



УДК 334.72:338.2

DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2021.3.455-472>

JEL: L32, L38

Научная статья

И. Ю. МЕРЗЛОВ¹

¹Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Мерзлов Игорь Юрьевич, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой менеджмента, Пермский государственный национальный исследовательский университет

Адрес: 614068, г. Пермь, ул. Букирева, 15, тел.: +7 (342) 239-65-93

E-mail: imerzlov@yandex.ru

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8317-5708>

Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/O-3744-2014>

eLIBRARY ID: SPIN-код: 2622-0582, AuthorID: 382565

Цель: выявление и систематизация институциональных основ развития государственно-частного партнерства (ГЧП) на национальном уровне.

Методы: при написании статьи использованы исторический, логический, страновой и сравнительный методы. В качестве основных источников данных использованы информационные материалы, посвященные вопросам государственно-частного партнерства, разработанные Министерством экономического развития РФ, Еврокомиссией и группой Мирового банка, а также базы данных проектов ГЧП: Росинфра (www.rosinfra.ru/project) и EPEC Data Portal (www.data.eib.org/epec).

Результаты: в ходе исследования установлено, что основу институциональной среды государственно-частного партнерства образуют следующие элементы: правовое регулирование ГЧП, институты развития и государственная политика в данной сфере. В рамках правового регулирования выявлено два основных подхода: (1) наличие специального законодательства о государственно-частном партнерстве и (2) регулирование государственно-частного партнерства на основе общего права. Разработана классификация национальных институтов развития ГЧП. Предложено авторское видение этапов эволюционного развития государственной политики в этой сфере. Проведенный анализ и полученные классификации подтверждены кейсами таких стран, как Россия, Франция и Германия.

Научная новизна: в статье проведена систематизация понимания основных элементов, составляющих институциональную основу развития ГЧП. Установлена их взаимосвязь, а также характер влияния каждого элемента на уровень развития рынка государственно-частного партнерства в стране. В частности, факт наличия правового поля ГЧП, а также соответствующего института развития создают базовые условия для начала реализации проектов в этой сфере. При этом содержание государственной политики в области ГЧП как третьего институционального элемента определяет качественные характеристики развития этого рынка. Государственная политика регулирования государственно-частного партнерства в своем развитии проходит четыре основных этапа: «становление»; «тотальное применение»; «ГЧП как инструмент развития территории»; «ГЧП как средство достижения Целей устойчивого развития (ЦУР)».

Практическая значимость: основные положения и выводы работы могут быть использованы органами исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне в целях дальнейшего совершенствования институциональных основ развития ГЧП, что, в свою очередь, будет способствовать более эффективной реализации проектов ГЧП и может обеспечить необходимый приток инвестиций в инфраструктурные отрасли.

Ключевые слова: экономика и управление народным хозяйством; государственно-частное партнерство (ГЧП); государственная политика; инфраструктура; проект

Благодарность: статья подготовлена при поддержке фонда «Эрасмус+» (соглашение номер 619607-EPP-1-2020-1-RU-EPPJMO-MODULE).

Конфликт интересов: автором не заявлен.



Статья находится в открытом доступе в соответствии с Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), предусматривающем некоммерческое использование, распространение и воспроизводство на любом носителе при условии упоминания оригинала статьи.

Как цитировать статью: Мерзлов И. Ю. Институциональные основы развития государственно-частного партнерства // Russian Journal of Economics and Law. 2021. Т. 15, № 3. С. 455–472. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2021.3.455-472>

The scientific article

I. Yu. MERZLOV¹

¹Perm State National Research University, Perm, Russia

INSTITUTIONAL BASES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT

Igor Yu. Merzlov, Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Management, Perm State National Research University
Address: 15 Bukirev Str., 614068 Perm, tel.: +7 (342) 239-65-93
E-mail: imerzlov@yandex.ru
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8317-5708>
Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/O-3744-2014>
eLIBRARY ID: SPIN-код: 2622-0582, AuthorID: 382565

Objective: to identify and systematize the institutional foundations for the development of public-private partnership (PPP) at the national level.

Methods: when writing the article, historical, logical, country-study and comparative methods were used. The main data sources used were information materials on public-private partnership issues developed by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, the European Commission, and the World Bank Group, as well as the databases of PPP projects: Rosinfra (www.rosinfra.ru/project) and EPEC Data Portal (www.data.eib.org/epec).

Results: the study found that the basis of the institutional environment of public-private partnership is formed by the following elements: legal regulation of PPP, development institutions, and state policy in this area. Within the framework of legal regulation, two main approaches were identified: (1) the existence of special legislation on public-private partnership and (2) the regulation of public-private partnership on the basis of common law. A classification of national PPP development institutions was elaborated. The author's vision of the stages of the state policy evolutionary development in this area is proposed. The analysis carried out and the classifications obtained are confirmed by the cases of such countries as Russia, France, and Germany.

Scientific novelty: the article systematizes the main elements that make up the institutional basis for the PPP development. Their interrelation is established, as well as the nature of each element influence on the level of public-private partnership market development in the country. In particular, the existence of the legal field of PPP, as well as the appropriate development institution, creates the basic conditions for starting projects in this area. At the same time, the content of the state policy in the field of PPP as the third institutional element determines the qualitative characteristics of this market development. The state policy of regulating the public-private partnership has four main stages of development: "formation"; "total application"; "PPP as a tool for the territory development"; "PPP as a means of achieving the Sustainable Development Goals (SDGs)".

Practical significance: the main provisions and conclusions of the work can be used by executive authorities both at the federal and regional levels in order to further improve the institutional framework for the PPP development, which, in turn, will contribute to a more effective implementation of PPP projects and can provide the necessary inflow of investments into infrastructure sectors.

Keywords: Economics and national economy management; Public-private partnership (PPP); Public policy; Infrastructure; Project

Acknowledgement: the article was prepared with the support of Erasmus+ foundation (contract No. 619607-EPP-1-2020-1-RU-EPPJMO-MODULE).

Conflict of Interest: No conflict of interest is declared by the author.



The article is in Open Access in compliance with Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), stipulating non-commercial use, distribution and reproduction on any media, on condition of mentioning the article original.

For citation: Merzlov I. Yu. Institutional bases of public-private partnership development, *Russian Journal of Economics and Law*, 2021, Vol. 15, No. 3, pp. 455–472 (in Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2021.3.455-472>

Введение

Состояние и эффективность функционирования инфраструктурных отраслей выступает одной из основ, предопределяющих потенциал экономического роста стран и регионов. Так, государственные инвестиции в инфраструктуру имеют средний налоговый мультипликатор около 0,8 на горизонте первого года реализации инфраструктурного проекта, а на протяжении 2–5 лет – около 1,5. Данные показатели имеют более высокие значения в сравнении с любыми другими альтернативными направлениями бюджетных инвестиций [1]. В этом же исследовании отмечается, что значение данного коэффициента составляет около 1,6 на этапах экономического спада [1]. Следовательно, инвестиции в инфраструктуру являются эффективным инструментом, стимулирующим экономический рост и устойчивое развитие отдельных государств и регионов.

В свою очередь, государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), представляющее собой механизм стимулирования привлечения частных инвестиций в инфраструктурные отрасли, вот уже более 30 лет активно используется в государственной политике многих стран мира [2. С. 28; 3. С. 79; 4. С. 25]. Впервые в современной форме ГЧП появилось в 90-е гг. прошлого века в Великобритании и Австралии. И уже далее стало активно применяться во многих как развитых, так и развивающихся странах [5. С. 7; 6. С. 14].

Большинство авторов рассматривают государственно-частное партнерство как более эффективный (в сравнении с традиционными государственными закупками) механизм реализации инвестиционных проектов в инфраструктурных отраслях [7. С. 7; 8. С. 2145; 9. С. 215; 10. С. 1083].

В то же время существует отдельный пласт исследований, в которых делается вывод, что реализация проектов на основе ГЧП далеко не всегда обеспечивает высокую эффективность с точки зрения социально-экономического развития тех территорий, на которых реализуются проекты [11. С. 48; 12. С. 121; 13. С. 37].

В этом контексте в ряде исследований отмечено, что эффективность реализации проектов государственно-частного партнерства во многом определяется уровнем развития институциональной среды [14. С. 23; 15. С. 27; 16. С. 3; 17; 18]. Однако в недостаточной степени раскрыты положения, демонстрирующие содержание институциональных основ ГЧП, а также отсутствуют рекомендации по их совершенствованию на национальном и региональном уровнях.

Данный факт предопределил актуальность проведенного нами исследования.

