



DOI: 10.18572/1813-1190-2019-11-43-47

Публично-частное партнерство как средство обеспечения инфраструктурного развития и экономической безопасности (на примере транспортной инфраструктуры)*

Кабанова И.Е.**

Цель работы — рассмотрение механизма публично-частного партнерства как средства обеспечения экономической безопасности и инфраструктурного развития страны (на примере транспортной инфраструктуры).

Методология: при написании статьи использовался сравнительно-правовой метод и метод контент-анализа судебных решений и докладов экспертных организаций, занимающихся исследованием публично-частного партнерства.

Выводы. Механизм публично-частного партнерства в существующем виде не способен в полной мере преодолеть разрыв между имеющимися и требуемыми инвестициями, значимые инфраструктурные проекты финансируются в основном за счет бюджетных средств, искомое состояние экономической безопасности обеспечивается за счет публичных ресурсов, и может снижаться в результате их нехватки при отсутствии ощущимой поддержки со стороны частных партнеров.

Научная и практическая значимость исследования состоит в анализе данных, отражающих долю частных инвестиций в развитии транспортной инфраструктуры, направленном на обеспечение экономической безопасности.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, инфраструктура, экономическая безопасность.

Public Private Partnership as a Means of Support of the Infrastructural Development and Economic Security (on the Example of Transport Infrastructure)

Kabanova I.E.***

The purpose of the work — the consideration of the mechanism of public-private partnership as a mean of ensuring economic security and infrastructure development of the country (on the example of transport infrastructure).

Methodology: within the article there are used the comparative legal method and the method of content analysis of court decisions and reports of expert organizations engaged in the study of public-private partnership.

Conclusion. The mechanism of public-private partnership in its current form is not able to bridge the gap between the available and required investments, significant infrastructure projects are financed mainly from the budget, the desired state of economic security is ensured by public resources, and may be reduced as a result of their shortage in the absence of tangible support from private partners.

The scientific and practical significance of the study consists in the analysis of data reflecting the share of private investment in the development of transport infrastructure aimed at ensuring economic security.

Keywords: public-private partnership, infrastructure, economic security.

Экономическая безопасность — это система условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному об-

новлению и совершенствованию¹. Для Российской Федерации, имеющей громадную территорию и

¹ Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00752/19 «Город как территория безопасности: человек, общество, власть».

** Кабанова Ирина Евгеньевна, ведущий научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат юридических наук, kabanova-ie@ranepa.ru

*** Kabanova Irina E., Leading Research Scientist of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), PhD (Law)





значительно различающиеся по природно-климатическим, экономическим, демографическим и иным условиям регионы, вопрос обеспечения экономической безопасности неразрывно связан с целостным пространственным развитием страны, которое позволит поддерживать определенный уровень экономической безопасности на всей территории государства без губительных провалов и расслоения регионов в зависимости от состояния социально-экономического и инфраструктурного развития.

В контексте поиска оптимальной модели пространственного развития России, обеспечивающей эффективность государственного и муниципального управления, опережающее экономическое развитие, инфраструктурное обновление и равные условия для развития человеческого потенциала, все чаще говорится о необходимости увязки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, схем территориального планирования, различных государственных, муниципальных, целевых и инвестиционных программ с точки зрения синхронизации пространства и времени размещения соответствующей инфраструктуры², а также с точки зрения адекватности тех правовых механизмов, которые опосредуют способы создания и модернизации инфраструктуры (в качестве таковых определены различные виды партнерского взаимодействия публичной власти и бизнеса, их особенности будут раскрыты ниже).

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г.³ была поставлена задача развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городских агломераций, малых городов и сельских населенных пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет. Способом обеспечения пространственного развития должно стать именно инфраструктурное развитие: повсеместное внедрение цифровых технологий, модернизация коммунальной и социальной инфраструктуры и т.п.

