

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ АРКТИЧЕСКИХ СТРАН ЕВРОПЫ<sup>1, 2</sup>

**Торопушина Е.Е., Башмакова Е.П.<sup>3</sup>**

### Аннотация

*Современное состояние социальной сферы во многих странах, включая Россию, является одной из болевых точек их социально-экономического развития. Состояние финансовых, технологических и инновационных ресурсов государства не всегда позволяет ему удовлетворять требования населения к доступности качественных социальных услуг и расширению их спектра. Один из инструментов, расширяющих возможности государства, – это государственно-частное партнерство, хорошо зарекомендовавшее себя во многих секторах экономики, включая социальную сферу. Целью исследования стало расширение знаний о государственно-частном партнерстве в социальной сфере арктических европейских стран и определение возможности использования этого опыта в российской Арктике. Проведенное исследование позволило установить, что для решения проблем в социальной сфере сотрудничество государства и бизнеса является востребованной необходимостью, поскольку на территориях с экстремальными условиями жизнедеятельности, к которым относится российская Арктика, социальные проблемы проявляются особенно остро. И именно в Арктике есть условия для развития государственно-частного партнерства, поскольку существует совпадение интересов бизнеса и государства в повышении уровня социального развития территорий.*

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках государственного задания ФГБУН Федеральный исследовательский центр «Кольский научный центр Российской академии наук» в части проведения НИР Института экономических проблем им. Г.П. Лузина по теме «Социальные аспекты управления саморазвитием регионов и местных сообществ в российской Арктике» (гос. рег. № АААА-А18-118051590115-9).

<sup>2</sup> Статья подготовлена в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ (программа «Университетское партнерство»).

<sup>3</sup> *Торопушина Екатерина Евгеньевна* – кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела социальной политики на Севере, Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина – обособленного подразделения Федерального исследовательского центра «Кольский научный центр Российской академии наук». Адрес: Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина ФИЦ КНЦ РАН, ул. Ферсмана, д. 24А, 184209, Апатиты, Мурманская область. E-mail: toropushina@iep.kolasc.net.ru  
*Башмакова Елена Петровна* – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела социальной политики на Севере, Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина. Адрес: Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина ФИЦ КНЦ РАН, ул. Ферсмана, д. 24А, 184209, Апатиты, Мурманская область. E-mail: bashmakova@iep.kolasc.net.ru

*Бизнесу нужен образованный квалифицированный здоровый трудовой потенциал, адаптированный к условиям Арктики, повышающий эффективность, а государству необходимы условия, обеспечивающие высокое качество жизни населения, национальные интересы и устойчивое развитие арктических территорий.*

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство; социальная сфера; взаимодействие власти и бизнеса; ГЧП-проекты; арктические страны; Арктика; Европа; Скандинавия.

## Введение

По мере увеличения потребностей населения в доступе к услугам социальной сферы большинство стран столкнулось с существенной нехваткой ресурсов на ее обеспечение и развитие – государственный сектор не смог преодолеть ограничения, связанные с недостаточным финансированием, низким доступом к инновациям и технологиям, отсутствием эффективной системы управления отраслями социальной сферы (Krumm, 2016). Это выявило необходимость поиска различного рода взаимодействий, включая партнерство власти и бизнеса.

Вызванный пандемией коронавируса Covid-19 кризис 2020 г. наглядно продемонстрировал проблемы, присущие социальной сфере даже в наиболее развитых странах. Особенно тяжело он отразился на состоянии системы здравоохранения. В то же время кризис способствовал развитию партнерства государства и бизнеса и усилил потребность в таком взаимодействии.

В мировой теории и практике партнерство государства и бизнеса считается стратегическим ресурсом устойчивого развития экономики и роста ее конкурентоспособности. Во многих международных документах бизнес рассматривается как драйвер экономического и социального прогресса на мировом пространстве (Introduction..., 2019). Однако в большей части российских официальных документов (концепции, стратегии и др.), в которых поднимаются проблемы развития пространства, традиционно игнорируется или только вскользь упоминается роль бизнеса в развитии территорий (и Арктика здесь не исключение) (Башмакова, Торопушина, 2019).

Вместе с тем привлечение частного сектора к созданию, модернизации, развитию объектов социальной инфраструктуры, к предоставлению населению общественно значимых (образовательных, медицинских и др.) услуг в рамках реализации института государственно-частного партнерства позволяет государству расширить возможности социально-экономической политики (Мажарова, Зенина, 2018), а также повысить эффективность управления в отраслях социальной сферы (Дузельбаева и др., 2018). ГЧП-проекты могут не только привлечь частные инвестиции, но и имплементировать бизнес-модели в государственную сферу (Deng et al., 2016; Toropushina, 2020). Это особенно важно для регионов со сложными экстремальными условиями, к которым можно отнести и российскую, и мировую Арктику. Партнерство государства и бизнеса в российской Арктике в форме ГЧП проходит только процесс становления, вместе с тем значимость этой формы для развития экономики,

особенно в социальной сфере, безусловно, растет (Торопушина, 2019; Gladun, 2020). С таких позиций исследование опыта имеющих арктические территории зарубежных государств, к каковым относятся и европейские арктические государства (Исландия и страны Скандинавии – Дания, Норвегия, Швеция и Финляндия), в формировании и развитии государственно-частного партнерства в социальной сфере приобретает для России особую актуальность.

Однако мы не рассматриваем государственно-частное партнерство как панацею. ГЧП – один из многих инструментов реализации политики, направленной на развитие социальной сферы и обеспечение большей доступности и повышение качества услуг социальной инфраструктуры для населения.

В данной работе мы не касаемся административных услуг в социальной сфере, акцентируя свое внимание на реализации ГЧП-проектов в области создания социальной инфраструктуры и внедрения инновационных решений и технологий.

Информационную базу исследования составили сведения, представленные на официальных сайтах органов власти и негосударственных организаций скандинавских стран, отчеты и доклады о развитии ГЧП, опубликованные Советом министров Северных стран, данные Ресурсного центра государственно-частного партнерства Всемирного Банка, Европейского экспертного центра государственно-частного партнерства.

## Государственно-частное партнерство в социальной сфере

В настоящее время ГЧП рассматривается как один из инструментов решения различного рода задач и проблем социально-экономического развития территорий. Существует огромное число исследований практики его реализации. В одних поднимаются вопросы развития партнерских отношений между государством и бизнесом (Шохин, 2018; Кириллина, Ляпин, 2019), в других – практика реализации ГЧП, ее особенности в отдельных странах или их группах (Bonaccorsi, Lipparini, 1994; Матраева и др., 2016).

ГЧП рассматривается одними авторами как реализация различных форм партнерских отношений между государственным и частным сектором, демонстрирующая «вариативность по спектру от большей ответственности государственного сектора до большей ответственности частной стороны» (Siemiatycki, 2010). Другие считают, что это вид государственной политики, рассматривая ГЧП и как инструмент управления, и как конкретную форму реализации проекта, и как широкое социально-экономическое явление (Hodge, Greve, Biygautane, 2018). А успешность реализации государственно-частного партнерства в той или иной стране часто определяется через призму того, насколько государство эффективно в вопросе формирования институциональной среды, стратегии, основных принципов и конкретных механизмов такого партнерства (Hodge, Greve, Biygautane, 2018).

Наиболее общее понимание ГЧП, и такой подход чаще всего используется как в зарубежных, так и в российских исследованиях, – это участие частного сектора в проектах, реализуемых государством (Cottarelli, 2008; Кузнецов, 2012). В рамках данного подхода ГЧП рассматривается и как мо-

дель финансовых отношений или кооперации публичной и частной стороны (Hodge, Greve, 2007; Gratiyas, Boyd, 1995; Рагулина и др., 2014). Ряд ученых считает ГЧП институциональным соглашением бизнеса и государства (Варнавский, 2014; Osei-Kyei, Chan, 2015).

В основе современных подходов к рассмотрению и определению ГЧП лежат различные теории и концепции. Это и теория контрактов (Hart, 2003; Шадрина, Виноградов, 2013), и концепция трансакционных издержек (Williamson, 2002). В работе С.В. Casady et al. (2017) исходной стала теория NPM (new public management – новое государственное управление).

В научной литературе, отчетах и докладах выделяются такие основные характеристики государственно-частного партнерства, как, например, совместное участие государства и частного сектора в общем, нацеленном на обеспечение общественных потребностей и, как правило, долгосрочном (Ioassa et al., 2007), проекте на основе юридически обязывающего соглашения между сторонами (Шадрина, Виноградов, 2012), заключенного по результатам конкурсного отбора частного партнера и предусматривающего механизмы финансирования (государством, частным сектором, покупателями услуги за счет платы за пользование), разделение рисков, вклад ноу-хау и эффективности. То есть ГЧП выступает как форма взаимодействия государства и бизнеса, когда различные аспекты их деятельности, ранее традиционно разделенные, объединяются в единый проект на принципе партнерства и консолидации имеющихся у государственной и частной стороны ресурсов.

