

УДК 334.02

Г. Г. Чахкиев

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: ggchahkiev@fa.ru

Н. А. Левов

ООО «Код безопасности», Москва

СТАНОВЛЕНИЕ ЧАСТНОЙ ФИНАНСОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Ключевые слова: частная финансовая инициатива, государственно-частное партнерство, финансовый кризис, реформа государственного управления, государственные инфраструктурные проекты, дефицит бюджета, стандарты обслуживания.

В экономике практически всех стран, как развитых, так и развивающихся государство использует большой набор методов и инструментов ее (экономики) регулирования. Причем этот набор методов и инструментов зависит от многих факторов, но, прежде всего, от состояния социально-экономической системы. Одним из важнейших инструментов является государственно-частное партнерство. В свою очередь, реализация политики государственно-частного партнерства в разных странах различается не только национальными особенностями, но и состоянием финансовой системы государства. Актуальность исследования заключается в выявлении особенностей реализации механизмов государственно-частного партнерства на различных этапах социально-экономического развития страны и оценка ее их эффективности. В качестве объекта исследования выбрана Великобритания. Проанализированы этапы принятия административных и политических решений по использованию и внедрению принципов частной финансовой инициативы в условиях предкризисного состояния экономики страны в целях предоставления населению качественных государственных услуг. Целью исследования является изучение особенностей проявления механизмов реализации государственно-частного партнерства в Великобритании. Проведенный анализ внедрения механизмов государственно-частного партнерства в форме частной финансовой инициативы показал значительное увеличение первоначальной стоимости инфраструктурных проектов и требует разработки дополнительной нормативной базы регулирующих дополнительных показатели затраты-эффективность.

G. G. Chahkiev

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: ggchahkiev@fa.ru

N. A. Levov

Security Code LLC, Moscow

THE FORMATION OF A PRIVATE FINANCE INITIATIVE IN THE UK

Keywords: private financial initiative, public-private partnership, financial crisis, public administration reform, public infrastructure projects, budget deficit, service standards.

In the economy of almost all countries, both developed and developing, the state uses a wide range of methods and instruments of its (economic) regulation. Moreover, this set of methods and tools depends on many factors, but, above all, on the state of the socio-economic system. One of the most important tools is public-private partnership. In turn, the implementation of public-private partnership policies varies not only by national characteristics, but also by the state of the country's financial system. The relevance of this study lies in identifying the specific features of implementing public-private partnership mechanisms at different stages of a country's socio-economic development and assessing their effectiveness. The study focuses on the United Kingdom. It analyzes the stages of making administrative and political decisions regarding the use and implementation of private financial initiatives in a pre-crisis state of the country's economy to provide high-quality public services to the population. The purpose of the study is to examine the features of the implementation of public-private partnership mechanisms in the UK. The analysis of the implementation of public-private partnership mechanisms in the form of a private financial initiative has shown a significant increase in the initial cost of infrastructure projects and requires the development of additional regulatory frameworks that regulate additional cost-effectiveness indicators.

Введение

Начиная со второй половины 20-го века в развитых странах значительно изменилась роль государства в развитии национальных социально-экономических систем. Вызвано это было целым рядом причин, одной из основных является расширение масштабов, как по глубине, так и по количеству участников [1]. Это потребовало повышения конкурентности национальных экономик несмотря на провозглашенную глобализацию, за счет использования механизмов государственно-частного партнерства в различных формах. Причем чем экономически более развито государство, тем более изощренные способы используются [2].

В настоящее время используются два основных подхода реализации государственно-частного механизма государственного регулирования экономики. Первый из них предполагает объектный подход, то есть, когда органы государственного и муниципального управления из рекомендованного перечня объектов определяется определенный, на реализацию которого приглашаются частные инвесторы. Второй не требует конкретизации объекта частных инвестиций, а привлеченные средства органы государственного и муниципального управления использует привлеченные финансовые ресурсы фактически по своему усмотрению.

Актуальность темы исследования заключается в выявлении особенностей реализации механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) на различных этапах социально-экономического развития страны и оценка их эффективности.

Целью исследования является изучение особенностей проявления механизмов реализации государственно-частного партнерства в одной из экономически развитых стран, в частности, Великобритании.

