в том числе и тем, что ряд регионов РФ вынуждены прибегать к «изобретению» своих специфических форм взаимодействия государства и частного сектора, как, например, в случае использования Челябинской область инвестиционных договоров с предоставлением земельного участка без проведения торгов, причем в совершенно разных сферах (от создания инфраструктуры автомобильных дорог до строительства объектов производства, переработки и хранения сельскохозяйственной продукции).

То, что некоторые формы государственно-частного партнёрства слишком нетипичны для мировой практики, может с одной стороны, свидетельствовать об уникальном российском опыте, формирующемся с учетом конкретных экономических условий развития отдельных региональных экономик, но, с другой стороны, может свидетельствовать о некоторой степени искусственности в выделении отдельных форм взаимодействия государства и частного сектора с помощью незнакомых для мировой практики критериев.

Выбор формы государственно-частного партнерства в России в значительной степени определяется опытом и квалификацией непосредственных участников проекта как со стороны государственного, так и частного секторов, отраслевой принадлежностью основного вида экономической деятельности, которую предполагается осуществлять на создаваемом или модернизируемом объекте государственно-частного партнерства, возможностями снижения инвестиционных рисков в рамках конкретной формы, которые дает федеральное и региональное законодательство, пропорций распределения рисков между государственным и частным сектором, идентификацией тех субъектов, которые будут оплачивать услуги, предоставляемые на созданном или модернизируемом объекте, а также тех последствий, которые будет иметь выбранная форма государственно-частного партнерства для конкретных потребителей этих услуг.

2.3 Анализ институциональных условий применимости различных форм государственно-частного партнерства в России с целью повышения его эффективности

Как видно из анализа институциональной среды государственно-частного партнерства в России, а также основных форм, используемых в нашей стране на практике, в целом сформировалась полноценная институциональная среда и на практике применяется довольно разнообразное число форм государственно-частного партнерства. Однако оценить их эффективность достаточно сложно, так как история государственно-частного партнерства в России еще не такая богатая, как в других странах, а большинство проектов носят долгосрочный

характер. При этом несмотря на цифровизацию отдельных элементов институциональной среды государственно-частного партнерства в России, информация по большинству даже крупных проектов отсутствует в открытом доступе.

Эволюция системы государственно-частного партнерства позволяет выделить три основных этапа в развитии различных форм государственно-частного партнерства в России (см. рис. 2.6). *Первый этап* приходится на 90-е года – 2004 год. В этот период партнерства как такового не было, но были различные варианты взаимодействия государственного и частного секторов, ко концу этого периода широкое распространение приобретают различные контрактные формы взаимоотношений государства и бизнеса, различные лизинговые проекты, особые экономические зоны, создаваемые в том числе для привлечения частных инвестиций в решении общественно значимых задач. *Второй этап* – 2005 г. – 2014 г. – период появления и интенсивного развития государственно-частного партнерства как такового, в самом начале этого этапа принят федеральный закон «О концессиях», затем появляются различные механизмы стимулирования его развития (федеральные целевые программы, территории опережающего развития, инвестиционные фонды и т.п.), а также целый ряд различных нормативно-правовых актов, актуальных для развития различных форм государственно-частного партнерства в будущем (см. предыдущий параграф). Самым важным результатом этого этапа становится тот факт, что государственно-частное партнерство в России начинает развиваться в тех институциональных рамках, которые задает для его развития государство, но при этом охватывает наиболее перспективные и инвестиционно привлекательные отрасли экономики. *Третий этап* – 2015 г. – настоящее время – характеризуется появлением различных форм государственно-частного партнерства в рамках создаваемой государством институциональной среды, что приводит к появлению таких форм по-настоящему партнерских отношений, в которых в той или иной степени распределены риски инвестиционных

проектов, определены условия и гарантии финансирования, определена роль каждого партнера в проекте.

<i>90-е годы XX в. – 2004 г.</i>	<i>2005 г. – 2014 г.</i>	<i>2015 г. – настоящее время</i>
<p style="text-align: center;">Развитие системы госзаказов</p>	<p style="text-align: center;">Формирование системы государственно-частного партнерства</p>	<p style="text-align: center;">Развитие институциональной среды государственно-частного партнерства</p>
<p style="text-align: center;">Организационные и налоговые меры поддержки частному сектору при участии в финансировании инфраструктурных проектов</p>	<p style="text-align: center;">Формирование базы, в том числе нормативной, для реализации проектов</p>	<p style="text-align: center;">Совместная реализация проектов государственно-частного партнерства с распределением риском, закрепление ответственностей за обеими сторонами партнерства</p>

Рисунок 2.6 – Эволюционные предпосылки для развития различных форм государственно-частного партнерства в России

Большее число проектов государственно-частного партнерства в России реализуется в таких сферах как коммунально-энергетическая и социальная, а также промышленная и транспортная инфраструктура и благоустройство, а также сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Количественные характеристики* государственно-частного партнерства в
России в территориальном и отраслевом разрезе
(по состоянию на июнь 2021 г.)⁵³

Сфера проекта	Федеральные		Региональные		Муниципальные		Всего	
	Ед.	млрд. руб.	Ед.	млрд. руб.	Ед.	млрд. руб.	Ед.	млрд. руб.
Оборона и безопасность страны	6	66,1	3	14,4	–	–	9	80,5
Благоустройство и сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура	0	0	7	8,3	138	20,34	145	28,64
Промышленная инфраструктура	7	72,43	124	1568,2	15	21,4	146	1662,03
Жилищное строительство и сопутствующая инфраструктура	0	0	2	18,1	8	65,1	10	83,2
Транспортная инфраструктура	45	1833,6	154	2498,94	74	214,2	273	4546,74
Коммунально-энергетическая инфраструктура	0	0	0	0	2287	980,5	2287	980,5
Социальная инфраструктура	6	22,6	409	672,7	497	138,8	912	834,1
Сельское хозяйство и охотохозяйство	0	0	23	88,6	6	1,9	29	90,5
Информационные системы (IT-инфраструктура)	6	283,4	47	29,98	12	2,6	65	315,98
Итого	70	2278,13	769	4899,22	3037	1444,84	3876	8622,19

* Ед. – число проектов, млрд. руб. – общий объем инвестиций по данному объему проектов

⁵³ Рассчитано автором по данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра». Ресурс доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/>

По величине общих инвестиционных вложений лидирует транспортная инфраструктура. Представленные в таблице 2.1 в целом совпадают с теми структурными тенденциями, о которых свидетельствует мировой опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в разных странах за период 5-10 лет назад. Так, например, в странах Европейского Союза за период с 2010-2014 гг. доля общих затрат на реализацию проектов в транспортном секторе составила 87,3% от общей суммы затрат на все инфраструктурные проекты этого периода⁵⁴. Современные структурные тенденции таковы, что доля инвестиционных расходов на транспортные проекты составляет лишь 23% [Private Participation in Infrastructure, 2021]. Таким образом, хоть и принято считать, что Россия не отстает от остального мира в развитии взаимоотношений государственного и частного секторов на основе партнерства, структурные тенденции свидетельствуют об обратном⁵⁵.

Также по данным таблицы 2.1 видно, что большая часть проектов в Российской Федерации приходится на муниципальный уровень (78,4% от общего числа проектов), из которых 75,3% – это проекты, реализуемые в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры. На региональный уровень при этом приходится весьма незначительная доля проектов (19,8%), что можно объяснить высоким уровнем дотационности российских регионов, который не позволяет им проводить полноценную и самостоятельную инвестиционную политику, так как финансовых возможностей для предложения различных

⁵⁴ Рассчитано автором на основе данных представленных в: Public Private Partnership in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. Special Report No. 09. European Court of Auditors, 2018. [Электронный ресурс]. Доступен по адресу: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/en/>

⁵⁵ Этот вывод нужно дополнить также тем фактом, что Россия занимает лишь 26-е место в мире по величине расходов на строительство и техническую эксплуатацию объектов инфраструктуру (в процентах от ВВП). Но при этом, ее соседями в рейтинге являются европейские страны с уже высоким уровнем развития инфраструктуры, который объективно не требует таких серьезных расходов на инфраструктуру, как в России, где качество и доступность инфраструктуры относительно существенно более низкие, чем у соседей по данному рейтингу. См. подробнее: Global investments on the construction and maintenance of infrastructure as share of GDP by country. – Business Data Platform “Statista”. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: <https://www.statista.com/statistics/566787/average-yearly-expenditure-on-economic-infrastructure-as-percent-of-gdp-worldwide-by-country/>

преференциальных режимов, привлекающих частных инвесторов, у таких регионов как правило нет.

В предыдущем параграфе было показано, что концессии занимают самую существенную долю среди всех форм государственно-частного партнерства в России. При этом большая часть этих соглашений приходится на муниципальный уровень, а именно 85% всех концессионных соглашений, среди проектов муниципального уровня 99% проектов реализуется в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры. Однако самыми крупными с точки зрения общего объема инвестиций являются транспортные концессии: на них приходится 47% от объема денежных средств. В основном это проекты, связанные с созданием и обслуживанием автомобильной инфраструктуры.

Однако в целом, учитывая международные сопоставления, уровень инвестиционных расходов на реализацию инфраструктурных проектов, основывающихся на партнерстве государства и частных компаний, в России остается недостаточным. Потребность в инвестициях в инфраструктурные проекты в России остается в значительной степени недофинансированной, при этом уровень недофинансирования сопоставим с такими развивающимися странами как Бразилия, Турция и Аргентина (см. рис. 2.7). Большая часть потребности в инвестициях в России «закрывается» инвестициями их государственного бюджета, а доля чистых частных инвестиций весьма незначительна. В такой успешной в отношении государственно-частного партнерства стране, как Великобритания, относительно высокий уровень частых частных инвестиций, хотя и достаточно высоким остается уровень бюджетных инвестиций.

Таким образом, можно констатировать, что, если рассматривать ситуацию с позиций межстрановых сопоставлений, в России недостаточными являются как доля частных инвестиций, так и доля бюджетных инвестиций, что подтверждается и существенной долей необеспеченной инвестиционными расходами потребности в инвестициях (35% от общей потребности в

инвестициях). Решение этой проблемы как раз в значительной степени зависит от развития государственно-частного партнерства в России.

В условиях кризиса, вызванного пандемией коронавирусной инфекции, финансирование инфраструктурных проектов приобретает повышенную актуальность, и эта проблема выходит на уровень экономической безопасности как отдельно взятых регионов, так и страны в целом. Так, эксперты, прогнозируют, что в регионах с низким уровнем развития инфраструктуры, в результате снижения экономической активности, уровня занятости и роста безработицы, может начаться существенный отток населения в регионы с более существенным финансированием инфраструктуры [Рынок проектов в кризис, 2020].

В связи с этим, выбор таких форм государственно-частного партнерства, при которых структура соглашения предполагает исключение ответственности частного партнера за предоставление услуг на объекте, может оказаться выходом из ситуации, складывающейся в период пандемии в условиях падения совокупного спроса, и повысить устойчивость проектов государственно-частного партнерства в России. Так, например, в Великобритании, в проектах в сфере здравоохранения имеется опыт такой схемы реализации проекта, в которой за предоставление медицинских услуг отвечает только государство, а частный партнер строит и модернизирует объект, а после этого отвечает за его техническое обслуживание. В такой ситуации доход по проекту не зависит от объема оказанных медицинских услуг, что повышает устойчивость данного проекта.

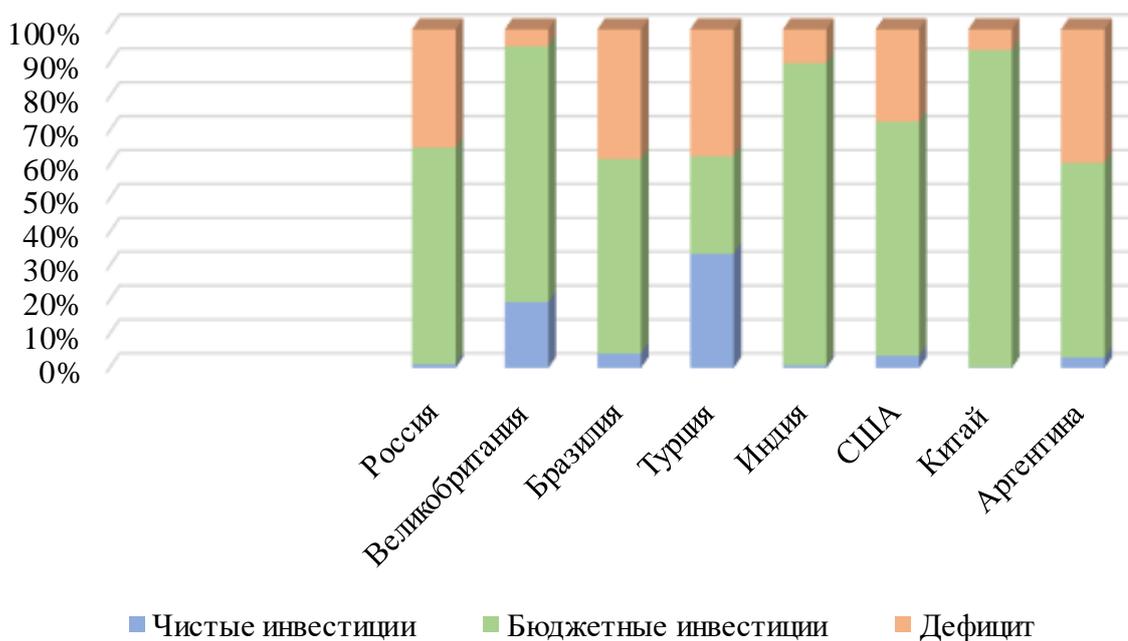


Рисунок 2.7 – Доля бюджетных инвестиций, чистых частных инвестиций и незакрытой потребности в инвестициях в общей величине потребности в инвестициях по странам (2020 г.)⁵⁶

Нельзя не отметить тот факт, что по результатам 2020 года Россия показала самый большой объем инвестиционных расходов в инфраструктурные проекты на основе взаимодействия государственного и частного секторов, при том, что по данным Всемирного банка, этот объем в 2020 году был меньше на 65%, чем в 2019 году. Всемирный Банк указывает на то, что за последние два десятилетия для России это самый низкий показатель инвестиционных расходов в рамках государственно-частного партнерства, что было вызвано значимым для российской экономики падением цен на нефть и пандемией коронавирусной инфекции [Private Participation in Infrastructure (PPI), 2021]⁵⁷..

⁵⁶ Рассчитано автором по данным базы «Инвестиции РФ и мира в развитие инфраструктуры» платформы «Росинфра». Расчеты производились по состоянию на июнь 2021 г. Ресурс доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/digest/investment>

⁵⁷ Всемирный Банк также большое внимание в межстрановых сопоставлениях уделяет решению проблем, возникающих при финансировании наиболее крупных проектов в странах. В частности, в отчете упоминается один из очень значимых проектов в Республике Саха (Якутия). Проект предполагает строительство автомобильного моста, протяженностью 3,1 км, через реку Лена. Мост задуман как крупнейшая транспортная артерия регионального уровня и играет очень важную роль для развития республиканской экономики, которая характеризуется недостаточным уровнем транспортной доступности. Этот проект планировалось завершить в 2025 году, но в 2020 году в связи с общими кризисными

Министерство экономического развития Российской Федерации также ведет рейтинг российских регионов по уровню развития государственно-частного партнерства. В основе этого рейтинга лежит, прежде всего, оценка институциональной среды и нормативно-правовой базы в конкретном субъекте Федерации. В опубликованном в 2020 году рейтинге регионами-лидерами выступили Самарская область, г. Москва, Московская область, Нижегородская область, Пермский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Свердловская область, Тамбовская область, Иркутская область, Новосибирская область, Красноярский край [Рейтинг субъектов Российской Федерации, 2020]. Представляется, однако, что используемая Министерством методика не отражает реальной ситуации в регионах, а скорее представляет рейтингование регионов по способности привлечения частных инвестиций вследствие их общего уровня экономического развития, бюджетной обеспеченности и структуры региональной экономики. Традиционно лидерами рейтинга становятся те регионы, в которых относительно более высоким является уровень финансового развития, в том числе уровень развития банковского сектора, который также привлекается ими для реализации проектов государственно-частного партнерства.

Более высокий уровень финансового развития некоторых субъектов РФ, а также более низкий уровень дотационности их бюджетов приводит к тому, что эти регионы имеют больше диверсифицированных возможностей для представления налоговых и иных льгот частным партнерам при реализации проектов. Регионы, являющиеся лидерами рейтинга Министерства

проявлениями в экономике возникли трудности при его реализации. Проект планировалось реализовать в рамках концессионного соглашения с элементами контракта жизненного цикла. Идеи строительства данного моста возникали еще в 80-е годы в СССР, но на тот уровень развития инженерной мысли реализация этой идеи была трудноосуществимой. В итоге в 2019 году было принято решение о реализации проекта, первоначальная стоимость которой составляла 80-85 млрд. рублей. В связи с трудностями, которые испытали региональные власти в поиске бюджетных инвестиций для участия в этом проекте, вмешалось федеральное правительство и расходы распределились следующим образом: 50-25-25 (федеральное правительство – регион – концессионер). Всемирный банк очень позитивно оценивает усилия федерального правительства России в поддержке подобных проектов.

экономического развития, – это те регионы, в которых в наибольшей степени развиты правовая и институциональная среда государственно-частного партнерства⁵⁸. Методика расчета уровня развития государственно-частного партнерства Министерства ориентирована преимущественно на общее число проектов в регионах и на объем инвестиций в эти проекты, поэтому вполне логично, что на 11 регионов-лидеров рейтинга приходится 41% от общего числа проектов. Анализ основных форм реализации проектов государственно-частного партнерства в регионах лидерах показывает, что доминирующей формой являются концессионные соглашения: по расчетам автора данного диссертационного исследования, доля концессионных соглашений для 11 регионов-лидеров в общем составляет 80% (см. табл. 2.2).

Таблица 2.2

Количество проектов государственно-частного партнерства по его формам в регионах – лидерах по уровню развития государственно-частного партнерства согласно рейтингу Министерства экономического развития (по состоянию на июнь 2021 г.)⁵⁹

Регион (общее количество проектов)	КС	ГЧП	ИД	СоС	ДА (БП) с ИО	КЖЦ	СЮЛ	СПИК	Другие
Самарская область (69)	45	н/и	7	10	6	н/и	1	н/и	н/и

⁵⁸ Так, в регионе, занимающем первую строчку рейтинга, – Самарской области, региональные власти не только стремятся нарастить объемы инвестиций и число проектов, но и решить проблему незадействованного в региональной экономике потенциала. В частности, достаточно большое число проектов охватывает объекты незавершенного строительства и в той или иной степени недоиспользованного имущества. Также профильное региональное министерство является полномочным органом по структурированию и поддержке проектов государственно-частного партнерства. Также в регионе сложилась практика отбора наиболее эффективных с технологической точки зрения частных компаний для реализации тех или иных общественных услуг, создаваемых в рамках таких проектов. См. подробнее: [Андриевская А. Р., Чугунова К.А., 2021]. В общем то, что устойчивое первенство Самарской области в рейтинге регионов-лидеров по уровню государственно-частного партнерства сопровождается улучшением показателей экономического развития региональной экономики, свидетельствует о важности развития рынка проектов, основанных на партнерских отношениях, для экономики в целом.

⁵⁹ Рассчитано автором по данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра». Ресурс доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/>

г. Москва (68)	6	н/и	2	н/и	7	30	14	2	9
Московская область (85)	49	н/и	5	н/и	14	1	н/и	3	16
Нижегородская область (37)	30	6	н/и	н/и	н/и	н/и	н/и	н/и	1
Пермский край (170)	125	1	15	н/и	6	н/и	2	12	9
Ханты-Мансийский автономный округ (58)	56	1	1	н/и	н/и	н/и	н/и	н/и	н/и
Свердловская область (79)	71	н/и	1	н/и	н/и	1	2	3	1
Тамбовская область (193)	193	н/и							
Иркутская область (120)	120	н/и							
Новосибирская область (62)	45	1	5	1	9	н/и	н/и	н/и	1
Красноярский край (142)	131	1	5	3	1	н/и	1	н/и	н/и
<i>Всего по формам</i>	<i>871</i>	<i>10</i>	<i>41</i>	<i>14</i>	<i>43</i>	<i>32</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	<i>37</i>

Обозначения: КС – концессионные соглашения, соглашение о ГЧП / МЧП – соглашения о государственно-частном партнерстве/муниципально-частном партнерстве (в том числе на основе регионального законодательства), ИД – инвестиционный договор, СоС – соглашение о сотрудничестве (взаимодействии), ДА (БП) с ИО – договор аренды (безвозмездного пользования) с инвестиционными обязательствами, КЖЦ – контракт жизненного цикла или долгосрочный государственный / муниципальный контракт с инвестиционной составляющей, СЮЛ - совместное юридическое лицо, СПИК – специальные инвестиционные контракты., н/и – данная форма не используется.

В целом для российского рынка ГЧП доля концессионных соглашений составляет 92%, поэтому более низкое значение для регионов-лидеров (80%) означает, что эти регионы в большей степени, чем остальные регионы используют другие разнообразные формы реализации проектов государственно-частного партнерства. Тем не менее, эти другие формы используются крайне ограниченно. Так, непосредственно соглашения о государственно-частном партнерстве (в том числе на основе регионального законодательства) составляют менее 1% для 11 регионов-лидеров, то есть соглашения на основе 224-ФЗ этими регионами практически не используются.