Оценки эффективности, качества и подотчетности ГЧП по сравнению с традиционным способом государственного регулирования развития общественно значимой инфраструктуры неоднозначны. Мнения исследователей относительно применения ГЧП разнятся – от крайне положительных до крайне отрицательных. Причиной этого является имеющийся отрицательный опыт партнерства государства и бизнеса в социальной сфере, свидетельством чего служит, например, строительство спортивных арен в городе Фарум (Дания), приведшее к повышению налогов граждан и увеличению долга местного правительства (подробнее см.: Greve, 2003; Hodge, Greve, 2018).

Мы уделим внимание тому, как происходит развитие ГЧП в социальной сфере, начавшееся со строительства больниц и школ и со временем распространившееся на другие направления: финансирование или софинансирование проектов, дизайн, строительство или ремонт социальных объектов, техническое обслуживание объектов инфраструктуры или оборудования, эксплуатацию, включая поставку оборудования, информационных технологий и менеджмента, предоставление услуг и управление ими (Berrone et al., 2019; Маслова, 2019).

Привлечение в социальную сферу частного сектора через ГЧП имеет свои плюсы, способствуя удовлетворению растущего спроса населения на социальные услуги и повышению уровня инфраструктурной обеспеченности социальной сферы. Государственно-частное партнерство в социальной сфере позволяет снизить первоначальные затраты для государственного сектора и создает более плавный поток государственных расходов в течение всего срока реализации проекта (при этом стоимость реализации проекта посред-

ством ГЧП может быть и выше, и ниже, чем при традиционном финансировании). Это помогает правительству планировать на более длительный срок, обеспечивая определенность в получении желательных результатов, приводя к развитию социальной инфраструктуры и улучшению предоставления общественно значимых услуг (см. об этом: Roehrich et al., 2014).

Наиболее важным в ГЧП-проектах в социальной сфере является то, что они могут быть запущены и реализованы своевременно, а не в неопределенной, отдаленной перспективе. Социальной сфере необходима постоянная модернизация уже существующей и создание новой инфраструктуры, что характерно и для развивающихся, и для развитых стран. Это трудно реализовать своевременно только силами государства, учитывая нехватку капитала в государственном секторе, а также то, что государство зачастую откладывает инвестиции в модернизацию и строительство объектов социальной инфраструктуры в пользу других приоритетов (оборона, национальная безопасность, энергетика, транспорт и т.д.) (Casady et al., 2017). Так, исследования, проведенные Европейским инвестиционным банком, показали, что если бы такого рода проекты выполнялись исключительно государственными силами, то они, вероятнее всего, были бы реализованы гораздо позже или не были бы реализованы вовсе (Evaluation of..., 2005; см. также исследования социальных ГЧП-проектов в сравнении с проектами, реализуемыми через традиционные государственные механизмы, например: PFI..., 2003; Pollitt, 2005; Hodge, Greve, 2018).

### **Влияние арктической специфики**

Необходимость повысить уровень (или сохранить имеющийся высокий уровень) социальных услуг в условиях финансовой неустойчивости арктических территорий представляет серьезную средне- и долгосрочную проблему для большинства арктических стран, включая и Россию (Торопушина, 2016; Strategic use..., 2011). В таких условиях актуален вопрос не только роста объемов и повышения эффективности использования бюджетных средств, направляемых на развитие социальной инфраструктуры, но и поиска других источников финансирования инфраструктурных проектов, включая частные инвестиции в социальную сферу на условиях ГЧП (Murphy, 2019). Влияние реализуемых ГЧП-проектов на экономическое и социальное развитие сообществ в целом оценивается положительно (Whiteside, 2014). Такие партнерства рассматриваются как приносящие значительные выгоды, особенно с точки зрения развития социально уязвимых сообществ (Osborne, 2007), каковыми и являются местные сообщества удаленных арктических территорий. Для арктических территорий особенно верен постулат о том, что «...для государства партнерство рассматривается как потенциальный и более эффективный способ выполнения обязательств перед обществом, в то время как для частного сектора бизнес приобретает характер социально ответственного...» (Савруков, 2012, с. 56).

В настоящее время в обосновании возможности использования ГЧП на территории Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) произошел настоящий прорыв, обусловленный принятием ряда законодательных доку-

ментов, направленных на развитие предпринимательства в целом и на формирование ГЧП в частности, в том числе и в социальной сфере. Впервые в новом Указе Президента РФ об основах госполитики в Арктике до 2035 г.<sup>4</sup> обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения АЗРФ названо одной из основных целей государственной политики в данном регионе и обозначено как национальный интерес России. Реализация этой цели предусматривает необходимость использования проектов ГЧП в сфере социальных услуг, особенно высокотехнологичных. Принят закон о поддержке предпринимательской деятельности в АЗРФ<sup>5</sup>. Депутаты Государственной Думы РФ приняли в третьем чтении пакет федеральных законов о системе преференций в Арктике<sup>6</sup>. Одним из новшеств в сфере поддержки проектов ГЧП в Арктике является отмена конкурсных процедур для потенциальных инвесторов.

Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики планирует создать более выгодные условия ГЧП в Арктике, чтобы активнее привлекать частные инвестиции в строительство социальных объектов, что позволит быстрее решить задачу повышения качества жизни, сэкономя средства налогоплательщиков. Практика использования ГЧП в социальной сфере у регионов Арктической зоны уже есть (например, опыт Ямало-Ненецкого АО и арктических районов Республики Саха), но пока это единичные случаи (см. об этом: Торопушина, 2019).

В развитии ГЧП в Арктике существует и ряд серьезных проблем. Часть из них связана с экстремальными условиями, присущими арктическим территориям. Это, в частности, отток населения из некоторых регионов, низкий рейтинг привлекательности арктических территорий для коммерческих банков, большая поляризация бизнеса, который делится на крупнейших недропользователей и микропредприятия в сфере услуг. На решение этих проблем как раз и направлены меры государственной поддержки предпринимательской деятельности и система преференций для арктических инвесторов. Другая часть проблем обусловлена отсутствием практических навыков в сфере разработки проектов ГЧП на муниципальном и региональном уровнях; недостаточным знанием существующего опыта использования ГЧП в других странах и новых инструментов ГЧП, таких как контракт жизненного цикла, инфраструктурная ипотека, облигационное финансирование (ТИФ-облигации, «зеленые» облигации, социальные концессионные облигации).

Мы предлагаем ознакомиться с опытом европейских арктических государств в формировании и развитии ГЧП в социальной сфере, который может представлять интерес с точки зрения его возможного применения на арктических территориях России, где ГЧП находится только в стадии ста-

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 05.03.2020 N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года». URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 15.09.2020).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 13.07.2020 N 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357078/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357078/) (дата обращения: 13.09.2020).

<sup>6</sup> Пакет законов о системе преференций в Арктике принят Госдумой. Официальный сайт Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики, 07 июля 2020 г. URL: <https://minvr.gov.ru/press-center/news/26529/> (дата обращения: 13.09.2020).

новления. Ниже представлены основные тренды развития ГЧП в арктических странах Европы, а также отдельные кейсы реализации ГЧП-проектов в социальной сфере скандинавских стран.

## Опыт ГЧП в социальной сфере арктических стран Европы

В европейских странах, имеющих арктические территории (Норвегии, Швеции, Дании, Финляндии и Исландии), длительное время активно развивается практика сотрудничества и формирования консенсуса между всеми сторонами триады «государство-бизнес-общество». Развитие социальной интеграции в этих странах в последние годы стало перемещаться и в плоскость ГЧП. И, несмотря на существенные национальные различия в основах регулирования, степени развитости и распространенности государственно-частного партнерства, существуют и определенные сходства этих пяти стран в сфере развития ГЧП. Основным и общим для арктических государств является стремление сохранить высокий уровень доступности социальных услуг для населения (без увеличения нагрузки на государственный сектор), повысив при этом качество и эффективность таких услуг и обеспечив лучшее соотношение цены и качества (Strategic use..., 2011). Еще одним общим трендом в развитии ГЧП является смещение фокуса с создания материальной инфраструктуры на внедрение инновационных решений и технологий, особенно в сфере здравоохранения и ухода за пожилыми людьми.