Очевидно, что пространственное развитие обеспечивается согласованным развитием инфраструктуры (транспортной, коммунальной, социальной и др.) в качестве связующего каркаса территории, особенно такой обширной как территория Российской Федерации. Однако единой статистики, оценки состояния и плана развития инфраструктуры в стране нет, регионы и федеральные власти инвестируют в транспорт, ЖКХ, энергетику, благоустройство городов, школы и больницы,

² См.: Рекомендации «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации» : утв. Решением Комитета Государственной Думы РФ по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока от 17 мая 2017 г. № 22/2. С. 8, 12. С текстом можно ознакомиться на официальном сайте Комитета. URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Rekomendacii_krugly_stol_18.04.2017.pdf

³ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

опираясь на потребности сегодняшнего дня⁴, иными словами, «тушат пожары», к тому же делают это рассогласованно, расходуя ресурсы, которые можно было бы сберечь при совместных действиях (нескольких муниципалитетов, нескольких регионов, нескольких хозяйствующих субъектов).

Как правило, одни инфраструктурные объекты в той или степени зависят от других. Так, развитие промышленных зон обеспечивается наличием сетей энергоснабжения и логистической инфраструктурой, следовательно, нужно согласовывать интересы всех лиц, занимающихся или планирующих заниматься производством на конкретной территории, лиц, занимающихся обеспечением производства (энергоснабжение, дорожная сеть), лиц, работающих или проживающих на территории (ожидающих появления новых качественных современных медицинских и образовательных учреждений, спортивных сооружений, объектов культуры), а также лиц, принимающих решения о развитии территорий (на муниципальном, региональном и федеральном уровнях).

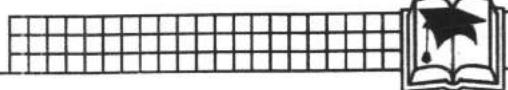
Подход к инфраструктурному развитию должен быть обоснованным и устойчивым во времени — если слишком часто менять приоритеты, экономическая эффективность инвестиций будет снижаться⁵. И если партнерство власти, бизнеса и населения базируется на стратегических публичных интересах (публичный характер подчеркивается обязательным участием публичной стороны и созданием или реконструкцией объектов, использующихся для удовлетворения публичных нужд⁶), значит, эти интересы должны быть сформулированы однозначно и непротиворечиво, закреплены в документах, имеющих юридическую силу, и не подвергаться произвольному пересмотру в зависимости от политической конъюнктуры и результата противоборства различных элит и групп влияния.

Инвесторов можно привлечь, если создать у них понимание стратегических контуров инфраструктурного развития региона в целом и широко информировать о конкретных возможностях для инвестиций на определенной территории, т.е. на федеральном, региональном и муниципальном уровне связать документы стратегического планирования Российской Федерации, схемы территориального планирования, государственные программы, федеральные целевые программы и инвестиционные программы субъектов есте-

⁴ См.: Инфраструктура России: индекс развития // Обзор InfraONE Research, аналитического подразделения инвестиционной компании InfraONE.

⁵ См.: Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Национальный центр государственно-частного партнерства. 2018.

⁶ Хотя в судебной практике однозначно не решен вопрос о публичном или частном характере концессионного спора. См.: решение Арбитражного суда г. Москвы от 14 сентября 2017 г. по делу № А40-93716/17-151-865; Постановление Восьмнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 октября 2017 г. № 18АП-9960/2017 по делу № А76-31705/2016 // СПС «КонсультантПлюс».





ственных монополий и иных крупных инвесторов с точки зрения синхронизации пространства и времени размещения соответствующей инфраструктуры⁷. Безусловно, инвестиционные паспорта, которые в настоящее время разработали многие муниципальные образования, в той или иной степени (это зависит от проработанности инвестиционного паспорта) позволяют сориентироваться в условиях, предлагаемых частным инвесторам муниципальными образованиями, в частности, в формах государственной и муниципальной поддержки инвестиционной деятельности; инвестиционных площадок для размещения инвестиционных объектов; в реализованных, реализуемых и планируемых к реализации инвестиционных проектов; в порядке прохождения административных процедур для реализации инвестиционных проектов, однако документа, предоставляющего общую картину по региону или хотя бы соседним муниципалитетам, нет, при том, что муниципальные образования в массе своей не имеют собственных ресурсов развития и видения своих перспектив, живут в возможностях и стратегиях регионов⁸. Поэтому, с одной стороны, имеется микроуровень одного муниципального образования (стратегия социально-экономического развития, инвестиционный паспорт), с другой стороны — макроуровень региона, на котором неразличимы потребности и возможности отдельных муниципальных образований. Тогда как даже на микроуровне инфраструктурные объекты нужно рассматривать как минимум в связке между собой, а на макроуровне (уровне региона) — со всей инфраструктурной сетью (уже существующей или планируемой к созданию).