Исследование основывается на примерах России, Франции и Германии. В России применение государственно-частного партнерства началось относительно недавно. А Франция и Германия регулярно занимают позиции в тройке лидеров европейских рейтингов по развитию ГЧП и являются при этом старожилками данного рынка. В этой связи сравнение России и двух европейских стран по представленным институциональным параметрам может иметь весомое значение для выявления закономерностей, предпосылок и рекомендаций по совершенствованию применения механизмов государственно-частного партнерства в нашей стране.

Результаты исследования

На основе ряда научных работ [19. С. 139; 20. С. 78; 21. С. 139; 22. С. 89] институциональная основа государственно-частного партнерства рассматривается нами как совокупность следующих элементов:

- правовое регулирование;
- институты развития, регулирующие процессы реализации проектов ГЧП;
- политика, проводимая государством в сфере развития государственно-частного партнерства в частности и в целом в инфраструктурных отраслях.

Безусловно, субъектом, обеспечивающим качество институциональной среды ГЧП на национальном уровне, всегда выступает государство.



В этой связи рассмотрим особенности формирования каждого из указанных выше элементов институциональной среды государственно-частного партнерства.

1. Правовое регулирование

Анализируя мировой опыт правового регулирования государственно-частного партнерства, можно выделить два основных подхода:

А. На основе специального законодательства о ГЧП, т. е. отдельно утвержденных нормативных правовых актов.

Б. На основе общего права, включая гражданское законодательство и законодательство о государственных закупках. Например, такой подход используют Великобритания, Германия, Нидерланды, Канада, Индия, Новая Зеландия и ряд других стран. При этом для регулирования государственно-частного партнерства в этих странах характерно наличие (помимо законодательства о государственных закупках) детально проработанных методических рекомендаций (*guidelines*), описывающих подходы к управлению проектами государственно-частного партнерства на всех этапах их реализации.

По данным Мирового банка, по состоянию на 2018 г. в 68 % стран по всему миру правовое регулирование осуществляется на основе подхода А и в 32 % стран – на основе подхода Б [15. С. 29].

В макрорегиональном срезе максимальная диспропорция используемых странами правовых режимов регулирования ГЧП наблюдается между странами Восточной Европы и Центральной Азии (95 % стран используют подход А, только 5 % стран – подход Б) и развитыми странами – членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (41 % стран используют подход А, 58 % стран – подход Б) [16. С. 30].

По всей видимости, такая разница в используемых правовых режимах в первую очередь связана с тем, что принятие отдельных нормативных правовых актов, регулирующих реализацию проектов ГЧП, в том числе призвано нивелировать имеющиеся в национальных законодательствах правовые пробелы. При этом для стран Евросоюза больше характерна тенденция, связанная с интеграцией правовых вопросов управления ГЧП в действующее законодательство, регулирующее государственные закупки.

Следует отметить, что в ряде стран, имеющих специальное законодательство о ГЧП (подход А),

выделяют два правовых режима регулирования государственно-частного партнерства: концессии и собственно государственно-частного партнерства. Среди рассматриваемых в данной статье стран к ним относятся Россия и Франция.

Так, в **России** проекты государственно-частного партнерства реализуются в двух основных формах:

– концессионных соглашениях, которые регулируются положениями Федерального закона «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ;

– соглашениях о государственно-частном партнерстве и/или муниципально-частном партнерстве в рамках Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ.

Кроме того, проекты ГЧП в России также реализуются в ряде квазиформ государственно-частного партнерства, таких как соглашения о сотрудничестве, договоры аренды с инвестиционными обязательствами, инвестиционные договоры, контракты жизненного цикла (далее – КЖЦ), энергосервисные контракты, специальные инвестиционные контракты (далее – СПИК) и ряд других форм [24. С. 5].

Следует отметить, что доминирующей формой реализации проектов государственно-частного партнерства в РФ являются концессионные соглашения. По количеству их доля составляет более 78 % (2 696 ед.), доля квазиГЧП проектов – 20 % (657 ед.), доля соглашений государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства (далее – МЧП) на начало 2021 г. – 2,5 % (87 ед.). По объему инвестиций доля проектов ГЧП, реализуемых в форме концессий, составляет более 51 % (2 313 млрд руб.), доля квазиГЧП – более 37 % (1 675 млрд руб.) и доля соглашений о ГЧП и МЧП – более 10 % (492 млрд руб.) [24. С. 5].

По нашему мнению, основными причинами преобладания концессионных соглашений в России являются следующие:

– Относительно длительный срок действия соответствующего федерального закона, регулирующего концессии, – более 15 лет. Благодаря этому уже накоплена достаточная как правоприменительная, так и судебная практика.

– Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ фактически пред-



полагает возможность реализации проекта государственно-частного партнерства в соответствии только с одной моделью ГЧП – ВТО (*Build-Transfer-Operate*). Данный факт существенным образом упрощает и ускоряет для публичной и частной сторон процесс структурирования проекта ГЧП, включая разработку конкурсной документации и самого концессионного соглашения.

– Заключение концессионного соглашения на законодательном уровне не требует расчета сравнительной эффективности проекта (аналог *Value for Money* в международной практике), что опять же существенно снижает нагрузку на госслужащих, инициирующих соответствующий проект государственно-частного партнерства.

– Вследствие вышеназванных причин управление проектом государственно-частного партнерства (на всех его этапах) на основе концессионного соглашения предъявляет значительно меньшие требования к квалификации госслужащих, вовлеченных в проект.

С другой стороны, низкий уровень распространения второй основной формы – соглашений о ГЧП/МЧП – связано в первую очередь с причинами, прямо противоположными тем, что были указаны выше:

– 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 № 224-ФЗ вступил в силу только с 01.01.2016. За четыре полных года действия данного закона как практика его применения, так и судебная практика накопили еще недостаточно.

– Указанный федеральный закон о ГЧП/МЧП, с одной стороны, позволяет реализовывать все многообразие моделей ГЧП, включая, но не ограничиваясь такими, как *BOT*, *VTO*, *BOO*, *DBFO(M)* и т. д., с другой стороны, это приводит к тому, что госслужащие, в своем большинстве не обладающие достаточным уровнем компетенций в сфере государственно-частного партнерства, зачастую испытывают сложности в структурировании проектов ГЧП, отличных по форме от концессии.

– Заключение соглашения о ГЧП/МЧП требует от госслужащих расчета сравнительной эффективности проекта, что зачастую также вызывает определенные затруднения, связанные с отсутствием у них соответствующих навыков.

Следовательно, реализация проектов государственно-частного партнерства на основе Федерального закона № 224-ФЗ требует от госслужащих гораздо более развитых компетенций в сфере управления проектами ГЧП.

Во **Франции** наиболее распространенными на практике моделями реализации проектов ГЧП являются концессионные соглашения (*concession agreement*) и партнерские контракты (*partnership contract*) [25].

В 2018 г. было принято решение обобщить всю имеющуюся законодательную базу, регулирующую вопросы государственных закупок и государственно-частного партнерства в стране, в едином документе – Кодексе о государственных закупках и концессионных соглашениях (далее – Кодекс о ГЧП) (*Public Procurement and Concession Agreements Code (the PPP Code)*). Основной целью этого документа было стремление облегчить понимание и доступ к механизмам государственно-частного партнерства для широкого круга частных компаний с учетом и приоритизацией интересов субъектов малого и среднего бизнеса. В результате этой работы Кодекс о ГЧП вступил в силу с 01.04.2019.

Под концессионным соглашением во Франции понимается договор, в соответствии с которым концедент передает на определенный период времени одному или нескольким частным хозяйствующим субъектам (далее – концессионер) право выполнять определенные работы и/или оказывать услуги. При этом риск, связанный с операционной (текущей) деятельностью (включая риск изменения спроса), должен нести концессионер в обмен на предоставленное ему право выполнять соответствующие работы и/или оказывать услуги. В ряде случаев концессионер за предоставленное ему указанное право должен уплачивать определенную плату (в форме комиссионной платы) в пользу концедента (ст. L. 1121-1 Кодекса ГЧП) [25].

Концессионные соглашения в обязательном порядке должны содержать информацию о сроке контракта и уровне тарифов, по которым концессионер будет предоставлять услуги конечным пользователям. Также обязательным условием является то, что концессионер должен ежегодно предоставлять концеденту отчет о результатах реализации проекта за соответствующий период. В свою очередь, концедент обязан публиковать основные данные, характеризующие эффективность реализации проекта (включая объемы



инвестиций, действующие тарифы и т. д.). В соглашения могут быть включены положения, касающиеся достижения ЦУР и иных социальных задач.