### Развитие ГЧП в европейских арктических странах

В большей степени институциональная и законодательная составляющая механизма регулирования ГЧП развита в Дании, где правительство, вдохновленное положительным и ярким опытом Великобритании, запустило в 2004 г. План действий по государственно-частному партнерству (Strategic use..., 2011). В нем были сформулированы основные принципы и направления развития ГЧП в стране. Постепенно была разработана институциональная и нормативная база, регулирующая ГЧП, в том числе принят Закон о государственно-частных компаниях (Law 548), вступивший в силу с января 2007 г. Было создано несколько фондов для поддержки ГЧП-проектов на региональном и местном уровнях: инвестиционные фонды АВТ-Fonden (в настоящее время – Fonden for Velfærdsteknologi) и Vækstfonden, бизнес-инновационный фонд Fornylesfonden. Постепенно изменилась и основная сфера применения ГЧП – если изначально ГЧП-проекты реализовывались преимущественно в сфере транспортной инфраструктуры, то к 2010 г. фокус сместился в сектор социального обеспечения – здравоохранение, образование, уход за пожилыми людьми и пр. В результате Дания, не только имеющая давние традиции ГЧП<sup>7</sup>, но и являющаяся страной, где интерес к ГЧП

<sup>7</sup> Например, в 1970-х гг. в рамках сотрудничества между госпиталем и властями Копенгагена был создан Steno Diabetes Center, который к началу 2000-х гг. был модернизирован и в дальнейшем, уже в рамках реализации ГЧП-проекта (грант фонда Novo Nordisk в размере ~ 1 млрд евро), расширил свое присутствие по всей Дании, включая ее северные и арктические территории (Henriksen, 2019).

на протяжении последних лет неуклонно растет, стала к настоящему времени лидером среди скандинавских стран по финансированию ГЧП-проектов и их количеству в социальной сфере (Krumm, 2016).

В Норвегии решение о реализации первых ГЧП-проектов было принято парламентом (Стортингом) в 2001 г.,<sup>8</sup> но до начала 2010-х гг. развитие ГЧП было незначительно, чему способствовала позиция правительства, заключающаяся в приверженности модели обеспечения общественной инфраструктуры силами государства. Тем не менее в этот период было реализовано несколько ГЧП-проектов по строительству и модернизации школ, зданий суда и полиции. После смены в 2013 г. правящей партии механизм ГЧП в Норвегии стал более востребованным<sup>9</sup>, однако специальных законов принято не было. Реализация ГЧП-проектов регулируется Законом о государственных закупках (Lov-2006-06-30-41), отдельные аспекты рассматриваются в ряде нормативных отраслевых документов, таких как Planning and Building Act (2008), Public Procurement Act (2016)<sup>10</sup>. Сейчас основными направлениями реализуемых ГЧП-проектов являются строительство материальной инфраструктуры (для сферы образования и общественной безопасности) и внедрение инновационных решений в сфере гериатрической помощи и здравоохранении (следует отметить, что строительство больниц в Норвегии было и остается исключительно прерогативой государства).

Финляндия также имеет относительно давнюю традицию ГЧП: сама модель была введена в 1997 г.<sup>11</sup> К развитию и реализации на практике механизма ГЧП в стране были подключены инновационный фонд Финляндии Sitra и финское агентство финансирования технологий и инноваций Tekes, которые не только финансировали ГЧП-проекты, но и способствовали сотрудничеству между различными институциональными субъектами для расширения практики ГЧП, в том числе в социальной сфере (Strategic use..., 2011). В 1993 г. было создано Национальное агентство по чрезвычайным ситуациям NESAs, которое, помимо основных направлений своей деятельности, также стало участвовать и в обеспечении развития ГЧП. Результатом действий органов власти, специализированных структур, бизнеса стало расширение партнерских отношений и инициатив ГЧП. В последние годы была увеличена нормативная база, регулирующая ГЧП: в 2016 г. принят Закон о государственных договорах и концессиях, в начале 2018 г. в Закон о налогообложении доходов и предпринимательской дея-

<sup>8</sup> Все три ГЧП-проекта касались строительства государственных автомагистралей с привлечением частных компаний Orkdalsvegen AS, Allfarveg AS и Agder OPS Verselskap.

<sup>9</sup> Public Private Partnerships in Norway: A partnership a public sector authority and a private party. EY Norge website, 2018. URL: <https://www.fsinsights.ey.com/no/no/industries/real-estate/act-ey-public-private-partnerships-in-norway-hovedside> (дата обращения: 13.05.2020).

<sup>10</sup> Ramm E., Bakke E., Ekre M.V. Overview of Public-Private Partnership Transactions. Chambers and Partners website, Oct 08, 2019. URL: <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/banking-finance-2019-second-edition/norway/82-overview-of-public-private-partnership-transactions> (дата обращения: 06.05.2020).

<sup>11</sup> В этот же период началась реализация трех проектов по развитию транспортной инфраструктуры North Triangle, в которых в качестве партнеров выступили Финское транспортное агентство (FTA), инвестиционный фонд Meridiam и финские строительные компании.



тельности и Закон о налоге на добавленную стоимость внесены поправки, касающиеся расширения сферы применения ГЧП-проектов; разработан законопроект, согласно которому муниципалитеты смогут инвестировать в развитие социальной инфраструктуры около 1,5 млрд евро в год, в том числе в рамках ГЧП.

В Швеции ГЧП работает в рамках Закона о государственных закупках (2016:1145), Закона о закупке концессий (2016:1147) и Правил Европейского союза о ГЧП. При этом практика реализации ГЧП в Швеции несколько отличается от других стран Скандинавии. Здесь приоритетной формой ГЧП стала реализация различных кластерных инициатив в рамках программы Regional Cluster Programme.

Программа Regional Cluster Programme направлена на повышение конкурентоспособности и социально-экономического развития регионов и муниципалитетов Швеции за счет стимулирования и поддержки процессов по созданию кластеров с участием государственных структур и бизнеса на условиях государственно-частного партнерства. В рамках программы осуществляется софинансирование ГЧП-проектов (до 50% стоимости проекта, но не более 180 млн евро). К настоящему времени в Швеции создано 22 кластера, объединяющих около 2400 организаций<sup>12</sup>. Примером такого регионального кластера является Healthcare Technology Alliance в здравоохранении, который поддерживает малые и средние предприятия, а также государственные структуры и организации (Kristoffersson et al., 2020).

Однако в Швеции реализуются и традиционные ГЧП-проекты: например, ГЧП-проект по финансированию, проектированию, строительству и эксплуатации больницы New Karolinska Solna или проект по созданию электронных паспортов и идентификационных карт (eID), реализуемый с 2011 г. шведской полицией и компанией Thales. В последние годы в Швеции были приняты специальные программные документы относительно развития ГЧП, в министерстве финансов было создано подразделение, отвечающее за инфраструктуру, закупки и развитие ГЧП. В 2019 г. специально для финансирования инфраструктурных проектов ГЧП была основана компания Polhem Infra<sup>13</sup>.

Что касается Исландии, то здесь становление ГЧП только начинается, и практика реализации проектов в социальной сфере на условиях государственно-частного партнерства пока незначительна. Министерство транспорта выступило инициатором создания специального законодательства, регулирующего ГЧП в отраслях транспортной инфраструктуры, в здравоохранении, образовании и других сферах социальной инфраструктуры, но данный вопрос будет рассматриваться в правительстве Исландии только в этом, 2020 г.<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Swedish Agency for Economic and Regional Growth. European Cluster Collaboration Platform website. URL: <https://www.clustercollaboration.eu/cluster-networks/s3-cluster-pilot> (дата обращения: 08.10.2020).

<sup>13</sup> Very Patient Capital: A Swedish Infrastructure Fund with No Plans to Exit... At All. Investable Universe website, Jan 07, 2020. URL: <https://investableuniverse.com/2020/01/07/polhem-sweden-infrastructure/> (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>14</sup> Juntunen P. Iceland: Brand new opportunities // Investment and Pensions Europe. Dec, 2019. URL: <https://www.south.is/en/moya/toy/index/service/iceland-promote-iceland-visit-iceland> (дата обращения: 04.05.2020).

Таким образом, развитие ГЧП в европейских арктических странах, начавшееся не так давно, проходит довольно неравномерно, и это естественно, учитывая их национальные особенности и особенности институциональной среды. Однако во всех этих государствах растет востребованность ГЧП (как эффективного способа решения социальных задач) и расширяются области применения механизма государственно-частного партнерства в социальной сфере.

Для регионов и местных сообществ российской Арктики, несомненно, важно изучение опыта реализации социальных ГЧП-проектов в Скандинавии, который показывает, что возможно обеспечить более высокое качество социальных услуг населению без увеличения государственных расходов и замедления экономического роста (что применимо и к территориям с экстремальными условиями).