Бюджетные «вливания» в развитие инфраструктуры за последние 5 лет не превышают 2% ВВП. На частные инвестиции приходится чуть более 1% ВВП, при этом их объем снижается с 1,7–1,8% в 2012–2013 годах до 1,0–1,2% в 2014–2016 гг.⁹ Начиная с 2014 г. за год запускается в среднем 550 партнерских проектов, обеспечивая ежегодный приток частных инвестиций в 250 млрд руб., тогда как для решения поставленной задачи ускоренного развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры к 2030 г. и обеспечения опережающего развития российской экономики в развитие инфраструктуры необходимо,

по оценкам различных экспертных организаций¹⁰, ежегодно инвестировать более 5% ВВП.

В краткосрочной перспективе, согласно данным Минэкономразвития России, разница между прогнозной потребностью и запланированными вложениями в инфраструктуру в 2019 г. составит примерно 1,6 трлн руб. (более 1,5% ВВП). Даже при наиболее благоприятном сценарии в 2019 г. механизмы публично-частного партнерства могут покрыть потребность в инфраструктурных инвестициях в объеме не более 480–500 млрд руб. В отраслевом разрезе наиболее значительные объемы инвестиций необходимы для развития транспортной (950,0 млрд руб.), коммунально-энергетической (300,0 млрд руб.) и социальной инфраструктуры (200,0 млрд руб.).

Без привлечения финансирования частных инвесторов, превышающего бюджетные вложения в инфраструктуру, достичь желаемых показателей ее развития и обновления невозможно. Для решения поставленной задачи на государственном уровне выбран механизм публично-частного партнерства (это понятие здесь употреблено в широком смысле, и помимо собственно государственно-частного и муниципально-частного партнерства охватывает концессии, специальные инвестиционные контракты (СПИК), инвестиционную аренду, контракты жизненного цикла). Действительно, международный опыт свидетельствует о том, что государственно- и муниципально-частное партнерство выступает одним из основных механизмов мобилизации ресурсов для экономического развития и повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью¹¹.

То, как происходит реализация проектов государственно- и муниципально-частного партнерства, во многом зависит от уровня развития экономики страны, стабильности политической системы и т.д. В странах с развитой рыночной экономикой (Великобритания, США, Канада, Германия, Франция, Япония), где имеет место достаточно высокий уровень производительности труда и уровень ВВП на душу населения, высокий уровень социальной защиты, отмечается высокая продолжительность жизни, чаще всего партнерство применяется в таких сферах, как здравоохранение, образование и иные социально ориентированные сферы.

В менее развитых странах (Греция, Португалия, Испания) предпочтение отдается проектам, связанным со строительством и реконструкцией автодорог, развитием транспортной инфраструктуры, одновременно могут реализовываться и социально значимые проекты. В странах с переходной экономикой среди проектов государственно-

⁷ Рекомендации «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации» : утв. Решением Комитета Государственной Думы РФ по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока от 17 мая 2017 г. № 22/2. С. 8, 12. С текстом можно ознакомиться на официальном сайте Комитета. URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Rekomendacii_krugly_stol_18.04.2017.pdf

⁸ Инвестирование в малые территории: неосвоенные пространства или токсичные зоны?

⁹ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. URL: <http://pprcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf> // Национальный центр государственно-частного партнерства. 2018.

¹⁰ Российский фонд прямых инвестиций, Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ), Национальный центр государственно-частного партнерства.

¹¹ Кочеткова С.А. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство. М. : КниРус, 2019. С. 5.





и муниципально-частного партнерства лидирует строительство автодорог, мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов и т.п.¹²

Для оценки перспектив публично-частного партнерства в России важно установить, не заложена ли в особенностях использования тех инструментов, посредством которых в инфраструктуру вкладываются бюджетные и привлекаются частные средства, невозможность реализации оптимистических сценариев инфраструктурного и пространственного развития, для чего следует обратиться к обзору состояния публично-частного партнерства в сфере создания, эксплуатации транспортной инфраструктуры, как наиболее ресурсоемкой из всех¹³.