Партнерский контракт – это договор, в соответствии с которым публичная сторона поручает частному партнеру в течение срока окупаемости инвестиций реализацию комплексного инвестиционного проекта, включающего в себя проектирование, строительство или реконструкцию, эксплуатацию, техническое обслуживание, управление, оснащение необходимым оборудованием и нематериальными активами, полное или частичное финансирование в целях оказания социально значимых услуг (ст. L. 1112-1 Кодекса ГЧП). До заключения партнерского контракта орган исполнительной власти, планирующий реализацию проекта государственно-частного партнерства, должен провести оценку сравнительной эффективности выбранной модели реализации проекта для бюджета, а также оценить уровень финансовой устойчивости проекта. В дальнейшем результаты этого анализа передаются для проверки в Центр поддержки ГЧП (*PPP Support Service (FIN INFRA)*) [25].

Партнерский контракт в обязательном порядке должен содержать информацию о сроке договора, условиях распределения рисков между публичной и частной сторонами, цели и задачи реализации проекта, которые должны быть достигнуты частной стороной, платежный механизм и последствия в случае досрочного расторжения договора.

Применение партнерских контрактов возможно только в одном из следующих случаев:

- проект предполагает создание нематериальных активов на общую сумму более 2 млн евро;
- проект реализуется для достижения определенных специфических задач;
- проект предполагает создание инфраструктурного объекта/объектов общей стоимостью более 5 млн евро;
- общий объем инвестиций в проект превышает 10 млн евро.

Основное отличие указанных двух механизмов ГЧП заключается в платежном механизме:

– В рамках партнерского контракта публичная сторона выплачивает в течение срока действия договора периодические платежи в пользу частного партнера за то, что последний выполняет работы и/или оказывает услуги в объеме и качестве, которые установлены

в подписанном контракте. В состав такого платежа включается компенсация частному партнеру его расходов в части приобретения основных средств, оплаты процентов по полученным для реализации соответствующего проекта государственно-частного партнерства банковским кредитам и других затрат, связанных с операционной деятельностью. Размер платежей не обязательно должен быть постоянным. Например, платеж может быть увеличен в случае, если объект инфраструктуры введен в эксплуатацию ранее, чем это было зафиксировано в соглашении о ГЧП, и наоборот – платеж может быть уменьшен в случае задержек в реализации проекта относительно сроков, зафиксированных в соглашении.

– Концессионное соглашение, в свою очередь, предполагает, что источником получения доходов частной стороной являются платежи, взимаемые ею с конечных пользователей услуг, предоставляемых в соответствии с условиями соглашения. При этом возможны варианты, когда часть инвестиционных затрат субсидируется за счет средств публичной стороны. Как правило, это делается в капиталоемких проектах (например, строительство автомобильных и железных дорог; на муниципальном уровне – в проектах государственно-частного партнерства, направленных на развитие общественного транспорта, школьного питания), с целью недопущения чрезмерного роста цен на услуги для конечных пользователей.

В обоих механизмах частный партнер имеет возможность получать дополнительные доходы от предоставления сопутствующих услуг.

Рассмотрим подход Б к реализации правового регулирования ГЧП на примере **Германии**. В этой стране отсутствуют отдельные нормативные правовые акты, регулирующие реализацию проектов государственно-частного партнерства. При этом определение ГЧП дано в ст. 90 (2) Конституции Германии: «ГЧП – это различные формы долгосрочного взаимодействия правительства и частной компании, как правило, связанные с реализацией капиталоемких инфраструктурных проектов». В дорожном строительстве реализация проектов ГЧП основывается на положении конституции страны «об управлении автомобильными дорогами» [23].

Следует отметить, что в Германии помимо законодательства о государственных закупках, которое равно распространяется и на проекты ГЧП, действуют

также нормативные правовые акты, регулирующие реализацию проектов ГЧП в отдельных отраслях.

В целях выявления правового режима регулирования государственно-частного партнерства, наиболее благоприятного для развития ГЧП, приведем следующие факты, характеризующие развитие национальных рынков ГЧП в рассматриваемых нами странах:

1. Россия за период с 2010 по 2019 г. смогла существенно образом увеличить объем национального рынка проектов государственно-частного партнерства как по количеству проектов, так и по объему инвестиций (табл.).

Динамика роста российского рынка ГЧП за 2010–2020 гг.
Dynamics of the Russian PPP growth in 2010–2020

Показатель / Indicator	Год / Year		Динамика изменения, % / Change dynamics, %
	2010	2019	
Количество проектов ГЧП, достигших финансового закрытия, ед. / Number of PPP projects achieving financial closure, units	84	351	+317
Объем инвестиций в проекты ГЧП, достигших финансового закрытия, млрд руб. / Amount of investments into the PPP projects achieving financial closure, bln rubles	1,05	309	+29 328

Источник: [26. С. 5]. Динамика изменения рассчитана автором по данным информационно-аналитического обзора Министерства экономического развития Российской Федерации.

Source: [26, p. 5]. The change dynamics is calculated by the author with the data of an information-analytical review of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation.

2. Франция и Германия – страны, на протяжении последних лет входящие в топ-3 европейских стран как по количеству реализованных проектов ГЧП, так по объему инвестиций (рис. 1).

Таким образом, можно сделать вывод, что форма правового регулирования (как один из основных элементов институциональной основы ГЧП) не оказывает существенного влияния на темпы и качество функционирования рынка государственно-частного партнерства в стране. Как было отмечено ранее, все три страны применяют разные подходы к правовому регулированию ГЧП. При этом, безусловно, сам факт наличия правового поля в сфере ГЧП необходим для обеспечения развития данного рынка.

2. Институты развития, регулирующие процессы реализации проектов ГЧП

Принимая во внимание относительную новизну механизмов ГЧП и их сложность, эффективное управление и развитие ГЧП на национальном уровне требует создания соответствующих институтов развития. Последние в большинстве случаев получают название «Центр ГЧП» (*PPP center/unit*). Основная цель их создания заключается в накоплении и тиражировании опыта успешной реализации проектов государственно-частного партнерства.

Центры ГЧП по всему миру по особенностям выполняемых функций можно разделить на две категории:

1. Центры, которые выполняют исключительно консультационные функции, в том числе проводят предварительную оценку технико-экономических обоснований предлагаемых к реализации проектов государственно-частного партнерства, разрабатывают методические рекомендации по управлению проектами ГЧП, а также обобщают и тиражируют лучшие практики в сфере государственно-частного партнерства. Такие центры функционируют в 77 % стран мира, в которых применяются механизмы ГЧП [15. С. 30].

2. Центры ГЧП, которые реализуют более широкий набор функций, включая разработку конкурсной документации и непосредственное проведение конкурсных процедур в рамках реализации проектов ГЧП, осуществляют консультирование представителей органов исполнительной власти по вопросам применения ГЧП, а также реализуют весь комплекс мероприятий, характерных для 1-й категории центров государственно-частного партнерства. Такие центры функционируют только в 4 % стран, реализующих программы ГЧП [16. С. 30].

Стоит отметить целесообразность типологизации всех действующих центров ГЧП по принципу характера их взаимодействия с министерствами финансов. В этом контексте можно выделить две основные группы:

1. Центры ГЧП, созданные и функционирующие внутри министерства. «Внутреннее» положение значительно повышает эффективность коммуникаций с министерством (как органом, принимающим окончательное решение) в ходе принятия решения по проекту государственно-частного партнерства и сводит к минимуму конфликт интересов.