Большое разнообразие форм реализуемых на практике проектов присуще г. Москве и Московской области, которые являются также регионами-лидерами по уровню инвестиционной привлекательности в России: в таблице 2.2 в столбце «другие» мы видим наибольшие значения именно у этих двух регионов. В «другие» входят разнообразные формы реализации проектов государственно-частного партнерства, помимо тех, что перечислены в других столбцах таблицы 2, – и офсетные контракты, и различные корпоративные формы партнерства. Именно эти регионы, по данным рейтингового агентства «РАЭКС-Аналитика», возглавляют рейтинг субъектов Российской Федерации по размерам инвестиционного потенциала, и в частности, также по размерам инфраструктурного потенциала⁶⁰. Таким образом, формирование возможностей для использования различных вариантов квази-ГЧП в значительной степени зависит от расширения инвестиционного потенциала экономики, снижения инвестиционных рисков, повышения качества социальной инфраструктуры.

По оценкам InfraOne Research в 2019 году около 50% совокупных региональных расходов на развитие и модернизацию инфраструктуры приходилось на 7 российских регионов из 85 [Рынок проектов в кризис, 2020]. Поэтому в период кризиса 2020-2021 годов остальные регионы оказались в наиболее уязвимом положении, так как для сдерживания экономического спада необходимы инвестиционные расходы на инфраструктуру, а бюджетных средств для поддержания таких проектов у менее обеспеченных инвестициями регионов меньше. В таких условиях широкий выбор применяемых в России различных взаимодействия государственного и частного секторов на основе партнерства предоставляет возможности выбора более гибкого варианта реализации проекта, соответствующего конкретным условиям развития региональной экономики.

⁶⁰ Рейтинг регионов России по инвестиционному потенциалу. - РАЭКС-Аналитика, 2020. - [Электронный ресурс] - Доступен по адресу: https://raex-rr.com/country/region_potential/rating_of_regions_by_investment_potential

Важным институциональным ограничением для развития ряда форм государственно-частного партнерства мог выступить Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений»⁶¹. По задумке авторов закона, он должен стать своего рода инвестиционным «кодексом», который повысит стабильность и устойчивость инвестиционных проектов, а также будет способствовать притоку финансовых ресурсов для реализации национальных проектов. В процессе обсуждения законопроекта он претерпел много изменений. Вступление в силу этого закона влекло серьезные изменения для рынка проектов государственно-частного партнерства с точки зрения именно институциональных условий их реализации.

В частности, должна была произойти корректировка норм 115-ФЗ и 224-ФЗ, сокращение ответственности государства в партнерстве с частным сектором, также введение менее прозрачных и более запутанных правил заключения соглашений (например, необходимость дополнительного прохождения финансового аудита, но без определения порядка его реализации). Фактически, данный законопроект в значительной степени упорядочивает процесс выделения и контроля бюджетных средств и представление различных вариантов государственной поддержки, а также вводит ограничения, связанные с наличием собственных средств у частного партнера. По мнению автора данного диссертационного исследования, введение данного законопроекта вводит ряд институциональных ограничений, что вряд ли сможет стимулировать приток частных инвестиций на рынок проектов государственно-частного партнерства. Помимо этого, появляется еще временной институциональный барьер, связанный с необходимостью адаптации остальной нормативно-правовой базы, что может повлечь снижение притока частных инвестиций ввиду правовой неопределенности минимум на 1,5-2 года.

⁶¹ О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации: Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ: [принят Государственной думой 19 марта 2020 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.- правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

В связи с этим важным дополнением к ФЗ-69 стал Федеральный закон от 02.07.2021 № 344-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»⁶², который, по сути, вывел из-под действия ФЗ-69 две базовые российские формы партнерства – концессионные соглашения и соглашения о государственно/муниципально-частном партнерстве. ФЗ-344 таким образом определил, что соглашения о защите и поощрении капиталовложений должны дополнять соглашения в рамках проектов государственно-частного партнерства.

Увеличение неопределенности в результате пандемии коронавирусной инфекции краткосрочные частные инвестиции в российскую инфраструктуру неизбежно будут снижаться в результате неопределенности на мировом рынке. Однако правительство Российской Федерации в том числе и в последние два года демонстрирует высокую готовность к партнерству с частным сектором, не показывая признаков снижения своих обязательств. Это позволяет многим экспертам высказывать оптимистичные ожидания в отношении долгосрочного развития России. Все это задает оптимистичный контекст и для дальнейшего развития государственно-частного партнерства в нашей стране. В текущих условиях важнейшим вопросом повышения его эффективности становится выбор формы государственно-частного партнерства. В распространившейся практике большинство планируемых проектов в форме непосредственно государственно/муниципально - частного партнерства сосредоточены на транспортной сфере, в строительстве аэропортов и морских портов. В текущей ситуации созданы все предпосылки для адаптации применения этой формы в проектах социальной инфраструктуры.

⁶² О внесении изменений в Федеральный закон "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации" и статью 15 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 02.07.2021 № 344-ФЗ: [принят Государственной думой 16 июня 2021 года]: (с изменениями и дополнениями). – Доступ из справ.- правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

Выбор формы партнерства между государственным и частным секторами экономики должен соответствовать задаче комплексного развития муниципалитета, региона или страны в целом. Представленные на практике перечень разнообразных форм в России позволяет сделать вывод, что в России сложилась особая национальная система такого партнерства, используемые формы дополняют друг друга и позволяют выбрать наиболее качественную форму с учетом конкретных социально-экономических условий.

Институциональные условия для реализации различных форм государственно-частного партнерства в России постоянно развивается, что делает те или иные развивающиеся или вновь появляющиеся формы более привлекательными для инвесторов и финансовых организаций. В частности, в настоящее время предлагается большое количество поправок, направленных на дальнейшее совершенствование законодательства в отношении различных форм взаимодействия государственного и частного секторов. Президент России также объявил о новом механизме, называемом «инфраструктурная ипотека», который позволит полностью компенсировать инвестиции частного партнера или концессионера государственным партнером или концедентом. Специфика этого механизма все еще разрабатывается и обсуждается властями. Минэкономразвития России также подготовило и объявило о предстоящих масштабных изменениях в законодательстве о государственно-частном партнерстве, чтобы еще больше повысить его привлекательность для инвесторов.

Глава 3 Обоснование выбора и применения различных форм государственно-частного партнерства в России

3.1 Государственно-частное партнерство как один из механизмов решения проблемы недостаточного финансирования (на примере здравоохранения)

Такие общемировые тенденции как увеличение доли пожилых людей в общей численности населения, связанное с этим усиление давления на государственной бюджет, устаревающая инфраструктура здравоохранения и социальной сферы способствуют тому, что большинство государственных систем развивающихся стран и стран из постсоциалистического пространства характеризуется слабеющей способностью предоставлять надлежащие медицинские услуги. Во многих странах отрасль здравоохранения является крупным сектором. Существуют также исследования, которые доказывают, что инвестиции в здравоохранение способствуют национальному экономическому росту [Yang Y., Zheng R., Zhao L., 2021]. Таким образом, инвестиции в инфраструктуру здравоохранения являются значимым для любой экономики инструментом, способствующим достижению экономического роста и обеспечению социальной справедливости. Здравоохранение – это сильно разветвленная и системная отрасль, которая влияет на проекты, которые должны быть успешно позиционированы на территории, как показала пандемия COVID-19, и имеет синергетический эффект с другими инфраструктурными объектами.

Государственные органы стремятся найти инновационные решения для обеспечения устойчивого благосостояния и все чаще ищут частных партнеров через механизмы государственно-частного партнерства [Hueskes M., Koen V., Block T., 2017], привлекательность которых остается спорной [Kosycarz E.A., Nowakowska B.A., Mikołajczyk M.M., 2019; Pereira M.A., Ferreira D.C., Marques R.C., 2020]. Финансирование проектов в сфере здравоохранения представляет собой финансирование долгосрочной инфраструктуры со сложной финансовой

структурой, в которой собственный капитал и заемные средства используются для финансирования проекта, а не для вознаграждения «спонсоров» проекта [Baxter D., Casady C.B., 2020].

Развитие государственно-частного партнерства в любой экономической системе получает новые импульсы, как правило, в условиях кризисных проявлений в экономике, которые вызывают недостаток бюджетных средств для финансирования социально значимых услуг населению. В условиях пандемии, когда наблюдается высокий уровень заболеваемости и усиление нагрузки на здравоохранение, проекты в области здравоохранения приобретают приоритет, поэтому многие правительства возлагают огромные надежды на появление новых форм государственно-частного партнерства, которые позволят обеспечить выполнения основных обязательств государства перед обществом. При этом рассматриваются и изучаются различные формы договорных отношений между государственным и частным сектором, которые объединяют несколько этапов жизненного цикла проекта, т. е. проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и технического обслуживание. Значительный объем исследований склоняется к тому, что для решения системной нехватки средств индивидуальной защиты медицинского персонала, медицинских устройств и прочих элементов технического оснащения здравоохранения, по-прежнему не хватает скоординированных и стратегических инициатив для формального, долгосрочного партнерства с частным сектором [Baxter D., Casady C.B., 2020; Casady C.B., Kent E., Raymond E.L., Richard Scott W., 2020; Hanlon B.O, Mark, H., Cynthia E., David C., 2020].

Первые два десятилетия XXI века можно считать этапом формирования современной российской модели здравоохранения, которому предшествовал сложный переходный период от советской модели здравоохранения, сопровождавшийся ухудшением демографической ситуации в стране (так называемая «демографическая яма», продолжающаяся с 1992 года и вплоть до 2010 года, когда рождаемость, наконец, превысила смертность). Главной причиной негативных демографических процессов является несоответствие

реалиям рыночной экономики модели потребительского поведения в сфере здравоохранения, сформированной в советское время, при которой выбор за потребителя фактически осуществляло государство.

Для успешного применения схем государственно-частного партнерства в сфере российского здравоохранения, как сферы традиционного государственной ответственности, необходима заинтересованность обеих сторон. Заинтересованность государства выражается в выполнении им одной из основных социальных функций – охране здоровья населения. Последняя является также общественным благом и представляет собой совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае угрозы здоровью [Данцигер Д. Г., Андриевский К.В., Часовников К.В., 2020].

В связи с этим, ключевые приоритеты государства в реализации проектов государственно-частного партнерства в области здравоохранения автору данного диссертационного исследования представляются в следующем:

1. Модернизация системы здравоохранения в условиях дефицита государственного финансирования. Данное направление обладает значительным потенциалом практически для всех стран бывшего социалистического блока и создающих рыночные экономики в настоящее время, а также для всего мирового сообщества в условиях распространения новой коронавирусной инфекции. В подобных ситуациях потенциальный интерес для государства представляет экономия бюджетных средств (особенно, если имело место сокращение капитальных вложений в сферу здравоохранения в последние десятилетия), повышение эффективности (например, за счет включенности частного сектора в проект) или более качественное управление здравоохранением. В секторе здравоохранения партнерство также может быть особенно актуальным как метод распространения технических или

управленческих знаний (например, мониторинг и стимулы на основе результатов) и стимулирования передачи технологий.

В то время как в странах Западной Европы на здравоохранение выделяется порядка 10-12% от ВВП, в нашей стране – это около 5,3% от ВВП (рис. 3.1). Наблюдается острая потребность в создании/модернизации системы амбулаторно-поликлинических учреждений. Проблема связана с тем, что сеть материальных объектов здравоохранения характеризуются высокой степенью физического износа. Значительная доля этих объектов требует переоснащения или дооснащения. А в некоторых случаях износ объектов здравоохранения настолько велик, что требует их сноса и строительства на их месте новых объектов.

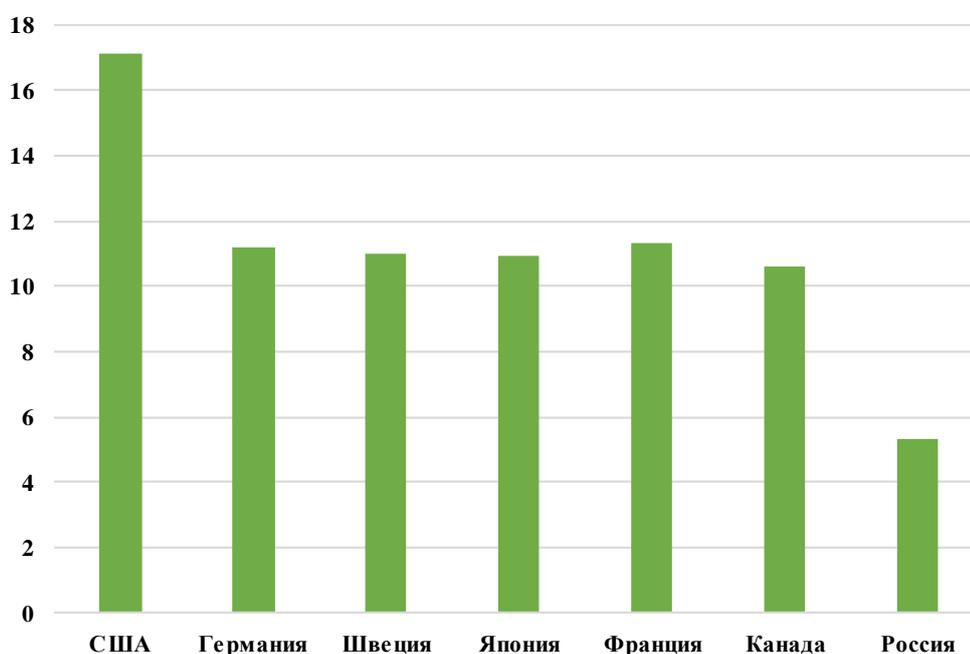


Рисунок 3.1 – Расходы на здравоохранения в процентах от ВВП в развитых странах и в России (данные 2020 г.)⁶³

По данным Федеральной службы государственной статистики РФ⁶⁴, степень износа основных фондов в здравоохранении в 2005 году составляла

⁶³ Составлено автором на основе данных базы “Global Health Expenditure Database” Всемирной организации здравоохранения. Ресурс доступен по адресу: <https://apps.who.int/nha/database>

⁶⁴ Здравоохранение в России. 2019: Стат.сб./Росстат. - М., 3-46 2019. – 170 с.

47,8%, а к 2018 году, несмотря на постоянно осаждающуюся необходимость и социальную значимость их обновлений, еще больше выросла – до 52,7%. При этом коэффициент обновления основных фондов в здравоохранении превышает коэффициент выбытия на протяжении всего рассматриваемого периода, то есть в здравоохранении имеет место суженное воспроизводство основных фондов при том, что также имеет место постоянное снижение коэффициента выбытия.

При этом складывающиеся макроэкономическая и эпидемиологическая ситуации позволяет сделать вывод о том, что в ближайшее время финансирование системы здравоохранения не увеличится, а, скорее всего, сократится. Долгое время программа оптимизации системы здравоохранения была ориентирована не на экстенсивное увеличение мощностей, а интенсификацию использования имеющихся ресурсов [Беляев С. А., 2019]. Это значит, например, что врачам участковой службы сегодня даже по приему сложившихся потоков пациентов приходится работать с большой нагрузкой – на 1,5-2 ставки, не говоря уж о дополнительных обязанностях, и также наблюдается острая нехватка среднего медицинского персонала [Репринцева Е. В., 2019].

2. Повышение инвестиционной и инновационной активности региона.

Традиционно лидером по развитию и реализации различных схем государственно-частного партнерства считается Великобритания. Ее опыт в этом вопросе считается эталонным. Также Великобритания является одной из первых стран, которая ввела законодательные рамки для партнерства государства и бизнеса. При этом в Великобритании более 30% всех проектов государственно-частного партнерства приходится на сферу здравоохранения [Варнавский В. Г., 2012]. Аналогичная доля проектов приходится на сферу здравоохранения и в таких странах как Франция, Италия, Германия. Опыт этих стран показывает существенную привлекательность инвестиций для частного сектора именно в сфере здравоохранения [Панова Т. В., 2016]. В условиях высокого уровня развития инвестиционно-инновационного сектора

экономики конкретной территории эта привлекательность оказывает позитивное влияние на развитие государственно-частного партнерства.

3. Равномерное распределение бюджетной нагрузки в течение всего срока реализации проекта.

Данное преимущество не является обязательным, так как проект может предусматривать вклад государства в партнерства определенным имуществом (земельный участок или строительный объект в государственной собственности) или единократным грантом. Однако, действительно, в проектах, где предусмотрены выплаты концедента, государство получает социальный объект в ближайшие несколько лет по завершении строительства, а выплаты производит в течение срока действия соглашения, как правило, достаточно длительного: от 10-15 лет и выше.

4. Государство освобождается от исполнения сопровождающих реализацию проекта обязанностей, таких как проектирование, строительство, производство благ и услуг, что, в конечном счете, обеспечивает экономию для национального бюджета. Пока статистики экономии от реализации проектов ГЧП в России не ведется, однако, в Великобритании, по данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17% экономии для бюджета страны [Варнавский В. Г., 2012]. Что касается сферы здравоохранения, то международный опыт реализации проектов в этой сфере свидетельствует об экономии государственных средств в среднем около 10%.

Учитывая, что вышеуказанные обязанности берет на себя частный партнер, то управление медицинскими организациями, созданными по схеме государственно-частного партнерства, осуществляется в соответствии с нормами ведения частного бизнеса: используются лучшие практики в области ведения бизнеса и в сфере медицины, обеспечивается более высокое качество предоставляемых услуг. Международный опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения показал, что рост медицинских услуг сопровождался снижением цен (в сравнении с проектами, которые реализуются только государственным или только частным

секторами). Также опыт развитых стран доказывает успешную возможность вовлечения таких медицинских организаций в систему медицинских гарантий, предоставляемых государством [Козин М. Н., Радченко Е.П., 2021].

5. Еще одним преимуществом (общим для обеих сторон) является возможность перераспределить риски в соответствии с компетенциями каждой стороны. Пересечение интересов и опыта в государственно-частном партнерстве на практике может привести к более управляемому выполнению проекта. В компетенции именно государственного партнера разработать управленческий механизм, включающий комплекс мер, которые позволят получить все вышеперечисленные выгоды, минимизировать риски, сформировать стимулы для повышения производительности, разработать механизмы оплат и вознаграждений, а также добиться расходования бюджетных средств в соответствии с заявленными целями партнерства.

В интересах государственного партнера создать такую систему управления партнерскими проектами, которая носит упреждающий характер, то есть основана на предварительном анализе распределения финансовых рисков и вознаграждений, механизмов принятия решений, а также возможностей применимости нормативных и договорных практик. В ходе предварительного анализа рисков важен анализ институционального потенциала для данного конкретного проекта, и в случае недостаточности этого потенциала, задачу снижения таких рисков, возможно, придется решать либо с помощью дополнительных положений, включенных в контракт, либо с помощью отдельных преобразований, проводимых правительством на макроуровне (например, модернизация систем аккредитации различных видов медицинской деятельности и т.п.). Такие риски могут проявляться особенно ярко, если механизму государственно-частного партнерства присущи институциональные ловушки, к которым могут приводить различные административные и экономические барьеры, что потребует проведения еще более тщательной предварительной оценки.

Например, в сфере здравоохранения в проектах вероятны риски, связанные с конкретной ситуацией, например, часто встречающийся риск инвестирования в избыточные мощности. Подобные риски позволяет сократить эффективная системы лицензирования, позволяющая распределять услуги в соответствии с потребностями⁶⁵.

Общемировая тенденция последних двух десятилетий заключается в том, что с одной стороны, многие правительства пытаются наращивать финансирование растущих систем общественного здравоохранения, а с другой стороны, бюджетные медицинские учреждения находятся под постоянным давлением, требующим сокращения расходов, несмотря на неуклонный рост их расходов [Sadeghi A., Bastani P., Varati O., 2020]. В ответ на эти проблемы многие правительства испробовали различные стратегии, такие как ограничение затрат, увеличение средств и поощрение частного сектора к участию в предоставлении услуг и финансировании здравоохранения. Поэтому, несмотря на риски государственного партнера, модели взаимодействия государственного и частного секторов на основе партнерства в XXI веке приобрели большую популярность как инициатива более эффективного использования возможностей и государственного, и частного секторов и успешно используется во многих странах для реформирования сектора здравоохранения. На практике этот подход представляет собой разделение рисков между государственным и частным секторами с целью достижения целей государственного сектора.

Международный опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения также продемонстрировал такие важные преимущества их внедрения для общества как снижение ответственности государства и рост возможностей государственного планирования, углубление

⁶⁵ Во многих ситуациях адекватная система лицензирования должна не только выборочно выдавать лицензии на управление медицинскими учреждениями на основе набора заранее определенных критериев, но также может включать вариант специального регулирования вмешательств с высоким риском.

и расширение стандартизации при предоставлении медицинских услуг, повышение эффективности финансирования и законодательства, отказ от ответственности государства за финансирование, развитие конкуренции, самоуправления и децентрализации принятия решений путем делегирования решений местным исполнительным органам [Ferreira D.C., Marques R.C., 2021].