Материалы и методы исследования

В Российской Федерации, согласно всем нормативным актам, реализуется объектный подход в реализации государственно-частного партнерства, что нашло отражение в регламентирующем законе определяющего всю систему регулирования государственно-частного партнерства в стране [3]. В соответствии с Федеральным Законом от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ инициативу по формированию объектного списка проявляют органы государственного и муниципального управления. Опыт реализации

государственно-частных контрактов в России имеется [4].

Однако подход, реализуемый в России возможен при достаточно низкой величине дефицита государственного или муниципального бюджета. В большинстве европейских стран государственные бюджеты имеют весьма большие дефициты, что требует использования других механизмов привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты. С конца прошлого века и по настоящее время Великобритания является одним из идейных вдохновителей и лидеров по внедрению в экономику страны принципов и механизмов государственно-частного партнерства. Эти тенденции в использовании механизмов привлечения частных инвестиций в непривязанные к конкретным инфраструктурным объектам особенно проявились в последние 15-20 лет из-за проходящего в настоящее время системного социально-экономического кризиса в странах Европы и Северной Америке.

Наше особое внимание к исследованию опыта Великобритании связан с тем, что именно в ней среди европейских стран начала проводится политика приватизации. Причем необходимо отметить, приватизация в Великобритании проводилась, как производственных, так и непроизводственных объектов. Проводилась она (приватизация) исключительно на возмездной основе. Основной причиной начала реализации этих процессов был связан с административными реформами государственного управления, проводимыми, пришедшей в 1979 году на пост премьер-министра страны Маргарет Тэтчер. Вызвано это было значительными расходами бюджетных средств на содержание этих объектов, перешедших в государственную собственность в 60-е годы во времена правления лейбористской партии.

В 1992 году Великобритания перешла на новые правила взаимодействия государства и частного бизнеса с возможным использованием частного капитала в государственных капиталовложениях, так называемую частную финансовую инициативу (ЧФИ), являющейся одной из форм ГЧП.

Это, в первую очередь, было связано с бюджетным дефицитом и отсутствием средств на реализацию проектов, требовавших государственного финансирования.

Анализ информации из открытых источников, посвященных развитию частной

финансовой инициативы в Великобритании, показал, что желаемых результатов устойчивого развития экономики, особенно в социальной и экологической областях, удалось достичь ценой колоссальных бюджетных ассигнований. Таким образом, целью данной статьи является выявление недостатков и ошибок в процессе реализации инвестиционных проектов в рамках ЧФИ для устойчивого развития экономики. Выявить риски и институциональные ограничения, не способствующие эффективной реализации данных проектов и поддержанию оптимального итогового соотношения «цена-качество».

Исследование основано на подходе, который позволяет конструктивно использовать метод обобщения, научные принципы и исследования, в которых нашли отражение концептуальные позиции, обоснованные ведущими учёными в области финансового аудита, государственного и проектного управления.

Для выявления проблем, возникающих при устойчивом развитии инфраструктуры в рамках проектов ЧФИ, было проведено исследование с использованием всестороннего анализа научной литературы, открытых источников и официальных отчетов.

Кроме того, был проведен анализ публикаций, дающий представление о степени консенсуса среди экспертов относительно выявленных недостатков.

Также были рассмотрены многочисленные альтернативные инициативы политической оппозиции и научной общественности Великобритании для выявления причин неэффективности, принимаемых государством мер преодоления экономического кризиса при помощи государственно-частного партнерства.

Результаты исследования и их обсуждение

С либерализацией экономики в конце XX века, в Великобритании появилась новая концепция партнерства между государством и частным сектором – государственно-частное партнерство. В 1992 году с приходом к власти консервативного правительства Д. Мейджора было объявлено о создании нового механизма привлечения частного капитала для развития инфраструктурных проектов страны, в условиях экономического кризиса, бюджетного дефицита и отсутствия государственного финансирования на реализацию таких проектов. В последствие эта

концепция получила название «Частная финансовая инициатива», или «ЧФС».

В рамках Маастрихтского договора, с Европейским экономическим и валютным союзом (ЭВС), Великобритания должна была удерживать дефицит бюджета и государственный долг на определенном низком уровне.

В связи с этим правительство консерваторов для снижения дефицита бюджета решило использовать механизм ЧФС для списания долга с государственного баланса за счет инвестиций частного сектора.

