

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2022, №6, Том 14 / 2022, No 6, Vol 14 <https://esj.today/issue-6-2022.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/74ECVN622.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Чудновец, Е. В. Международный опыт использования государственно-частного партнерства как формы осуществления бюджетных инвестиций / Е. В. Чудновец, М. А. Канаева // Вестник евразийской науки. — 2022. — Т. 14. — № 6. — URL: <https://esj.today/PDF/74ECVN622.pdf>

For citation:

Chudnovets E.V., Kanaeva M.A. International experience of using public-private partnership as a form of budget investment. *The Eurasian Scientific Journal*. 2022; 14(6): 74ECVN622. Available at: <https://esj.today/PDF/74ECVN622.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.).

УДК 338

Чудновец Ева Валерьевна

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия
«Финансовый» факультет
Бакалавр
E-mail: evachudnovets12@gmail.com

Канаева Мария Алексеевна

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия
«Финансовый» факультет
Бакалавр
E-mail: masha.kanaeva007@mail.ru

Научный руководитель: **Ложечко Александр Сергеевич**

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия
«Финансовый» факультет
Доцент Департамента общественных финансов
Кандидат экономических наук
E-mail: ASLozhechko@fa.ru

Международный опыт использования государственно-частного партнерства как формы осуществления бюджетных инвестиций

Аннотация. Целью написания данной статьи является анализ международного опыта использования государственно-частного партнерства как способ реализации бюджетных инвестиций. Особая роль данной аналитической статьи заключается в том, что опыт зарубежных стран демонстрирует, что государственно-частное партнерство является более эффективным инструментом реализации бюджетных инвестиций, в то время как традиционный механизм государственных закупок используется значительно реже. В мировой практике все больше инвестиций государство осуществляет совместно с частным капиталом, что увеличивает окупаемость проекта и снижает фискальные риски. Автором выявлено, что механизм государственно-частного партнерства становится одним из наиболее важных методов работы совместно с частным сектором экономики в сфере строительства и эксплуатации инфраструктурного проекта. Произведенный анализ лучших практик таких стран, как Австралия и Великобритания показал необходимость предварительного обоснования того или иного проекта. Опыт указанных стран также позволяет заключить, что для государства и частного бизнеса использование механизма государственно-частного партнерства открывает ряд возможностей в развитии секторов экономики, основанных на

инновациях. В частности, в результате сотрудничества между государством и частным сектором улучшается коммерческая деятельность государства, повышается качество государственных закупок, будут привлечены дополнительные инвестиции в развитие науки, техники и технологий, которые послужат созданию инновационной модели экономики, а также будет поддерживаться деятельность субъектов в сфере инновационного предпринимательства. В то же время, для бизнеса откроются возможности выхода на новые рынки и увеличения объемов прибыли, получения дополнительных льгот и преференций от государства, а также коммерциализации результатов инновационных разработок в условиях распределения рисков и экономии затрат на основные средства.

Ключевые слова: бюджетные инвестиции; государственно-частное партнерство; международный опыт; Зеленая книга; финансирование проектов; государственный бюджет; аудит проекта

Введение

Бюджетные инвестиции благоприятно влияют на место жительства, повышая качество жизни, а также формируют дополнительные рабочие места. Экономическое и социальное воздействие бюджетных инвестиций в значительной степени зависит от их эффективности. Когда бюджетные инвестиции эффективны, они могут стать мощным инструментом для стимулирования экономического роста и обеспечить надлежащую инфраструктуру для привлечения частных инвестиций. Напротив, неудачные вложения, или плохо управляемые инвестиционные ресурсы могут ограничивать возможности роста.

Роль государства в бюджетных инвестициях не ограничивается реализацией проектов только за счет средств бюджета. В международной практике все чаще прибегают к механизму государственно-частного партнерства взамен традиционного механизма государственных закупок, что способствует более эффективной реализации проектов.

Цель исследования заключается в анализе международного опыта использования государственно-частного партнерства как способа осуществления бюджетных инвестиций.

Объектом исследования является процесс осуществления бюджетных инвестиций.

Предметом исследования является опыт зарубежных стран в аспекте использования государственно-частного партнерства.