В сфере здравоохранения выделяют обычно три основные бизнес-модели государственно-частного партнерства⁶⁶:

1) инфраструктурные модели, т. е. создание и/или обновление инфраструктуры общественного здравоохранения;

2) дискретные модели клинических услуг, т. е. добавление или расширение возможностей оказания клинических услуг;

3) интегрированные модели ГЧП, т. е. объединение первого и второго подхода (инфраструктурных и клинических услуг).

Каждая из этих бизнес-моделей отвечает определенным запросам государства в условиях ограниченного финансирования.

⁶⁶ Abuzaineh N., Brashers E., Foong S., Feachem R., da Rita P. PPPs in Healthcare: Models, Lessons and Trends for the Future. Healthcare Public Private Partnership Series, No. 4. The Global Health Group, Institute for Global Health Sciences, University of California, San Francisco and PwC: San Francisco, CA, USA, 2018. 53 p. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: <https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/pub/ppp-report-series-business-model.pdf>



Рисунок 3.2 – Соответствие бизнес-моделей государственно-частного партнерства запросам здравоохранения⁶⁷

Отсутствие эпидемий и борьба с ними со стороны государства также является общественным благом, а в случае пандемии – глобальным общественным благом, поэтому взаимодействие государственного и частного секторов является в этой сфере наиболее ярким примером ситуации, когда оно необходимо с точки зрения экономических и управленческих причин, так как затраты (например, на исследования и разработки лекарств/вакцин, медицинское обслуживание, разработку и закупку медицинских устройств, и т. д.), связанных с национальным или глобальным общественным здравоохранением, исключительно высоки.

Примеры государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения являются наиболее актуальными и показательными, поскольку несмотря на различия в национальных системах здравоохранения, перед правительствами практически всех стран мира стоят сейчас идентичные задачи, а опыт

⁶⁷ Авторская разработка

реализации проектов государственно-частного партнерства позволяет выделить два основных направления:

- финансирование инвестиций в физический капитал в секторе здравоохранения, например, в здания и оборудование больниц и прочих пунктов оказания медицинской помощи;
- финансирование инфраструктуры для предоставления медицинских и сопутствующих услуг.

Заинтересованность частного партнера⁶⁸, основополагающей целью которого является максимизация прибыли, в реализации проектов государственно-частного партнерства в области здравоохранения заключается в следующем:

1. Партнерство с государством гарантирует стабильный спрос на медицинские услуги, а зачастую и гарантированный доход (или компенсацию убытков) со стороны публичного партнера, что обеспечивает практически беспроигрышное положение инвестора.

2. Участие публичного партнера в проекте снижает административные барьеры, ускорение многих процедур получения различной документации и т.д. Кроме того, банки с бóльшим интересом рассмотрят варианты кредитования по

⁶⁸ Финансовые составляющие в рамках партнерства государства и частного сектора также могут быть очень сложными и предполагать выгоды третьих лиц, которые непреднамеренно участвуют в партнерстве. Примером является международная программа по борьбе с трахомой, в рамках которой компания Pfizer на благотворительной основе снабжает нуждающиеся страны препаратом Zithromax® для использования в программах профилактики трахомы. Препаратом обеспечивается очень большое количество людей, которые без этой программы не смогли бы позволить себе лечение. Финансовая выгода для программы, правительства и населения очевидна. Преимущества компании Pfizer менее очевидные. В соответствии с этим соглашением они жертвуют лекарство по рыночной стоимости благотворительной организации в США и, следовательно, имеют возможность вычесть стоимость лекарства из своих налоговых обязательств перед правительством США. Посредством этого механизма правительство США субсидирует распространение Zithromax® для использования в программе профилактики трахомы и, таким образом, является непреднамеренным партнером в этой деятельности. Фактически, этот тип финансового соглашения очень распространен, и финансовую выгоду частных транснациональных компаний, таких как Pfizer, часто трудно четко определить. Однако важным моментом является то, что большинство партнерств строится на основе взаимной финансовой выгоды обоих партнеров.

ставке ниже, чем для остальных проектов, так как риски проекта с участием государства ниже.

3. Зачастую частный партнер получает в пользование государственные активы на льготных условиях, например, частичная оплата или вовсе бесплатное пользование площадью/частью площадей медицинского учреждения. Чаще всего в проектах государственно-частного партнерства акцент делается именно на прямых финансовых выгодах для частного партнера, однако эти выгоды могут быть и косвенными. Примером может служить ситуация, на практике случающаяся довольно часто в фармацевтической сфере, в которой для частной компании мотивом участия в партнерском проекте является облегчение регулирующего контроля над отраслью. И примером косвенных выгод для такой компании будет упрощение процесса утверждения новых лекарств или оборудования.

4. Как уже указывалось выше, возможность перераспределить риски в соответствии с компетенциями каждой стороны. Например, в рамках государственно-частного партнерства частный партнер обычно принимает на себя риск по стоимости и срокам строительства, при этом платежи удерживаются до тех пор, пока объект полностью открыт и функционирует. Для частного сектора партнерство с государством дает возможность получить доступ к новым рынкам с более низким профилем риска, одновременно внося свой вклад в финансирование общественного блага. Хотя рынки общественного здравоохранения обычно имеют более низкую потенциальную отдачу от инвестиций, они предлагают возможности для увеличения объема и доли рынка, а также позволяют частному сектору диверсифицировать свои инвестиции и портфель услуг.

В этом пункте следует учитывать тот факт, что целью частного сектора является максимизация прибыли, а не обеспечение населения качественными общественными благами, поэтому в сфере здравоохранения может возникать ситуация недоверия со стороны потребителей услуг здравоохранения и отсутствия процедур строгого учета и оплаты услуг частных медицинских

организаций, что приведет к трудностям их участия в системе обязательного медицинского страхования⁶⁹.

В связи с тем, что целевые ориентиры частного и публичного партнеров в реализации проектов государственно-частного партнерства разнонаправлены, такие проекты планируются с особой тщательностью. Смещение интересов в пользу государства дестимулировало бы бизнес, делая сферу ГЧП непривлекательной для инвесторов. Приоритет интересов бизнес-сообщества привел бы к пренебрежению интересами населения и снижению общественной эффективности.

Поскольку пандемия COVID-19 продолжает наносить урон здоровью людей и экономикам по всему миру, национальные, государственные и местные органы власти практически во всех странах мира все больше поощряют частный сектор к участию в финансировании систем здравоохранения. Без расширения частного сектора в финансировании здравоохранения невозможно смягчить влияние пандемии в любой стране. В эпоху COVID-19 политические, экономические лидеры и руководители здравоохранения рассматривают новые формы государственно-частного партнерства, как благотворительные, так и традиционные договорные отношения между государственным и частным сектором, которые объединяют несколько этапов жизненного цикла проекта.

3.2. Оценка возможностей выбора формы государственно-частного партнерства на примере регионального проекта строительства поликлиник

Первым в истории российского опыта государственно-частного партнерства проектом, структурированным в рамках 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные

⁶⁹ Например, частное медицинское учреждение может оказаться заинтересованным в постоянном приходе новых потребителей медицинских услуг, и в такой ситуации, скорее всего, не станет ограничивать их численность даже в том случае, если это скажется на качестве предоставляемых услуг.

акты Российской Федерации» стал проект именно в сфере здравоохранения. Этот проект был нацелен на создание сети муниципальных клиник в Новосибирске и в сентябре 2020 года получил национальную премию как лучший проект в сфере здравоохранения⁷⁰. Основная цель проекта сводится к обеспечению населения доступностью и стандартами качества медицинской помощи на всей территории города Новосибирска. В то время как в текущее время большая часть поликлинических отделений в г. Новосибирске располагается либо в значительно устаревших зданиях, либо примыкает к жилому фонду в домах постройки 1950-1960-х годов, проектом к концу 2022 года в столице Сибири запланировано строительство 7 современных медицинских учреждений общей пропускной способностью более 6500 посещений в смену. Все эти поликлиники будут построены в наиболее активно развивающихся жилых районах города, а также в тех районах, где существующие поликлиники находятся в аварийном состоянии. Предполагалось, что благодаря привлечению частного партнера регион сможет быстро сократить дефицит медицинской инфраструктуры.

Опыт Новосибирска оказался автору данного диссертационного исследования ценным еще и потому, что, будучи третьим по численности населения городом в Российской Федерации, имеющим богатый опыт реализации проектов взаимодействия государства и бизнеса, также как, например, и города Москва и Санкт-Петербург, Новосибирск при этом демонстрирует пример недостаточно эффективного государственного управления рисками, которые возложены на проект⁷¹. Поэтому при относительной финансовой привлекательности проектов, наблюдается более низкий в сравнении с Москвой и Санкт-Петербургом уровень гарантии

⁷⁰ Проект строительства семи поликлиник в Новосибирске признан лучшим проектом ГЧП в сфере здравоохранения в РФ. – Правительство Новосибирской области, 2020. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: <https://www.nso.ru/news/43255>

⁷¹ Несмотря на указанные обстоятельства, с 2014 года Новосибирская область входит в ТОП-10 регионов России по уровню развития ГЧП, занимая 1 место среди регионов Сибирского федерального округа.

государства относительно сохранения изначальных условий проекта, недостаточная проработанность самих проектов.

Для полноты описания контекста следует заметить, что в настоящее время наблюдается острая потребность в создании / модернизации системы амбулаторно-поликлинических учреждений в г. Новосибирске [Зулин Я.В., Калиниченко А.В., Борцов В.А., 2015]. Текущее состояние материально-технической базы является неудовлетворительным, наблюдается несоответствие множества отдельных объектов требованиям санитарных правил и норм (СанПиН), мощность объектов не соответствует фактической потребности населения в медицинском обслуживании.

Большинство действующих поликлиник в городе Новосибирске были построены в период 1970-1990 гг. и имеют средний износ основных фондов более 60% [Родченкова В. А., Груздева Е.А., 2019; Чувякова Л. А., 2018]. Объемы проводимых ремонтных работ не соответствуют нормативным: фактические ежегодные расходы областного бюджета на проведение капитального ремонта в государственных учреждениях здравоохранения Новосибирской области в среднем составляют менее 5% от стоимости основных фондов при нормативе не менее 10%. По оценкам Министерства здравоохранения необходимо добавить более шести с половиной тысяч посещений в смену для того, чтобы удовлетворить потребности населения в медицинской помощи.

Отдельного внимания заслуживает состояние материально-технической базы медицинских учреждений, расположенных в непригодных помещениях – жилых домах, этажи которых выделялись для временного размещения амбулаторно-поликлинических учреждений. Такое положение создает технические ограничения оказанию качественной медицинской помощи и обеспечению требований СанПиН [Зулин Я.В., Калиниченко А.В., Борцов В.А., 2015].

По данным базы инфраструктурных проектов «Росинфра» проект «Строительство, финансирование и техническое обслуживание объектов для

оказания первичной медико-санитарной помощи в городе Новосибирске» имеет следующие основные цели⁷²:

- сокращение дефицита мощности городской сети лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ), удовлетворение перспективного спроса;
- снятие территориальных ограничений доступности медицинских услуг за счет расположения ЛПУ в густонаселенных районах;
- снижение нагрузки на действующие ЛПУ, повышение качества оказания амбулаторно-поликлинической помощи населению.

Объектом соглашения в данном проекте является недвижимое имущество (здания, которые подлежат реконструкции путем капитального ремонта и оснащения оборудованием, и земельные участки, определенный под строительство новых поликлиник). Проект строительства поликлиник в городе Новосибирске является первым проектом со строительством такого количество объектов сразу в России, реализованным с помощью механизма государственно-частного партнерства. Кроме того, это самый крупный внебюджетный медицинский проект в стране.

Согласно данным проекта, частный партнер обязуется за свой счет реконструировать недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит публичному партнеру, а публичный партнер обязуется предоставить частному партнеру на срок, установленный соглашением, права владения и пользования объектом соглашения.

Реализация данного проекта необходима для оказания первичной медико-санитарной помощи населению города. Проект предусматривает как увеличение объема медицинской помощи для населения города, так и удовлетворение потребности населения в квалифицированной амбулаторно-поликлинической помощи. Реализация такого масштабного проекта позволит существенно улучшить доступность медицинской помощи, повысить основные

⁷² По данным проектной документации, размещенной в базе инфраструктурных проектов «Росинфра».

показатели здравоохранения, а также окажет положительный эффект на экономику города в целом.

Рассматриваемый проект является самым интересными с точки зрения цели настоящего диссертационного исследования, так как история попыток его реализации включает такой важный этап как смену формы государственно-частного партнерства. Первоначально идея этого проект возникла еще в 2015 году, и тогда он также оценивался в 9 млрд. руб. Появились предложения проведения конкурса по выбору частного партнера до конца 2015 года. Предполагалось, что до 25% от общей суммы составят бюджетные средства, около 15% – собственные вложения инвестора, и оставшиеся 60% – заемные средства. Изначально предполагалось реализовать данный проект в форме концессионного соглашения (структурирование проекта по 115-ФЗ). Однако, практика реализации концессий в городе Новосибирске на момент 2015-2018 гг. показала, что в действительности в ходе реализации концессионного соглашения риски частного партнера могут существенно возрасти по причине неудовлетворительного состояния реконструируемых объектов муниципальной сферы, а также вследствие того, что городские власти не готовы к эффективному управлению этими рисками.

Таким образом, финансовые условия для инвесторов оказались непривлекательными в рамках именно концессионного соглашения (при достаточно высокой доходности расчетов по проекту на бумаге, сделанных «при прочих равных условиях»). К тому же незначительные площади для целевой эксплуатации объекта соглашения создавали возможность для реформатирования концессии в проект по форме контракта жизненного цикла или долгосрочного муниципального контракта с инвестиционной составляющей (основа для реализации – 44-ФЗ). Свою роль также сыграла и полная ответственность концессионера за деятельность государственных бюджетных учреждений здравоохранения, которые занимаются целевой эксплуатацией объекта соглашения. В результате среди потенциальных частных партнеров не нашлось желающих принять участие в таком проекте.

Поэтому в 2019 году было подписано новое соглашение, структурированное в соответствии с 224-ФЗ. Выбор именно этой формы государственно-частного партнерства был обусловлен следующими причинами:

- 224-ФЗ допускает только техническое обслуживание объекта соглашения частным партнёром;
- ответственность за деятельность в части целевой эксплуатации объекта соглашения переходит к государственным бюджетным учреждениям здравоохранения;
- процедура оценки эффективности и получения сравнительного преимущества проекта позволяет обосновать достаточность и оптимальность условий реализации проекта.

Общая площадь участков составляет более 140 тыс. кв. м. Общая площадь самих объектов составит 72,1 тыс. кв. м. (табл. 3.1). Из них полезная площадь медицинских учреждений достигает 40 тыс. кв. м. Кроме этого, 18,1 тыс. кв. м. площадей планируется отдать в пользование частных инвесторов. Суммарная мощность поликлиник предполагается около 3,796 млн посещений в год, в их прикреплённой зоне проживает 31% населения Новосибирска (приложение 1).

В проекте строительства и реконструкции поликлиник задействованы бюджетные средства (табл. 3.1), так как поликлиники являются государственными бюджетными учреждениями здравоохранения. Однако, решение проблемы дефицита амбулаторно-поликлинических учреждений в г. Новосибирске только за счет областного бюджета трудновыполнимо. Поэтому еще на этапе идеи проекта строительства поликлиник высказывались предложения его реализации с участием частного капитала на основе механизма государственно-частного партнерства.

Таблица 3.1 – Ключевые показатели проекта строительства и реконструкции
поликлиник в городе Новосибирск⁷³

Стоимость проекта	≈ 9 млрд. рублей
из них медицинское оборудование	до 2 млрд. руб.
Частные средства	7 273,58 млн. руб.
Бюджетные средства	1 626,23 млн. руб.
Предварительная оценка площади	72 тыс. м ² (в среднем – 10,3 тыс. м ²)
Предполагаемый срок проекта	10,5 лет
в т. ч. этап проектирования и строительства	3,5 года
эксплуатация	7 лет

Потенциальными участниками рассматриваемого проекта являлись:

- проектные и строительные организации;
- поставщики медицинского оборудования;
- финансирующие организации;
- частные медицинские операторы;
- управляющие компании (тех. эксплуатация);
- консультационные и иные компании.

В связи с тем, что проект планировалось реализовывать через механизм государственно-частного партнерства, в его реализации должны были быть задействованы публичный и частный партнеры. Публичным партнером в соглашении выступило Министерство здравоохранения Новосибирской области.

⁷³ Составлено автором на основе данных базы инфраструктурных проектов «Росинфра». [Электронный ресурс]. Доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/project/full-project/financing/stroitelstvo-finansirovanie-i-technicheskoe-obsuzhivanie-obektov-dla-okazaniapervicnoj-mediko-sanitarnej-pomosi-v-gorode-novosibirske>

Законодательно права и обязанности публичного партнера определены перечнем, устанавливаемым Правительством Российской Федерации⁷⁴. В проекте публичный партнер обязуется:

- предоставить частному партнеру объекты недвижимого имущества, входящего в состав объектов соглашения (земельные участки);
- принять в собственность готовые объекты;
- осуществлять выплату платы публичного партнера.

Согласно проекту, к обязательствам частного партнера отнесено следующее:

- привлечение финансирования;
- проектирование и строительство зданий;
- предоставление имущества размещаемым в них государственным бюджетным учреждениям здравоохранения (ГБУЗ);
- медицинское и техническое обслуживание;
- плата в пользу государственного партнера.

Доход частного партнера складывается из возврата затрат на строительство и покупку оборудования, арендной платы государственных бюджетных учреждений здравоохранения и дополнительных медицинских услуг.

Планируемые капитальные затраты составляют 8914,949 млн рублей (табл. 3.2). При расчете финансовой модели проектов государственно-частного партнерства обычно используются прогнозные значения инфляции, утвержденные Министерством экономического развития РФ. Данный прогноз соответствует одному из главных направлений будущей экономической политики – таргетированию инфляции. Целевой ориентир определен Минэкономразвития РФ как 4% к 2022 и 2023 годам⁷⁵. Однако, учитывая

⁷⁴ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁷⁵ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и на период 2022 и 2023 годов. – Центральный банк Российской Федерации: Москва, 2020. – «Издания Банка России/Основные направления единой государственной денежно-кредитной

сложности реализации макроэкономической политики в условиях пандемии, напряженной внешней политической обстановки, можно сделать вывод о том, что риск несоответствия реальных значений инфляции высок. Инфляция по Проекту в денежном выражении планируется в размере 727 млн рублей. С учетом инфляции (+726,46 млн рублей), а также капитализированных процентов (+933,51 млн рублей) общая стоимость проекта составит 10575,919 млн рублей.

Таблица 3.2 – Структура затрат по проекту строительства и реконструкции поликлиник в городе Новосибирск, необходимая для выбора формы государственно-частного партнерства (в млн рублей)

Виды затрат	CAPEX	CAPEX+ инфляция	CAPEX+инфляция+ капитализированные проценты
Строительство объекта и оборудование	8914,949	8914,949	8914,949
Инфляция		727,46	727,46
Капитализированные проценты			933,51
Итого	8914,949	9642,409	10575,919

По данным базы «Росинфра» проектом предусмотрен капитальный грант из средств областного бюджета. Капитальный грант – это средства, выделяемые публичным партнером на реализацию инвестиционного проекта в рамках софинансирования на стадии проектирования и строительства. Капитальный грант не может превышать 25 % инвестиционных затрат.

В проекте строительства и реконструкции поликлиник объем капитального гранта составляет 1,626 млн. руб. По времени выделение гранта планируется на весь период строительно-монтажных работ: 626, 500, 500 млн рублей каждый

год в течение трех лет реализации проекта на этапе инвестиционной фазы. Таким образом, капитальный грант является частью финансирования инвестиционного проекта публичным партнером в рамках инвестиционного этапа проекта в форме софинансирования затрат на создание объекта государственно-частного партнерства в виде бюджетной субсидии (табл. 3.1, рис. 3.3).