### **Практика реализации социальных ГЧП-проектов в Скандинавии**

К настоящему времени практика реализации ГЧП-проектов в социальной сфере стран Скандинавии довольно обширна и включает как масштабные, так и небольшие проекты по созданию социальной инфраструктуры, в том числе в удаленных периферийных поселениях. К масштабным проектам можно отнести, например, один из крупнейших ГЧП-проектов Швеции по строительству новой больницы в Сольне; строительство отделения лучевой терапии в больнице Нествед (2013 г., 110 млн евро) и психиатрической больницы в Орхусе (2014 г., 174 млн евро) в Дании; или строительство сети школьных и дошкольных учреждений в финском Эспоо. Примерами не столь масштабных, но успешно реализуемых ГЧП-проектов являются проходящее в настоящее время расширение мощностей 16 больниц в Дании; строительство школ Персбротен (2007 г., 31 млн евро), Хейбротен (2008 г., 23 млн евро), Асак (2011 г., 14 млн евро), Сёрейде (2014 г., 25 млн евро) и др. в Норвегии. В социальной сфере скандинавских стран реализовано и значительное число инновационных ГЧП-проектов, направленных на создание и внедрение новых решений и технологий в здравоохранении, образовании, социальном обслуживании (включая гериатрическую помощь и уход за детьми), позволяющих повысить качество и эффективность услуг отраслей социальной сферы.

Отметим, что российская арктическая практика реализации ГЧП в образовании во многом схожа со скандинавской – в отдельных арктических регионах РФ также реализуются как масштабные ГЧП-проекты (например, строительство шести детских садов и начальной школы на территории Ямало-Ненецкого автономного округа), так и не менее значимые для развития арктических территорий проекты по созданию отдельных объектов системы образования в Ямало-Ненецком АО и арктических районах Республики Саха (см. об этом: Торопушина, 2019).

Ниже рассмотрены три примера реализации ГЧП-проектов в социальной сфере стран Скандинавии, выбранные с учетом наличия информации в открытом доступе и по различным сферам применения – образование, здравоохранение, разработка и внедрение инновационных технологий.

*Кейс 1. Проект New Karolinska Solna, Швеция.*

В начале 2000-х гг. Совет графства Стокгольма провел несколько масштабных исследований по изучению необходимости оказания более качественной медицинской помощи населению и удовлетворения растущих потребностей в услугах здравоохранения в будущем, в том числе необходимости и возможности создания новой университетской больницы. В результате, с целью модернизации существующей больничной службы и реконфигурации медицинских услуг, 10 июня 2008 г. было принято решение о строительстве новой больницы New Karolinska Solna (NKS) в рамках государственно-частного партнерства<sup>15</sup>. В проекте NKS были поставлены следующие цели: интеграция медицинского обслуживания, исследований и образования; привлекательная и гуманная (психологически и физически комфортная) среда как внутри больницы, так и рядом с ней; эффективные процессы и решения, позволяющие непрерывно развиваться; перспектива устойчивого развития.

Первоначальный интерес к конкурсу был довольно высокий – поступило 47 запросов на предварительную квалификационную документацию. Но заявку на тендер подала только одна компания – Swedish Hospital Partners (SHP). Основной причиной низкого уровня конкуренции стало условие передачи риска: ни одна шведская компания не была достаточно уверена в управлении финансовым риском. Другие международные компании отказались от участия из-за чрезвычайно большого масштаба проекта и значительного финансового риска (Romero, 2018).

Проект предусматривал строительство больничных корпусов, исследовательской лаборатории, учреждений образования (проектная площадь строительства NKS составила 330 тыс. м<sup>2</sup>). Всего должно было быть введено около 8 тыс. различных помещений, в том числе 36 операционных, 8 рентгеновских кабинетов, 168 кабинетов для приема пациентов, 714 коек в стационаре и т.д. В июне 2010 г. контракт был присужден проектной компании SHP, а согласованная фиксированная стоимость строительства NKS составила 14,5 млрд шведских крон (около 1,4 млрд евро).

Компания SHP, созданная в апреле 2010 г. для реализации проекта, в равных долях принадлежит шведской компании Skanska Infrastructure Development и британскому инвестиционному фонду Innisfree.

В рамках контракта компания SHP отвечала за проектирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание, а также за финансирование проекта. Под реализацию проекта NKS компания SHP получила финансирование от Европейского инвестиционного банка (698 млн евро), Северного инвестиционного банка (147 млн евро)<sup>16</sup> и ряда коммерческих банков.

<sup>15</sup> Presenting PPP's benefits to Swedish Parliament. Skanska website, Apr 13, 2016. URL: <https://group.skanska.com/media/articles/presenting-ppps-benefits-to-swedish-parliament/> (дата обращения: 13.05.2020).

<sup>16</sup> New Karolinska to become one of the world's most advanced hospitals. NIB website, Oct 20, 2010. URL: [https://www.nib.int/who\\_we\\_are/news\\_and\\_media/articles/217/new\\_karolinska\\_to\\_become\\_one\\_of\\_the\\_world\\_s\\_most\\_advanced\\_hospitals](https://www.nib.int/who_we_are/news_and_media/articles/217/new_karolinska_to_become_one_of_the_world_s_most_advanced_hospitals) (дата обращения: 12.09.2020).

Период концессии по соглашению о ГЧП составляет 30 лет и продлится до 2040 г. Помимо фиксированных затрат на строительство (14,5 млрд шведских крон), соглашение включает в себя эксплуатацию, техническое обслуживание и финансирование, управление объектами и предоставление больничных услуг<sup>17</sup>. В качестве субподрядчиков выступили Skanska Healthcare AB (проектирование и строительство NKS в 2010–2017 гг.) и Coor Service Management AB (эксплуатация и техническое обслуживание больницы). Строительство NKS включало семь этапов и должно было полностью завершиться к марту 2018 г. Фактически первый этап был закончен в 2012 г., последний, опережая график, – в декабре 2017 г. SHP несет ответственность за финансирование проекта, которое включает затраты на жизненный цикл в течение всего срока действия контракта. SHP приняла на себя все риски на этапе строительства, а на этапе эксплуатации – риск в виде потенциальных вычетов из ежемесячного платежа от муниципалитета в случае недостаточной функциональности NKS, низкого качества и доступности услуг.

В соответствии с соглашением о ГЧП было запланировано, что к 2040 г. окружной совет выплатит 52,2 млрд шведских крон (около 5 млрд евро). Однако в процессе реализации проекта муниципалитетом было принято решение о дополнительном расширении нового лечебного корпуса (стоимость новых соглашений составила 1,7 млрд шведских крон). Были и другие инвестиции в строительство, связанные с проектом NKS (2,3 млрд шведских крон): например, ремонт отдельных зданий больницы Каролинского университета. Помимо этого, были добавлены расходы на закупку и установку дополнительного и/или более современного медицинского оборудования. В результате общая сумма к 2040 г. составит почти 61 млрд шведских крон (около 5,8 млрд евро)<sup>18</sup>.

Реализация этого ГЧП-проекта позволила создать не только один из крупнейших объектов здравоохранения в Швеции, но и передовой клинический исследовательский институт, биомедицинский центр мирового уровня, учебное заведение и больницу, деятельность которой максимально соответствует нынешним и будущим запросам населения на качественные медицинские услуги. NKS имеет экологический сертификат LEED Gold, награды Miljöbyggnad Guld, премии Future Healthcare Design и European Healthcare Design Awards 2017. Здания являются энергоэффективными, 99,7% энергии поступает из возобновляемых источников с низким уровнем выбросов CO<sub>2</sub>, а при строительстве были использованы экологически чистые материалы и ресурсы<sup>19</sup>. Таким образом, реализация проекта оказывает положительное влияние как на социальное, а в итоге и экономическое развитие территории, так и на экологическую составляющую.

<sup>17</sup> New Karolinska Solna PPP. European Investment Bank website, Nov 18, 2009. URL: <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20090436> (дата обращения: 13.09.2020).

<sup>18</sup> About the NKS Project. Swedish Hospital Partners website. URL: <https://www.shpartners.se/en/about-the-nks-project/> (дата обращения: 11.09.2020).

<sup>19</sup> New Karolinska Solna Project by White Tengbom Team. Design Curial website, Jun 20, 2019. URL: <http://www.designcurial.com/news/new-karolinska-solna-project-white-tengbom-team-7257435> (дата обращения: 11.09.2020).

## Кейс 2. Проект *Espoo Schools*, Финляндия.

В середине 2010-х гг. в целях реализации инвестиционной программы в сфере образования *Schools in share* города Эспоо, включающей обязательства муниципалитета по оптимизации и модернизации школ, местными властями было принято решение о расширении инфраструктуры сети дошкольного и школьного государственного образования<sup>20</sup>. В 2016 г. было решено построить пять новых школьных комплексов и три детских сада, расширить и реконструировать ряд существующих школ с использованием механизма государственно-частного партнерства. В качестве целей проекта *Espoo Schools* были предусмотрены: улучшение учебной среды путем предоставления безопасных и здоровых условий для учащихся и сотрудников школы; повышение энергоэффективности зданий и улучшение качества воздуха в помещениях; расширение доступа к обучению; повышение качества образования и развитие человеческого и социального капитала<sup>21</sup>.