2. Центры ГЧП, созданные и функционирующие как независимые институты. Такие центры, в отличие

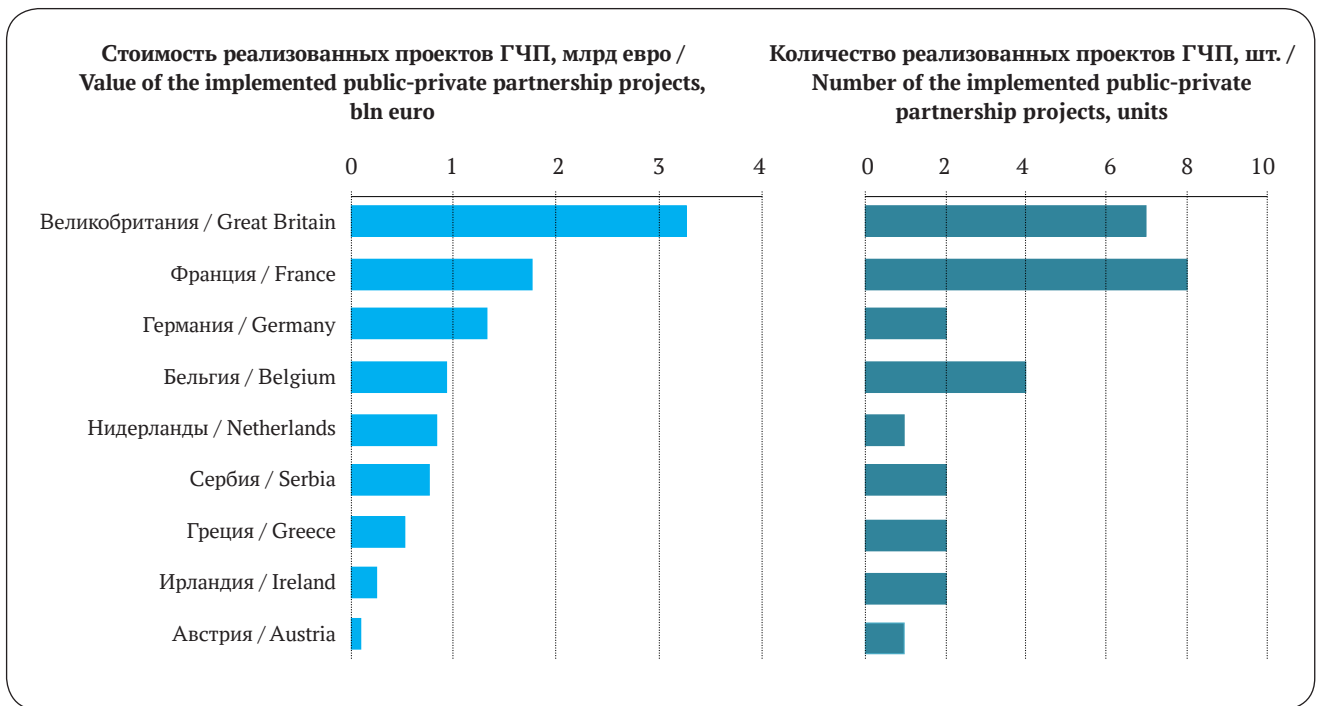


Рис. 1. Рейтинг стран Евросоюза по уровню развития рынка ГЧП в 2019 г.

Источник: [27].

Fig. 1. Raking of the EU countries by the level of PPP market development in 2019

Source: [27].

от «внутренних», пользуются большим доверием у частных инвесторов, а также дают своим сотрудникам более гибкие возможности влияния на размер вознаграждения за выполняемые ими функции, что, в свою очередь, естественным образом повышает качество и уровень квалификации привлекаемых специалистов.

Дополнительно следует выделить три типа центров государственно-частного партнерства в зависимости от разновидности источников финансирования их деятельности:

1. Центры, деятельность которых финансируется за счет бюджетных средств. Их большинство.

2. Центры, доходы которых зависят от объема и качества предоставленных услуг, таких центров меньшинство, они находятся на самоокупаемости.

3. Центры с двойным типом финансирования – бюджетным и внебюджетным.

Кроме отмеченных типологических различий, у всех центров ГЧП есть и объединяющие характеристики:

1. Ни один центр государственно-частного партнерства не может принять окончательное решение о реализации или отказе в реализации проекта ГЧП. Эти полномочия чаще всего закрепляются за министерством финансов (или иным органом исполнительной власти со схожим функционалом). Тем не менее выводы центров государственно-частного партнерства по тому или иному проекту, как правило, являются основой для принятия решения министерством или иным уполномоченным органом.

2. Все ГЧП-центры так или иначе осуществляют стратегическое планирование проекта, предусматривающее подготовку бизнес-планов готовящихся к запуску проектов государственно-частного партнерства, а также их анализ и оценку.

3. Все центры ГЧП ориентированы на поддержку частной стороны, инициировавшей проект, в том числе обеспечивают помощь в поиске и выборе консультантов в области финансов, права и технической части.

4. Также данные центры принимают участие в госзакупках, включая поиск круга потенциальных



инвесторов и презентацию им планируемого проекта ГЧП, собирают предложения по контрактам, осуществляют их анализ, консультируют представителей органов исполнительной власти в процессе заключения контрактов.

Следует заострить внимание на том, что само по себе наличие центра ГЧП любой формы (как и в случае с применяемым типом правового регулирования) не является залогом успешного развития ГЧП. Однако качественно организованный и функционирующий центр повышает потенциал реализации проектов и эффективность всех сопутствующих подготовке и реализации проекта процессов. Набор функций центра государственно-частного партнерства и степень его централизованности следует определять, ориентируясь на структурные характеристики национальной экономики.

Так, по данным Мирового банка, 85 % стран в мире, использующих ГЧП, имеют на национальном уровне институт развития, созданный с целью поддержки развития государственно-частного партнерства в стране (названия этих институтов могут существенно отличаться друг от друга) [15. С. 30].

Рассмотрим более подробно опыт создания и функционирования центров ГЧП на примере России, Франции, Германии.

Россия. На федеральном уровне вопросы развития ГЧП официально закреплены за департаментом развития секторов экономики Министерства экономического развития РФ. На уровне субъектов Федерации и муниципальном уровне функции развития ГЧП закрепляются в каждом отдельном случае по-разному – единой системы нет. Как правило, на региональном уровне это либо министерство экономического развития, либо агентство, отвечающее за привлечение инвестиций в регион. На уровне муниципалитетов, как правило, это подразделения (отделы, департаменты и т. п.), в зоне компетенций которых находятся финансово-экономические вопросы. Следует отметить, что указанные на всех трех уровнях подразделения государственно-частного партнерства выполняют исключительно консультационную функцию. Непосредственно организацией и проведением конкурсных процедур в конкретных проектах ГЧП занимаются профильные (отраслевые) министерства или подразделения (последнее – применительно к муниципальному уровню).

Также информационно-консультационную функцию в части популяризации механизмов ГЧП выполняет автономная некоммерческая организация «Национальный центр ГЧП», одним из учредителей которого является национальный банк развития «Вэб. РФ» [28]. Данный центр государственно-частного партнерства в том числе предоставляет платные консультационные услуги по структурированию проектов ГЧП как частным инвесторам, так и органам исполнительной власти всех уровней.

Франция. После вступления в силу с 17 июня 2004 г. приказа № 2004-559 «О контрактах ГЧП» Министерство финансов Франции инициировало создание Центра развития ГЧП Франции (*Mission d'Appui aux PPP (MAPP)*), который официально был открыт в мае 2005 г. Основной целью *MAPP* являлось содействие исполнительным органам государственной власти (инициаторам проектов ГЧП) в подготовке и реализации проектов ГЧП на всей территории Франции [29. С. 22]. Центр ГЧП образован как структурное подразделение Министерства финансов в составе шести человек. Все решения, принимаемые центром и связанные с регламентом функционирования, согласовывались с Министерством финансов.

В 2016 г. *MAPP* был реорганизован в Центр поддержки ГЧП (*PPP Support Service (FIN INFRA)*). Данная реорганизация была обусловлена изменениями в законодательстве о государственно-частном партнерстве во Франции. Фактически Центр продолжает оставаться структурным подразделением Министерства финансов Франции.

Основной задачей *FIN INFRA* является консультационно-методическая помощь органам власти на всех этапах реализации проектов ГЧП. В частности, данный Центр осуществляет первичное рассмотрение, анализ и одобрение конкурсной документации по выбору частного партнера, разработанной отраслевыми министерствами – инициаторами проектов государственно-частного партнерства (проекты ГЧП муниципального уровня могут реализовываться без их оценки со стороны Центра). В своем заключении Центр обязательно оценивает уровень финансовой устойчивости проекта ГЧП, это позволяет минимизировать проектные риски. Также *FIN INFRA* консультирует органы исполнительной власти на этапах разработки юридической и финансовой модели проектов государственно-частного партнерства, планируемых к реализации.



Финансирование текущей деятельности Центра осуществляется исключительно по соответствующей статье государственного бюджета. Соответственно, *FIN INFRA* не имеет права получать вознаграждение от профильных министерств и ведомств (инициаторов проектов ГЧП).

Германия. Центры компетенций государственно-частного партнерства созданы как на федеральном, так и на региональном уровне.