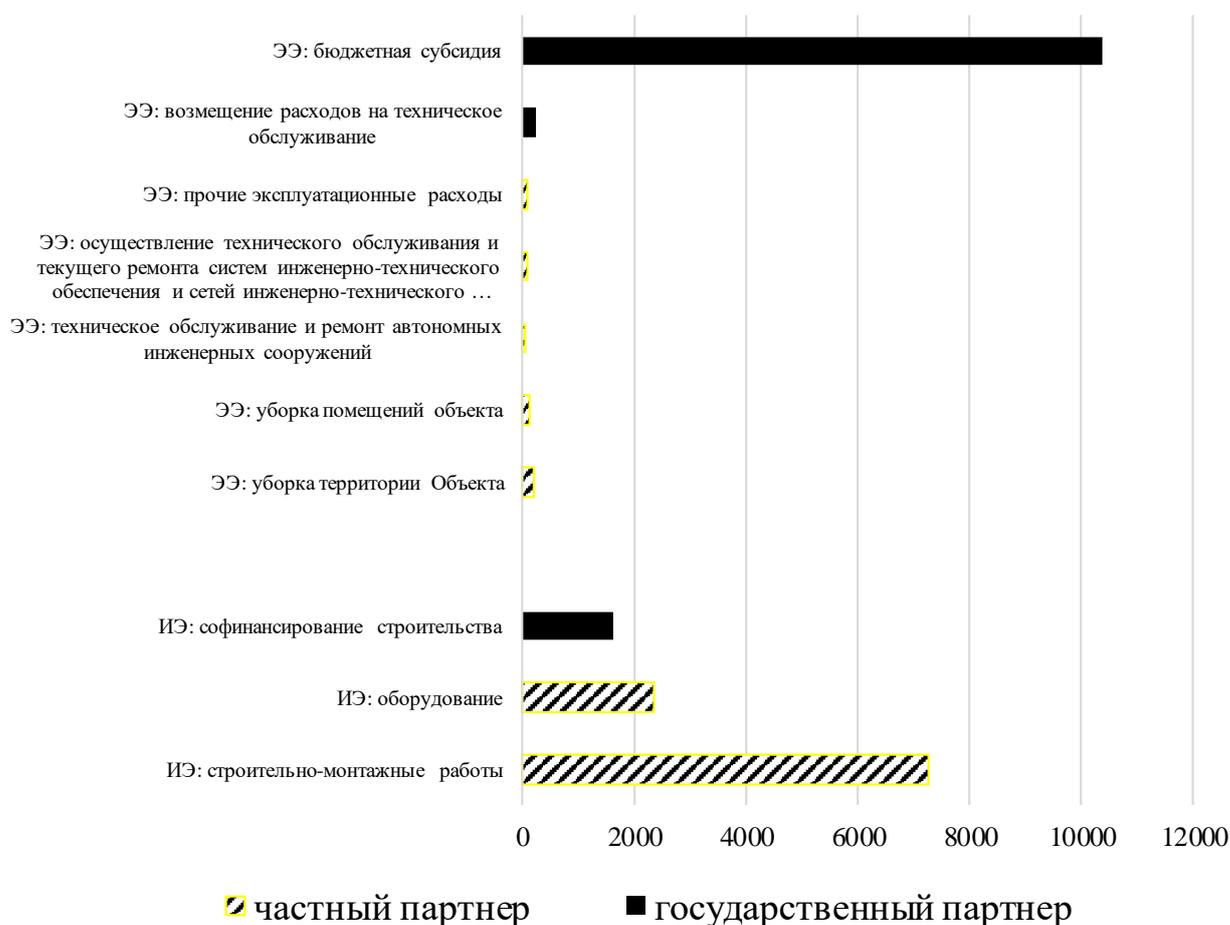


Рисунок 3.3 – Структура расходов государственного и частного партнеров по этапам реализации проекта (ИЭ – инвестиционный этап, ЭЭ – эксплуатационный этап; расходы – в млн рублей)⁷⁶

⁷⁶ Авторская разработка на основе данных базы инфраструктурных проектов «Росинфра». [Электронный ресурс]. Доступен по адресу: <https://rosinfra.ru/project/full-project/financing/stroitelstvo-finansirovanie-i-technicheskoe-obs-luzivanie-obektov-dla-okazania-pervicnoj-mediko-sanitarnoj-pomosi-v-gorode-novosibirske>

Возмещение государственным партнером затрат, понесенных частной компанией, запланировано на последние 7 лет реализации проекта (с 2022 по 2029 гг.) в виде бюджетной субсидии и выплачивается с момента ввода в эксплуатацию элементов объекта соглашения. Эта субсидия направлена на обеспечение возврата, обслуживания, доходности денежных средств, привлеченных на строительство (создание), реконструкцию, модернизацию объектов соглашения. Расходы частного партнера на эксплуатационном этапе составят 553,9 млн. руб., а расходы государственного партнера – 10621,1 млн руб. Как видно из рисунка 3 большая часть расходов на инвестиционном этапе ложится на частного партнера, а на эксплуатационном – на государственного. Но в проекте в целом, с учетом бюджетной субсидии на эксплуатационном этапе проекта расходы государственного партнера выше, чем у частного (на 20%).

Использование собственных и заёмных средств в финансировании анализируемого проекта можно рассмотреть в нескольких вариантах структурирования этих средств в зависимости от выбора формы государственно-частного партнерства:

- по схеме концессионного соглашения в соответствии с ФЗ-115;
- как контракт жизненного цикла в соответствии с ФЗ-44 с заключением инвестиционного соглашения без привлечения капитального гранта (привлечение частного инвестора в этой форме партнерства не рассматривается, частный подрядчик принимает участие с использованием заемных средств);
- как контракт жизненного цикла в соответствии с ФЗ-44 с заключением инвестиционного соглашения с привлечением капитального грант (также без привлечения частного инвестора);
- непосредственно государственно-частное партнерство в соответствии с 224-ФЗ.

Оценим бюджетную нагрузку в случае реализации данного проекта в зависимости от выбора формы государственно-частного партнерства. Таким

образом, по своей сути четыре указанные формы партнерства по своей институциональной сущности сводятся к четырем схемам реализации проекта: концессионное партнерство, банковское кредитование, софинансирование проекта посредством банковского кредита и региональной бюджетной субсидии, и, непосредственно, государственно-частное партнерство.

С точки зрения привлечения заемного финансирования предполагаемый срок кредита составит 10 лет, ставка кредитования ожидается следующая: ключевая ставка + 3-4% годовых, то есть 14% годовых. Учитывая прогнозные данные Министерства экономического развития. Залоговое обеспечение кредита может осуществляться в виде залога долей в специальной проектной компании; также предусмотрена возможность уступки прав по соглашению.

С точки зрения привлечения акционерного финансирования, ожидаемая доходность будет примерно такой же, как и банковская, то есть в районе 14-15%. С институциональной точки зрения, из всех рассматривавшихся вариантов для реализации данного проекта участие собственных средств частного инвестора в большей степени предусмотрено вариантом реализации с заключением концессионного соглашения.

Для получения оценки при прочих равных условиях, предположим, что независимо от выбора любой формы государственно-частного партнерства общая стоимость реализации проекта составит 10575,919 млн. рублей (табл. 3.3).

Проценты и налоги на этапе эксплуатации – это разница между общей стоимостью Проекта для бюджета региона и оплатой эксплуатации объектов соглашения. В оценке финансовой нагрузки на бюджет в зависимости от различной формы государственно-частного партнерства разница оценочных значений начинается при расчете именно этого значения, так как оно зависит от суммы привлекаемых заемных средств, которая в каждом варианте различна.

Таблица 3.3 – Оценка нагрузки на бюджет в разрезе вариантов финансирования проекта строительства поликлиник в г. Новосибирске, позволяющий выбрать форму взаимодействия государственного и частного секторов

Структурные компоненты финансирования	Потенциальные формы государственно-частного партнерства, структурированные в соответствии с конкретными законодательными нормами			
	115-ФЗ	44-ФЗ, без привлечения капгранта	44-ФЗ, с привлечением капгранта	224-ФЗ
Строительство, в т. ч.	10575,9	10575,9	10575,9	10575,9
Инфляция	727,46	727,46	727,46	727,46
Капитализированные проценты	933,51	933,51	933,51	933,51
Проценты и налоги на этапе эксплуатации, в т. ч.	4120,8	5031,2	3911,6	3598,5
Эксплуатационная часть платы государственного партнера	1371,8	-	-	227,88
Расходы бюджета в рамках соглашения о партнерства				
Капитальный грант	1500	-	-	1626
Эксплуатационная часть	1371,8	-	-	227,88
Инвестиционная часть ⁷⁷	14232,7			10393,23
Доходы бюджета в рамках соглашения о партнерства				
Концессионная плата за весь срок	1885,4	-	-	94,4
Налог на прибыль (региональная часть)	1233,8	-	-	1233,8
НДФЛ (региональная часть)	645,9	645,9	645,9	645,4
Сальдо (расходы – доходы)	13339,4	14961,2	13841,6	10273,51

В результате анализа всех вариантов самым выгодным с точки зрения бюджетной экономии оказался вариант реализации проекта с заключением

⁷⁷ Бюджетная субсидия, направленная на обеспечение возврата, обслуживания, доходности денежных средств, привлеченных на строительство (создание), реконструкцию, модернизацию объекта (-ов) соглашения

государственно-частного партнерства, структурирование которого соответствует 224-ФЗ.

Изначально Правительство Новосибирской области планировало реализацию строительства поликлиник в рамках концессионного соглашения в соответствии с ФЗ-115 со следующими ключевыми параметрами:

- срок концессии – до 2033 года;
- соотношение собственного и заемного финансирования – 20 / 80.
- общий объем инвестиций – 10575,9 млн. рублей.

Как мы видим из таблицы 3, структурирование проекта в соответствии с 44-ФЗ, хоть с привлечением капитального гранта, хоть без него, давало большую нагрузку на региональный бюджет, поэтому выбор концессионного соглашения был вполне оправданным, учитывая минимальную практику реализации проектов в соответствии с ФЗ-224, что было отмечено автором данного диссертационного исследования во второй главе. Однако в регионе сложилась негативная практика реализации концессионных соглашений и региональные власти, объявив конкурс на право заключение концессионного соглашения, столкнулись с тем, что желающих участвовать в данном проекте частных партнёров не объявилось⁷⁸. По мнению большинства экспертов, которые высказывали неоднократно по поводу не состоявшегося концессионного соглашения, основные причины этой несостоятельности крылись, прежде всего, в непривлекательности условий для частного партнера, а также в непрофессионализме ответственных за подготовку проекта должностных лиц⁷⁹.

Основная часть невыгодных условий сводилась к тому, что в рамках концессионного соглашения объект строительства оставался в собственности

⁷⁸ Как следует из данных Официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов, конкурс не состоялся в связи с отсутствием допущенных участников:

<https://torgi.gov.ru/restricted/notification/notificationView.html?notificationId=23183354&lotId=23183383&prevPageN=0>

⁷⁹ См., например: Здоровье на отшибе: в чем интерес? // Конгинет Сибирь Online. -26 октября 2017 г. [Электронный ресурс]. - Доступен по адресу: <https://ksonline.ru/295872/zdorove-na-otshibe-v-chem-interes/>

государственного партнера, при этом на протяжении всего срока реализации проекта сохранялась вероятность отказа государственного партнера от реализации проекта в случае возникновения рисков недостаточного финансирования из регионального бюджета. Новосибирская область является ярким примером воплощения событий по рискованному сценарию в концессионных соглашениях до такой степени, что термин «концессия» в обыденном понимании стал носить негативно-нарицательный оттенок⁸⁰. Это в общем-то и объяснимо имеющимся законодательством, регулирующим реализацию концессионных проектов, так как именно оно в России большую часть рисков государственно-частного партнерства переносит на частного партнера, не фиксируя и не закрепляя конкретные риски за государством [Лесникова З. В., 2020], в то время как в текущей ситуации вероятность возникновения политических и экономических рисков чрезвычайно высока, что приводит к крайне низкой активности частного сектора в подобных проектах, особенно в тех регионах, где существует практика неудачных завершившихся или еще даже не начинавшихся реализовываться концессий.

В связи с несостоявшимся конкурсом по концессионному соглашению, региональные власти Новосибирской области пересмотрели и переработали проектную документацию, приведя структуру проекта в соответствии с 224-ФЗ. В соответствии с Федеральным законом № 224-ФЗ от 13.07.2015 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» проектом предусмотрена плата, вносимая частным партнером публичному партнеру в период эксплуатации/технического обслуживания объекта соглашения, – плата частного партнера.

Поэтому одновременно с платой публичного партнера частный партнер будет осуществлять вышеуказанную плату от оказания медицинских услуг.

⁸⁰ Медицинская инфраструктура: состояние и тренды. Аналитический обзор: часть 1. Москва, август 2021 года. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_medicinskaya_infrastruktur_a_sostoyanie_i_trendy_p2.pdf

Плата частного партнера будет установлена в форме определенных в твердой сумме платежей, вносимых периодически в областной бюджет, и составит 5,45 тыс. руб. за каждый квадратный метр площади, отданной в коммерческой пользование.

В рамках концессионного соглашения предполагалось, что после ввода поликлиник в эксплуатацию в течение срока действия соглашения о государственно-частном партнерстве частный партнер будет ежегодно получать оплату публичного из бюджета Новосибирской области, что позволит ему постепенно возместить осуществленные инвестиции. После реформатирования проекта и его структуризации в соответствии с 224-ФЗ, схема принципиально не изменилась, изменился лишь календарный график платежей и размеры этих выплат. То есть проектом предусмотрена плата государственного партнера – это периодические платежи с его стороны в течение несколько меньшего срока действия соглашения о государственно-частном партнерстве – это источник возврата инвестиций частного партнера. В проекте предполагался такой механизм их расчета, при котором определяется норма доходности для концессионера, исходя из затрат на техническую эксплуатацию объектов, обеспечение возвратности заемного финансирования для банков. В зависимости от условий, согласованного перечня медицинских услуг, концессионер выплачивает концеденту часть прибыли или дохода от оказания дополнительных медицинских услуг с использования объекта соглашения в виде концессионной платы.

В рамках концессионного положения структура денежных потоков на этапе эксплуатации предполагалась следующей: расчетная концессионная плата составляла 1885,3 млн. рублей, но фактически она зависит от набора медицинских услуг и от модели их оказания – объединенная плата или процент от прибыли. По оценкам, приведенным в проектной документации, плата концедента должна была составить 1371,9 млн. рублей. Она будет включать в себя: основные платежи (часть прибыли инвестора, возврат тела долга, процентов для кредиторов) и дополнительные платежи: эксплуатационные

расходы, которые будут нести все поликлиники суммарно, не меняя в целом структуру проекта, будет происходить их оплата со стороны концессионера и компенсация этих расходов со стороны учреждений здравоохранения.

В рамках соглашения о государственно-частном партнерстве по 224-ФЗ расчетная концессионная плата на этапе эксплуатации уменьшена до 94,4, что делает доходы регионального бюджета от реализации соглашения меньшими, но также и существенно уменьшена плата государственного партнера с 1371,9 млн рублей до 227,88 млн рублей, что в целом позволило снизить нагрузку на региональный бюджет при реализации проекта в новой форме партнерства.

Доход частного партнера должен формироваться из трех принципиальных источников: 1) возмещение со стороны региона предоставленных инвестиций с согласованной нормой доходности; 2) предоставление площадей и оборудования ГБУЗам; 3) иная коммерческая деятельность концессионного соглашения оказания медицинских услуг в рамках согласованного набора концедента. С точки зрения оказания медицинских услуг концессионер и ГБУЗы не должны конкурировать, исходя из того, что они должны оказывать разные услуги. Если ГБУЗы сохраняют свой профиль, связанный с оказанием амбулаторно-поликлинических услуг, то концессионер – это отдельные три-четыре вида услуг, которые носят платный характер (например, стоматологии, аптеки). Перечень какого рода услуги будет оказывать концессионер обсуждается с Минздравом.

Важную роль в исследовании возможностей реализации проектов государственно-частного партнерства также играет оценка эффективности инвестиционного проекта.

Для оценки эффективности реализации инвестиционных проектов ГЧП западные экономисты предлагают различные критерии оценки проектов исходя из необходимости проведения их юридических, технических и финансовых аспектов, а также с учетом масштаба ГЧП-проекта и распределения рисков между его участниками, доступности инвестиционного капитала на

финансовых рынках и соотношения стоимости и качества услуг, создаваемых в рамках проекта [Akintoye A., Beck M. Policy, 2009].

Отечественные экономисты сходятся во мнении, что так как значительное количество реализуемых в последние годы в России ГЧП-проектов связано с крупными инвестиционными расходами, привлеченными в основном на принципах проектного финансирования, центральное место в методологии реализации механизма финансирования ГЧП занимают следующие аспекты:

–методология оценки коммерческой эффективности инвестиций (с этой точкой зрения согласно большинство отечественных авторов, изучающих теоретические основы ГЧП: В. Я. Ткаченко, В. П. Перцев, В. Г. Варнавский, В. В. Максимов и др.);

–методология оценки социально-экономической и бюджетной эффективности инвестиций (данные показатели определяют большинство нормативно-правовых документов, устанавливающих критерии отбора для софинансирования со стороны государства ГЧП-проектов);

–методология финансового анализа проектов, включающая анализ финансовой устойчивости проекта и возвратность заемного финансирования (с этой точкой зрения согласно большинство российских и зарубежных авторов по проектному финансированию: Т. А. Беликов, А. Еганян и др.);

Рассмотрим каждую из указанных групп показателей оценки эффективности инвестиций и реализации механизма финансирования ГЧП-проектов более подробно.

Целью оценки коммерческой (или финансовой) эффективности инвестиций является возможность определения коммерческой целесообразности реализации ГЧП- проекта, в первую очередь для частного партнера и коммерческого банка, предоставляющего финансирование.

В соответствии с методологией коммерческой оценки эффективности инвестиционного ГЧП-проекта он признается финансово эффективным, если его чистая приведенная стоимость больше нуля (Net Present Value – NPV). Также финансовую эффективность проекта характеризуют такие показатели,

как внутренняя норма доходности (Internal Rate of Return – IRR), дисконтированный срок окупаемости (Discounted Payback Period – DPP), индекс рентабельности инвестиций (Profitability Index – PI).

Показатели NPV, IRR, PI связаны между собой определенными соотношениями:

если $NPV > 0$, то $IRR > WACC$ и $PI > 1$;

если $NPV < 0$, то $IRR < WACC$ и $PI < 1$;

если $NPV = 0$, то $IRR = WACC$ и $PI = 1$.

Методология оценки социально-экономической и бюджетной эффективности инвестиций ГЧП-проектов имеет большое значение, так как этот эффект может в 3–5 раз превосходить по объему и масштабу коммерческую эффективность и доходы, полученные от их реализации [Daly Н., Farley J., 2004]. Именно благодаря социально-экономическому и бюджетному эффекту реализация инвестиционных ГЧП-проектов интересна обоим участникам и создает новые стимулы для развития и роста экономики. Различают качественный и количественный социально-экономический эффект от ГЧП проектов. Среди качественных критериев эффективности реализации ГЧП-проектов выделяют рост качества и доступности услуг (социальных, инфраструктурных, административных и т. д.) населению, повышение занятости населения за счет создания новых рабочих мест, а также улучшение уровня жизни граждан, предотвращение загрязнения окружающей среды, научно-технический и технико-технологический прогресс, повышение уровня обеспеченности населения жильем, комплексное развитие территории, налоговые поступления в бюджеты всех уровней бюджетной системы, синергетический эффект сопутствующих отраслей экономики и др.

Суть системы социально-экономической эффективности ГЧП-проектов в количественном выражении состоит в первую очередь в соответствии показателям документов стратегического планирования (государственных программ, национальных проектов, отраслевых планов и т. д.).

Бюджетная эффективность проекта – это наличие положительного бюджетного эффекта, определяемого как превышение поступающих в бюджет бюджетной системы страны дисконтированных доходов, связанных с реализацией проекта, над соответствующими дисконтированными бюджетными расходами. Бюджетная эффективность учитывает эффект для бюджетной системы в результате реализации инвестиционного ГЧП-проекта. Одним из показателей, характеризующих бюджетную эффективность, является индекс бюджетной эффективности. Данный показатель впервые начал применяться в России при отборе проектов для финансирования за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Индекс определяется как отношение суммы налоговых платежей в бюджетную систему в связи с реализацией проекта к сумме средств предоставляемой государственной поддержки.

Другим популярным зарубежным показателем является компаратор государственного сектора (Public Sector Comparator – PSC). Данный метод на протяжении всего жизненного цикла проекта позволяет учесть дополнительный денежный поток по проекту, возникающий в случае его реализации только усилиями государства, помимо затрат и выгод инвестиционного проекта. То есть PSC представляет собой «оценку полных гипотетических издержек при реализации проекта государством на протяжении всего его жизненного цикла» [Тернавский А. А., Петрикова Е. М., 2007].

Методология финансового анализа проектов включает анализ финансовой устойчивости проекта и возвратность заемного финансирования этого инвестиционного проекта.

В связи с тем, что большинство проектов ГЧП реализуется с привлечением заемного финансирования на принципах проектного финансирования, дополнительные или отлагательные финансовые условия по кредитному соглашению (часто их называют финансовыми ковенантами) приобретают особую ценность с позиции оценки долговой нагрузки по

проекту, т. е. способность проектной компании рассчитаться по долговым обязательствам в рамках кредита.

Финансовые ковенанты являются обязательной частью инвестиционных сделок по финансированию проектов, используемых в английском праве (в российском праве не используются) и в слияниях и поглощениях. Финансовые ковенанты в первую очередь касаются финансово-экономических показателей деятельности заемщика и представляют собой финансовое обязательство по кредитному соглашению относительно действий, имеющих юридическую силу для заемщика. При нарушении положений финансовых ковенант (т. е. при их невыполнении или отказе в выполнении), прописанных в кредитном соглашении, кредитор вправе объявить заемщику дефолт и/или потребовать немедленного досрочного возврата оставшейся суммы кредита (причитающихся процентов), повышения процентной ставки, уплаты дополнительных неустоек и штрафов и т. д.

Обычно на этапе согласования условий по кредитному соглашению выбирается приемлемый для кредитора и заемщика уровень финансово-экономических показателей и ковенант, которым должен соответствовать инвестиционный проект в течение срока действия кредитного соглашения. Финансовые ковенанты, наиболее часто используемые в проектном финансировании, представлены в табл. Ниже.