Осенью 2018 г. город Эспоо организовал тендер, а в октябре 2019 г. было принято решение о присуждении контракта проектной компании *Kumppanuuskoulut Oy*, с которой 09 июня 2020 г. было заключено официальное соглашение. Общая площадь застройки составит около 45 тыс. м<sup>2</sup>: школы в Наурискаски, Куитинмяки, Кило и Похйойс-Тапиола, школьные и молодежные объекты в Перккаа, а также детские сады в Перккаа, Нейккиённиитти и Кило. Строительство новых школьных и дошкольных объектов для 4 000 детей, которое уже началось, будет завершаться поэтапно в период с 2022 по 2024 гг.<sup>22</sup>

Компания *Kumppanuuskoulut Oy*, созданная в октябре 2019 г. для реализации проекта, принадлежит (80%) французской компании *Meridiam Investments II* (специализируется на проектах в области социальной инфраструктуры, энергетики и транспорта) и (20%) крупнейшей строительной компании Финляндии *YIT Suomi Oy*<sup>23</sup>. Общая стоимость проекта *Espoo Schools* составит около 300 млн евро на весь период оказания услуг, из которых почти 235 млн евро – доля *YIT*. Для реализации проекта компания *Kumppanuuskoulut Oy* уже получила заем от Европейского инвестиционного банка (60 млн евро) сроком на 21,5 года. Столь же долгосрочные ссуды предоставляют Северный инвестиционный банк (до 75 млн евро) и *OP Corporate Bank* (до 35 млн евро)<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Childcare and education. Espoo website. URL: [https://www.espoo.fi/en-us/childcare\\_and\\_education](https://www.espoo.fi/en-us/childcare_and_education) (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>21</sup> Espoo Lifecycle PPP Schools. European Investment Bank website, Nov 28, 2016. URL: <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/all/20160217> (дата обращения: 19.09.2020).

<sup>22</sup> European and Nordic support for first Finnish PPP financing for public schools. European Commission website, Jun 09, 2020. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1026](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1026) (дата обращения: 19.09.2020).

<sup>23</sup> Kumppanuuskoulut Oy, owned by YIT and Meridiam, has signed a service agreement on implementing five schools and three daycare centres in Espoo, Finland. YIT website, Jun 09, 2020. URL: <https://www.yitgroup.com/en/news-repository/investor-news/kumppanuuskoulut-oy-owned-by-yit-and-meridiam-has-signed-a-service-agreement-on-implementing-five-schools-and-three-daycare-centres-in-espoo-finland> (дата обращения: 16.09.2020).

<sup>24</sup> European and Nordic support for first Finnish PPP financing for public schools. European Commission website, Jun 09, 2020. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1026](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1026) (дата обращения: 19.09.2020).

Период концессии по соглашению о ГЧП составляет 22 года и продлится до 2042 г. Соглашение включает обязательства Kunttapaikuskoulut Оу по финансированию, планированию, строительству и обслуживанию новых школ и детских садов в течение всего срока действия контракта. В свою очередь, Эспоо в соответствии с соглашением будет платить проектной компании плату за обслуживание в зависимости от уровня удобства использования<sup>25</sup>.

Реализация проекта внесет вклад в формирование человеческого капитала, экономику знаний и, следовательно, в социально-экономическое развитие территории, позволит обеспечить новые потребности в безопасных, функциональных и здоровых школах и детских садах в приоритетных районах с растущим населением. Проекты школ специально разработаны для облегчения использования современных педагогических подходов и информационно-коммуникационных технологий, что окажет положительное влияние на академические результаты и результаты на рынке труда. В проект также включены инвестиции, направленные на применение высоких стандартов энергоэффективности, что принесет дополнительную ценность этому ГЧП-проекту с точки зрения развития местного сообщества<sup>26</sup>.

### *Кейс 3. Проект DiaGenic, Норвегия.*

Рост заболеваемости злокачественными новообразованиями в Норвегии в конце XX в. стал причиной поиска и разработки новых средств ранней диагностики заболеваний. Норвежская фармацевтическая компания DiaGenic ASA (существует с 1998 г.) выступила с инициативой разработки теста для ранней диагностики новообразований на основе уже запатентованного метода идентификации сигнатур экспрессии генов, специфичных для заболеваний, из легкодоступных образцов, таких как кровь. Результатом такой инициативы стал инновационный ГЧП-проект DiaGenic при участии компании DiaGenic ASA<sup>27</sup>, государственного агентства общенационального промышленного развития Innovation Norway и больницы Университета Уллевол.

В 2000 г. был заключен договор на разработку исследований (так называемый контракт OFU, предполагающий обязательное и целенаправленное сотрудничество между частным и государственным секторами). Стоимость проекта в рамках контракта составляла 52 млн норвежских крон (около 6,74 млн евро): две трети финансирования осуществлялось DiaGenic ASA, одну треть финансирования предоставила Innovation Norway, а больница Университета Уллевол внесла свой вклад, покрывая расходы по сбору образцов крови и клинической информации об участвующих в проекте пациентах (Strategic use..., 2011).

<sup>25</sup> YIT and Meridiam chosen by the City of Espoo as the service provider for schools and daycare centres to be built according to a new model. YIT website, Oct 17, 2019. URL: <https://www.yitgroup.com/en/news-repository/press-release/yit-and-meridiam-chosen-by-the-city-of-espoo-as-the-service-provider-for-schools-and-daycare-centres-to-be-built-according-to-a-new-model> (дата обращения: 16.09.2020).

<sup>26</sup> Meridiam successfully achieves financial close of the first social PPP project in Finland. Meridiam website, Jun 09, 2020. URL: <https://www.meridiam.com/en/news/article/meridiam-successfully-achieves-financial-close-of-the-first-social-ppp-project-in-finland> (дата обращения: 19.09.2020).

<sup>27</sup> DiaGenic. Crunchbase website. URL: <https://www.crunchbase.com/organization/diagenic> (дата обращения: 18.09.2020).

В результате реализации ГЧП-проекта был разработан VCtest для ранней диагностики рака груди, позволяющий отличить доброкачественные новообразования от раковых. Все риски по проекту взяла на себя компания DiaGenic ASA, а больница Университета Уллевол дала согласие на использование тестов в случае их результативности при применении. В 2004 г. совместно с норвежской больницей Radium (входящей в больницу Университета Осло) были проведены испытания VCtest с использованием коммерческой платформы микрочипов Agilent<sup>28</sup>. В 2006 г. был создан окончательный прототип продукта, сам проект был официально завершен, а VCtest стал производиться уже в промышленных масштабах и использоваться во многих больницах мира.

VCtest был первым продуктом, выпущенным DiaGenic ASA, и опыт этого ГЧП-проекта был использован компанией для разработки еще одного теста, также посредством реализации ГЧП-проекта<sup>29</sup>. Речь идет о ADtest, позволяющем обнаружить болезнь Альцгеймера на ранней стадии и различить формы деменции (болезнь Альцгеймера и деменцию Паркинсона)<sup>30</sup>. Созданные в результате реализации ГЧП-проектов тесты стали основанием того, что в 2009 г. Исследовательский совет Норвегии номинировал, а более тысячи норвежских бизнес-лидеров признали компанию DiaGenic ASA самой инновационной компанией Норвегии<sup>31</sup>. Основным же результатом реализации ГЧП-проектов по разработке VCtest и ADtest явилось создание инструментария, позволяющего осуществлять раннюю диагностику тех заболеваний, при которых своевременно начатое лечение имеет решающее значение для увеличения продолжительности и качества здоровой жизни.

## Заключение

Партнерство государства и бизнеса – необходимое условие устойчивого социально-экономического развития территорий любого уровня (от глобального до местного) и может осуществляться в различных сферах и формах, одной из которых является ГЧП. Реализуемые первоначально в сфере развития экономической и производственной инфраструктуры (транспорт, энергетика и т.д.), ГЧП-проекты нашли применение и в качестве одного из инструментов реализации социальной политики, направленной на повышение доступности и качества услуг для населения. Привлечение част-

<sup>28</sup> DiaGenic's method for diagnosis of breast cancer works on commercial platform. Bionity website, Mar 07, 2005. URL: <https://www.bionity.com/en/news/44086/diagenic-s-method-for-diagnosis-of-breast-cancer-works-on-commercial-platform.html> (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>29</sup> Stacy J.E. Developing reliable diagnostics through gene expression profiling. The Norwegian American website, Apr 22, 2008. URL: <https://www.norwegianamerican.com/diagenic-and-harvard-medical-school-partner-on-parkinsons/> (дата обращения: 18.09.2020).