В основу идеи частной финансовой инициативы положено то, что государство обеспечивает выдачу займов частному сектору банками, на реализацию проектов, вместо того чтобы оплачивать их напрямую. Кроме того, частному бизнесу была предоставлена возможность инвестировать в инфраструктурные проекты на условиях возврата вложенных средств за счет будущих постепенных выплат из государственного бюджета.

Необходимостью такого подхода послужила минимальная, на то время, разница между государственным и частным заимствованием для финансирования важных государственных проектов, создающая условия для более тесного и эффективного сотрудничества частного и государственного секторов.

На первых порах использование частного капитала для нужд финансирования государственных инфраструктурных проектов было возможным только при гарантировании соответствующих государственных обязательств, обеспечивающих приемлемые формы финансового риска, и приоритет привлекательности применения частных инвестиций относительно использования государственных средств.

Государственный аппарат, в лице правительства, планировал использовать частную финансовую инициативу для того, чтобы способствовать широкому вовлечению инвестиций частного бизнеса в сферу предоставления общественных услуг.

Для этого аппарат государственных ведомств разработал и опубликовал стандарты предоставления частным сектором услуг и обязательств по их выполнению. По истечении некоторого времени частные инвесторы постепенно приспособились к выдвигаемым требованиям и сотрудничество государства и частных компаний начало приносить свои плоды.

Принципиально с принятием частной финансовой инициативы практически мало что изменилось, поскольку бизнес, участвующий в государственных инфраструктурных проектах на условиях ЧФИ, должен был принять основные риски, связанные с проектом, на себя и обеспечить более эффективное использование государственных ресурсов.

До начала мирового финансового кризиса 2008-2010 годов, крупные проекты ГЧП финансировались за счет размещения государственных долговых обязательств или приоритетного долга. В качестве некоторого итога изменились инструменты привлечения финансовых ресурсов. Финансирование за счет банковского долга получило распространение в банковской сфере в основном на этапе строительства, а затем на более длительном этапе эксплуатации – за счет облигаций.

Это связано с тем, что по завершению этапа строительства профиль риска снижается, и рефинансирование банковского долга, связанного с реализацией проектов ЧФИ, можно было осуществить через государственные облигации.

Инвесторы, реализующие проекты ЧФИ, могли погашать банковские долги, средствами, получаемыми от государства в течение жизненного цикла действующего контракта, что, по мнению частного инвестора, было менее рискованно, поскольку в соответствии с правилами МВФ банкротство страны правительствам не разрешается и вероятность дефолта государства маловероятна.

В результате финансового кризиса 2008 года банки перестали предоставлять ссуды для проектов ЧФИ, что привело к увеличению стоимости инвестиционных проектов, но несмотря на это государство, в рамках принятой экономической политики, само стало финансировать так называ-

емую «частную» финансовую инициативу, т.е. поддерживать ЧФИ за счет государственного бюджета.

Как мы отмечали выше, в условиях финансового кризиса 2008-2010 годов стоимость государственного финансирования инфраструктурных проектов возросла, что вынуждено правительство сократить использование ЧФИ. По результатам консультаций с экспертами и аудита, проведенного исследовательской группой Госконтроля (NAO), Казначейством Ее Величества в 2012 году были отмечены существенные недостатки применения ЧФИ. Основываясь на отмеченных недостатках, проведена реформа ЧФИ и разработана новая концепция Private Finance 2 (PF2) (Частное финансирование 2 (ЧФ2)), но с сохранением проектного финансирования сделок на новых условиях [5].

