УДК 330.322.12:330.322.14

Иголкина Людмила Михайловна – канд. техн. наук, доцент кафедры мировой экономики и коммерции ФГБОУ ВПО «Дальневосточный государственный университет путей сообщения»
(г. Хабаровск). E-mail: igolkinalm@mail.ru

L.M. Igolkina

The foreign experience of organization and financing of the state-private partnership

In the article the practice of realization of the state-private partnership abroad is considered, it is shown that the partnership of the state and business starts to play special and increasing role in the branches of industrial infrastructure which are making the basis of the life-support systems of economy and society and traditionally are in the state administration.

Keywords: state-private partnership, financing, partnership forms.

Зарубежный опыт организации и финансирования государственно-частного партнёрства

В статье рассмотрена практика осуществления государственно-частного партнерства за рубежом, в частности показана особая возрастающая роль партнерства государства и бизнеса в таких отраслях производственной инфраструктуры, которые составляют основу систем жизнеобеспечения экономики и общества и традиционно находятся в управлении государства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, отрасли производственной инфраструктуры, финансирование, формы партнерства.

За рубежом государственно-частным партнерством (далее – ГЧП) принято называть очень широкий спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов частного сектора при удовлетворении общественных потребностей. Сферы применения государственно-частного партнерства в развитых зарубежных странах довольно разнообразны. Сотрудничество между партнерами может проходить в рамках различных законодательных структур с многообразием диапазона задач и компетенций. Международная практика образования партнерств показывает, что они могут осуществляться в самых различных отраслях, таких как:

- транспорт – строительство, эксплуатация, обслуживание, внедрение систем управления движением и множество других проектов в различных транспортных отраслях, включая городской транспорт;

- жилищно-коммунальное хозяйство – обслуживание населения; эксплуатация коммунальных сетей (водопровод, канализация); уборка улиц, вывоз и утилизация мусора;
- экология – создание, обслуживание и развитие городских и загородных парков с правом эксплуатации природных ресурсов и получения доходов от организации экологического туризма;
- недвижимость – строительство и эксплуатация общественных зданий и муниципального жилья в обмен на право застройки и участие в коммерческих проектах;
- общественный порядок и безопасность – обеспечение порядка на транспорте и в общественных местах, обслуживаемых частными компаниями; организация и обслуживание парковок;
- телекоммуникации – создание телекоммуникационной инфраструктуры и предоставление услуг потребителям;
- финансовый сектор – привлечение частных страховых и управляющих компаний в сферу обязательного социального страхования и государственного пенсионного обеспечения;
- образование – строительство и оборудование школ и иных учреждений частными компаниями, получающими право застройки и развития прилегающей территории.

Формы, в которых реализуется государственно-частное партнерство, отличаются степенью ответственности, которую государство или частный сектор берут на себя по эксплуатации и техническому обслуживанию, капитальным вложениям и текущему финансированию, коммерческому риску, а также тем, кому принадлежат активы, и длительностью сотрудничества. Основными формами партнерств являются следующие контракты: на обслуживание, управление, строительство, эксплуатацию, передачу (СЭП и их разновидности); договоры об аренде; концессии.

На практике в зарубежных странах часто используются комбинации перечисленных форм. Мировыми лидерами в области частно-государственного партнерства признаны США и Великобритания, Франция и Германия.

Первый опыт ЧГП в Великобритании был получен в 1981 г. в связи с перестройкой лондонских доков на основе новой дерегулированной и рыночно ориентированной политики планирования. В 1992 г. с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества была основана «Частная финансовая инициатива» (private financing initiative, PFI), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, когда фактически частный бизнес сам осуществлял их строительство за счет собственных средств [1].

Компенсация расходов частного инвестора в этом случае осуществляется либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. При частной финансовой инициативе в большинстве случаев инвестор привлекается к эксплуатации объекта и организации его деятельности вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой

инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и даже тюрьмы [2].

В Великобритании стоимость объектов частной финансовой инициативы, которая является там основной формой ГЧП, в течение последних 10 лет составила 24 млрд. евро. Ежегодно заключаются до 80 новых соглашений. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17% экономии для бюджета страны [3].