Таблица 3.4 – Финансовые ковенанты, используемые в проектном финансировании

Показатель	Описание	Технология расчета
Коэффициент покрытия долговых выплат DSCR (Debt Service Coverage Ratio)	Определяется как отношение денежных потоков проекта, доступных для направления на обслуживание долга в определенном периоде, и суммарных платежей по обслуживанию долга в соответствующем периоде.	Рассчитывается по формуле $DSCR = FCF_{pt} / Debt\ Service_t$, где Debt Service – суммарные платежи по долгу и процентные платежи по его обслуживанию в t -м периоде

	Устанавливается минимальный уровень не ниже 1,2	
Коэффициент покрытия долга денежными потоками в период до его погашения LLCR (LoanLife Coverage Ratio)	Показывает, в какой степени денежный поток, доступный для обслуживания долга (с учетом создаваемых резервов), покрывает текущее сальдо до момента полного погашения долга. Устанавливается минимальный уровень не ниже 1,3	Рассчитывается в период до погашения долга по формуле $LLCR = (FCF_{pt} + DSR_{Apt}) / Debt_t$, где DSR_{Apt} – резервный счет для обслуживания долга в периоды его существования; $Debt_t$ – текущее сальдо по долгу на конец t -го периода
Коэффициент покрытия жизненного цикла проекта PLCR (Project Life Coverage Ratio)	Определяется как отношение денежных потоков проекта, доступных для направления на обслуживание долга в течение срока реализации проекта, и суммарных платежей по обслуживанию долга. Устанавливается не ниже 1,3	Рассчитывается за срок жизни проекта или за прогнозный период по формуле $PLCR = (FCF_{pt} + DSR_{A}) / \sum Debt_t$. $\sum Debt_t$ включает все ранее полученные непогашенные долги и расходы по обслуживанию проект
Мультипликатор $Debt_t / EBITDA_t$	Показывает, за сколько периодов (лет) может быть погашен долг за счет денежных потоков, генерируемых проектом	Рассчитывается по формуле $Debt_t / EBITDA_t$, где $EBITDA_t$ – прибыль до вычета амортизации, налога, процентов по долгу в t -м периоде
Мультипликатор $Debt_t / Assets_t$	Соотношение, устанавливающее максимальный объем обязательств заемщика по отношению к стоимости его активов, как правило, находящихся в залоге у кредитора. Устанавливается в пределах 80–90%	Рассчитывается по формуле $Debt_t / Assets_t$, где $Assets_t$ – текущая стоимость активов по проекту
Иные коэффициенты / ковенанты	Показатели эффективности операционной деятельности заемщика (по отраслевому	Кумулятивные (накопленные) показатели выручки, $EBITDA_t$, OCF_{pt} , ICF_{pt} , FCF_{pt}

(Cumulative Revenue, EBITDA _t , OCF _t , ICF _t , FCF _t)	принципу), рассчитываемые накопленным итогом в течение определенного срока в рамках действия кредитного соглашения	
---	--	--

Для проектов, имеющих высокую значимость для общества, сначала оценивается их общественная эффективность. При неудовлетворительной общественной эффективности проекты не рекомендуются для реализации. По сути, такая оценка означает подтверждение того, что проект соответствует национальным стратегиям развития и отраслевым стратегиям, политическим приоритетам, а также отраслевым и инфраструктурным планам.

Для оценки сформированности условий привлечения инвестора также оценивается коммерческая эффективность, которая отражает коммерческую жизнеспособность (оценка коммерческой жизнеспособности) - привлечет ли проект надежных спонсоров и кредиторов, обеспечив надежную и разумную финансовую прибыль.

Важную роль в определении потенциальной экономической заинтересованности в реализации проекта со стороны частного партнера имеет представление потока денежных средств как суммы потоков денежных средств для различных участников.

Расчеты эффективности анализируемого проекта строительства поликлиник в Новосибирской области показали, что данный проект обладает следующими показателями общей эффективности:

- Чистая приведенная стоимость (NPV) = -287 135 тыс. рублей;
- Внутренняя норма доходности (IRR) = 10,08%;
- Срок окупаемости (PBP) = 8,82 лет.

Несмотря на непривлекательный результат оценки эффективности Проекта в целом – NPV отрицательный, IRR ниже как кредитной ставки, так и ключевой, а срок окупаемости достаточно большой – он будет реализован в связи с тем, что Новосибирская область остро нуждается в функционировании

большого числа учреждений здравоохранения уже сейчас (пропускная способность имеющегося поликлинического фонда недостаточная, и введение семи новых поликлиник сможет в значительной степени увеличить его мощность, см. приложение 1).

Для того чтобы потенциальная способность проекта приносить чистый доход стала реальностью, необходимо заинтересовать инвесторов в предоставлении ресурсов с помощью определенного способа финансирования или обеспечить достаточно высокую эффективность участия в проекте для всех участников. В рассматриваемом проекте при выбранной форме государственно-частного партнерства участниками являются частный инвестор, реализующий проект; банк, который осуществит кредитование проекта; публичный партнер в лице министерства здравоохранения Новосибирской области.

Соответственно, необходимо оценить эффективность инвестора и бюджетную эффективность. Показатели эффективности участия инвестора по расчетам автора данного диссертационного исследования следующие:

- Чистая приведенная стоимость (NPV) = 539,591 млн. рублей;
- Внутренняя норма доходности (IRR) = 23,47%;
- Простой срок окупаемости (PBP) = 7,08 лет;
- Дисконтированный срок окупаемости (DPBP) = 8,73 лет.

Учитывая положительный NPV проекта, довольно привлекательную внутреннюю норму доходности, можно сделать вывод о том, что проект является достаточно привлекательным для инвестора, несмотря на относительно большой срок окупаемости.

Показатели бюджетной эффективности, следующие:

- NPV бюджетного потока = -7 306,3 млн. рублей;
- Коэффициент выгода-затраты = 0,15.

NPV для публичного партнера отрицательный, тем не менее, как уже говорилось, проект будет реализован, так как нагрузка на бюджет в рамках выбранной формы государственно-частного партнерства ниже, а в текущих

условиях существует острая общественная потребность в реализации данного проекта.

Если обратиться к правовой базе регионального уровня (см. приложение 2), то можно отметить, что, к примеру, в Новосибирской области действующие региональные нормативные правовые акты достаточно хорошо проработаны, их применение удобно как для работников государственных структур, так и для частных партнеров, заинтересованных как в прямом, так и в косвенном участии в проектах государственно-частного партнерства.

Но существует большая проблема в понимании последовательности действий при подготовке и заключении соглашений, особенно это проявляется на муниципальном уровне. Причина заключается в отсутствии / малом опыте работы в данной сфере, как государственных служащих, так и частных инвесторов. При расширении применения государственно-частного партнерства со временем проблема разрешится сама, тем не менее, на данной стадии необходима разработка свода «правил игры» – методических рекомендаций, разъясняющих поэтапно действия каждого партнера. На региональном уровне нужно вести работу по обучению кадров для реализации ГЧП-проектов, создавать информационно-аналитические центры, проводить отбор частных партнеров. Формирование институциональной среды, определяющей возможности применения механизма государственно-частного партнерства в России, преимущественно сконцентрировано в федеральном центре. Так, например, основная часть мероприятий, нацеленных на развитие профессиональных навыков и приобретение новых знаний в этой сфере, проводится в г. Москве преимущественно по инициативе профильной цифровой платформы «Росинфра», национального центра ГЧП и Внешэкономбанка. Такая пространственная концентрация институтов преимущественно в федеральном центре не позволяет сделать вывод о полноценной сформированности институциональных условий развития государственно-частного партнерства в регионах. Качество проектной

документации и история попыток реализации рассмотренного проекта строительства поликлиник в г. Новосибирске подтверждает этот вывод.

Примечательно, что в Новосибирской области уже имелся опыт неуспешной реализации проекта государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения. В частности, проект строительства корпуса Новосибирского областного перинатального центра начинал реализовываться в 2013 году. Государственным заказчиком по проекту выступало АО «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области» (ООО «АИР НСО»), подрядчиком – венгерская компания ООО «Проинвест».

В марте 2015 года стройка прервалась вследствие приостановки бюджетного финансирования: областной бюджет не смог найти деньги и компенсировать затраты АО «АИР НСО», из-за чего Агентство оказалось на грани банкротства – долг перед ООО «Проинвест» увеличивался. Было принято решение «заморозить» стройку, закупленное подрядчиком оборудование – продать, и вырученные денежные средства оставить ООО «Проинвест» в счет погашения долга.

В результате были понесены огромные потери бюджетных средств, испорчена репутация перед зарубежным инвестором (ООО «Проинвест» являлась не только подрядчиком по проекту, но и занималась производством медицинского оборудования, которое планировалось закупить на нужды перинатального центра). Возобновление строительства областного перинатального центра произошло в 2019 году за счет средств областного и федерального бюджетов⁸¹.

С учетом того, что областной бюджет берет на себя также еще и огромную дополнительную нагрузку по другому проекту (строительство мостового перехода через р. Обь), риск повторения такой ситуации высок. В описанных условиях очень высок риск повторения подобной ситуации в проекте

⁸¹ См. подробнее: Строительство областного перинатального центра идет с опережением графика. - Правительство Новосибирской области. - [Электронный ресурс]. - Доступен по адресу: <https://www.nso.ru/news/41702>

строительства поликлиник, поэтому необходимо было тщательнее предусмотреть вариант больших ограничений в возможностях его финансирования из бюджетных источников, однако региональными властями этого сделано не было.

Проблему неэффективного выбора формы государственно-частного партнерства за счет выбора концессионного соглашения в соответствии с 115-ФЗ ярко демонстрирует проект строительства семи поликлиник в Новосибирске. Однако это лишь один из самых показательных примеров отсутствия подходящей формы государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения в стране в целом, которое особенно наглядно проявилось в практике реализации «медицинских» проектов в российских регионах в 2018-2019 годах, накануне пандемии covid-19. По аналитическим данным инвестиционной компании «InfraOne», общая стоимость проектов в сфере здравоохранения, структурированных в соответствии с концессионным соглашением, но завершившихся неуспешно, составляет 1,8 млрд руб., причем это значение не включает проекты, которые даже не были запущены, но при этом на этапе разработки характеризовались как очень перспективные⁸². В практике российских регионов также есть много примеров разрыва уже реализующихся концессионных соглашений.

Самый резонансный пример неуспешной «медицинской» концессии – проект реконструкции родильного дома в Республике Башкортостан, в соответствии с которым частная компания должна была вложить 286 млн. руб., из которых 70% должно было быть направлено на закупку медицинского оборудования для переоснащения роддома⁸³. Однако после передачи

⁸² Медицинская инфраструктура: состояние и тренды. Аналитический обзор: часть 1. Москва, август 2021 года. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_medicinskaya_infrastruktur_a_sostoyanie_i_trendy_p2.pdf

⁸³ Неудачное ГЧП: что стало с роддомом в Салавате после передачи частным инвесторам. – Информационное агентство «Башинформ.РФ». – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: <https://www.bashinform.ru/news/1256166-neudachnoe-gchp-cto-stalo-s-rododom-v-salavate-posle-peredachi-chastnym-investoram/>

единственного в городе родильного дома в частные руки, управление объектом частной компанией привело к тому, что из роддома уволилось около 10% врачей, а перевод младшего медицинского персонала в статус клининговых сотрудников привел к потере для них статуса медработников со всеми вытекающими из этого потерями льгот, медицинского стажа и т.п. При этом пациенты отмечали существенное снижение качества медицинских услуг, а также к введению дополнительных оплат при обследовании и лечении больных. При этом анализ фактической деятельности частного партнера в процессе управления родильным домом продемонстрировал факты его оппортунистического поведения при закупке медицинского оборудования, которая была предусмотрена условиями концессионного соглашения. В итоге в марте 2019 года данное концессионное соглашение было расторгнуто.

Другим примером некачественной подготовки проекта государственно-частного партнерства, приведшей к расторжению концессионного соглашения в сентябре 2019 года, стало строительство центра судебно-медицинской экспертизы в Самарской области (г. Тольятти)⁸⁴. Данный пример иллюстрирует ситуацию практического возникновения риска для частного партнера, который был готов к реализации проекта, но не смог приступить к ней по причине отказа в Росреестре зарегистрировать договор аренды земельного участка, так как правительство Самарской области выделило неподходящий для этих целей участок⁸⁵.

Еще один яркий пример – это расторжение в январе 2021 года концессионного соглашения по решению арбитражного суда в Ульяновской области, в рамках которого планировалось построить и запустить отделение

⁸⁴ Концессионное соглашение от 13.02.2018 относительно создания и эксплуатации объекта здравоохранения для осуществления судебно-медицинской экспертизы в г.о. Тольятти Самарской области (срок реализации проекта – 30 лет, общий объем инвестиций – 230 млн рублей).

⁸⁵ Суд расторг концессионное соглашение на создание центра судебно-медицинской экспертизы в Тольятти. – Информационный портал Самарской области. – 20 сентября 2019. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: <https://citytraffic.ru/2019/09/20/суд-расторг-концессионное-соглашени>

скорой медицинской помощи. На этапе проектирования проект выглядел как очень перспективный и амбициозный: предполагалось строительство шестиэтажного здания с вертолетной площадкой, которое впервые в России начнет работать в соответствии с принципом «медицинской сортировки» больных. Общая стоимость проекта 1,4 млрд. руб. Главной причиной неудачного завершения стали трудности привлечения иностранного заёмного финансирования, на которые изначально возлагал большие надежды частный инвестор, а также трудности во взаимодействии государственного и частного партнеров⁸⁶.

Значительное количество примеров неудавшихся концессий в сфере здравоохранения также имеется на этапе до их предполагаемого запуска. Особенно этот негативный процесс затронул концессии с участием зарубежных частных инвесторов⁸⁷.

Значительный потенциальный риск для частных партнеров в «медицинских» проектах содержится в условиях софинансирования из Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС). Следует отметить институциональную несостоятельность тарифов обязательного медицинского страхования для целей государственно-частного партнерства. В частности, изначально эти тарифы рассчитывались таким образом, что объем финансирования по этим тарифам учитывал именно предоставление медицинских услуг со стороны государственных медицинских организаций. Очевидно, что нацеленность на получение прибыли у государственной и частной медицинской организации разная, поэтому этот тариф чаще всего рассчитан на уровне ниже рыночной цены предоставления соответствующей

⁸⁶ Фридмана увезли на "скорой". Минстрой расторг аренду с инвестором первой частной неотложки в Ульяновске. – Ульяновск Онлайн, 2021. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу:

https://73online.ru/r/fridmana_vezli_na_skoroy_minstroy_rastorgarendu_s_investorom_pervoy_chastnoy_neotlozhki_v_ulyanovske-80366

⁸⁷ Медицинская инфраструктура: состояние и тренды. Аналитический обзор: часть 1. Москва, август 2021 года. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу:

https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2021/infraone_research_medicinskaya_infrastruktur_a_sostoyanie_i_trendy_p2.pdf

медицинской услуги. Также в этот тариф не закладывается амортизация дорогостоящего и чаще всего импортного оборудования, обслуживание которого в условиях постоянных девальвационных процесса в российской экономике постоянно дорожает. Все это приводит к тому, что у частного партнера в таких проектах отчислений из ФОМС не хватает даже для покрытия текущих расходов.

Поскольку проект государственно-частного партнерства нацелен на решение общественно значимой задачи (создание условий для производства и предоставления общественного блага и/или повышения его качества), оценка возможностей выбора формы государственно-частного партнерства должна исходить из оценки соотношения финансов-экономической нагрузки на бюджет государственного партнера и параметров, характеризующих объемы и качество предоставления общественного блага. Другими словами, основным критерием при выборе формы государственно-частного партнерства должно стать условие разработки такого предполагаемого проекта, которые позволяет добиться наилучшего соотношения цены и качества именно в этой форме по сравнению с другими вариантами структурирования проекта. В частности, оценка проекта по этому критерию предполагает сравнение с государственными закупками (в том случае, если это возможно и целесообразно) и другими возможными структурами ГЧП. Практика обоснования той или иной формы государственно-частного партнерства, например, в Австралии и Индии, требуют разработки компаратора государственного сектора в процессе оценки проектов, то есть оценку гипотетической общей стоимости проекта, если он финансируется государством в рамках традиционных закупок. Наличие такого сравнения гарантирует, что предлагаемая структура обеспечивает наилучшее соотношение цены и качества.

В целом институциональные условия развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации позволяют сделать вывод о формировании такой институциональной ловушки, которая основывается на

недостатках институционального взаимодействия между государственным и частным партнером. Дисфункция институтов в сфере государственно-частного партнерства, проявляющаяся в недостатке институциональных структур для формирования тщательно проработанного проекта государственно-частного партнерства региональными властями, институциональная путаница, проявляющаяся в частности в неадекватности распределения рисков в проектах государственно-частного партнёрства, что особенно ярко проявляется в сфере здравоохранения, провоцирует высокий уровень дезорганизации при реализации проектов государственно-частного партнерства и низкий уровень управляемости ими.

3.3 Совершенствование института публичных обязательств для обоснования выбора формы государственно-частного партнерства в России

В Российской Федерации в настоящее время обоснование выбора формы государственно-частного партнерства осуществляется в рамках Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 г. № 894. В своих более ранних публикациях автор диссертационного исследования уже указывал на недостатки этой методики [Локшин Н.В., 2017]. Было показано, что данная методика имеет несет в себе много субъективности при принятии решений (диапазон рисков, стоимость привлечения денег для бюджета), а закон о концессиях вообще не предполагал оценку эффективности проектов.

Самым главным критерием в Методике является оценка сравнительного преимущества (Value for Money). Данный критерий позволяет оценить целесообразность реализации проекта на основании принципа государственно-частного партнерства. Государству необходимо понимать какие выгоды для

него принесет данный проект. Вероятно, реализация проекта классическим госзаказом будет для него эффективней.

В течение продолжительной истории развития государственно-частного партнерства в разных странах мира, оценка проектов взаимодействия государственного и частного секторов базировалась на подходе «value for money» (VFM), который предполагает оценку соотношения цены и качества или оценку «по деньгам» (приложение 3). Практика реализации партнерских проектов в разных странах показала, что этого метода недостаточно и он должен быть дополнен механизмом, который позволяет обосновать выбор именно той или иной формы государственно-частного партнерства с учетом специфической институциональной среды, которая будет определять возможности его реализации в конкретной стране или конкретном регионе. Пример реализации проекта государственно-частного партнерства по строительству поликлиник в г. Новосибирска, рассмотренный в предыдущем параграфе, наглядно демонстрирует несовершенство института публичных обязательств в проекте государственно-частного партнерства, которое приводит к невозможности выбора наиболее результативной формы реализации проекта.

Концептуальные проблемы содержательной интерпретации государственно-частного партнерства, сформулированные в первой главе настоящего диссертационного исследования, показали, что целевой характер такого партнерства должен быть направлен не только на предоставление общественного блага населению, которое может обеспечить только государство, но также должно способствовать экономическому развитию данной территории (страны или региона), т.е. обеспечивать социально-экономический эффект.

На взгляд автора диссертационного исследования, в управлении проектами государственно-частного партнерства в России главной проблемой является тот факт, что в России на сегодняшний день не просто отсутствует методика оценки инвестиционного проекта в рамках партнерства государства и бизнеса, которая

бы учитывала специфику этого партнерства и социально-экономический эффект для развития территории в целом, но и отсутствует пока постановка такой проблемы. В частности, отсутствует универсальный инструментарий, который бы позволил провести сравнительную оценку эффективности проектов в зависимости от выбранной формы взаимодействия государственного и частного секторов, и, что особенно важно в условиях ограниченности бюджетных средств, с точки зрения потенциального участия этих средств в проекте при реализации его в разных формах. Другими словами, одним из главных направлений совершенствование институциональной среды государственно-частного партнерства в России должна стать развитие публичной компоненты этой среды.

Одним из инструментов решения указанной проблемы может стать, например, разработка и применение такого инструмента как компаратор государственного сектора или публичный компаратор (Public Sector Comparator – PSC). В отечественной литературе проблема компаратора государственного сектора является практически неизученной [Троценко О. С., 2021], однако ее изучение набирает обороты в зарубежных исследованиях [Goldbach С., Goldman V., Phillips R., Seymour A., 2016]. Перечень стран, использующих этот инструмент, не так обширен, но включает в себя преимущественно страны с успешным опытом разработки практических подходов к государственно-частному партнерству и реализации их на практике. К их числу относятся Великобритания, Австралия, Гонконг, Ирландия, Канада, Нидерланды и Южная Африка [Bain R., 2010]. Подходы в этих странах исходят из того, что инструмент компаратора требуется для обоснования формы реализации партнерского проекта и комплексного учета всех затрат, доходов и рисков проектов государственно-частного партнерства на всех этапах проекта. Большинство страновых моделей компаратора, если не все, сосредоточены на определениях, характеристиках, целях, компонентах, ставке дисконтирования, процессе и критериях компаратора [Ismail K., Takim R., Nawawi A. H., Egbu C., 2012].

Компаратор государственного сектора для оценки проектов государственно-частного партнерства – это гипотетическая структура, используемая в качестве инструмента стратегии закупок при оценке VFM и являющаяся традиционным механизмом для большинства стран мира, таких как Великобритания, Австралия, Гонконг и Канада. В России такая стратегия фактически на современном этапе отсутствует. Вероятные причины такой ситуации могут быть связаны с противоречиями в расчетах риска, отсутствием опыта в исследовании нефинансовых аспектов будущего денежного потока, применение неадекватной действительности ставки дисконтирования и сложность расчетов в рамках самого компаратора.