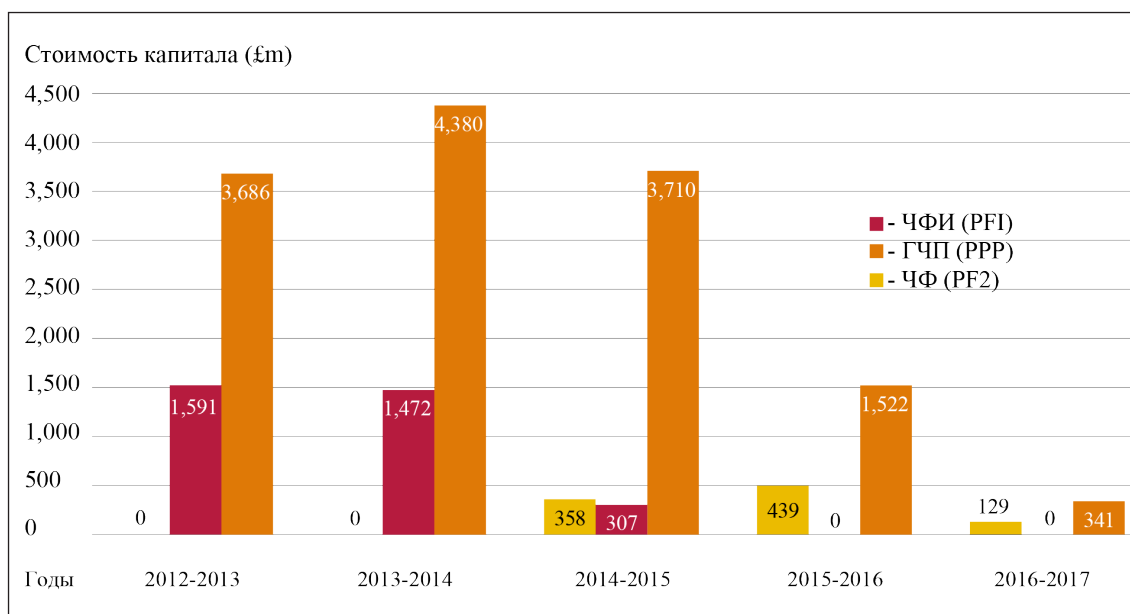
В качестве отрицательного примера реализации проекта ЧФИ можно привести материал публикации в «The Guardian» данных государственного Казначейства, которые показывают, что «строительство учебного полицейского центра первоначально должно было обойтись в 17-18 £m. Но поток регулярных платежей, по условиям контракта, добавит в ЧФИ-консорциум к этой сумме еще до 112 £m (в период с 2001 по 2026 год), что больше более чем в шесть раз превышает первоначальные затраты. В итоге это гораздо больше той суммы, которую государство потратило бы, просто заняв эти деньги самостоятельно и заплатив компании Balfour Beatty за строительство напрямую» [6].

Первые регулярные платежи, которые правительство в рамках ЧФИ выплачивает частному партнеру на покрытие расходов на строительство, текущее обслуживание и предоставление услуг начали поступать только за 1996-1997 годы и составили 25,9 £m (млн фунтов стерлингов).

Государственные расходы на завершённые и текущие проекты ЧФИ и ЧФ2 в Великобритании за период 1992-2050 годы (£m)

Количество заключенных проектов ЧФИ и ЧФ2 (шт)	Стоимость капитала заключенных проектов ЧФИ и ЧФ2 (£m)	Стоимость регулярных платежей по заключенным проектам ЧФИ и ЧФ2 в 1996-2016 гг. (£m)	Стоимость предполагаемых регулярных платежей по заключенным проектам ЧФИ и ЧФ2 в 2015-2050 гг. (£m)	Стоимость регулярных платежей по заключенным проектам ЧФИ и ЧФ2 в 1996-2050 гг. (£m)
716	59395,3	158472,8	157816,1	316289,9

Источник: составлено авторами с использованием [7].



Общий объем инвестиций в PFI, PF2 и другие проекты ГЧП с 2012 года
Источник: разработано авторами с использованием данных [8]

Приведенные в таблице данные говорят о том, что государство потратит на реализацию 716 проектов ЧФИ и ЧФ2 только за счет единовременных платежей из государственного бюджета в 1996-2050 годах – 316289.9 (£m) на условиях возврата вложенных средств частным инвесторам.

Несмотря на это, привлечение частных инвестиций в социальную инфраструктуру с использованием частного финансирования (ЧФ2) и частной финансовой инициативы (ЧФИ) является важной частью государственной экономической политики. В тоже время, наряду с использованием ЧФ2 и ЧФИ, все большее использование приобретают другие формы ГЧП. «За последние пять лет эти другие соглашения о ГЧП принесли больше инвестиций, чем ЧФ2 (рисунок), и включают, например, сделки местных органов власти с отходами, морскую инфраструктуру ветропередачи, размещение университетов и закупку подвижного состава Департаментом транспорта (на сумму более 6 млрд фунтов стерлингов инвестиций в период с 2012-2013 по 2014-2015 годы)» [9].