В 1997 г. процедуры PFI были изменены, и на свет появились новые критерии правительственной поддержки проектов частно-государственных партнерств. Далее последовала целая серия более-менее успешно начатых проектов ЧГП, в числе которых, кроме вышеупомянутых, стоит отметить создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, строительство школ в Бриджпорте и Дорсете, домов престарелых в Суррее, здания полиции в Илкестоне и северного кольца Бирмингема, а также железнодорожной сети Кройдона и т. д.

Франция обладает прочными традициями государственно-частного партнерства, включающими в себя деятельность «Сообществ смешанной экономики» (SEM) и предоставление концессий. Законодательные основы SEM восходят к 1966 и 1983 гг. Характерным для SEM является то, что государственный сектор и местные власти, согласно законодательству, должны иметь большую долю в составе его активов, тем самым играя превалирующую роль в управлении ими.

С использованием механизма ГЧП были завершены такие серьезные проекты, как: строительство евротоннеля, соединяющего Англию и Францию под проливом Ла-Манш; прокладка отдельных веток лондонского метро и т. д. Эйфелева башня в Париже – тоже результат работы механизма ГЧП. Однако случались и неудачи: достаточно вспомнить историю со строительством здания шотландского парламента. Стоимость здания для народных избранников постоянно росла, что, в итоге, вызвало проблемы с финансированием и привело к провалу проекта в целом.

Примеры неэффективных проектов ГЧП вследствие просчетов со стороны государства нередки. Примером тому Чехия, где происходила реализация проблемного инфраструктурного проекта. Заметим, что привлечение частных инвестиций в этой стране осуществляется по британской модели частной финансовой инициативы (PFI).

Чешский опыт свидетельствует о потенциальной опасности рисков и проблем, с которыми сталкивается недостаточно опытный и плохо подготовившийся партнер. Для сооружения отрезка стратегически важного автобана D47, протяженностью в 80 км, зарубежный частный разработчик предложил, на первый взгляд, привлекательный проект и получил подряд практически без конкурса. Команда государственного партнера, не имея достаточного опыта ГЧП, не смогла адекватно оценить намерения частного подрядчика, который, как показала практика, не очень-то и стремился реализовать проект. Предложенная им структура финансирования, в конечном счете, сводилась к перекладыванию всех рисков на государство. В

итоге, чешское правительство вынуждено было расторгнуть проект и выплатить значительную неустойку [5].

В США кооперация властей и частников особенно широко распространена и приветствуется на муниципальном уровне. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству (National Council for Public-Private Partnership), в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т. д.) средний город использует коммерческие фирмы при исполнении 23 видов. Например, чтобы сделать современные технологии доступными малым перерабатывающим предприятиям страны и тем самым повысить их конкурентоспособность, Конгресс США в 1988 году принял решение выделять в бюджете специальные федеральные ассигнования на содержание в каждом штате центров МЕР (Партнерство для распространения промышленных технологий). Многие штаты к этим суммам добавили деньги из своих бюджетов. Сегодня сторонники этой программы считают, что она служит образцом ГЧП в инновационной сфере не только в самих США, но и за их пределами.

Расчеты показывают, что, помимо социально-экономических преимуществ, которые были получены благодаря государственной поддержке МЕР, каждый вложенный в программу доллар генерирует для бюджета США четыре доллара дополнительных налоговых поступлений.

В конце 80-х гг. прошлого века в штате Луизиана серьезно озаботились (в связи с активностью развития нефтегазовых разработок) состоянием экосистемы прибрежной зоны и акватории в районе Мексиканского залива. Была подготовлена и принята Конгрессом в качестве закона специальная программа, которая четко определяла участие в ней (в том числе финансовое) федеральных и штатных органов, а также частных организаций и лиц и которая действует до сих пор.

В Канаде правильно подобранные формы государственно-частного партнерства способствуют стимулированию рынка электронной коммерции и развитию широкополосного доступа в Интернет [3].

В Германии идея частно-государственного партнерства была очень рано принята в проектах кооперативного строительства. Первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX столетия. В контексте сотрудничества между некоммерческими компаниями и государственным сектором такие компании вынуждены были налагать некоторые ограничения на собственный бизнес и политику получения прибыли. В обмен на это государство предоставляло им налоговые льготы.

Государственно-частному партнерству в Германии, начиная со второй половины 80-х гг. прошлого столетия, отводится ведущая роль. Этот процесс начался с крупных проектов восстановления и перестройки городской инфраструктуры в Северной Рейн-Вестфалии, при этом, были сделаны необходимые изменения в структурной политике, и выявлены недостатки государственного финансирования.