Федеральный центр развития ГЧП имеет название ООО «ГЧП Германия» (*PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (PD)*). Изначально Центр был создан в ноябре 2008 г. в форме акционерного общества и носил название «ГЧП Германии» (*ÖPP Deutschland AG*). Инициатором создания выступило Министерство финансов Германии. Акционерами данной компании были как органы государственной власти федерального и регионального уровня, так и частные компании (включая строительные компании, банки, консультантов и отраслевые союзы) [30]. В январе 2017 г. данная компания была преобразована в ООО «ГЧП Германия». В составе учредителей остались только представители государственного сектора (как федерального, так и регионального и муниципального уровня). Также были расширены цели: если АО «ГЧП Германии» должно было консультировать клиентов (как представителей государственного, так и частного сектора) только в части структурирования проектов государственно-частного партнерства, то реорганизованная компания оказывает содействие в организации всех видов государственных закупок (включая проекты ГЧП) при реализации проектов в инфраструктуре и только органам государственной власти всех уровней. Органы исполнительной власти, являясь ее учредителями, могут привлекать данную компанию в качестве консультанта без проведения конкурсных процедур [31].

На региональном уровне наиболее активными являются центры ГЧП, созданные в Нижней Саксонии (Центр компетенций ГЧП (*PPP-Kompetenznetzwerk Niedersachsen*)) и в Северном Рейне-Вестфалии (Центр ГЧП (*PPP Task Force*)).

Центр компетенций Нижней Саксонии создан в 2005 г. на базе регионального министерства экономики, труда, транспорта и цифровизации совместно с НБанком (*NBank*). Также в состав данного центра входят представители следующих региональных ор-

ганов власти: министерство финансов, министерство внутренних дел и спорта, министерство юстиции, а также ряд профессиональных ассоциаций (в том числе строителей).

Центр выполняет следующие задачи:

1. Консультирует отраслевые органы власти региона в части структурирования проектов ГЧП.

2. Проводит обучающие мероприятия, направленные на повышение компетенций госслужащих в сфере ГЧП.

3. Предоставляет грантовую поддержку, направленную на компенсацию затрат по подготовке технико-экономических обоснований проектов ГЧП и разработке соответствующей конкурсной документации.

Центр ГЧП в Северном Рейне-Вестфалии основан в 2002 г. в качестве структурного подразделения регионального министерства финансов. Среди основных задач данного центра следует выделить следующие: инициирование, сопровождение и проведение оценки проектов государственно-частного партнерства; консультирование органов региональной власти и муниципалитетов по вопросам структурирования проектов ГЧП; развитие методологии реализации проектов государственно-частного партнерства; развитие профессиональных компетенций госслужащих в сфере ГЧП.

Таким образом, наличие в стране института развития государственно-частного партнерства, с одной стороны, является распространённой мировой практикой, с другой – организационное построение такого института, а также набор выполняемых им функций могут существенно отличаться. В настоящее время отсутствует универсальная модель центра ГЧП, полностью гарантирующая эффективность развития рынка государственно-частного партнерства в стране. При этом само наличие функционирования такого института является вторым (наряду с правовым полем) институциональным фактором, определяющим перспективы развития ГЧП в стране.

3. Политика, проводимая государством в сфере развития ГЧП в частности и инфраструктурных отраслей в целом

Начиная с 90-х гг. XX в. по настоящее время можно наблюдать, что государственная политика в сфере ГЧП во многих развитых странах прошла, а в развивающихся проходит в своей эволюции следующие этапы (рис. 2).

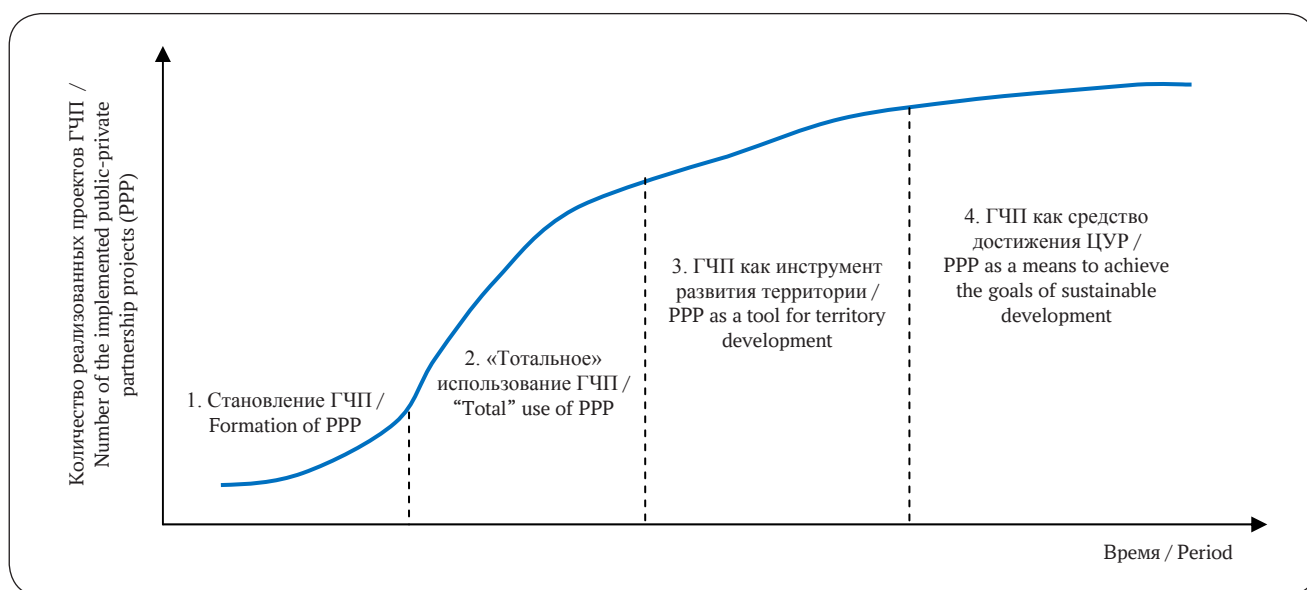


Рис. 2. Эволюционные этапы развития государственной политики в сфере ГЧП

Источник: составлено автором.

Fig. 2. Evolution stages of the state policy development in the PPP sphere

Source: compiled by the author.

Рассмотрим основные характеристики каждого из этапов:

Этап 1 «Становление ГЧП» характеризуется тем, что государственная политика в сфере развития инфраструктурных отраслей начинает стимулировать привлечение в них частных инвестиций. На этом же этапе государство приступает к формированию правового поля, регулирующего ГЧП, и созданию соответствующих институтов развития на национальном/региональном уровнях. В этот период появляются и реализуются единичные проекты государственно-частного партнерства. Соответственно, нарабатывается опыт применения механизмов ГЧП. Основной ориентир государственной политики в сфере ГЧП на данном этапе – создание условий и накопление практического опыта с целью дальнейшего масштабирования и роста эффективности применения государственно-частного партнерства.

Этап 2 «Тотальное» использование ГЧП». Накопив достаточный опыт реализации проектов государственно-частного партнерства на первом этапе (включая в первую очередь эффективность сформированного нормативного поля, имеющуюся судебную практику, а также созданные и функционирующие институты

развития), государственные служащие, уверовав в абсолютную и безусловную эффективность ГЧП, начинают максимально широко использовать данные механизмы. К тому же на этом этапе может возникать некая «мода» на применение государственно-частного партнерства (которая в том числе подстегивается публикациями в средствах массовой информации о появлении новой «панацеи» от всех инфраструктурных проблем). Все вместе это приводит к тому, что у госслужащих возникает желание использовать ГЧП тотально во всех проектах (без привязки к стратегическим документам развития) – зачастую проект государственно-частного партнерства реализуется только ради того, чтобы показать, что механизмы ГЧП активно используются (значимость самого инфраструктурного проекта для социально-экономического развития территории совсем или в большей степени не учитывается).

Этап 3 «ГЧП как инструмент развития территории». Результатом предыдущего этапа неизбежно становится накопление определенного числа проектов ГЧП, реализация которых не может быть признана эффективной. Данный факт приводит к переосмыслению государственной политики в сфере государственно-частного партнерства. В первую очередь на



законодательном уровне утверждаются более четкие критерии обоснования и принятия решений о выборе ГЧП как механизма реализации инфраструктурного проекта, в том числе начинают использоваться критерии, основанные на подходе *Value for Money (VfM)* (критерий «Соотношение цены и качества»), а также целесообразность реализации проекта ГЧП начинает анализироваться во взаимосвязи со стратегическими целями развития той территории, где планируется реализация проекта.

Этап 4 «ГЧП как средство достижения ЦУР». Дальнейшая эволюция государственной политики в сфере государственно-частного партнерства приводит к дальнейшей трансформации понимания ГЧП – целесообразность и эффективность реализации проектов государственно-частного партнерства начинает рассматриваться через призму критерия *Value for People (VfP)* (критерий «Ценность для людей»), который в свою очередь неразрывно связан с концепцией «Цели устойчивого развития» (ЦУР). Другими словами, ГЧП начинает рассматриваться как один из возможных инструментов достижения ЦУР. Термин «ГЧП» трансформируется в понятие «ГЧП на благо людей» (*People-first Public-Private Partnerships*) [31].