1. Методы и материалы

В рамках данного исследования были использованы следующие методы исследования: анализ, синтез, агрегация данных, а также систематизация и группировка информации. Для изучения опыта зарубежных стран нами использован сравнительный анализ и метод анализа документов и иностранной литературы.

Авторами выделены следующие задачи:

- Исследовать роль государства в управлении экономическим развитием.
- Показать роль государственно-частного партнерства в бюджетных инвестициях.
- Выявить сущность и специфику государственно-частного партнерства.
- Изучить опыт проекта тоннеля Rail Link в Великобритании для выявления потенциальных рисков применения государственно-частного партнерства.

- Сформировать факторы, влияющие на успешность результата государственно-частного партнерства.
- Проанализировать системы оценки проектов, применяемые в зарубежных странах.

Теоретическая значимость исследования обусловлена возможностью анализа зарубежного опыта с последующей адаптацией с целью повышения эффективности государственных бюджетных инвестиций.

Анализу сущности государственно-частного партнерства и современного этапа развития данного института за рубежом посвящены труды Паникаровой С.В. [1], Беднякова А.С. [2], Алешкиной О.В. [3], Мишагиной Л.К. [4] и др.

Сущность и специфика государственных бюджетных инвестиций отражена в работах Косова М.Е. [5], Гатиной Ф.Ф. [6], Шукиной Т.В. [7] и др.

Вопросы оценки проекта и этапов реализации его аудита рассматривали Бжассо А.А. [8], Лившиц В.Н. [9], Соклаковой И.В. [10], Парахиной В.Н. [11].

В качестве теоретической основы данной статьи выступили труды отечественных и зарубежных исследователей в аспектах применения государственно-частного партнерства, а также данные локальных агентств, департаментов и иных институтов, контролирующих реализацию государственно-частного партнерства в процессе финансирования проектов.

2. Результаты и обсуждения

Во многих странах исследователями широко обсуждается роль государства в управлении экономическим развитием, однако ключевая роль в формировании государственной политики в области осуществления бюджетных инвестиций отведена преобладающей научной концепции. Вместе с тем, несмотря на то, что даже крайний либертарианский подход, согласно которому господство государства в экономической сфере всегда приводит к попиранию гражданских свобод (основные представители — Ф. Хайек, М. Фридман, М. Ротбард и др.), — всеми признается тот факт, что правительство играет важную роль в осуществлении государственных инвестиций, которые частный сектор в одиночку не может осилить или не собирается это делать.

Система финансирования бюджетных инвестиций в каждой стране своеобразна и носит свой характер в зависимости от экономического развития страны и специфики государства. В странах с развитой рыночной экономикой, чтобы стимулировать инвестиции частного сектора предпочтения отдается совместным инвестициям.

В зарубежной практике широко используется механизм Государственно-частного партнёрства (ГЧП) для финансирования широкомасштабных инвестиций. В начале 1990-х годов государственный сектор начал сотрудничать с частным сектором в финансировании, управлении и обслуживании инфраструктуры [12, с. 57]. Этот подход вырос и теперь предлагает альтернативу традиционным государственным закупкам.

Общепринятого определения ГЧП на сегодняшний день не существует — для этого обратимся к Федеральному закону 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». В данном законе отсутствует понятие государственно-частного партнерства, однако его можно охарактеризовать, как контрактное соглашение, субъектами которого выступает государство и

частная структура, объектом выступает совместное выполнение проекта. Главное преимущество ГЧП — разделение рисков.

В последние годы институт ГЧП занимает передовое место и воспринимается как инновационное решение, в рамках которого осуществляется более эффективное распределение ресурсов по сравнению с традиционными государственными закупками. В рамках ГЧП возможно не только построить новую инфраструктуру, но и реконструировать старую.

При использовании механизма финансирования проектов через ГЧП государство обеспечивает существенную экономию путем мобилизации частных финансовых ресурсов и «ноу-хау». Однако такой результат не гарантирован. Ярким примером служит проект тоннеля Rail Link в Великобритании [13, с. 430]. В 1996 году Министерство транспорта Великобритании заключило контракт с London & Continental Railways Limited (LCR). LCR планировала профинансировать строительство канала, привлекая частные инвестиции на фоне будущих поступлений от Eurostar UK и прямых грантов от правительства. Однако фактический спрос на услугу поезда Eurostar был значительно ниже прогнозов LCR, и компания была вынуждена отказаться от своих первоначальных планов финансирования и вместо этого запросила дополнительные субсидии от правительства.