Основной формой привлечения частного капитала для финансирования инфраструктурных проектов в сфере транспорта, если исходить из привлеченных объемов финансирования, является концессия. Первые концессии заключались начиная с 2006 г., крупнейшие соглашения на рынке были запущены уже в 2009 г. (М-11 «Москва — Санкт-Петербург» на участке км 15 — км 58, Северный обход г. Одинцово). К настоящему времени объем частных инвестиций в концессионных проектах превышает 619,0 млрд руб., и, как правило, это инвестиции в транспортную инфраструктуру. Однако сравнительная распространенность концессионного соглашения как способа оформления взаимодействия публичной власти и бизнеса, не привела к насыщению этой сферы финансированием — в 2019 г., по прогнозам экспертов¹⁴, недофинансирование составит 950 млрд руб. Способны ли концессии сейчас помочь оперативно преодолеть этот разрыв, чего не получилось сделать за предыдущее десятилетие?

Складывающаяся в последнее время практика, касающаяся компенсации затрат инвестора и гарантии доходности концессионера¹⁵, указывает на отсутствие однозначной позиции правоохранительных органов, а следовательно, на значительные риски, которые могут отпугнуть потенциальных инвесторов, что скажется на инфраструктурном обновлении транспортной отрасли. С другой стороны, поскольку без гарантий возврата публичной стороной расходов инвестора многие инфраструктурные проекты в транспортной сфере становятся непривлекательными для частных пар-

тнеров, это означает, что в любом случае для реализации партнерских проектов в дорожно-транспортной сфере требуется привлечение бюджетных средств (возможно, даже больших, чем при осуществлении исключительно бюджетного финансирования инфраструктурного проекта, в связи с чем возникает вопрос о целесообразности партнерского взаимодействия при высокой доле бюджетного финансирования). Для публичной стороны необходимость выплат инвестору за счет средств бюджета компенсируется социально-экономическими эффектами от их реализации, однако эта плата может оказаться чрезмерной нагрузкой для бюджета в условиях дефицита средств. Даже проект, заслуживший от Минтранса РФ название «жемчужина инвестиционных проектов нашей страны» — Западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге — был более чем на 3/4 профинансирован за счет бюджетных средств, и только около 30 млрд руб. (при общей стоимости проекта более 120 млрд руб.) было привлечено от частных партнеров, не являющихся компаниями с государственным участием.

Сложившаяся ситуация заставляет задуматься над более общим вопросом — как в условиях фактически сложившегося государственно-капиталистического монополизма (вклад государства и государственных компаний в ВВП Российской Федерации составляет, по различным оценкам, от 40% до 80%) находить частных партнеров и возможно ли найти крупных частных инвесторов, не аффилированных с государством, или следует работать не в парадигме публично-частного партнерства, а в парадигме публичного заказа, когда бизнес — это исполнитель заказа публичной стороны, но не партнер. В практике многих стран (в том числе и экономически, и инфраструктурно развитых) развитие общественно значимой инфраструктуры (производственной и социальной) осуществляется в основном за счет финансирования публичным сектором, но источником этого финансирования являются не налоговые поступления, а заимствования в рамках реализации долговой политики публичной власти¹⁶.

К сожалению, альтернативный и эффективный инструмент финансирования инфраструктурного развития недоступен для отечественных муниципальных образований, поскольку российское бюджетное законодательство налагает жесткие ограничения по объему долговых обязательств, привязанных к собственной доходной базе муниципальных образований. В условиях более чем скромной собственной доходной базы и дефицитных бюджетов муниципальные образования осуществляют заимствования, но преимущественно у регионов и только на закрытие кассовых разрывов

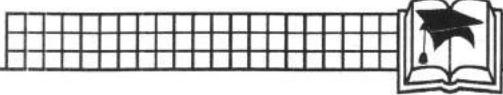
¹² Албастова Л.Н., Нужнова С.Л. Роль государственно-частного партнерства в реализации социальной функции государства на местном уровне // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 2. С. 32–33.