В этой связи огромное значение приобретает понимание принципов «Содействия развитию государственно-частных партнерств на благо людей в поддержку ЦУР», сформулированных Европейской экономической комиссией ООН в 2019 г. [32]:

1. Интеграция в стратегии развития инфраструктуры критерия повышения качества жизни людей.

2. Реализация более качественных и в то же время более простых проектов, повышающих качество жизни населения путем предоставления возможности городам и муниципалитетам разного уровня самостоятельно разрабатывать проекты.

3. Непрерывное повышение квалификации должностных лиц в области осуществления проектов на благо людей, поощрение частной стороны к передаче соответствующей квалификации, а также обеспечение осведомленности правительств о способах расширения прав и возможностей женщин в результате реализуемых проектов.

4. Обеспечение инклюзивности реализуемой политики и действующих нормативно-правовых рамок проектов, позволяющих в ходе и результате реализации проектов в полной мере учитывать потребности

групп населения с ограниченными возможностями здоровья и другими особенностями.

5. Обеспечение открытого доступа населения к информации о реализуемых проектах, в особенности в отношении обязательств, взятых на себя сторонами – партнерами проекта.

6. Ориентация на снижение уровня проектных рисков путем обеспечения большей предсказуемости влияния хода и результатов реализации проектов на окружающую среду.

7. Четкость критериев отбора проектов по параметрам «ценности для населения» (повышения качества жизни людей).

8. Обеспечение высоких экологических стандартов проектов, допускаемых к реализации.

9. Стимулирование частных партнеров к инвестированию в проекты на благо людей.

10. Уход от «долговых ловушек» за счет обеспечения фискальной устойчивости проектов на благо людей и транспарентности фискальной политики.

Как видно из данных принципов, на этом этапе развития государственной политики в сфере ГЧП происходит полная интеграция государственно-частных партнерств с национальными стратегическими планами развития инфраструктуры, которые в свою очередь выступают частью механизмов по достижению ЦУР (рис. 3).

По нашему мнению, **Франция** и **Германия** на данный момент находятся на стадии перехода от 3-го к 4-му этапу эволюции политики в сфере ГЧП. В данном контексте хронологически и содержательно данные страны во многом повторяют друг друга, поэтому основные этапы эволюции политики в сфере ГЧП мы рассмотрим на примере Франции.

Франция прошла длительный исторический путь развития ГЧП: первые концессии как форма ГЧП стали использоваться еще в XVII в. (в частности, в проекте строительства Южного канала). Так, 1-й этап эволюции политики в сфере ГЧП завершился только в начале XXI в., когда в 2004 г. президентом Франции был подписан приказ № 2004-559 «О контрактах ГЧП». Данный документ определил базовые подходы к организации проектов ГЧП на территории страны. К этому же периоду относится создание центра развития ГЧП Франции (*Mission d'Appui aux PPP (MAPPP)*). Переход к 3-му этапу связан с принятием в 2018 г. Кодекса о ГЧП (*Public Procurement and Concession Agreements*

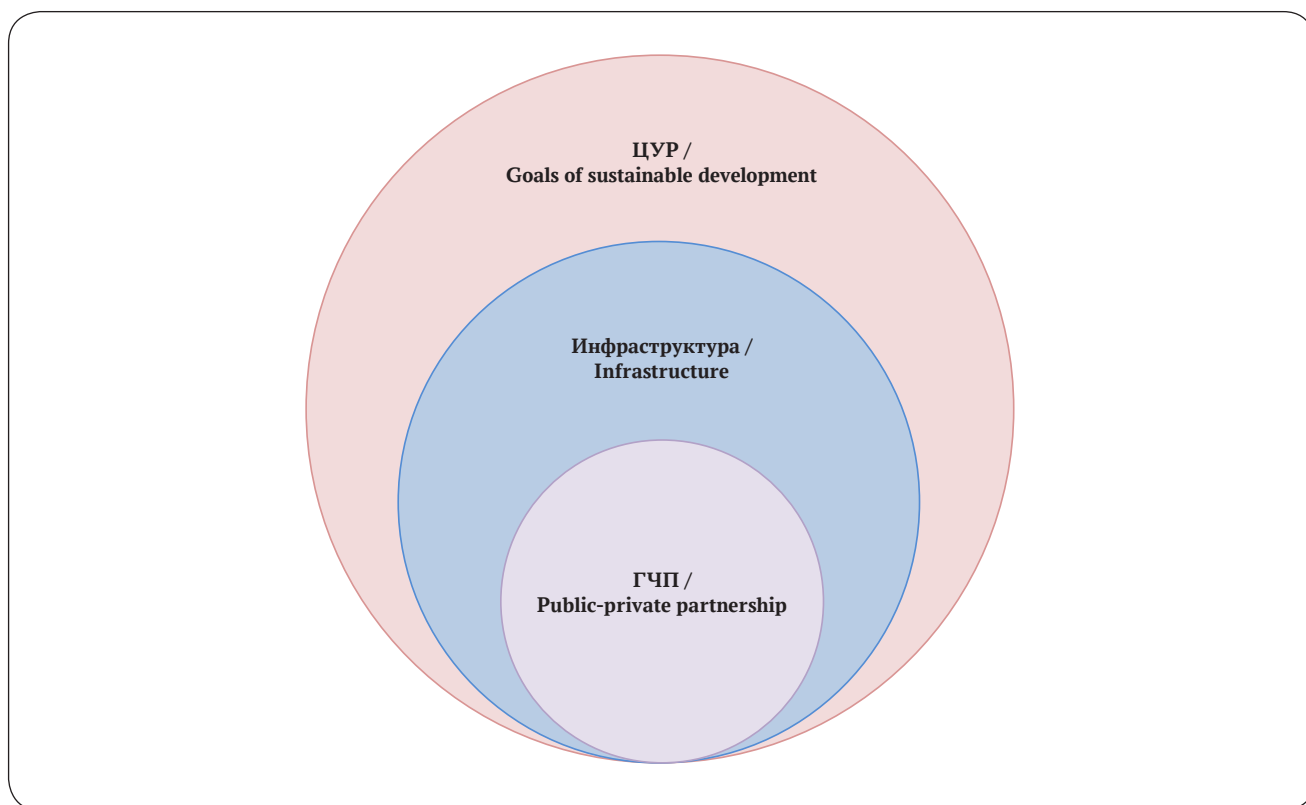


Рис. 3. Государственная политика в сфере ГЧП во взаимосвязи с ЦУР

Источник: составлено автором.

Fig. 3. State policy in the PPP sphere in connection with the goals of sustainable development

Source: compiled by the author.

Code (the PPP Code)). Его основная цель – облегчить понимание и доступ к механизмам ГЧП для широкого круга частных инвесторов с учетом и приоритизацией интересов субъектов малого и среднего бизнеса. При этом проекты ГЧП реализуются с учетом строгого соответствия с утвержденными стратегическими планами социально-экономического развития страны и отдельных регионов. По мере развития международными институтами развития методологических подходов концепции «ГЧП на благо людей» французская политика в сфере государственно-частного партнерства в настоящее время начинает адаптировать их для реализации новых проектов ГЧП.

Россия, по нашим оценкам, сейчас находится в начале этого эволюционного пути.

Этап 1. Вступление в силу Федерального закона «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ ознаменовало собой начало формирования

в РФ правового поля, регулирующего ГЧП. В это же время Санкт-Петербург принял первый в России региональный закон о ГЧП (закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»). Приблизительно в это же время ВЭБ создает внутреннее структурное подразделение, основной задачей которого является стимулирование развития ГЧП в России. Самые знаковые и известные примеры ГЧП этого периода – строительство Западного скоростного диаметра (конкурсные процедуры проходили с ноября 2006 г. по апрель 2008 г.) и реконструкция аэропорта Пулково в Санкт-Петербурге (соглашение о ГЧП вступило в силу в апреле 2010 г.), а также комплексное обустройство трассы М4 «Дон» (конкурсные процедуры проходили в 2013–2014 гг.).

Этап 2. Этот этап начался в России ориентировочно с 2016 г., когда 1 января 2016 г. вступил в силу



Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Так, с 2016 по 2019 г. в России ежегодно заключалось около 500–600 концессионных соглашений, и исторический максимум был достигнут в 2018 г. – чуть более 1 тыс. концессионных соглашений [26. С. 4].