Исходя из описанного примера, стоит отметить важность оценки потенциальных результатов и точность прогнозирования ожидаемых показателей. Это возможно благодаря анализу комплекса факторов, влияющих на результат ГЧП.

Структурное подразделение Всемирного банка «Консультативный комитет по государственно-частным инфраструктурным проектам» (PPIAF) выделяет следующие факторы, влияющие на успешность результата ГЧП¹:

1. Определение наиболее успешного участника торгов.
2. Механизмы разделения рисков.
3. Структура контракта между государством и частным сектором.

В различных странах есть своя приоритетная отрасль использования механизма ГЧП. Так, в Индии такой отраслью является дорожное строительство, в Великобритании и Канаде на протяжении продолжительного периода времени лидирует социальная инфраструктура, в Европе и Новой Зеландии предпочтение отдают транспортной и социальной инфраструктуре, в Америке и Азии подавляющее большинство проектов — транспортная инфраструктура. В Африке наряду с транспортными и социальными проектами выступают проекты, связанные с окружающей средой.

Рассмотрим опыт двух государств, где бюджетные инвестиции являются уже сформировавшимся и развитым институтом, — Великобритания и Австралия.

В Австралии в одобренных правительством предложениях о капитальных вложениях содержится как сам объект инвестиций, так и предпочтительный метод реализации. Независимое Агентство по государственным закупкам оценивает необходимость развития данной инфраструктуры и анализирует ожидаемые выгоды от инвестиций. Правительственные департаменты и агентства анализируют способы осуществления инвестиционных проектов для определения наиболее подходящего метода инвестирования. На стадии оценки проектов и закупок широко используется метод бизнес-кейсов, в котором рассматриваются цели и задачи проекта, финансовый анализ и анализ рисков [14, с. 4].

¹ PPIAF Annual Report 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://ppiaf.org/ppiaf-annual-reports> (дата обращения: 05.01.2023).

Стратегия реализации проекта выбирается после тщательного анализа модели, которая наилучшим образом достигает требований и целей проекта и минимизирует риски. Анализ включает в себя определение основных и неосновных функций (основные функции — те за которые правительство будет нести ответственность в любом случае); соотношение цены и качества, чтобы увидеть, может ли участие частного сектора обеспечить лучшее соотношение цены и качества; заинтересованность со стороны рынка.

Проекты инфраструктуры реализуются с помощью различных моделей, включающих ГЧП: только контракт на строительство (единовременный или фиксированный контракт); проектирование и строительство; проектирование, конструирование и сопровождение; управление строительством; заключение контрактов с альянсом или подрядчиком [15, с. 82]. Лучшая модель осуществления анализируется с помощью критериев пригодности и стоимости.

После выполнения проекта проводится регулярный аудит состояния существующей инфраструктуры и выявляются «узкие места» реализации проектов [14, с. 11].

В Великобритании решение о необходимости инвестиций принимается в процессе оценки, осуществляемом предлагающим министерством. В конце 2008 г. была создана Комиссия по планированию инфраструктуры (IPC). Решение о реализации того или иного проекта принимается IPC в независимом порядке. Когда деловое обоснование проекта одобрено, Казначейство Великобритании через смету бюджетных расходов (Spending Review) принимает окончательное решение о реализации проекта.

Зеленая книга выступает в качестве руководства Казначейства Ее Величества, которое устанавливает методологию оценки всех проектов и программ центрального правительства [16, с. 174]. В нем четко указывается, что государственным органам необходимо тщательно рассмотреть, какой из методов осуществления, вероятно, будет наиболее эффективным. Кроме того, данный документ содержит руководящие указания для лиц, принимающих решения, о том, как осуществлять проект, включая степень участия частного сектора.

В течение процесса оценки проекта определяется его стоимость и рентабельность. На этапе разработки и внедрения рассматриваются пути реализации, в том числе роль частного сектора. Выводы представляются в виде бизнес-кейсов. Бизнес-кейсы — это документы, по которым предлагаются, тщательно анализируются инвестиционные предложения и, если они одобрены, выполняются для обеспечения доступности предлагаемого проекта и предложения соотношения цены и качества. Стратегический план (в основном предварительное исследование) устанавливает потребность в инвестициях, оценивает основные варианты предоставления услуг.