¹³ Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов. М. : Альпина Паблишерз, 2010. С. 22.

¹⁴ Проект Национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Национальный центр государственно-частного партнерства. М., 2018.

¹⁵ См.: Определение Арбитражного суда Московского округа от 12 октября 2018 г. по делу № А40-23141/17 и решения нижестоящих судебных инстанций по данному делу.

¹⁶ См. подробнее: Государственно- и муниципально-частное партнерство в России и за рубежом : учебное пособие / С.Б. Сиваев, Э. Маркварт. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 33.





текущего бюджета, финансируя текущие, но не капитальные расходы.

По результатам анализа данных различных экспертных источников¹⁷, можно сделать довольно неутешительный общий вывод о влиянии публично-частного партнерства на развитие инфраструктуры — партнерство удается там, где уже есть развитая инфраструктура, поскольку инвесторы не планируют расходовать свои средства на ее создание.

Как итог — главным драйвером инфраструктурных преобразований остается государство, причем преимущественно на федеральном уровне (государственные программы «Формирование комфортной городской среды», «5 шагов благоустройства»), а не на уровне субъектов Российской Федерации. Среди регионов, самостоятельно финансирующих масштабные проекты терри-

ториального и инфраструктурного развития, можно назвать Москву и Татарстан. По большей части мегапрограммы инфраструктурного развития реализуются за счет бюджетных средств, локальные программы — за счет финансирования из бюджетов различных уровней. Соответственно, задачи обеспечения экономической безопасности государства и инфраструктурного развития как отдельных регионов, так и страны в целом продолжают решаться с привлечением почти исключительно публичных ресурсов, которых не хватает для требуемого социально-экономического прорывного развития. Вследствие этого состояние экономической безопасности может снижаться в результате нехватки бюджетных средств при отсутствии ощущимой поддержки со стороны частных партнеров, которые, в свою очередь, не без оснований отказываются от партнерских отношений с публичными субъектами и не видят существенных выгод и гарантий в государственно- и муниципально-частном партнерстве.

¹⁷ Национальный центр государственно-частного партнерства, Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру, Экспертный совет по малым территориям.

Литература

1. Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение / Л.И. Абалкин // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4–16.
2. Албастова Л.Н. Роль государственно-частного партнерства в реализации социальной функции государства на местном уровне / Л.Н. Албастова, С.Л. Нужнова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 2. С. 30–34.
3. Кочеткова С.А. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство / С.А. Кочеткова. Москва : КноРус, 2019. 179 с.
4. Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов / В.В. Максимов. Москва : Альпина Паблишерз, 2010. 178 с.

References

1. Abalkin L.I. Ekonomicheskaya bezopasnost Rossii: ugrozy i ikh otrazhenie [Russian Economic Security: Threats and Their Reflection] / L.I. Abalkin // Voprosy ekonomiki — Issues of Economics. 1994. № 12. S. 4–16.
2. Albastova L.N. Rol gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v realizatsii sotsialnoy funktsii gosudarstva na mestnom urovne [Role of Public Private Partnership in the Implementation of the Social Function of the State on the Local Level] / L.N. Albastova, S.L. Nuzhnova // Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS — Public and Municipal Administration. Scholarly Notes of North-Caucasian Academy of Public Administration. 2016. № 2. S. 30–34.
3. Kochetkova S.A. Gosudarstvenno-chastnoe i munitsipalno-chastnoe partnerstvo [Public Private and Municipal Private Partnership] / S.A. Kochetkova. Moskva : KnoRus — Moscow : KnoRus, 2019. 179 s.
4. Maksimov V.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v transportnoy infrastrukture: kriterii otsenki kontsesszionnykh konkursov [Public Private Partnership in Transport Infrastructure: Criteria of Evaluation of Concessionary Tenders] / V.V. Maksimov. Moskva : Alpina Publisherz — Moscow : Alpina Publishers, 2010. 178 s.

Уважаемые авторы!

Вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в ИГ «Юрист». Для этого необходимо отправить с вашего электронного адреса письмо на autor-tq@lawinfo.ru, в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: (495) 953-91-08 или по e-mail: autor@lawinfo.ru