<sup>30</sup> DiaGenic awarded research grant of NOK 7.8 million for further development of DiaGenics tests for early detection of Alzheimer's disease. NEL website, May 15, 2012. URL: <https://news.cision.com/nel-asa/r/diagenic-awarded-research-grant-of-nok-7-8-million-for-further-development-of-diagenics-tests-for-ea,c9260452> (дата обращения: 21.09.2020).

<sup>31</sup> DiaGenic årets mest innovative. Bioteknologiselskapet DiaGenic er kåret til årets mest innovative bedrift. Farmatid website, Jan 17, 2014. URL: <https://www.farmatid.no/artikler/diagenic-arets-mest-innovative> (дата обращения: 21.09.2020).

ного сектора в социальную сферу посредством ГЧП позволяет государству расширить возможности социально-экономической политики и имплементировать бизнес-модели в государственный сектор. ГЧП-проекты обладают значительно большей гибкостью и быстрой адаптацией к происходящим социально-экономическим изменениям по сравнению с государственными проектами: бизнесу изначально присуща адаптивность к изменениям внешней среды, в то время как государство всегда более инерционно.

Нашли свое применение ГЧП-проекты и на территориях с экстремальными условиями жизнедеятельности, таких как Арктика. В российской Арктике ГЧП уже широко используется при реализации производственных инфраструктурных проектов, но его применение в социальной сфере проходит только этап становления. Это связано с тем, что реализация социальных ГЧП-проектов в российской Арктике – достаточно сложная проблема. Она обусловлена самими арктическими условиями и становится причиной оттока населения из некоторых регионов, низкого рейтинга привлекательности арктических территорий для коммерческих банков, большей поляризации бизнеса, который делится на крупнейших недропользователей и микропредприятия в сфере услуг. На решение этих проблем ориентированы недавно разработанные и принятые Правительством РФ меры государственной поддержки и система преференций для арктических инвесторов, участвующих в социальных ГЧП-проектах.

Другая часть проблем связана с отсутствием навыков в сфере разработки ГЧП-проектов на муниципальном и региональном уровнях, недостаточным знанием зарубежного опыта использования ГЧП. Вот Анализ и изучение практики стран Скандинавии в формировании и развитии ГЧП в социальной сфере имеет высокую важность и актуальность с точки зрения его возможного применения на арктических территориях России.

Анализ развития ГЧП в арктических странах Европы дает возможность более глубокого понимания этого института. ГЧП-проекты, являющиеся достаточно эффективным способом решения социальных задач, именно в социальной сфере характеризуются как более рискованные и менее прибыльные, чем в других областях. Различные цели, нормы и ожидания делают партнерство между государственным и частным секторами в социальной сфере особенно сложным. Неоднозначно и само отношение к ГЧП. Мы не рассматриваем ГЧП как панацею, определяя этот институт как один из инструментов реализации социальной политики, не замещающий государственное участие в развитии отраслей социальной сферы, а дополняющий его.

Практика реализации ГЧП-проектов в социальной сфере стран Скандинавии довольно обширна и включает как масштабные, так и небольшие проекты по созданию социальной инфраструктуры, в том числе в удаленных периферийных поселениях. Инновационные ГЧП-проекты направлены на создание и внедрение новых решений и технологий, позволяющих повысить качество и доступность услуг отраслей социальной сферы. Их реализация вносит существенный вклад в формирование человеческого капитала, в социально-экономическое развитие территорий. Опыт стран Скандинавии показывает, что возможно обеспечить более высокое качество социаль-



ных услуг населению без увеличения государственных расходов и замедления экономического роста (что применимо и к территориям с экстремальными условиями жизнедеятельности). Этот опыт очень важен для регионов и особенно местных сообществ российской Арктики, так как показывает возможность распространения принципов и направлений ГЧП на развитие социальной сферы этих территорий.

*Авторы выражают благодарность и признательность канд. экон. наук, доценту факультета экономики, менеджмента и бизнес-информатики НИУ ВШЭ-Пермь Шадриной Елене Витальевне за неоценимую помощь в доработке статьи, а также НИУ-ВШЭ за эту инициативу!*

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Башмакова Е.П., Торопушина Е.Е. Социальное предпринимательство как фактор саморазвития территорий российской Арктики // Экономика, предпринимательство и право. – 2019. – Т. 9. – № 4. – С. 481–496. DOI: 10.18334/err.9.4.41415
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2014. – № 9. – С. 41.
3. Дузельбаева Г.Б., Берикболова У.Д., Ким В.В. Государственно-частное партнерство в социальной сфере // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2018. – № 10. – Т. 116. – С. 7.
4. Кириллина В.Н., Ляпин Г.А. Роль государственно-частного партнерства в реализации национальных программ по борьбе с сердечно-сосудистыми заболеваниями: сравнительный анализ // Бизнес. Общество. Власть. – 2019. – № 2. – Т. 32. – С. 85–96.
5. Кузнецов И.В. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства (США, Европа, Канада) // Экономические науки. – 2012. – № 8. – Т. 93. – С. 196–204.
6. Мажарова Л.А., Зенина Г.Д. Государственно-частное партнерство как инструмент развития национальной экономики // Экономика и предпринимательство. – 2018. – № 2. – Т. 91. – С. 459–463.
7. Маслова С.В. Тенденции правового регулирования государственно-частного партнерства на международном и национальном уровнях // Московский журнал международного права. – 2019. – № 3. – С. 114–127. DOI: 10.24833/0869-0049-2019-3-114-127
8. Матраева Л.В., Ерохин С.Г., Беляк А.В., Конов А.А. Государственно-частное партнерство в социальной сфере: мировая практика и перспективы: монография. – Курск: «Университетская книга», 2016.

9. Рагулина Ю.В., Петрова Ю.И., Плахотников А.А., Елесина М.В. Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития. – М.: «Научная библиотека», 2014.
10. Савруков А.Н. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм решения жилищной проблемы // *Финансы и кредит*. – 2012. – № 25. – Т. 505. – С. 54–60.
11. Торопушина Е.Е. Реализация проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере российской Арктики // *Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета*. – 2019. – № 4. – С. 30–42. DOI: 10/34130/2070-4992-2019-4-30-42
12. Торопушина Е.Е. Оценка уровня развития социальной инфраструктуры в регионах Севера и Арктики России // *ЭКО*. – 2016. – № 6. – Т. 504. – С. 99–108.
13. Шадрин Е.В., Виноградов Д.В. Государственно-частное партнерство как форма организации бизнеса // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2012. – № 4. – С. 4–18.
14. Шадрин Е.В., Виноградов Д.В. Законодательство о ГЧП: экономическое обоснование и мировая практика // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2013. – № 4. – С. 166–190.
15. Шохин С.О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения // *Юрист*. – 2018. – № 2. – С. 4–10. DOI: 10.18572/1812-3929-2018-2-4-10
16. Berrone P., Ricart J.E., Duch A.I., Bernardo V., Salvador J., Peña J.P., Planas M.R. EASIER: An Evaluation Model for Public–Private Partnerships Contributing to the Sustainable Development Goals // *Sustainability*. 2019. Vol. 11. No. 8. P. 1–25. DOI: 10.3390/su11082339
17. Bonaccorsi A., Lipparini A. Strategic partnerships in new product development: an Italian case study // *Journal of Product Innovation Management*. 1994. Vol. 11. No. 2. P. 134–145.
18. Casady C.B., Eriksson K., Levitt R.E., Scott W.R. A ‘New Governance’ Approach to PPP: Lessons for the Public Sector. Working paper: 1–40, 2017. URL: <https://gpc.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj8226/f/anewgovernanceapproachtopppts.pdf> (дата обращения: 18.05.2020).
19. Cottarelli C. Public Private Partnerships. What are They? Theory and Practice. Deputy Director, Fiscal Affairs Department, IMF, February 2008. P. 25.
20. Deng Z., Song S., Chen Y. Private participation in infrastructure project and its impact on the project cost // *China Economic Review*. 2016. Vol. 39. P. 63–76.
21. Evaluation of PPP projects financed by the EIB. European Investment Bank, March 2005.
22. Gratias A., Boyd M. Beyond Government: Can the Public Sector Meet the Challenges of Public-Private Partnering? // *Optimum*. 1995. Vol. 26. No. 1. P. 3–14.
23. Gladun E. Sustainable Development of the Russian Arctic: Legal Implications // *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2020. Vol. 12. No. 2. Winter 2019/2020. P. 29–59. URL: DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0013> (дата обращения: 15.11.2020).
24. Greve C. Public-Private Partnerships in Scandinavia // *International Public Management Review*. 2003. Vol. 4. Is. 2. P. 59–69.
25. Hart O. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships // *The Economic Journal*. 2003. Vol. 113. No. 486. P. 69–76. DOI: 10.1111/1468-0297.00119