Важно заметить, что в этот же временной период на федеральном уровне начинает ежегодно составляться рейтинг регионов по уровню развития ГЧП, данные которого начинают использоваться в качестве одного из критериев оценки эффективности деятельности глав субъектов Федерации. Данные обстоятельства в ряде случаев способствуют «искусственному» (формальному) тиражированию проектов ГЧП на региональном уровне. Это происходит, главным образом, за счет заключения концессионных соглашений, что во многом объясняется отсутствием в положениях Федерального закона № 115-ФЗ у публичной стороны обязанности осуществлять расчет сравнительной (относительно других способов реализации проекта, в частности, госзакупок) эффективности проекта государственно-частного партнерства на этапе его инициации.

Следует отметить, что в настоящее время в России сформированы основные предпосылки для скорейшего выхода государственной политики в сфере ГЧП на этапы 3 и 4. Отметим наиболее значимые из них:

– с 1 января 2016 г. вступил в силу 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 № 224-ФЗ, который установил обязанность при инициации проекта ГЧП проводить оценку сравнительной эффективности (прямой аналог расчета критерия VfM). На конец 2019 г. было реализовано только 25 проектов ГЧП/МЧП в соответствии с указанным федеральным законом [26. С. 4]. Следовательно, в настоящее время, с одной стороны, расчет VfM осуществляется только в крайне малой доли проектов государственно-частного партнерства, с другой – о полном переходе на этап 3 можно будет говорить, только когда в Федеральном законе № 115-ФЗ появится аналогичное или подобное требование к расчету VfM .

– Начиная с 2020 г. российские эксперты в сфере ГЧП все активнее начинают рассматривать государственно-частное партнерство как инструмент реализации национальных проектов (в частности, этот тезис подтверждает анализ содержания докладов, представленных на «Московской неделе ГЧП 2020»). В свою очередь, национальные проекты по своей природе являются определенной трансформацией ЦУР и по содержанию во многом их повторяют. Данный факт является базовой предпосылкой, позволяющей говорить о возможности ближайшего перехода государственной политики в сфере ГЧП на 4-й этап. При этом сдерживающим фактором такого перехода в настоящее время является недостаточный уровень понимания госслужащими (особенно на региональном и муниципальном уровнях) содержательного отличия критериев «Соотношение цены и качества» (VfM) и «Ценность для людей» (VfP), а также приоритетности использования последнего при структурировании проектов ГЧП.

Выводы

Задача поиска путей повышения эффективности реализации инвестиционных проектов в инфраструктурных сферах главным образом решается наличием и качеством институционального базиса, формирующего основу применения механизмов государственно-частного партнерства как на национальном, так и на региональном уровнях. В свою очередь, институциональная основа ГЧП зависит от проводимой государством политики в сфере государственно-частного партнерства, наличия соответствующего нормативно-правового регулирования, а также институтов развития, использующих на постоянной основе в своей деятельности механизмы ГЧП.

Все три элемента институциональной среды государственно-частного партнерства являются неотъемлемой базой для функционирования рынка ГЧП, при этом государственная политика полностью определяет два других элемента (правовое регулирование и институты развития). Государственная политика является основополагающим, но не единственным фактором успешного развития национальных рынков государственно-частного партнерства. Выбор способа практической реализации двух других элементов, взаимно влияющих друг на друга, не оказывает решающего влияния на качественные характеристики развития рынка ГЧП. При этом сам факт наличия этих элементов является



необходимым для формирования рынка государственно-частного партнерства и способствует его развитию.

Данные выводы подтверждаются анализом системы функционирования национальных рынков ГЧП в России (стране, которая не так давно начала применять соответствующий механизм для развития инфраструктуры), Франции и Германии (странах – старожилках в области применения государственно-частного партнерства, занимающих первые строчки в европейских рейтингах по уровню развития ГЧП).

Систематизация понимания основных элементов, составляющих институциональную основу развития государственно-частного партнерства, установление их взаимосвязи, а также характера влияния каждого элемента на уровень развития рынка ГЧП позволяют перевести на новый уровень понимание механизмов зарождения, развития и функционирования рынков

государственно-частного партнерства на страновом уровне.

Предложенная схема эволюции государственной политики регулирования ГЧП позволила выявить предпосылки, развитие которых способно обеспечить дальнейшую ускоренную эволюцию государственной политики в сфере государственно-частного партнерства в России.

Основные положения и выводы данной работы могут быть использованы органами исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне в целях дальнейшего совершенствования институциональных основ развития ГЧП, что, в свою очередь, будет способствовать более эффективной реализации проектов государственно-частного партнерства и может обеспечить необходимый приток инвестиций в инфраструктурные отрасли.

Список литературы

1. How effective is public infrastructure investment in supporting COVID-19 economic recovery efforts? Global Infrastructure Hub. URL: <https://www.gihub.org/infrastructure-monitor/insights/fiscal-multiplier-effect-of-infrastructure-investment/> (дата обращения: 29.03.2021).
2. Boardman A., Vining A. Assessing the economic worth of public-private partnerships. Edward Elgar Publishing Limited. 2010. 28 p.
3. Savas E. Privatization and Public Private Partnerships. N. Y.: Chatham House Publishers*, 2000. 79 p.
4. Grimsey D., Lewis M. K. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2004. 25 p.
5. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International, 2010. 7 p.
6. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 14 с.
7. Bibliometric Analysis of PPP and PFI Literature: Overview of 25 Years of Research / D. de C. e S. Neto, C. O. Cruz, F. Rodrigues, P. Silva // Journal of Construction Engineering and Management. 2016. P. 7. DOI: 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001163
8. Bennett J., Iossa E. Building and managing facilities for public services // J. Public Econ. 2006. № 90 (10). Pp. 2143–2160. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.04.001>
9. Meda F. A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships // Int. J. Project Manage. 2007. № 25 (3). Pp. 213–218. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.06.003>
10. Cruz C. O., Marques R. C. Exogenous determinants for renegotiating public infrastructure concessions: Evidence from Portugal // J. Constr. Eng. Manage. 2013. Vol. 139, Iss. 9. Pp. 1082–1090. DOI: 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000710
11. Whitfield D. PPP Wealth Machine: UK and Global trends in trading project ownership, European Services Strategy Unit, 2012. № 6. P. 48. URL: <http://www.european-services-strategy.org.uk/ppp-database/ppp-equity-database/ppp-wealth-machine-parts-1-8.pdf> (дата обращения: 29.03.2021).
12. World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries. FY02-12. Independent Evaluation Group (IEG), 2014. 121 p. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/93629-REVISED-Box394822B-PUBLIC.pdf> (дата обращения: 29.03.2021).
13. Hall D. Why Public-Private Partnerships don't work: The many advantages of the public alternative. London, PSIRU, 2015. 37 p. URL: http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf (дата обращения: 29.03.2021).
14. Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to prepare, Procure and Manage PPPs. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2016. 23 p.



15. Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Pp. 27.
16. PPP Policy, Legal and Institutional Frameworks in Asia and the Pacific / Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2015. 3 p.
17. Establishing the PPP Framework. PPP KNOWLEDGE LAB. URL: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/5-establishing-the-ppp-framework> (дата обращения: 29.03.2021).
18. Farquharson et al. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2011. URL: <https://ppiaf.org/documents/16> (дата обращения: 29.03.2021).
19. Yong H. K. Public-Private Partnerships Policy and Practice: a Reference Guide. 2010. 139 p. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/commonwealth/governance/public-private-partnerships-policy-and-practice_9781848590694-en#page139 (дата обращения: 29.03.2021).
20. Ashley B. et al. Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. Washington, DC: World Bank, 2006. 78 p.
21. Eberhard A. Matching Regulatory Design to Country Circumstances: The Potential of Hybrid and Transitional Models. Gridlines Note 23, PPIAF, Washington, DC. May, 2007. 139 p.
22. Apurva S. et al. Designing and Using Public-Private Partnership Units in Infrastructure: Lessons from Case Studies around the World. Gridlines Note 27, PPIAF. Washington, DC, 2007. 89 p.
23. Bonhage J., Mueller H. The Public-Private Partnership Law Review: Germany. URL: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/germany> (дата обращения: 29.03.2021).
24. Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2020. Аналитический обзор. АНО «Национальный центр ГЧП», 2020. С. 5.
25. Vaissier F.-G. et al. The Public-Private Partnership Law Review: France. URL: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/france> (дата обращения: 29.03.2021).
26. О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации: информационно-аналитический обзор. Министерство экономического развития Российской Федерации, 2020. С. 4–5.
27. Review of the European PPP Market for 2019. The European PPP Expertise Centre (EPEC). URL: <https://www.eib.org/en/publications/epec-market-update-2019> (дата обращения: 29.03.2021).
28. О Национальном центре ГЧП. URL: <https://pppcenter.ru/o-tsentre/> (дата обращения: 29.03.2021).
29. Saussier S., Phuong Tra Tran P. T. The Efficiency of Public-Private Partnerships in France: An Initial Quantitative Evaluation // *Revue d'économie industrielle*. 2012. № 81. 22 p. DOI: <https://doi.org/10.4000/rei.5480>
30. Müller B. The Development of a National PPP Unit: the German Experience. Regional Conference on Concessions and Public-Private Partnerships. Zagreb, 3–4 December 2009. URL: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/44406329.pdf> (дата обращения: 29.03.2021).
31. Schäfer M., Rethmann L. Öffentlich-Private Daseinsvorsorge (ÖPD) und Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP): Gemeinsamkeiten und grundlegende Unterschiede. In: Öffentlich-Private Daseinsvorsorge (ÖPD) in Deutschland. essentials. Springer Gabler, Wiesbaden, 2020. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-658-31100-1_2 (дата обращения: 21.05.2021).
32. Promoting People first Public-Private Partnerships (PPPs) for the UN SDGs. United Nations Economic Commission for Europe. July 2016 URL: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Promoting-People-first-Public-Private-Partnerships-PPPs-for-the-UN-SDGs_UNECE_IATF-Issue-Brief.pdf (дата обращения: 29.03.2021).
33. Руководящие принципы в области государственно-частных партнерств на благо людей в поддержку Целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития. Европейская экономическая комиссия. Женева, 25–27 марта 2019 года. URL: http://staging2.unece.org/net4all.ch/fileadmin/DAM/ceci/ppp/Standards/ECE_CECI_2019_05-ru.pdf (дата обращения: 29.03.2021).