Содержательно компаратор государственного сектора представляет собой инструмент, который обеспечивает государственный сектор комплексной информацией о продвижении общих затрат, эффектов и рисков в течение всего срока реализации проекта государственно-частного партнерства. Часто PSC представляет так называемый эталонный проект, то есть сравнивает соотношение цены и качества, предлагаемого проектом в определенной форме взаимодействия государственного и частного партнеров с наиболее эффективным решением, возможным в государственном секторе. Стоимость PSC показывает общие гипотетические затраты на эффективную организацию в государственном секторе, которая могла бы предоставить сравнительные услуги для данного партнерского проекта за данный период времени.

PSC использует гипотетический проектный контракт, который будет обеспечивать те же самые функции (проектирование, строительство, техническое обслуживание и т. д.), которые предусмотрены соответствующей моделью государственно-частного партнерства (см. главу 1 настоящего диссертационного исследования). Это проект формируется на основе реальных затрат, затраченных на аналогичный проект в государственном секторе с учетом всех рисков и стоимости всех активов данного проекта.

Зарубежные исследования государственно-частного партнерства предлагают различные подходы к структуре и значению различных элементов

в этой структуре компаратора государственного сектора. Обобщая эти подходы, можно представить структуру компаратора в терминах затрат на реализацию проекта, рассчитанного в соответствии с компаратором, на рисунке 2. Несмотря на то, что существует страновая специфика в определении компаратора публичного сектора, в общем выделяются такие структурные его элементы как:

1) Первичный вариант проекта, включающий все прямые и косвенные инвестиционные и операционные затраты (рассчитанные в текущих ценах), связанные с предынвестиционным этапом строительства и эксплуатации инфраструктурного объекта. Этот структурный элемент обычно занимает самую значительную долю в сравнении с остальными элементами. Первичный вариант проекта не должен включать расчет риска⁸⁸.

2) Конкурентная нейтрализация (или корректировка стоимости для устранения рыночных искажения в распределении ресурсов) – это расчеты по проекту при условии, что проект реализуется полностью в государственном секторе, он несет в себе некоторые конкурентные преимущества, недостижимые для частного сектора. Потенциальные частные партнеры не учитывают этот пункт в своих расчетах, в то время как именно конкурентная нейтрализация позволяет рассмотреть условия реализации проекта без конкурентных преимуществ и недостатков частного сектора. Типичное конкурентное преимущество государственного сектора – налогообложение. В то время как владельцы частной собственности обязаны платить земельный налог, земля, находящаяся в государственной собственности, освобождена от налогов. С другой стороны, есть и конкурентное отставание у государственного сектора – например, все принимаемые решения должны соответствовать законам о государственных контрактах. Также предъявляются повышенные

⁸⁸ См. например: Guidelines for Public Private Partnerships. - Chief Minister Treasury and Economic Development Directorate ACT Government. - Second Edition: Australian Capital Territory, Canberra. May 2016. - [Электронный ресурс]. - Доступен по адресу: https://apps.treasury.act.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/869941/Guidelines-for-PPPs-Second-Edition.pdf

требования к публичности всей деятельности, осуществляемой в государственном секторе.

3) Перераспределяемые риски, который могут быть распределены между государственным и частным секторами в соответствии с их состоянием и потенциалом эффективно справляться с любым данным риском. Риски, передаваемые частному сектору, представляют собой сумму таких рисков, которые в противном случае были бы сохранены в государственном секторе, но есть потенциал для их эффективной передачи.

4) Неперераспределяемые риски, которые невозможно перераспределить частному партнеру, и которые при любой выбранной форме государственно-частного партнерства будут относиться к государственному сектору.

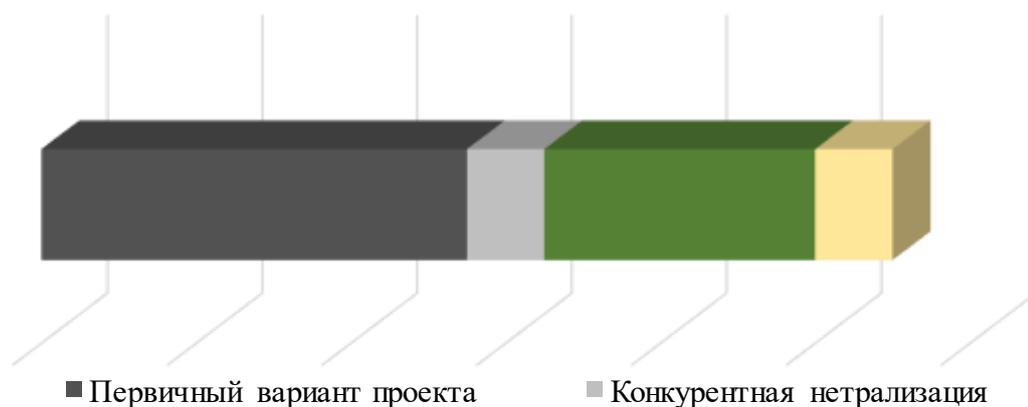


Рисунок 3.4 – Наиболее распространенная структура компаратора государственного сектора⁸⁹

Идея компаратора основывается на определении так называемого эталонного проекта в качестве основы для всех расчетов. Эталонный проект - наиболее вероятный и эффективный способ реализации проекта в государственном секторе. Он служит основой для изучения преимуществ тендеров от частных субъектов, участвующих в торгах по проекту государственно-частного партнерства. Государственный сектор определяет

⁸⁹ Составлено автором на основе изучения международного опыта и межстрановых сопоставлений

ожидаемое соотношение цены и качества на протяжении всего жизненного цикла проекта. Следовательно, необходимо определить эталонный проект в таком объеме и стандарте услуг, который соответствует запросу подрядчика - чтобы частный партнер отвечал требованиям инвестора из государственного сектора.

Концепция публичного компаратора исходит из того, что любая инвестиционная форма взаимодействия частного и государственного секторов должна использоваться только в тех проектах, где принципы партнерства могут быть применены для достижения более высоких экономических выгод и где жизненный цикл проекта улучшен по сравнению с традиционными способами реализации государственного контракта.

Применение концепции публичного компаратора на начальной стадии реализации партнерского проекта позволяет публичному партнеру:

- решить с самого начала проекта, доступен ли он для государственного сектора с точки зрения бюджетной нагрузки, сможет ли государственный партнер нести все заявленные расходы в течение всего жизненного цикла проекта;
- оценить жизнеспособность проекта с точки зрения соотношения цены и качества;
- получить дополнительный инструмент управления партнерским проектом с точки зрения наличия информации об объемных параметрах результатов - предлагаемые услуги, распределение рисков и т.п.;
- получить дополнительный инструмент поддержания конкуренции между субъектами частного сектора.

В итоге компаратор публичного сектора предоставляет правительству гипотетическую оценку затрат на весь срок реализации проекта с поправкой на риск при использовании наиболее эффективной формы производства и распределения общественных благ без применения государственно-частного партнерства. Компаратор реалистично учитывает все затраты на срок службы актива, включая достижение удовлетворительного стандарта в конце

предложенного срока контракта. В целом, можно утверждать, что PSC используется не только для оценки жизнеспособности и привлекательности проекта государственно-частного партнерства, он также используется в качестве инструмента при оценке заявок частного сектора на этапе закупок.

Автору данного диссертационного исследования представляется, что идея компаратора, повсеместно используемая во многих странах при оценке проектов государственно-частного партнерства, является чрезвычайно актуальной для современной российской практики, однако эта идея должна быть не просто заимствована, а переработана в направлении расширения содержания понятия «компаратор». В частности, необходимо разработать такой механизм, который позволит не только оценить гипотетические, скорректированные с учетом рисков, общих затрат для государственного партнера в рамках проекта государственной инфраструктуры с использованием традиционных методов закупок в государственном секторе, но также и представить эти оценки по различным формам государственно-частного партнерства.

Если вернуться к примеру проекта строительства поликлиник в г. Новосибирске, рассмотренному в предыдущем параграфе, то примерную оценку различных форм государственно-частного партнера для выбора наиболее обоснованной формы, можно представить на рисунке 3.5. На этом рисунке автор показывает пример использования компаратора государственного сектора при выборе формы партнерства. Самый нижний блок на этом рисунке – текущее значение общих затрат жизненного цикла эталонного проекта, остальные блоки соответствуют затратам в различных формах.

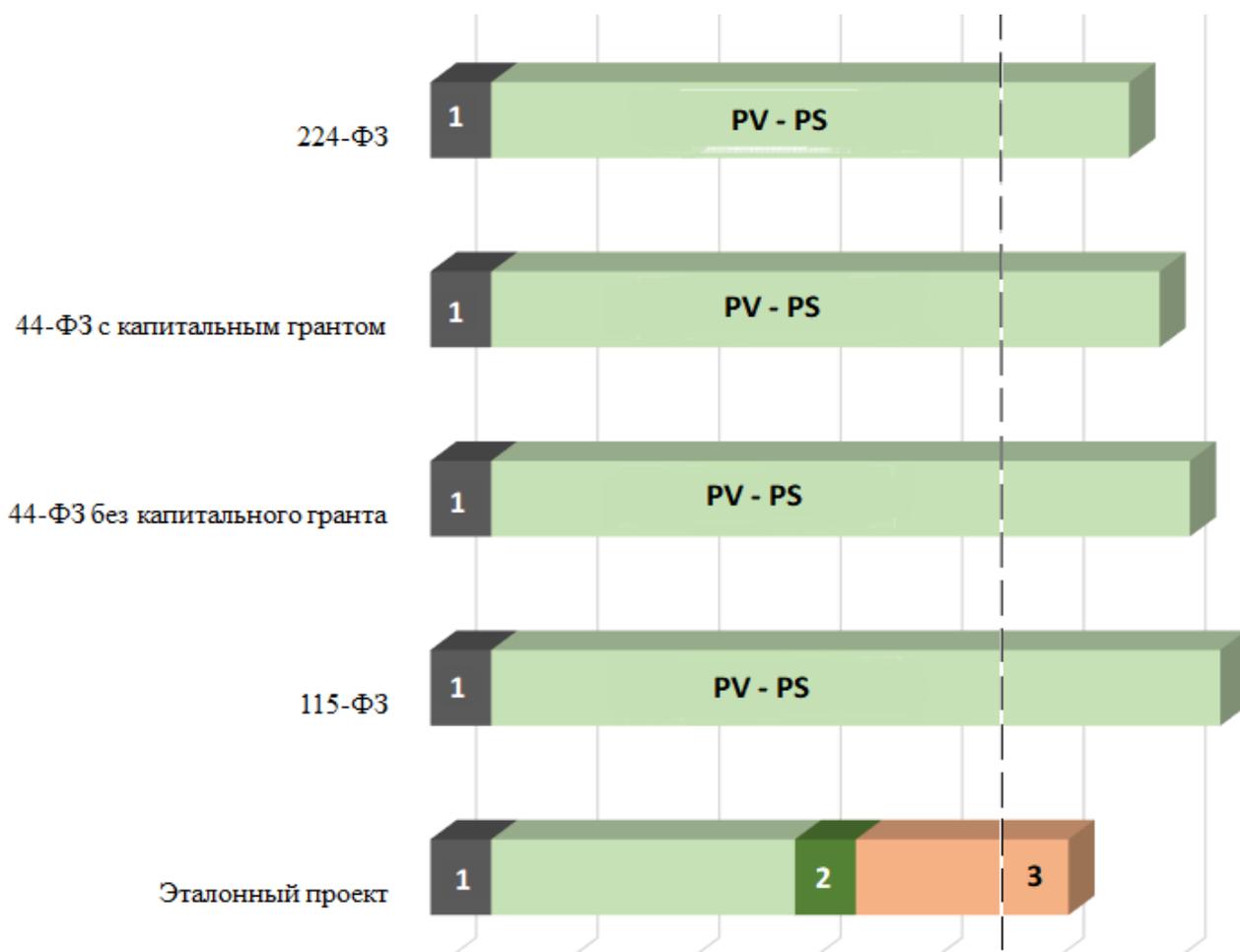


Рисунок 3.5 – Оценка различных вариантов форм государственно-частного партнерства с использованием компаратора государственного сектора⁹⁰ (PV – PS – приведенная стоимость платежей, требуемых частным сектором для производства общественного блага, 1 – неперераспределяемые риски, 2 – конкурентная нейтрализация, 3 – перераспределяемые риски)

Используя количественную оценку, становится ясно, что реализация проекта в соответствии с 224-ФЗ обеспечивает наилучшее соотношение цены и качества и, следовательно, должна быть одобрена при выборе формы государственно-частного партнерства. Если выбор варианта не обеспечивает эффективного соотношения затрат и результатов в инициативах частных партнеров, то необходимо искать альтернативные варианты в выборе формы партнерства и реализации проекта.

⁹⁰ Составлено автором на основе собственной экспертной оценки и расчетов, представленных во предыдущем параграфе данной главы диссертационного исследования.

Как видно из рисунка 3, при разработке компаратора важную роль играют перераспределяемые риски. При реализации государственно-частного партнерства, независимо от его формы, частный сектор сталкивается с рисками, связанными с затратами на техническое обслуживание в течение жизненного цикла, особенно если проект предусматривает строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание. Частный партнер может также оказаться ответственным за работу предприятия и производства, а также за работу компании и ее сотрудников.

Еще одна разновидность риска – это риск, связанный с необходимостью постоянных инноваций. Этот риск для частного партнера возникает в связи с основной его целью – максимизацией прибыли, и чтобы оставаться эффективными и игроком в своей отрасли и приобрести конкурентные преимущества, частный сектор вынужден работать над технологиями. В этом же отношении технологии, используемые частным сектором, должны оставаться актуальными и передовыми. Эти риски и являются перераспределяемыми рисками. Неуспешная в первом варианте и продолжительная реализация проекта строительства поликлиника в г. Новосибирске имела место в том числе и по причине отсутствия учета подобных рисков. На рынке медицинских услуг г. Новосибирска представлен достаточно широкий перечень частных компаний (медицинских центров), которые обладают весьма передовыми технологиями, и поэтому конкурировать с такими компаниями частному партнеру в рамках проекта концессии, которые предлагало региональное правительство Новосибирской области, весьма рискованно. Подобной ситуации можно было бы избежать при использовании тщательно проработанного механизма компаратора.

Нужно также отметить, что государственный сектор сталкивается с совершенно другими рисками, чем его частные партнеры, так как за государством сохраняют политические риски на этапе проектирования и государственный партнер сталкивается с большим количеством ограничений. Он руководствуется правилами и положениями о том, что он может делать, а

не о том, что он не может. Они также должны оценивать стоимость на тот случай, если не получится успешно завершить проект, а также риск изменения предпочтений в спросе со стороны потребителей общественного блага. Эти риски обычно называют неперераспределяемыми.

Выбор формы государственно-частного партнерства должен учитывать принцип соотнесения публичных затрат и публичных эффектов. Рассматривая расширительное содержание понятия «компаратор» при реализации проектов государственно-частного партнерства нефинансовые вложения государственного партнера также должны учитываться в обязательном порядке. Дополнение традиционного подхода VFM в проектах государственно-частного партнерства содержательным анализом нефинансовых выгод является логически обоснованным, что подтверждается практикой реализации партнерских проектов в разных странах.

Таким образом, в российской практике государственно-частного партнерства недостаточно развивать институциональную среду для реализации государственно-частного партнерства, но также необходимо проводить ее постепенную модернизацию, нацеленную на применение компаратора государственного сектора и использование стандартизированной информации. Имеющиеся на сегодняшний день опыт оценки стоимости партнерских проектов делает оценку этих проектов неполной. Получить полную оценку позволяет такой инструмент как компаратор государственного сектора, успешно используемый в странах, которые имеют историю эффективного партнерства между государственным и частным сектором. Важно понимать его значение и потенциал как для государственного сектора, так и для частных сотрудничающих компаний. Для государственного сектора принципиально важным является то, что компаратор может выступать в качестве ключевого инструмента управления и оценки партнерским проектом и позволит выбрать адекватную потенциальным затратам и результатам форму государственно-частного партнерства.

В международной практике государственно-частного партнерства компаратор государственного сектора – это инструмент, успешно используемый в странах, которые имеют историю эффективного партнерства между государственным и частным сектором. Важно понимать его значение и потенциал как для государственного сектора, так и для частных сотрудничающих компаний. Этот инструмент является методом динамического моделирования и позволяет добиться более точного расчета полной стоимости проектов. Он может выступать в качестве ключевого инструмента управления и оценки в процессе закупок и может обеспечивать более надежные средства демонстрации соотношения цены и качества. Метод обеспечивает полный экономический анализ подготовленного проекта, включая расширенный финансовый анализ, анализ рисков и чувствительности, и дает твердое представление об общих затратах на проект в течение жизненного цикла проекта.

Потенциальные варианты реализации этого метода в России могут быть также быть дополнены методами экономического моделирования и математико-статистические методами, что приводит к более высокому уровню надежности окончательного решения, особенно по сравнению с текущими методами расчета основных характеристик компаратора, которые можно получить из общедоступных источников в разных странах. Моделирование требует больше ресурсов на разработку компаратора, чем существующие в настоящее время методы, однако оно дает более точную и объективную оценку проекта государственно-частного партнерства на предынвестиционной стадии.

Такой механизм как компаратор публичного сектора может решить одну из ключевых проблем управления проектами государственно-частного партнерства, так как позволяет повысить гибкость партнерских проектов в начальной стадии и избежать тех проблем практической реализации инфраструктурных проектов, с которыми сейчас массово сталкиваются российские регионы. Возможность быстрых и гибких управленческих решений возможна именно на начальном этапе подготовки и реализации проектов, так как

проекты государственно-частного партнерства – это проекты с очень долгим жизненным циклом.

Выбор определенной формы для конкретного проекта государственно-частного партнерства должен гарантировать, что затраты на его реализацию отвечают требованиям эффективности, а график реализации неукоснительно соблюдается (в контракте должны быть предусмотрены только изменения в случае непредвиденных и непредсказуемых изменений в ходе проекта).

Несмотря на достаточно обширный опыт построения и применения компаратора в международной практике реализации проектов государственно-частного партнерства, в современной управленческой практике не существует универсальной эффективной схемы его формирования и применения. Российский опыт партнерства государства и частного бизнеса, включающий значительное число моделей и форм, нуждается в тщательной проработке и дополнительных исследованиях этого инструмента и должен пойти по своему пути, подразумевающему расширительную трактовку компаратора, позволяющую сравнить различные формы партнерства и выбирать наиболее подходящую с управленческой точки зрения, основываясь не только на количественных параметрах реализации проекта и отражения его результатов, на также и на качественных.

Расширение категории публичного компаратора, по замыслу автора данного диссертационного исследования, должно дополнять традиционный подход к его трактовке сравнением и анализом нагрузки на государственный сектор с точки зрения исполнения его публичных обязательств при различных вариантах выбранных форм и моделей государственно-частного партнерства. Поэтому компаратор должен содержать также анализ и обзор состояния и динамики рынка конкретного общественного блага, которое будет производиться и предлагаться в рамках данного инфраструктурного проекта, сравнительную оценку возможностей конкретных частных партнеров и наличия конкуренции между ними (если таковая имеется), стратегическую значимость и оценку общественных эффектов инфраструктурного проекта,

возможности институциональной поддержки со стороны государственного партнера.

Рассмотренная во втором параграфе данной главы диссертации с помощью конкретного примера проблема институционального несовершенства обязательств государственного сектора в Российской Федерации может быть решена только на макроуровне. Представленная в данном исследовании попытка концептуального анализа условий для выбора формы государственно-частного партнерства нацелена на развитие и разработку инструментария, который, по замыслу автора диссертации, должен способствовать обоснованию выбора отдельных форм партнерства государства и частного сектора, и, как следствие, более эффективному управлению партнерским проектом.

Заключение

Экономический кризис, разразившийся вследствие пандемии, изменил инфраструктурные потребности общества во всех странах, что потребовало общей переоценки роли и возможностей правительства по производству столь необходимых инфраструктурных активов, а также роли и эффективности государственно-частного партнерства. Это, в свою очередь, влечет необходимость в корректировке планов с учетом потребностей новой инфраструктуры, переоценки устойчивости государственного сектора к риску, углубление сотрудничества с частым сектором, но в большей степени определение возможностей для поиска новых форм государственно-частного партнерства и корректировку уже имеющихся форм с учетом изменившихся склонностей к риску как государственного, так и частного секторов. Более тщательное обоснование формы государственно-частного партнерства позволяет создать стимулы для мобилизации частного капитала, привлечения управленческого потенциала частного сектора и достижения более высокого качества производства и предложения общественных благ.

В этом контексте данное диссертационное исследование представляет собой попытку совершенствования концептуального подхода, разработанного с учетом указанных потребностей с точки зрения обоснования выбора формы государственно-частного партнерства посредством компаратора государственного сектора в соответствии с потребностями и ограничениями национальной экономической системы Российской Федерации.

В результате проведенного исследования получены следующие результаты.