26. Henriksen H.E. Public-Private Partnerships: A Win-Win for Danish Healthcare and for the Industry // *HealthManagement*. 2019. Vol. 19. No. 6. P. 476–479.
27. Hodge G., Greve C., Biygautane M. Do PPP's Work? What and how have we been learning so far? // *Public Management Review*. 2018. Vol. 20. No. 8. P. 1105–1121. DOI: 10/1080/14719037/2018/1428410
28. Hodge G.A., Greve C. Public Private Partnerships: An International Performance Review // *Public Administration Review*. 2007. Vol. 67. No. 3. P. 545–558. DOI: 10.1111/i.1540-6210.2007.00736.x
29. Hodge G., Greve C. The PPP phenomenon: performance and governance insights. In *Collaborative governance: a new era of public policy in Australia?* Ed. O'Flynn J., Wanna J. The Australian National University, Canberra, ANU E Press, 2018. P. 93–111.
30. Introduction to People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals. United Nations. Economic Commission for Europe, Geneva, 2019.
31. Ioassa E., Spagnolo G., Vellez M. *Contract Design in Public-Private Partnerships*. Washington, The World Bank. 2007.
32. Kristoffersson A., Lindholm A.C., Persson B., Randrup T.B. Experiences with Public-Private Partnerships in Sweden: Balancing Collaboration and Competition. In: Lindholm A., Hansen M. (eds). *Marketization in Local Government*. Palgrave Macmillan, Cham. 2020. P. 241–258. DOI: 10.1007/978-3-030-32478-0\_12
33. Krumm T. *The Politics of Public-Private Partnerships in Western Europe. Comparative Perspectives*. UK-USA. 2016. DOI: 10.4337/9781782549260
34. Murphy T. *Public-Private Partnerships in Canada: Law, Policy and Value for Money*. Canada, LexisNexis. 2019.
35. Osborne S.P. *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. New York, Routledge. 2007.
36. Osei-Kyei R., Chan A.P.C. Review of Studies on the Critical Success Factors for Public Private Partnership (PPP) Projects // *International Journal of Project Management*. 2015. Vol. 33. No. 6. P. 1335–1346. DOI: 10.1016/j.ijproman.2015.02.008
37. PFI: Construction Performance. National Audit Office, London, 2003.
38. Pollitt M. Learning from the UK private finance initiative experience. In: Hodge G., Greve C. (eds). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from international experience*, Edward Elgar, Cheltenham. 2005. P. 207–230.
39. Roehrich J.K., Lewis M.A., George G. Are Public-Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Review // *Social Science and Medicine*. 2014. Vol. 113. P. 110–119. DOI: 10.1016/j.socscimed.2014.03.037
40. Romero M.J. Nya Karolinska Solna (NKS) Hospital. In *History RePPeated: How Public Private Partnerships are filing*. 2018. P. 17–19.
41. Siemiatycki M. *The Theory and Practice of Infrastructure Public-Private Partnerships Revisited: The Case of the Transportation Sector*. Working paper: 1–38, 2010. URL: <http://www.ub.edu/graap/Final%20Papers%20PDF/Siemiatycki%20Matti.pdf> (дата обращения: 12.05.2020).

42. Strategic use of public-private cooperation in the Nordic region. TemaNord. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2011.
43. Toropushina E.E. Public-private partnerships in the social sphere of the arctic territories of the USA and Canada // Corporate Governance and Innovative Economic Development of the North. Bulletin of Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University. 2020. No. 3. P. 50–59. DOI: 10.34130/2070-4992-2020-3-50
44. Whiteside H. Unhealthy political economy of Canadian public-private partnership hospital // Health Sociology Review. 2014. Vol. 20. No. 3. P. 258–268. DOI: 10.5172/hesr.2011.20.3.258
45. Williamson O.E. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. P. 171–195.

---

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE SOCIAL SPHERE OF THE EUROPEAN ARCTIC COUNTRIES

---

### **Ekaterina E. Toropushina**

PhD (in Economics), Associate Professor, Senior Researcher  
at the Department of Social Policy in the North, Luzin Institute  
for Economic Studies – Subdivision of the Federal Research  
Centre «Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences».  
Address: 24A Fersman Str., 184209, Apatity, Russian Federation.  
E-mail: toropushina@iep.kolasc.net.ru

### **Elena P. Bashmakova**

PhD (in Economics), Associate Professor, Leading Researcher  
at the Department of Social Policy in the North, Luzin Institute for Economic.  
Address: 24A Fersman Str., 194209, Apatity, Russian Federation.  
Russia. E-mail: bashmakova@iep.kolasc.net.ru

### Abstract:

The current state of the social sphere in many countries, including Russia, is one of the sensitive issues in their socio-economic development. On the one hand, the population's demands for the availability of quality social services and the expansion of their spectrum are growing, and on the other, states are not always able to satisfy these requirements due to the lack of necessary financial, technological and in-

novative resources. Such situation leads to the necessity of finding ways and instruments that expand the capabilities of states to meet the social needs of the population. One of such instruments is a public-private partnership, which has already established itself in many sectors of the economy, including the social sphere. The aim of the study is to expand knowledge of public-private partnerships in the social sphere of the European Arctic countries and to determine the possibility of using this experience in the Russian Arctic territories. The research involves methods of logic and content analysis, also the case study method is used. The study has proved that in order to solve problems in the social sphere, cooperation between the state and business is an extreme necessity. Social problems are especially acute in territories with extreme living conditions, which include the Russian Arctic. And it is in the Arctic where there are conditions for the development of public-private partnership, since the interests of business and the state coincide in increasing the level of social development of territories. Business needs educated, qualified, healthy labor potential, adapted to the conditions of the Arctic, ensuring an increase in the efficiency of companies' activities, and the state needs conditions that ensure a high quality of life for the population, national interests and sustainable development of the Arctic territories.

**Keywords:** public-private partnerships; social sphere; projects; Arctic; Europe; Scandinavia.

**Citation:** Toropushina, E.E. & Bashmakova, E.P. (2020). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v sotsial'noy sfere arkticheskikh stran Evropy [Public-Private Partnerships in the Social Sphere of the European Arctic Countries]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 167–190 (in Russian).

## REFERENCES

1. Bashmakova, E.P. & Toropushina, E.E. (2019). Sotsial'noye predprinimatel'stvo kak faktor samorazvitiya territoriy rossiyskoy Arktiki [Social Business as a Factor of Self-Development of the Russian Arctic Territories]. *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*, vol. 9, no 4, pp. 481–496. Available at: DOI: 10.18334/epp.9.4.41415 (accessed: 19 November, 2020).
2. Berrone, P., Ricart, J.E., Duch, A.I., Bernardo, V., Salvador, J., Peña, J.P. & Planas, M.R. (2019). EASIER: An Evaluation Model for Public-Private Partnerships Contributing to the Sustainable Development Goals. *Sustainability*, vol. 11, no 8, pp. 1–25. Available at: DOI: 10.3390/su11082339 (accessed: 19 November, 2020).
3. Bonaccorsi, A. & Lipparini, A. (1994). Strategic Partnerships in New Product Development: an Italian Case Study. *Journal of Product Innovation Management*, vol. 11, no 2, pp. 134–145.
4. Casady, C.B., Eriksson, K., Levitt, R.E. & Scott, W.R. (2017). *A 'New Governance' Approach to PPP: Lessons for the Public Sector*. Working paper. Available at: <https://gpc.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj8226/f/aneewgovernanceapproachtopppts.pdf> (accessed 18 May, 2020).
5. Cottarelli, C. (2008). *Public Private Partnerships. What are They? Theory and Practice*. Deputy Director, Fiscal Affairs Department, February 2008, IMF.
6. Deng, Z., Song, S. & Chen, Y. (2016). Private Participation in Infrastructure Project and its Impact on the Project Cost. *China Economic Review*, vol. 39, pp. 63–76.