Документ предусматривает подготовку и оценку широкого спектра вариантов достижения целей проекта, включая варианты предоставления услуг и методы финансирования. Варианты предоставления услуг варьируются от внутреннего до аутсорсинга, от использования государственного сектора до использования частного сектора или стратегического сочетания обоих (ГЧП). Что касается методов финансирования, то тщательно рассматривается вопрос о том, могут ли предоставляться необходимые услуги на основе ГЧП.

Чтобы добиться лучшего соотношения цены и качества государственных расходов, Казначейство пересмотрело процесс утверждения проектов, который вступил в силу с 1 апреля 2011 года. Было создано независимое управление крупными проектами (The Major Projects Authority) [16, с. 167]. «1 января 2016 года МРА объединилась с Infrastructure UK и образовала новую организацию — Управление инфраструктуры и проектов»².

² GOV.UK. [Electronic resource]. URL: <https://www.gov.uk/government/groups/major-projects-authority> (date of application: 10.01.2023).

Учитывая опыт и уроки, полученные Австралией и Соединенным Королевством, базовая схема оценки проектов в стандартизированной системе может быть составлена из двух этапов:

1. Решение о принятии проекта.
2. Решение о внедрении.

Решение о принятии (предварительное технико-экономическое обоснование): Предварительное технико-экономическое обоснование должно быть проведено для подготовки к принятию решения о начале исполнения проекта и его последующем функционировании. Обоснование необходимости и постановка задач для проекта — важнейшие первые шаги. Анализ затрат и выгод позволяет оценить целесообразность проекта с точки зрения национальной экономики и определяет возможность применения традиционного или ГЧП подхода.

Решение о внедрении (оценка эффективности расходования средств [VFM — Value For Money]): если предложенный проект представляется возможным, анализ VFM оценит механизмы реализации — традиционные или через ГЧП. Оценка VFM обеспечивает количественное сравнение VFM между вариантами и обоснование решения по варианту реализации. Она также призывает оценщиков проектов учитывать риски на раннем этапе жизненного цикла проекта и рассматривать варианты передачи риска в процессе торгов.

Стоит отметить, что аудит эффективности проводится независимыми агентствами даже после сдачи объекта, что позволяет в дальнейшем планировать бюджетные инвестиции на более высоком уровне.

В зависимости от той или иной экономической доктрины роль государства в рыночной экономике различна. В настоящее время нельзя отрицать значимость и необходимость государственных бюджетных инвестиций в силу провалов рынка и масштаба инвестиционных проектов.

В период экономического спада государство способно стимулировать инвестиционную активность, а при экономическом подъеме направить средства частных инвесторов на создание долгосрочных активов.

Проведенный анализ зарубежных государств позволяет предложить ряд усовершенствований для российской практики, в числе которых:

1. Внедрение практики применения бизнес-кейсов.
2. Расширение аудиторской деятельности в процессе реализации проектов.
3. Развитие аспектов, связанных с анализом методов реализации проектов.