References

1. *How effective is public infrastructure investment in supporting COVID-19 economic recovery efforts? Global Infrastructure Hub*, available at: <https://www.github.org/infrastructure-monitor/insights/fiscal-multiplier-effect-of-infrastructure-investment/> (access date: 29.03.2021).
2. Boardman A., Vining A. *Assessing the economic worth of public-private partnerships*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010, 28 p.
3. Savas E. *Privatization and Public Private Partnerships*, N. Y., Chatham House Publishers*, 2000, 79 p.
4. Grimsey D., Lewis M. K. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, EdwardElgar, 2004, 25 p.



5. Delmon J. *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk*, The World Bank and Kluwer Law International, 2010, 7 p.
6. Varnavskii V. G. *Public-private partnership*, Moscow, IMEMO RAN, 2009, 14 p. (in Russ.).
7. Neto D. de C. e S., Cruz C. O., Rodrigues F., Silva P. Bibliometric Analysis of PPP and PFI Literature: Overview of 25 Years of Research, *Journal of Construction Engineering and Management*, 2016, Vol. 142, Is. 10, p. 7. DOI: [https://doi.org/10.1061/\(asce\)co.1943-7862.0001163](https://doi.org/10.1061/(asce)co.1943-7862.0001163)
8. Bennett J., Iossa E. Building and managing facilities for public services, *J. Public Econ.*, 2006, No. 90 (10), pp. 2143–2160. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.04.001>
9. Meda F. A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships, *Int. J. Project Manage*, 2007, No. 25 (3), pp. 213–218. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.06.003>
10. Cruz C. O., Marques R. C. Exogenous determinants for renegotiating public infrastructure concessions: Evidence from Portugal, *J. Constr. Eng. Manage*, 2013, Vol. 139, Is. 9, pp. 1082–1090. DOI: 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000710
11. Whitfield D. PPP Wealth Machine: UK and Global trends in trading project ownership, *European Services Strategy Unit*, 2012, No. 6, p. 48, available at: <http://www.european-services-strategy.org.uk/ppp-database/ppp-equity-database/ppp-wealth-machine-parts-1-8.pdf> (access date: 29.03.2021).
12. *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries. FY2002-12*, Independent Evaluation Group (IEG), 2014, 121 p., available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/93629-REVISED-Box394822B-PUBLIC.pdf> (access date: 29.03.2021).
13. Hall D. *Why Public-Private Partnerships don't work: The many advantages of the public alternative*, London, PSIRU, 2015, 37 p., available at: http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf (access date: 29.03.2021).
14. *Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to prepare, Procure and Manage PPPs. International Bank for Reconstruction and Development*, The World Bank, 2016, 23 p.
15. *Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018. International Bank for Reconstruction and Development*, The World Bank, pp. 27, 29, 30.
16. *PPP Policy, Legal and Institutional Frameworks in Asia and the Pacific. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, 2015, p. 3.
17. *Establishing the PPP Framework*, PPP KNOWLEDGE LAB, available at: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/5-establishing-the-ppp-framework> (access date: 29.03.2021).
18. Farquharson et al. *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. The International Bank for Reconstruction and Development*, The World Bank, 2011, available at: <https://ppi.af.org/documents/16> (access date: 29.03.2021).
19. Yong H. K. *Public-Private Partnerships Policy and Practice: a Reference Guide*, 2010, 139 p., available at: https://read.oecd-ilibrary.org/commonwealth/governance/public-private-partnerships-policy-and-practice_9781848590694-en#page139 (access date: 29.03.2021).
20. Ashley B. et al. *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, Washington, DC, World Bank, 2006, 78 p.
21. Eberhard A. *Matching Regulatory Design to Country Circumstances: The Potential of Hybrid and Transitional Models*, Gridlines Note 23, PPIAF, Washington, DC, May, 2007, 139 p.
22. Apurva S. et al. *Designing and Using Public-Private Partnership Units in Infrastructure: Lessons from Case Studies around the World*. Gridlines Note 27, PPIAF, Washington, DC. 2007. 89 p.
23. Bonhage J., Mueller H. *The Public-Private Partnership Law Review: Germany*, available at: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/germany> (access date: 29.03.2021).
24. *Investments into infrastructure and PPP in 2020. Analytical review*, ANO "Natsional'nyi tsentri GChP", p. 5 (in Russ.).
25. Vaissier F.-G. et al. *The Public-Private Partnership Law Review: France*, available at: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/france> (access date: 29.03.2021).
26. *On the public-private partnership development in the Russian Federation: informational-analytical review*, Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii, 02.2020, pp. 4–5 (in Russ.).
27. *Review of the European PPP Market for 2019*, The European PPP Expertise Centre (EPEC), available at: <https://www.eib.org/en/publications/epec-market-update-2019> (access date: 29.03.2021).
28. *On the National PPP Center*, available at: <https://pppcenter.ru/o-tsentre/> (access date: 29.03.2021).
29. Saussier S., Phuong Tra Tran P.T. The Efficiency of Public-Private Partnerships in France: An Initial Quantitative Evaluation, *Revue d'économie industrielle*, 2012/4 (No. 81), pp. 81–110. DOI: <https://doi.org/10.4000/rei.5480>
30. Müller B. *The Development of a National PPP Unit: the German Experience. Regional Conference on Concessions and Public-Private Partnerships*, Zagreb, 3–4 December 2009, available at: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/44406329.pdf> (access date: 29.03.2021).



31. Schäfer M., Rethmann L. Öffentlich-Private Daseinsvorsorge (ÖPD) und Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP): Gemeinsamkeiten und grundlegende Unterschiede, In: *Öffentlich-Private Daseinsvorsorge (ÖPD) in Deutschland. essentials*, Springer Gabler, Wiesbaden, 2020, available at: https://doi.org/10.1007/978-3-658-31100-1_2 (access date: 21.05.2021).

32. *Promoting People first Public-Private Partnerships (PPPs) for the UN SDGs*, United Nations Economic Commission for Europe, July 2016, available at: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Promoting-People-first-Public-Private-Partnerships-PPPs-for-the-UN-SDGs_UNECE_IATF-Issue-Brief.pdf (access date: 29.03.2021).

33. *Guidelines in the sphere of public-private partnerships for the good of people and n support of the UNO Goals for sustainable development*, European Economy Commission, Geneva, 25–27 March 2019, available at: http://staging2.unece.org.net4all.ch/fileadmin/DAM/ceci/ppp/Standards/ECE_CECI_2019_05-ru.pdf (access date: 29.03.2021).

* Принадлежит нежелательной организации в РФ / Belongs to an undesirable organization in the Russian Federation.

Дата поступления / Received 07.04.2021

Дата принятия в печать / Accepted 20.06.2021

Дата онлайн-размещения / Available online 25.09.2021

© Мерзлов И. Ю., 2021

© Merzlov I. Yu., 2021