7. Duzelbaeva, G.B., Berikbolova, U.D. & Kim, V.V. (2018). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v sotsial'noy sfere [Public-Private Partnership in the Social Sphere]. *Management of economic systems: electronic scientific journal*, no 10, vol. 116, p. 7.
8. EIB (2005). *Evaluation of PPP projects financed by the EIB*. European Investment Bank.
9. Gladun, E. (2020). Sustainable Development of the Russian Arctic: Legal Implications. *NISPAce Journal of Public Administration and Policy*, vol. 12, no 2, Winter 2019/2020, pp. 29–59. Available at: DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0013> (accessed: 15 November, 2020).
10. Gratias, A. & Boyd, M. (1995). Beyond Government: Can the Public Sector Meet the Challenges of Public-Private Partnering? *Optimum*, vol. 26, no 1, pp. 3–14.
11. Greve, C. (2003). Public-Private Partnerships in Scandinavia. *International Public Management Review*, vol. 4, no 2, pp. 59–69.
12. Hart, O. (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships. *The Economic Journal*, vol. 113, no. 486, pp. 69–76. Available at: DOI: 10.1111/1468-0297.00119 (accessed: 15 November, 2020).
13. Henriksen, H.E. (2019). Public-Private Partnerships: A Win-Win for Danish Healthcare and for the Industry. *Health Management*, vol. 19, no 6, pp. 476–479.
14. Hodge, G. & Greve, C. (2018). The PPP Phenomenon: Performance and Governance Insights. In: *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* (Ed. O'Flynn J., Wanna J.). Canberra, The Australian National University: ANU E Press, pp. 93–111.
15. Hodge, G., Greve, C. & Biygautane, M. (2018). Do PPPs Work? What and How Have We Been Learning So Far? *Public Management Review*, vol. 20, no 8, pp. 1105–1121. Available at: DOI: 10/1080/14719037/2018/1428410 (accessed: 15 November, 2020).
16. Hodge, G.A. & Greve, C. (2007). Public Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, vol. 67, no 3, pp. 545–558. Available at: DOI: 10.1111/i.1540-6210.2007.00736.x (accessed: 15 November, 2020).
17. Ioassa, E., Spagnolo, G. & Vellez, M. (2007). *Contract Design in Public-Private Partnerships*. Washington: The World Bank.
18. Kirillina, V.N. & Lyapin, G.A. (2019). Rol' gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v realizatsii natsional'nykh programm po bor'be s serdechno-sosudistymi zabolevaniyami: sravnitel'nyy analiz [The Role of Public-Private Partnerships in the Implementation of National Programs to Combat Cardiovascular Diseases: A Comparative Analysis]. *Business, Society, Power*, no 2, no 32, pp. 85–96.
19. Kristoffersson, A., Lindholst, A.C., Persson, B. & Randrup, T.B. (2020). Experiences with Public-Private Partnerships in Sweden: Balancing Collaboration and Competition. In: *Marketization in Local Government* (eds Lindholst A., Hansen M.). Palgrave Macmillan, Cham, pp. 241–258. Available at: DOI: 10.1007/978-3-030-32478-0\_12 (accessed: 15 November, 2020).
20. Krumm, T. (2016). *The Politics of Public-Private Partnerships in Western Europe. Comparative Perspectives*. UK-USA. Available at: DOI: 10.4337/9781782549260 (accessed: 15 November, 2020).
21. Kuznetsov, I.V. (2012). Zarubezhnyy opyt gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (SSHA, Yevropa, Kanada) [Foreign Experience of Public-Private Partnerships (USA, Europe, Canada)]. *Economic sciences*, no 8, vol. 93, pp. 196–204.

22. Maslova, S.V. (2019). Tendentsii pravovogo regulirovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva na mezhdunarodnom i natsional'nom urovnyakh [Trends in the Legal Regulation of Public-Private Partnerships at the International and National Levels]. *Moscow Journal of International Law*, no 3, pp. 114–127. Available at: DOI: 10.24833 / 0869-0049-2019-3-114-127 (accessed: 15 November, 2020).
23. Matraeva, L.V., Erokhin, S.G., Belyak, A.V. & Konov, A.A. (2016). *Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v sotsial'noy sfere: mirovaya praktika i perspektivy* [Public-Private Partnership in the Social Sphere: World Practice and Prospects]. Kursk: University Book.
24. Mazharova, L.A. & Zenina, G.D. (2018). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak instrument razvitiya natsional'noy ekonomiki [Public-Private Partnership as a Tool for Development of the National Economy]. *Economics and Entrepreneurship*, no 2, vol. 91, pp. 459–463.
25. Murphy, T. (2019). *Public-Private Partnerships in Canada: Law, Policy and Value for Money*. Canada: LexisNexis.
26. NAO (2003). *PFI: Construction Performance*. London: National Audit Office.
27. NCM (2011). *Strategic Use of Public-Private Cooperation in the Nordic Region*. TemaNord. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
28. Osborne, S.P. (2007). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. New York: Routledge.
29. Osei-Kyei, R. & Chan, A.P.C. (2015). Review of Studies on the Critical Success Factors for Public Private Partnership (PPP) Projects. *International Journal of Project Management*, vol. 33, no 6, pp. 1335–1346. Available at: DOI: 10.1016/j.ijproman.2015.02.008 (accessed: 15 November, 2020).
30. Pollitt, M. (2005). Learning from the UK Private Finance Initiative Experience. In: *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from international experience* (eds Hodge G., Greve C.). Cheltenham: Edward Elgar, pp. 207–230.
31. Ragulina, Yu.V., Petrova, Yu.I., Plahotnikov, A.A. & Elesina, M.V. (2014). *Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: regional'nyy opyt razvitiya* [Public-Private Partnership: Regional Development Experience]. Moscow: Scientific Library.
32. Roehrich, J.K., Lewis, M.A. & George, G. (2014). Are Public-Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Review. *Social Science and Medicine*, vol. 113, pp. 110–119. Available at: DOI: 10.1016/j.socscimed.2014.03.037 (accessed: 15 November, 2020).
33. Romero, M.J. (2018). Nya Karolinska Solna (NKS) Hospital. In: *History RePPPeated: How Public Private Partnerships are filing*, pp. 17–19.
34. Savrukov, A.N. (2012). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak effektivnyy mekhanizm resheniya zhilishchnoy problemy [Public-Private Partnership as an Effective Mechanism for Solving the Housing Problem]. *Finance and Credit*, no 25, vol. 505, pp. 54–60.
35. Shadrina, E.V. & Vinogradov, D.V. (2012). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo kak forma organizatsii biznesa [Public-Private Partnership as a Form of Business Organization]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 4–18.
36. Shadrina, E.V. & Vinogradov, D.V. (2013). Zakonodatel'stvo o GCHP: ekonomicheskoye obosnovaniye i mirovaya praktika [PPP Legislation: An Economic Justification and International Experience]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 166–190.

37. Shokhin, S.O. (2018). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: problemy pravovogo obespecheniya [Public-Private Partnership: Problems of Legal Support]. *Lawyer*, no 2, pp. 4–10. Available at: DOI: 10.18572 / 1812-3929-2018-2-4-10 (accessed: 15 November, 2020).
38. Siemiatycki, M. (2010). *The Theory and Practice of Infrastructure Public-Private Partnerships Revisited: The Case of the Transportation Sector*. Working paper. Available at: <http://www.ub.edu/graap/Final%20Papers%20PDF/Siemiatycki%20Matti.pdf> (accessed: 12 May, 2020).
39. Toropushina, E.E. (2016). Otsenka urovnya razvitiya sotsial'noy infrastruktury v regionakh Severa i Arktiki Rossii [Estimation of the Social Infrastructure Development in the North and the Arctic of Russia]. *ECO*, no 6, pp. 99–108.
40. Toropushina, E.E. (2019). Realizatsiya proyektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sotsial'noy sfere rossiyskoy Arktiki [Realization of Projects of the Public-private Partnerships in the Social Sphere of the Russian Arctic]. *Corporate Governance and Innovative Economic Development of the North: Bulletin of the Research Center for Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktyvkar State University*, no 4, pp. 30–42. Available at: DOI: 10/34130/2070-4992-2019-4-30-42 (accessed: 15 November, 2020).
41. Toropushina, E.E. (2020). Public-Private Partnerships in the Social Sphere of the Arctic Territories of the USA and Canada. *Corporate Governance and Innovative Economic Development of the North. Bulletin of Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University*, no 3, pp. 50–59. Available at: DOI: 10.34130/2070-4992-2020-3-50 (accessed: 15 November, 2020).
42. UN, ECE (2019). *Introduction to People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals*. United Nations. Geneva: Economic Commission for Europe.
43. Varnavsky, V.G. (2014). Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: voprosy teorii i praktiki [Public-Private Partnership: Theory and Practice]. *World Economy and International Relations*, no 9, pp. 41.
44. Whiteside, H. (2014). Unhealthy Political Economy of Canadian Public-Private Partnership Hospital. *Health Sociology Review*, vol. 20, no 3, pp. 258–268. Available at: DOI: 10.5172/hesr.2011.20.3.258 (accessed: 15 November, 2020).
45. Williamson, O.E. (2002). The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, pp. 171–195.