Выводы

Таким образом, в рамках проведенного исследования можно сделать вывод о том, что на повышение эффективности осуществления бюджетных инвестиций могут повлиять такие факторы, как внедрение отдельных элементов международных практик (с соответствующей проекцией на российскую действительность), а также дальнейшее развитие существующих институтов в контексте заявленной темы, которое может быть достигнуто с помощью внесения изменений в нормативно-правовое регулирование Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Паникарова С.В., Куклинов М.Л., Батыршина Э.Р. Государственно-частное партнерство: текущее состояние и динамика развития // Микроэкономика. — 2019. — № 4. — С. 16–24.
2. Бедняков А.С. Государственно-частное партнёрство как модель развития публичной инфраструктуры // Вестник МГИМО-Университета. — 2022. — Т. 15. — № 1. — С. 143–176.
3. Алешкина О.В., Аминева А.А. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт существования // Вектор экономики. — 2020. — № 5. — С. 88–88.
4. Растригина О.В. Развитие государственно-частного партнерства на рынке медицинских услуг: мировая и российская практика // Вестник Евразийской науки. — 2020 № 3. — URL: <https://esj.today/PDF/74ECVN320.pdf>.
5. Косов М.Е. Формы реализации бюджетных инвестиций, повышение их эффективности // Экономический анализ: теория и практика. — 2019. — Т. 18. — № 1(484). — С. 83–95.
6. Гатина Ф.Ф., Мавлиева Л.М., Трушников Е.А. Финансово-бюджетные и денежно-кредитные рычаги эффективности использования инвестиционного потенциала государства // Развитие бухгалтерского учета и аудита в условиях цифровой экономики. — 2019. — С. 29–34.
7. Щукина Т.В., Бобров Д.А. Проектное финансирование как перспективная форма организации инвестиций // Известия Байкальского государственного университета. — 2020. — Т. 30. — № 2. — С. 292–299.
8. Бжассо А.А. Формирование информационной базы для оценки результативности управления корпорациями при реализации проектов с государственным участием // Экономика и предпринимательство. — 2019. — № 6. — С. 1285–1288.
9. Лившиц В.Н., Миронова И.А., Швецов А.Н. Оценка эффективности инвестиционных проектов в различных условиях // Экономика промышленности. — 2019. — Т. 12. — № 1. — С. 29–43.
10. Соклакова И.В. Основные методы оценки эффективности проектов // Актуальные проблемы развития экономики и управления в современных условиях. — 2019. — С. 217–224.
11. Парахина В.Н. Возможность применения механизма ГЧП при реализации проектов «умного города» // Финансовый журнал. — 2019. — № 6(52). — С. 70–82.
12. Сохов Т.С. Бюджетные инвестиции и повышение их эффективности // Вестник науки. — 2019. — Т. 5. — № 6(15). — С. 55–61.
13. Тюрина Ю.Г., Шириева Э.А. Сравнительная оценка государственно-частного партнерства как формы финансирования инвестиционных проектов (опыт России и Великобритании) // Управленческий учет. — 2022. — № 4-2. — С. 425–434.
14. Маслова С.В. Роль международных организаций в регулировании отношений в сфере государственно-частного партнерства: критический анализ и перспективы // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. — 2019. — № 2. — С. 1–15.
15. Алексеева А.В., Гаврилова Т.В. Зарубежные модели государственно-частного партнерства в пенитенциарной сфере: перспективы внедрения в РФ // Актуальные проблемы истории, политики и права. — 2020. — С. 80–84.
16. Price-Whelan A.M. et al. The Astropy Project: Sustaining and Growing a Community-oriented Open-source Project and the Latest Major Release (v5. 0) of the Core Package // The Astrophysical Journal. — 2022. — Т. 935. — № 2. — С. 167–184.

Chudnovets Eva Valerievna

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: evachudnovets12@gmail.com

Kanaeva Maria Alekseevna

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: masha.kanaeva007@mail.ru

Academic adviser: **Lozhechko Aleksandr Sergeevich**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: ASLozhechko@fa.ru

International experience of using public-private partnership as a form of budget investment

Abstract. The purpose of writing this article is to analyze the international experience of using public-private partnerships as a way to implement budget investments. The special role of this analytical article lies in the fact that the experience of foreign countries demonstrates that public-private partnership is a more effective tool for implementing budget investments, while the traditional public procurement mechanism is used much less frequently. In world practice, more and more investments are made by the state together with private capital, which increases the payback of the project and reduces fiscal risks. The author revealed that the mechanism of public-private partnership is becoming one of the most important methods of working together with the private sector of the economy in the construction and operation of an infrastructure project. The analysis of the best practices of countries such as Australia and the UK showed the need for a preliminary justification of a project. The experience of these countries also allows us to conclude that for the state and private business, the use of the public-private partnership mechanism opens up a number of opportunities in the development of sectors of the economy based on innovation. In particular, as a result of cooperation between the state and the private sector, the commercial activity of the state improves, the quality of public procurement improves, additional investments will be attracted in the development of science, engineering and technology, which will serve to create an innovative model of the economy, and the activities of entities in the field of innovative entrepreneurship will be supported. At the same time, business will have opportunities to enter new markets and increase profits, receive additional benefits and preferences from the state, as well as commercialize the results of innovative developments in terms of risk distribution and cost savings on fixed assets.

Keywords: budget investments; public-private partnership; international experience; Green Book; project financing; state budget; project audit