1. Обобщены многочисленные подходы к определению государственно-частного партнерства. Выделены три основные трактовки этого понятия в зависимости от того, насколько широко оно трактуется и используется. Выявленные дефинитивные проблемы государственно-частного партнерства позволили выделить следующие существенные особенности. Показано, что несмотря на обилие различных подходов к определению

государственно-частного партнерства, единого общепринятого подхода к этому определению не существует, но ключевым в термине государственно-частного партнерства является именно «партнерство». При этом термин «партнерство» используется для описания любого взаимодействия между государственным и частным секторами, что и затрудняет разработку общепринятого подхода к определению государственно-частного партнерства. Исходя из этой особенности использования рассматриваемых терминов, автор данного диссертационного исследования поставил перед собой задачу уточнения этого определения, которое и было взято за основу.

Авторский подход к определению государственно-частного партнерства в данной работе исходит из того, что оно является одним из возможных типов «партнерства», которому присущ ряд наиболее существенных его характеристик, к числу которых относятся: 1) наличие среднесрочных или долгосрочных договорных отношений между государством и частной компанией; 2) наличие обязательства частного сектора произвести и обеспечить предложение общественных благ; 3) четкое и конкретное распределение рисков между государственным и частным секторами.

2. Представлен авторский подход к выделению основных элементов государственно-частного партнерства, определяющих его содержание. С точки зрения интерпретации государственно-частного партнерства акцент при исследовании экономической субъектности государственного сектора сделан на обязанность государства обеспечить некий минимальный уровень представления общественных благ всем членам общества в соответствии с общественными потребностями. Именно этот аспект позволил автору исследования исключить из понятия государственно-частного партнерства всевозможные варианты взаимодействия между государством и частным сектором, представленные в форме неформальных многосторонних партнерств и краткосрочных аутсорсинговых соглашений по поставке товаров и предоставлению услуг, а также различные варианты государственных закупок.

3. Показано, что изучение институциональной среды государственно-частного партнерства играет важную роль для совершенствования системы управления им. Наибольшую важность, с точки зрения автора диссертационного исследования, приобретает вопрос формирования оптимального соотношения различных компонент институциональной среды государственно-частного партнерства и ее эффективности в целом. Для исследования этого вопроса можно использовать основные положения таких теоретических подходов, как институциональная экономическая теория прав собственности и трансакционных издержек, контрактная теория, теория принципал-агента, организационная теория, теория рисков. Выявленные с позиций институциональных подходов особенности взаимодействия различных заинтересованных сторон в государственно-частном партнерстве позволяют трактовать задачу государственного партнера как поиск сбалансированного механизма координации взаимоотношений между заинтересованными сторонами государственно-частного партнерства посредством формирования должной институциональной среды, направленной на обеспечение как экспертной оценки, так и достижения эффективности проектов, нацеленных на производство и распределение общественных благ. Особенности формирования институциональной среды, в свою очередь, создают условия для развития различных форм и моделей государственно-частного партнерства.

4. В исследовании проведена теоретическая реконструкция в разграничении форм и моделей государственно-частного партнерства, которая дала возможность провести четкую грань между формами и моделями и представить собственную классификацию форм и моделей на основе разработанной автором матрицы распределения ответственности между государственным и частным сектором в проектах государственно-частного партнерства. Также сравнительный анализ содержательных характеристик каждой из выделенных автором данного исследования форм государственно-

частного партнерства позволил автору их упорядочить по степени участия государства в каждой из этих форм.

5. Проведена оценка степени сформированности системных основ институциональной среды государственно-частного партнерства в современной России. Показана значимость институтов развития в этой среде. К их числу автор отнес все специализированные компании (организации), деятельность которых направлена на развитие взаимодействия государственного и частного секторов в процессе решения общественно значимых задач. Несмотря на значительные достижения, предпринятые органами государственной и муниципальной власти в направлении формирования институциональной среды государственно-частного партнерства в России, ей присущи ряд ограничений и недостатков. Самыми значимыми, по мнению автора диссертационного исследования, являются низкий уровень прозрачности законодательной базы и недостаточная эффективность организации закупочных процессов для привлечения к торгам высококвалифицированных частных инвесторов с качественно подготовленной документацией по проекту, а также институциональное ограничение возможностей частного партнера предоставить обеспечение в отношении активов, на которые направлен партнерский проект. Показано, что эти ограничения и барьеры сужают диапазон возможностей для использования различных форм государственно-частного партнерства, заставляя иногда прибегать субъектов партнерства к образованию специфических форм, искусственно сформированных за рамками существующей институциональной среды.

6. Определены эволюционные предпосылки для развития различных форм государственно-частного партнерства в России, проведены расчеты количественных характеристик государственно-частного партнерства в России в территориальном и отраслевом разрезе, международные сопоставления по уровню потребностей в инфраструктурных инвестициях, выявлена такая специфика российской экономики, в соответствии с которой большая часть

потребности в инвестициях в России «закрывается» инвестициями их государственного бюджета, а доля чистых частных инвестиций весьма незначительна. Но при этом в России и уровень бюджетных, и уровень частных инвестиций, на фоне общемировых тенденций, является крайне недостаточным, что подтверждается и существенной долей необеспеченной инвестиционными расходами потребности в инвестициях (35% от общей потребности в инвестициях). Показано, что основной путь выхода из сложившейся ситуации – это формирование опыта управления проектами государственно-частного партнерства, который исходит из выбора таких форм государственно-частного партнерства, при которых структура соглашения предполагает исключение ответственности частного партнера за предоставление услуг на объекте. Именно этот подход может оказаться выходом из ситуации, складывающейся в период пандемии в условиях падения совокупного спроса, и повысить устойчивость проектов государственно-частного партнерства в России.

7. Анализ основных форм реализации проектов государственно-частного партнерства в российских регионах, особенно в регионах-лидерах, а также расчеты по данным национальной базы инфраструктурных проектов, позволили автору диссертационного исследования увидеть, что доминирующей формой проектов в России являются концессионные соглашения. Сложилась определенная моноформатность в российской практике государственно-частного партнерства, которая при этом снижает качество управления партнерскими проектами и приводит к значительной доле неуспешных и нереализованных проектов. При этом выбор формы партнерства между государственным и частным секторами экономики должен осуществляться не потому, что так привычно и технически легче для всех субъектов партнерства, а соответствовать задаче комплексного развития муниципалитета, региона или страны в целом и соответствовать конкретным социально-экономическим условиям и потребностям общества.

8. Доказано наличие в российской практике государственно-частного партнерства институциональной ловушки, которая проявляется в несостоятельности институционального взаимодействия между государственным и частным секторами, следствием которого является неприятие частным сектором предлагаемых государством конкретных форм государственно-частного партнерства. Как правило, такая ситуация обусловлена непривлекательностью условий для частного партнера, а также непрофессионализмом ответственных за подготовку проекта должностных лиц, которые представляют государственный сектор. Самый яркий пример в российской практике – это целый ряд неудавшихся концессионных соглашений в сфере здравоохранения. Именно в этой сфере наиболее отчетливо проявляется дисфункция институтов в сфере государственно-частного партнерства, связанная с недостатком институциональных структур для формирования тщательно проработанного проекта государственно-частного партнерства региональными властями, неадекватностью распределения рисков в партнерских проектах. В условиях пандемии такая ситуация в сфере здравоохранения провоцирует высокий уровень дезорганизации при реализации проектов государственно-частного партнерства и низкий уровень управляемости ими.

9. Предложено методическое решение в совершенствовании концептуального подхода к управлению проектами государственно-частного партнерства на этапе, который связан с выбором и обоснованием формы такого партнерства. Указанное решение разработано автором исходя из отправного убеждения в том, что одним из главных направлений совершенствование институциональной среды государственно-частного партнерства в России должна стать развитие публичной компоненты этой среды. Для этого автором предложено использовать такую гипотетическую структуру, которая позволяет разработать стратегию управления проектом государственно-частного партнерства на основе подхода «value for money» (VFM), предполагающего оценку соотношения цены и качества или оценку «по деньгам». Эта структура

в мировой практике в отношении сопоставления партнерских проектов и обычных госзакупок называется компаратором публичного сектора. Автор данной работы обосновывает принципиально иную трактовку данного инструмента по сравнению с той, что принята в мировой практике. Это так называемый «расширенный компаратор государственного сектора», который позволяет обосновать выбор именно той или иной формы государственно-частного партнерства с учетом специфической институциональной среды, которая будет определять возможности его реализации в конкретной стране или конкретном регионе. Компаратор публичного сектора (в расширенном понимании) автор диссертационного исследования определил как инструмент, который обеспечивает государственный сектор комплексной информацией о продвижении общих затрат, эффектов и рисков в течение всего срока реализации проекта государственно-частного партнерства в различных формах.

10. Предложено в рамках практической реализации проектов государственно-частного партнерства разработать такой механизм, который позволит не только оценить гипотетические, скорректированные с учетом рисков, общие затраты для государственного партнера в рамках проекта государственной инфраструктуры с использованием традиционных методов закупок в государственном секторе, но также и представить эти оценки по различным формам государственно-частного партнерства.

Президент В.В. Путин, Министерство экономического развития Российской Федерации неоднократно в публичных выступлениях указывали на необходимость в масштабных изменениях в законодательстве о государственно-частном партнерстве, чтобы еще больше повысить его привлекательность для инвесторов, а также в обосновании новых форм партнерских проектов. Такой контекст существенно повышает значимость данного диссертационного исследования, позволяя Министерству экономического развития, как национальному регулятору, использовать предложенный в данной работе инструмент совершенствования управления проектами государственно-частного партнерства для дальнейшего развития

институциональной среды государственно-частного партнерства в России и повышения эффективности механизма его реализации на практике.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

- 1) Абдрахманов А. И. Институциональная среда и особенности развития государственно-частного партнерства на Западе: пример для российского опыта // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2012. – № 4. – С. 95-104.
- 2) Ажлуни А. М., Солодовник А.И. Государственно-частное партнерство: состояние и перспективы в современной экономике России // Московский экономический журнал. – 2017. – № 3. – С. 53-54.
- 3) Акобиров С. О. Развитие государственно-частного партнерства в Узбекистане // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2014. – № 6(90). – С. 118-121.
- 4) Андерсен А. П. Обзор основных положений федерального закона о государственно-частном партнерстве // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 1. – С. 55-59.
- 5) Андриевская А. Р., Чугунова К.А. Государственно-частное партнерство в стратегии развития Самарской области // Наука XXI века: актуальные направления развития. – 2021. – № 1-1. – С. 8-13.
- 6) Апарина У. А., Обозный Д.А. Практика реализации концессионных соглашений в малых муниципалитетах // Транспортное дело России. – 2019. – № 2. – С. 82-87
- 7) Бабкин И. А. Формы и проекты государственно-частного партнерства на основе базовых моделей // Выход из кризиса: развитие экономики и промышленности / под ред. А.В. Бабкина. – Санкт-Петербург: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования "Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого", 2016. – С. 470-485.
- 8) Баженов А. В. Почему не работают механизмы государственно-частного партнерства / А. В. Баженов // ЭКО. – 2014. – № 2(476). – С. 84-88.
- 9) Баринов В. А. Управление развитием отечественной промышленности и специальные инвестиционные контракты (экспертное мнение по инструменту

СПИК) // Нормирование и оплата труда в промышленности. – 2019. – № 8. – С. 46-49.

10) Белев С. Г., Векерле К.В., Соколов И.А. Факторы возникновения государственно-частного партнерства: эмпирический анализ // Вопросы экономики. – 2021. – № 7. – С. 107-122.

11) Белицкая А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. – М.: Статут, 2012. – 191 с.

12) Беляев С. А. О неравномерности обеспеченности врачами в федеральных округах страны в контексте процессов оптимизации в здравоохранении // Наука и практика регионов. – 2019. – № 1(14). – С. 110-115.

13) Борис О. А., Воронцова Г.В., Момотова О.Н. ГЧП-проекты как инструмент взаимодействия власти и бизнеса в строительстве: преимущества и недостатки // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2021. – № 3-1 (73). – С. 78-83.

14) Борщевский Г. А. Оценка деятельности региональных правительств по привлечению внебюджетных инвестиций в развитие инфраструктуры // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 4. – С. 7-41.

15) Борщевский Г. А. Создание институциональных условий для привлечения инвестиций в инфраструктуру: опыт российских регионов // Вопросы экономики. – 2019. – № 2. – С. 134-157.

16) Булгакова К. Р. К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 7(103). – С. 562-570.

17) Варнавский В. Г. Новые подходы к финансированию инфраструктуры в Великобритании // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 9. – С. 67-74.

18) Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики РАН. – 2009. – № 3. – С. 17–33.

19) Варнавский, В. Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. – 2004. – № 6. – С. 172-180.

20) Васильчиков А. В. Пути реализации потенциала региона через механизм государственно - частного партнерства // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2019. – № 6. – С. 68-73.

21) Вейс Ю. В. Оценка применимости форм государственно-частного партнерства при осуществлении инвестиционной деятельности России // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. – 2019. – Т. 12. – № 4. – С. 134-143.

22) Воробьев П. Е., Малашенко А.В., Малашенко Е.В. Государственные услуги Франции // NovaInfo.Ru. – 2018. – Т. 1. – № 95. – С. 105-109.

23) Гайдар Е. Т. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. – М.: Дело, 2005.

24) Данцигер Д. Г., Андриевский К.В., Часовников К.В. Отличительные признаки между системами здравоохранения и охраны здоровья населения // Образование, наука и технологии: актуальные вопросы, инновации и достижения: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, Москва, 30 апреля 2020 года. – Москва: Индивидуальный предприниматель Туголуков Александр Валерьевич, 2020. – С. 176-181.

25) Дзгоева Д. Т., Савельчев Л.А. О развитии государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Управленческое консультирование. – 2020. – № 11(143). – С. 154-162.

26) Дроздова Н. П. Государственно-частное партнерство в России при строительстве и эксплуатации железных дорог в XIX - начале XX в // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. – 2015. – № 2. – С. 74-123.

27) Дятлова Н. А. Правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2017. – Т. 8. – № 3. – С. 306-313.

28) Житяева Е. С., Гусева М.С. Формы, модели и механизмы реализации инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Региональное развитие: Электронный научно-практический журнал. – 2016. – № 5(17).

29) Завьялова Е. Б., Ткаченко М.В. Проблемы и перспективы применения механизмов государственно-частного партнерства в отраслях социальной сферы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. – 2018. – Т. 26. – № 1. – С. 61-75.

30) Заернюк В. М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка сравнительного преимущества механизмов государственно-частного партнерства в недропользовании // Kant. – 2019. – № 2(31). – С. 315-319.

31) Заернюк В. М., Анисимов П.Ф., Забайкин Ю.В. Оценка состояния и перспектив развития государственно-частного партнерства в отрасли добычи полезных ископаемых // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2019. – Т. 9. – № 6-1. – С. 85-94.

32) Запорожан А. Я. Проблемы формирования и перспектива развития государственно-частного партнерства в России // Управленческое консультирование. – 2017. – № 4(100). – С. 65-72.

33) Золотарева А. Б., Киреева А. В. Существующие модели государственно-частного партнерства в социальной сфере // Российское предпринимательство. 2015. – Т. 16. – № 23. – С. 4271–4280.

34) Зулин Я.В., Калиниченко А.В., Борцов В.А. Экспертная оценка совершенствования организации деятельности территориальной поликлиники // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. – 2015. – Т. 23. – № 1. – С. 32-34.

35) Иванов О. В. Формирование институциональной среды как фактор развития государственно-частного партнерства (международный опыт) // Право и управление. XXI век. – 2015. – № 3(36). – С. 56-61.

36) Иванов О.В. Теория и мировая практика государственно-частного партнерства. – М.: МГИМО-Университет, 2016. – 298 с.

37) Иванова А. О. О некоторых новых формах государственно-частного партнерства в Японии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 3. – С. 178-188.

38) Исхакова Л. Р., Попова А.В. Формы и модели государственно-частного партнерства: вопросы соотношения и правового регулирования // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 8(135). – С. 318-320.

39) Калачева, А. В., Ужегова А.М. Анализ форм и моделей государственно-частного партнерства // Гуманитарные научные исследования. – 2018. – № 12 (88). – С. 21.

40) Калашников С.В., Татаринцев В.Е, Марголин А.М., Храпылина Л.П. Риски реализации социальных контрактов в регионах России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 4. – С. 7-30.

41) Капогузов Е. А., Быкова К.Г. Государственно-частное партнерство как объект институционального анализа: к вопросу о систематизации формальных институтов // Журнал институциональных исследований. – 2014. – Т. 6. – № 3. – С. 132-145.

42) Касатов А. Д., Бажуткина И.А., Наугольнова И.А. Нефинансовые показатели оценки эффективности и определения сравнительного преимущества государственно-частного партнерства // Экономика и предпринимательство. – 2018. – № 2(91). – С. 455-458.

43) Килинкаров В. В. Актуальные проблемы и тенденции в практике разрешения споров в сфере публично-частного партнерства в России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 4. – С. 62-103.

44) Кирсанов С. А., Сафонов Е.Н. Использование зарубежного опыта государственно-частного партнерства для развития экономики России //

Информационные технологии и системы: управление, экономика, транспорт, право. – 2013. – № 2-2(11). – С. 60-68.

45) Козин М. Н., Радченко Е.П. К вопросу о развитии проектов государственно-частного партнерства: зарубежный опыт и актуальные тренды обеспечения экономической безопасности // Финансовая экономика. – 2021. – № 4. – С. 252-257.

46) Кузьмин В. А. Секьюритизация в финансировании и рефинансировании инфраструктурных проектов: специальность 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит": автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – Москва, 2015. – 22 с.

47) Куклинов М. Л. Югов В.В. Трансакционные издержки как барьер развития транспортных проектов на принципах государственно-частного партнерства // Весенние дни науки : Сборник докладов Международной конференции студентов и молодых ученых, Екатеринбург, 24–25 апреля 2020 года. – Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2020. – С. 320-322.

48) Лесникова З. В. Распределение рисков в договорах концессии // Научный электронный журнал Меридиан. – 2020. – № 17(51). – С. 9-11.

49) Линева И. В. Аутсорсинг и государственно-частное партнерство // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. – 2017. – Т. 79. – № 2(72). – С. 361-365.

50) Лишута А. О. Законодательство о концессионных соглашениях и соглашениях о государственно-частном партнерстве в России и зарубежных странах // Colloquium-journal. – 2019. – № 16-7(40). – С. 120-121.

51) Лой Е. В. СПИК 1.0 и СПИК 2.0 как инструменты поддержки инвестиционной деятельности в РФ // Философия социальных коммуникаций. – 2018. – № 4(45). – С. 134-137.

52) Локшин Н. В. Основные аспекты реализации проектов государственно-частного партнерства в России // Инновации и инвестиции. – 2017. – № 8. – С. 68-71.

53) Манько Н. Н. Роль институтов развития в реализации проектов государственно-частного партнерства // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 45. – С. 211-217.

54) Марголин А. М. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. – 2018. – Т. 13. – № 6. – С. 54-81.

55) Марголин А. М., Марголина Е.В., Спицына Т.А. Экономическая оценка инвестиционных проектов. – 2-е издание, дополненное и переработанное. – Москва: Издательство "Экономика", 2018. – 334 с.

56) Махортов Е. А., Семченков А.С. Государственно-частное партнерство // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. – 2007. – № 6. – С. 41-51.

57) Митрофанова И. В., Сизов Ю.И. Институциональные ловушки инвестиционного фонда РФ // Финансы и кредит. – 2009. – № 3(339). – С. 35-38.

58) Нефедкин В. И., Фадеева О.П. Государственно-частное партнерство в реальном измерении // ЭКО. – 2020. – № 1(547). – С. 8-28.

59) Никитин Ю. А., Васильев Н.И., Детков Г.Б. Особенности контракта жизненного цикла // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2019. – № 2(40). – С. 33-41.

60) Никифоров С. А. Модели и формы государственно-частного партнерства // Вестник Российской правовой академии. – 2019. – № 4. – С. 96-102.

61) Орлова И. С., Цинченко Г.М. Аутсорсинг государственных услуг в системе социального обслуживания населения // Управленческое консультирование. – 2020. – № 12(144). – С. 140-148.

62) Осокина И. В. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг в государственной деятельности: сравнительный анализ // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2015. – № 3-4. – С. 46-49.

63) Оценка эффективности инвестиций в инфраструктуру / Р. М. Мельников, М. В. Коптелов, В. Н. Краснощеков, Марголин А.М. [и др.] ; отв. ред. Р. М. Мельников. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Проспект", 2021. – 360 с.

64) Паникарова С. В., Куклинов М.Л. Оппортунизм экономических агентов и трансакционные издержки на рынке государственно-частного партнерства // Международный научный журнал. – 2019. – № 4. – С. 7-16.

65) Панова Т. В. Эндогенные факторы использования механизма государственно-частного партнерства для привлечения инвестиций // Вопросы экономики и права. – 2016. – № 97. – С. 32-35.

66) Пантелеева М. С., Сенчуков Д.Е. Анализ состояния рынка крупных ГЧП-проектов в России и за рубежом // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 12(125). – С. 804-807.

67) Петраков А. Ю. Привлечение инвестиций с помощью офсетного контракта // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 7(71). – С. 98-104.

68) Петюкова О. Н. Государственно-частное партнерство в субъектах Российской Федерации: опыт правового регулирования // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 4. – С. 46-50.

69) Пилипенко И. В. Модель банка развития для содействия активизации инвестиционной деятельности в российской экономике // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2020. – Т. 3. – № 2. – С. 4-27.