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать выводы об изменении государственной политики в Великобритании в части взаимодействия органов государственно-

го управления с частными инвесторами для софинансирования инфраструктурных проектов. При этом, по нашему мнению, реализуемые подходы не всегда применимы в других странах. Реализация методов и подходов государственно-частного партнерства, которые начали использоваться в Великобритании возможна при разработке и внедрении более строгих правил и рекомендаций, регламентирующих соотношение цены и качества реализуемых проектов ЧФИ и передачи рисков по будущей эксплуатации активов частному сектору [9; 10]. Такой подход со временем может привести к снижению абсолютных издержек и совокупной стоимости проектов ГЧП для государства, а также к более высокой стоимости остающегося капитала. Анализ публикаций английских экспертов показал, неоднозначную реакцию на использование в практике развития инфраструктуры страны проектов с совместным частным и государственным финансированием [11; 12].

Нормативно-законодательная база, регламентирующая взаимодействие государства и частного инвестора для решения общественно значимых задач, имеет основополагающее значение в развитии и становлении государственно-частного партнерства в различных странах. В тоже время для успешного выполнения проектов ГЧП, кроме всего прочего необходима и поли-

тическая воля, непосредственно влияющая на масштабы взаимодействия государственного и частного секторов в интересах развития экономики страны.

Кроме того, комплекс форм и методов привлечения дополнительных внебюджетных ресурсов на условиях разделения финансовых, экономических и правовых рисков, должен обеспечивать согласование интересов и субъективных особенностей государственных и частных партнеров.

Для реализации такого подхода необходимо повсеместное внедрение на этапе заключения контракта ЧФИ цифровых инструментов, алгоритмов и методов, позволяющих эффективно управлять и контролировать проекты с целью достижения социальной, бюджетной, коммерческой эффективности на основе выбранной и обоснованной совокупности показателей, характеризующих развитие социальной сферы, экономики страны и бизнеса.

Библиографический список

1. Есина О.И., Сираждинов Р.Ж. Анализ особенностей современных экономических кризисов // Вестник университета. 2023. № 5. С. 77–85. DOI: 10.26425/1816-4277-2023-5-77-85.
2. Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Новые подходы к моделированию экономического развития: монография. М.: ИНФРА-М, 2022. 446 с. DOI: 10.12737/1862597.
3. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://ivo.garant.ru/#/document/71129190/paragraph/1:0> (дата обращения: 21.08.2025).
4. Государственно-частное партнерство в России России. Итоги 2023 года и основные тренды. Аналитический обзор URL: <https://data.tedo.ru> (дата обращения: 21.08.2025).
5. National Audit Office. Report of the Comptroller and Auditor General. Her Majesty's Treasury «PFI and PF2». HC 718 session 2017-2019, 18 January 2018, P 6. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubacc/894/894.pdf> (дата обращения: 24.06.2025).
6. Nicholas Shaxson, Financial Curse: How the Overwhelming Power of the City of London Is Making Britain Poorer // The Guardian. Thursday, 31.10. 2019. URL: <https://www.theguardian.com/news/2018/oct/05/the-finance-curse-how-the-outsized-power-of-the-city-of-london-makes-britain-poorer> (дата обращения: 21.08.2025).
7. Current_projects_as_at_31_March_2018.xlsx. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5cefb00340f0b650e0d20aac/Current_projects_as_at_31_March_2018.xlsx (дата обращения: 21.08.2025).
8. Report of the National Audit Office (NAO). 2018, P 46, 48. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf> (дата обращения: 21.08.2025).
9. Нефёдкин В.И., Фадеева О.П. Государственно-частное партнерство в реальном измерении // ЭКО. 2020. № 1. С. 8-28. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-1-8-28.
10. Першин А.А. Оптимизация структуры денежных потоков как одна из задач предварительного анализа проектов государственно-частного партнёрства // Экономика, предпринимательство и право. 2024. Т. 14. № 7. DOI: 10.18334/epp.14.7.121102.
11. Hodge G., Greve K., Biigautan M. Does PPP Work? What Have We Learned So Far? // Public Management Review. 2018. № 20(8). P. 1105-1121. DOI: 10.1080/14719037.2018.1428410.
12. Geoffrey Aerts, Michael Doods, Elvira Haezendonck. Project-based knowledge transfer and learning in large-scale infrastructure development projects: a preliminary and comparative follow-up analysis // International Journal of Project Management. 2017. № 35 (3). P. 224-240.