70) Поспелова Е., Казакова М. Применение концепции New Public Management в России // Государственная служба. – 2015. – № 2(94). – С. 22-26.

71) Прядко И. А., Кажу М. Формы и модели государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Финансовая экономика. – 2019. – № 4. – С. 1172-1175.

72) Раздьяконова Е. В. Проблемы защиты права публичной собственности в отношениях публично-частного партнерства // Уральский Форум конституционалистов, Екатеринбург, 07–12 октября 2019 года / Ответственный

редактор М.С. Саликов. – Екатеринбург: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Уральский государственный юридический университет", 2020. – С. 181-188.

73) Ракута Н. В. Использование контрактов жизненного цикла при госзакупках. Опыт развитых стран // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 2. – С. 53-78.

74) Резниченко Н. В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. – 2010. – № 4. – С. 58-83.

75) Репринцева Е. В. О несостоятельности модели оптимизации трудовых ресурсов в системе здравоохранения РФ // Славянский форум. – 2019. – № 4(26). – С. 111-118.

76) Родченкова В. А., Груздева Е.А. Проблемы формирования новой функционально-планировочной структуры поликлинического звена в условиях Новосибирска // Пространственное развитие региона: перспективы, приоритеты, ресурсы: сборник научных трудов международной научно-практической конференции, Калининград, 22–23 ноября 2019 года / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Западный филиал. – Калининград: "РА Полиграфыч", 2019. – С. 568-570.

77) Сабурова А. Н. Формы и модели государственно-частного партнерства в России / А. Н. Сабурова // Colloquium-journal. – 2019. – № 13-11(37). – С. 71-75.

78) Савруков А. Н., Савруков Н.Т., Козловская Э.А. Риски проектов государственно-частного партнерства в России: оценка методами нечеткой логики // Вопросы экономики. – 2020. – № 10. – С. 132-143.

79) Саницкий Д. И. Государственно-частное партнерство в России: сущность и условия развития // Финансовое право. – 2016. – № 7. – С. 44-47.

80) Солтангазинов А. Р., Исенова Г. К., Кайдарова Л.К. Модели и формы государственно-частного партнерства // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. – 2019. – № 5(78). – С. 95-104.

81) Тернавский А. А., Петрикова Е. М. Инвестиционный фонд Российской Федерации: теория, методология, практика // Финансы и кредит. – 2007. – № 33 (273). – С. 7

82) Ткаченко И.Н., Метелева М.А. Совершенствование процессов управления развитием государственно-частного партнерства и инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне // Государственно-частное партнерство. – 2017. – Т. 4. – № 4. – С. 218—227.

83) Толстолесова Л. А., Юманова Н.Н., Шмидт Е.А. Государственно-частное партнерство в Тюменской области: взгляд из прошлого в настоящее // ЭКО. – 2020. – № 1 (547). – С. 61-75.

84) Трофимова Е. О. Оценка потенциального влияния заключенных офсетных контрактов на конкурентную ситуацию в сегменте госзакупок // Инновации в здоровье нации: Сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Санкт-Петербург, 07–08 ноября 2019 года. – Санкт-Петербург: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Санкт-Петербургский государственный химико-фармацевтический университет" Министерства здравоохранения Российской Федерации, 2019. – С. 401-406.

85) Троценко О. С. Компаратор государственного сектора как основной элемент оценки сравнительного преимущества проектов ГЧП: опыт Великобритании // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2021. – № 04. – С. 187-190.

86) Трынов А. В. Роль государственно-частного партнерства в развитии финансовой системы России // Журнал экономической теории. – 2018. – Т. 15. – № 4. – С. 663-667.

87) Тургенева В. В. "Контракт жизненного цикла" в сфере транспортной инфраструктуры как новый механизм государственно-частного партнерства //

МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2017. – Т. 8. – № 4 (32). – С. 536-543.

88) Фадюшин И. С. Международный опыт развития ГЧП / И. С. Фадюшин // Международный научно-исследовательский журнал. – 2019. – № 4-2(82). – С. 39-43.

89) Хацкевич Е. М., Татарина Л.Ю. ГЧП в Сибири: опыт реализации, барьеры в развитии // ЭКО. – 2020. – № 1 (547). – С. 29-44.

90) Ходырев А. А. Организационно-правовые формы публичной службы во Франции в контексте административного режима // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4(64). – С. 332-336.

91) Чжоу Ц. Анализ проекта “Один пояс, один путь”, основанного на модели ГЧП // Инновации и инвестиции. – 2021. – № 2. – С. 46-50.

92) Чувякова Л. А. Оценка качества медицинских услуг в практике Российской педиатрии (на примере детского отделения городской поликлиники в Г. Новосибирске) // Синергия Наук. – 2018. – № 30. – С. 53-64.

93) Шавалиева Д. Р. Государственные корпорации, государственные компании и публично-правовые компании: особенности правового положения // Ученые записки Казанского филиала "Российского государственного университета правосудия". – 2020. – Т. 16. – С. 185-194.

94) Шведкова Т. Ю. Основные характеристики государственно-частного партнерства (формы и модели) // Вестник гражданских инженеров. – 2015. – № 5 (52). – С. 319-324.

95) Шулина Н. В., Ваяс Д.А. История, политика и практика государственно-частного партнерства в рамках основных моделей взаимодействия власти и бизнеса // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2012. – № 3. – С. 71-79.

96) Яцечко С. С., Альпидовская М.Л. Подходы к определению сущности понятия "государственно-частное партнерство": российская практика // Экономика устойчивого развития. – 2019. – № 3(39). – С. 91-93.

97) Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития сферы государственно-частного партнерства за 2019 год. – Министерство экономического развития Российской Федерации, 2020. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: https://www.economy.gov.ru/material/file/764aafac33fa544aec5b3008619e92a8/reiting_gchp_022020.pdf

98) Рынок проектов в кризис. Аналитический обзор. - InfraOne Research. - 2020. - [Электронный ресурс]. - Доступен по адресу: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/rynok_proektov_v_krizis_infraone_research.pdf

99) Akintoye A., Beck M., Hardcastle C. Public private partnerships: Managing risks and opportunities. – Oxford: Blackwell Science, 2003. – 448 P.

100) Akintoye A., Beck M. Policy, Finance & Management for Public-Private Partnerships. – London : Published by Blackwell Publishing Ltd, 2009 – P. 34.

101) Alinaitwe H., Robert A. Success factors for the implementation of public private partnerships in the construction industry in Uganda // Journal of Construction in Developing Countries. – 2013. – Vol. 18(2). – P. 1-14.

102) Amram M., Crawford T. The upside to fiscal challenge: innovative partnerships between public and private sector // Journal of Applied Corporate Finance. – 2011. – Vol.23, issue 3. – P. 53-59.

103) Bain R. Public sector comparators for UK PFI roads: Inside the black box // Transportation. – 2010. – Vol 37 (No 3). – P. 447-471.

104) Baxter D., Casady C.B. Proactive and Strategic Healthcare Public-Private Partnerships (PPPs) in the Coronavirus (COVID-19) Epoch. // Sustainability, 2020. – No. 12. P. 5097-6005.

105) Beyene T.T. Policy, Legal, and Institutional Frameworks for PPP Implementation in Development Process: Stakeholders' Perspective // China-USA Business Review. – 2015. – Vol. 14. – No 3 (March). – P. 143 – 158.

106) Bezançon X. 2000 ans d'histoire du partenariat public-privé. Pour la réalisation des équipements et services collectifs. – Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées: Paris, 2004. – 286 P.

107) Bloomfield P. The challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience // *Public Administration Review*. – 2006. – Vol. 66 (No. 3). – P. 400–411.

108) Bovaird T. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice // *International Review of Administrative Sciences*. – 2004. – Vol 70(2). – P. 199-215.

109) Brown A.G. Joint legislative and executive commission on oversight of public-private partnerships: final report to the Governor and general assembly. – Maryland, 2012. Available at: <https://mdotrealstate.maryland.gov/SiteAssets/Pages/ORED-divisions/Commission%20Report.pdf>

110) Brown T. L., Potoski M., van Slyke D. M. Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets // *Public Administration Review*. – 2006. – Vol. 66(3). – P. 323–331.

111) Budäus D Caveltly M. D., Sute M. Public-Private Partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for Critical Infrastructure Protection. – *International Journal of Critical Infrastructure Protection*. – 2009. – Vol. 4. – No. 2. – P. 179-187.

112) Budäus D., Grüning G. Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie // *Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*, hrsg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn. – Baden-Baden, 1997. – S. 25-66.

113) Caldwell N. D., Roehric J. K., George G. Social value creation and relational coordination in public-private collaborations // *Journal of Management Studies*. – 2017. Vol. 54(6). – P. 906–928.

- 114) Carbonara N., Costantino N., Gunnigan, L., Pellegrino R. Risk management in motorway PPP projects: Empirical-based guidelines // *Transport Reviews*. – 2015. – Vol. 35 (No. 2). – P. 162–182.
- 115) Casady C.B., Kent E., Raymond E.L., Richard Scott W. (Re)Defining Public-Private Partnerships (PPPs) in the New Public Governance (NPG) Paradigm: An Institutional Maturity Perspective // *Public Management Review* – 2020. – Vol. 22. – P. 161–183.
- 116) Cheung E., Chan A. P. C., Kajewski S. L. Reasons for implementing public private partnership projects: Perspectives from Hong Kong, Australian, and British practitioners // *Journal of Property Investment and Finance*. – 2009. – Vol. 27(1). – P. 81-95.
- 117) Daly H., Farley J. *Ecological Economics: Principles and Applications*. – Washington : Island Press, 2004. – P. 35.
- 118) Engel E., Fischer R., Galetovic A. *Public-Private Partnerships: When and How*. Universidad de Chile: Departamento de Economía, 2008. – Available at: <https://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/c9b9ea69d84d4c93714c2d3b2d5982a5ca0a67d7.pdf>
- 119) Epifanova N. S., Polozkov M.G. Offset transactions as an instrument of international trade policy // *Государственная служба*. – 2019. – Vol. 21. – No 2(118). – P. 71-76.
- 120) Ferreira D.C., Marques R.C. Public-private partnerships in health care services: Do they outperform public hospitals regarding quality and access? Evidence from Portugal // *Socio-Economic Planning Sciences*. – 2021. – Vol. 73(C). – February 2021.
- 121) Flyvbjerg B. Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice // *European Planning Studies*. 2008. Vol. 16. – January. – P. 3-21.
- 122) Forrer J., Kee J., Newcomer K., Boyer Forrer E. Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question // *Public Administration Review*. – 2010. – Vol. 70. – P. 475-484.

123) Freeman R. E. The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions // Business Ethics Quarterly. – 1994. – N 4. – P. 409-421.

124) Fuglie K.O., Toole A.O. The Evolving Institutional Structure of Public and Private Agricultural Research // American Journal of Agricultural Economics. – 2014. – Vol. 96. – Issue 3. – P. 862-883.

125) Goldbach C. , Goldman V., Phillips R., Seymour A. Public Cost Comparator for Public-Private Partnerships. – American University Master of Public Policy on behalf of the National Council for Private-Public Partnerships. – September 14, 2016. – 28 p.

126) Hanlon B.O, Mark, H., Cynthia E., David C. An Action Plan to Engage the Private Sector in the Response to COVID-19. Interim Guidance. World Health Organization (WHO): Geneva, Switzerland, 2020.

127) Hemson D. Privatization, Public-Private Partnership and Outsourcing: the Challenge to Local Governance // Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa. – 1998. – No. 37. – Available at: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1025.2739&rep=rep1&type=pdf>

128) Hillman A. J., Withers M. C., Collins B. J. Resource dependence theory: A review // Journal of Management. – 2009. – Vol. 35(6). – P. 1404–1427.

129) Hodge G. Public private partnerships and legitimacy // UNSW Law Journal. – 2005. – Vol. 29(3). – P. 318-327.

130) Holmström B., Hart O. The theory of contracts // In T. F. Bewley (Ed.). Advances in economic theory. – Cambridge University Press, 1987. – P. 71–156.

131) Hueskes M., Koen V., Block T. Governing Public-private Partnerships for Sustainability : an Analysis of Procurement and Governance Practices of PPP Infrastructure Projects // International Journal of Project Management. – 2017. – Vol. 35. – No. 6. P. 1184–1195.

132) İnaç H., Donmez C.Ç. Evaluation of Value Capture Strategies for Public Private Partnership Projects in Railway System Projects to be Built in Istanbul City // Marmara Fen Bilimleri Dergisi. - 2018. Vol. 3. - P. 286-298.

133) Ismail K., Takim R., Nawawi A. H., Egbu C. Public Sector Comparator (PSC): A Value for Money (VFM) Assessment Instrument for Public Private Partnership (PPP) // Asian Social Science. - 2012. - Vol. 8, No. 7. - P. 172-187.

134) Karim N. A. Risk allocation in PPP (PPP) project: A review on risk factors // International journal of sustainable construction engineering & technology. – 2011. – Vol. 2. – NO. 2. – P. 8-16.

135) Klijn, E. H., Teisman, G. R. Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases // Public Money and Management. – 2003. – Vol. 23(3). P. 137–146.

136) Kosycarz E.A., Nowakowska B.A., Mikołajczyk M.M. Evaluating opportunities for successful public–private partnership in the healthcare sector in Poland // Journal of Public Health. – 2019. – No. 27. – P. 1–9.

137) Li B., Akintoye A., Edwards P. J., Hardcastle C. Perceptions of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the UK: Findings from a questionnaire survey // Engineering, Construction and Architectural Management. – 2005. – Vol. 12 (2). P. 125-148.

138) Marenjak S., Kušljü D. Pravni okvir javno-privatnog partnerstva // Građevinar. – 2009. – Vol. 61. – No. 2. – P. 137-145.

139) McIntosh N., Grabowski A., Jack B., Limakatso Nkabane-Nkholongo E., Vian T. A Public-Private Partnership Improves Clinical Performance In A Hospital Network In Lesotho // Health Affairs. – 2015. – Vol. 34, No. 6 (June). – P.954-962.

140) Mohd-Rahim F.A., Abd-Rahim M.|S., Zainon N., Chuing L. S., Abd-Samad Z. Project Life Cycle Risk of Public-Private Partnership (PPP) Projects for Construction Sustainability // Journal of Design and Built Environment. – 2018. – Special Issue (1). – P. 39 – 53.

141) Osborne S. Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective. Routledge, London, 2000. 366 P.

142) Pandey S., Cordes J. J., Pandey S. K., Winfrey W. F. Use of social impact bonds to address social problems: Understanding contractual risks and transaction costs // Nonprofit Management and Leadership. – 2018. – Vol. 28(4). – P. 511–528.

143) Pereira M.A., Ferreira D.C., Marques R.C. A critical look at the Portuguese public–private partnerships in healthcare // *International Journal of Health Policy and Management*. – 2020. Vol. 36. P. 302–315.

144) Pfeffer J., Salancik G. The external control of organizations: A Resource Dependence Perspective. Harper & Row, 1978. – 300 P.

145) Qiao L., Wang S. Q., Tiong R. L. K., Chan T. S. Framework for critical success factors of BOT projects in China // *Journal of Project Finance*. – 2001. – Vol. 7(1). – P. 53-61.

146) Sachs T., Tiong R.L.K., Wang, S.Q. Analysis of political risks and opportunities in public private partnerships (PPP) in China and selected Asian countries – survey results // *Chinese Management Studies*. – 2007. – Vol. 1. – No. 2. – P. 126-148.

147) Sadeghi A., Bastani P., Barati O. Identifying Barriers to Development of the Public-Private Partnership in Providing of Hospital Services in Iran: A Qualitative Study // *Evidence Based Health Policy, Management & Economics*. – 2020. No 4(3). P. 162-71.

148) Sarma E.A.S. Public-Private Partnership: New 'Reform' Mantra // *Economic and Political Weekly*. – 2006. – Vol. 41. – No. 48 (Dec. 2-8). – P. 4956-4958.

149) Teshome T. Factors for implementing public-private partnership (PPP) in the development process: Stakeholders' perspective from Ethiopia // *International Journal of Science and Research*. – 2014. – Vol. 3(3). – P. 792-799.

150) The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation. H. M. Treasury, London, UK: OGL Press, 2018. 124 P.

151) Tiong R. L. K. CSFs in competitive tendering and negotiation model of BOT projects // *Journal of Construction Engineering and Management*. – 1996. – Vol. 122(3). P. 205-211.

152) Udehn L. The Changing Face of Methodological Individualism // *Annual Review of Sociology*. – 2002. – Vol. 28. – P. 479-507.

153) Wang H., Xiong W., Wu G., Zhu D. Public–private partnership in public administration discipline: A literature review // Public Management Review. – 2018. – Vol. 20 (2). – P. 293–316.

154) Warsen, R., Nederhand, J., Klijn, E.H., Grotenbreg, S., Koppenjan, J. What makes public-private partnerships work?: Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs // Public Management Review. – 2018. – Vol. 20(8). – P. 1165–1185.

155) Yang Y., Zheng R., Zhao L. Population aging, health investment and economic growth: Based on a cross-country panel data analysis // International Journal of Environmental Research and Public Health. – 2021. – Vol. 18. – No. 4. – P. 1801-1817.

156) Zubair S. S., Ali Khan M., Saeed M. Ethical risks in public-private partnerships: the case of Lahore waste management company // Public Administration Issues. – 2021. – No 5. – P. 56-72.

157) 2020 Annual Report. - The World Bank, IBRD - IDA, 2021. - [Электронный ресурс] - Доступен по адресу: https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_2020_AnnualReport.pdf

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Пропускная способность и полезная площадь медицинских учреждений в г. Новосибирске в рамках реализуемого проекта⁹¹

Поликлиника	Пропускная способность в смену		Площадь здания, м ²	Полезная площадь здания, м ²
	<i>Взрослое отделение</i>	<i>Детское отделение</i>		
ККДП № 27	350	250	8865	4925
ГП 2	500	300	11246,4	6248
ГП 7	350	250	9779,4	5433
ГП 13	550	250	11034	6130
ГП 18	550	250	10521	5845
ГП 22	550	250	10553,4	5863
ГП 16	800	0	10098	5610
Итого:	3650	1550	72097,2	40054

⁹¹ Основной функционал поликлиник – взрослые и детские отделения (терапия и хирургия), женская консультация, травмпункт, дневной стационар, экспресс-лаборатория, отделение лучевой диагностики, эндокринологический центр

Пример регионального перечня нормативно-правовых актов,
относящихся к сфере государственно-частного партнерства (на примере
Новосибирской области)

1. Закон Новосибирской области от 29.06.2016 № 78-ОЗ «Об инвестиционном фонде Новосибирской области»
2. Постановление Правительства Новосибирской области от 07.04.2016 № 97-п «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» на территории Новосибирской области»
3. Постановление Правительства Новосибирской области от 01.07.2016 № 198-п «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на территории Новосибирской области»
4. Постановление Правительства Новосибирской области от 27.07.2016 № 225-п «О Порядке формирования государственного реестра инвестиционных проектов Новосибирской области»
5. Постановление Правительства Новосибирской области от 28.12.2015 № 466-п «Об определении уполномоченного органа исполнительной власти Новосибирской области в сфере государственно-частного партнерства»
6. Распоряжение Правительства Новосибирской области от 01.02.2021 № 23-рп «Об утверждении перечня объектов, право собственности на которые принадлежит или будет принадлежать Новосибирской области, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений»
7. Методические рекомендации по нормативно-правовому и организационному обеспечению ГЧП и МЧП в Новосибирской области. Министерство экономического развития Новосибирской области, 2016.

8. Рекомендации по нормативно-правовому обеспечению МЧП муниципальных образований Новосибирской области. Министерство экономического развития Новосибирской области, 2016.

9. Результаты мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве. Министерство экономического развития Новосибирской области, 2019.

Основные элементы и инструменты подхода value for money (VFM) при использовании в проектах государственно-частного партнерства⁹²

Элементы подхода	
Критерий	снижение стоимости ресурсов, используемых при эксплуатации объекта, с учетом поддержания качества
Цель	увеличение выпуска при данном уровне затрат или минимизация затрат при данном уровне выпуска с учетом поддержания качества
Результативность	успешное достижение намеченных результатов
Соотношение цена / качество	оптимальное сочетание стоимости всего жизненного цикла и качества (или соответствия назначению) для удовлетворения потребностей потребителей. Его можно оценить по критерию, цели и результативности
Инструменты подхода	
Анализ затрат и выгод	метод оценки чистого экономического эффекта проекта; ожидаемые выгоды переводятся в денежный эквивалент с учетом инфляции и рассчитываются на основе затрат по проекту; этот инструмент чаще всего используется для информирования при крупных инвестициях в инфраструктуру как в развитых, так и в развивающихся странах.
Анализ экономической эффективности	этот инструмент используется тогда, когда перевод в денежный эквивалент результатов невозможен или неуместен, чаще всего в сфере здравоохранения. меры включают «годы жизни с поправкой на качество».

⁹² Составлено автором на основе: Morra-Imas L.G., Rist R.C. The road to results: designing and conducting effective development evaluations. – The World Bank, 2009. – [Электронный ресурс]. – Доступен по адресу: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/400101468169742262/pdf/The-road-to-results-designing-and-conducting-effective-development-evaluations.pdf>