В контексте новой тогда региональной структурной политики в начале 90-х гг. XX в. были созданы агентства развития, объединяющие государственных партнеров (например, местные власти) и частных игроков (землевладельцы, торговые ассоциации и т. д.). В качестве своего высшего приоритета агентствами была запланирована первоочередная задача – восстановить заброшенные земли.

Удачной моделью эффективного сочетания интересов публичного и частного партнерства признан проект по реконструкции крупнейшего аэропорта Германии во Франкфурте-на-Майне. Проект предполагал предварительную стадию приватизации – эмиссию акций, 29% которых были проданы на фондовой бирже (аналог «народных» IPO). Держателями остальных акций стали земля Гессен (32,1%), город Франкфурт (20,5%) и государство (18,4%). Сформированное таким образом АО «Фрапорт» намеренно сохранило контроль публичных инвесторов, при этом, предприятие является «частным» акционером других германских аэропортов, т. е. «частная» сторона партнерств в них представлена структурой с преимущественно государственным участием [5].

В последние годы в Западной Европе наблюдается устойчивая тенденция роста числа проектов ГЧП как в количественном, так и стоимостном выражении, причем, объем новых проектов значительно опережает рост вводимых. Так, в 2004 г. было закончено проектов ГЧП на сумму 5 млрд. евро, а в 2006 г. – на 17 млрд. евро. В это же время было проведено конкурсов по проектам ГЧП на 22 млрд. евро. Наибольшее число проектов реализуется в Испании, Франции, Италии, Греции, Ирландии, Австрии [6], приведем их основные направления и процентное соотношение при реализации:

– строительство дорог (мостов), туннелей − 60% ;

– железнодорожное строительство и строительство легкого железнодорожного транспорта − 22%;

– оборона − 4%;

– здравоохранение − 4%;

– аэропорты − 4%;

– водоснабжение и переработка мусора − 2%;

– образование − 2%.

Реализация проектов позволила практически во всех западноевропейских странах создать крупные компании-концессионеры, капитализация которых в млрд. евро составила:

– Bouygues – 19,3;

– Brisa – 5,6;

– FCC – 5,2;

– Macquarie – 5,43;

– Hochtief – 4,97.

Для укрепления хозяйственных, территориальных и социальных связей между отдельными частями единого экономического пространства в ЕС широко применяется ГЧП.

В ряде восточно-европейских стран в конце 1990-х – начале 2000-х гг. в связи с подготовкой к вступлению в ЕС в отраслях транспортной инфраструктуры и в городском хозяйстве стали активно использоваться механизмы ГЧП. Проекты по привлечению частных инвестиций в расширение сети автомагистралей, модернизацию портов и аэропортов реализуются на основе структурного содействия со стороны ЕС, причем, конкретный опыт оказался неоднозначным: наряду с успешными, имелись и случаи проблемных, не всегда удачных решений.

Пример эффективного проекта ГЧП – расширение и модернизация международного аэропорта в Варшаве. Более 85% пассажиров международных авиарейсов предпочтение отдавали именно варшавскому аэропорту, а это требовало в относительно короткие сроки обеспечить увеличение пассажирского и грузового оборота аэропорта почти вдвое. Без привлечения частного капитала и ноу-хау реализовать такой проект было бы невозможно. По результатам открытого европейского конкурса в качестве частного партнера проекта выступила германская фирма «Хохтиф АГ», разработавшая специальную модель финансирования ГЧП для аэропортов стран Центральной и Восточной Европы. Был сформирован консорциум (генеральный подрядчик – «Хохтиф эйрпорт ГмБХ), в который на правах партнеров вошли малые и средние предприятия Польши и Германии. Частное финансирование обеспечивал консорциум банков, возглавляемый АО «Ситибанк». Получателем кредитов и государственным партнером проекта выступило агентство «Польские аэропорты PPL». Стоимость проекта составила 153,4 млн. евро; до 80% от его финансирования (по модели cash-flow) пришлись на частную сторону. Государственная польская авиакомпания «LOT» была включена в частное кредитное соглашение об обеспечении гарантий и в соглашение об использовании аэропорта. Успешному завершению работ способствовало то, что далее генеральный подрядчик принял участие в проектах реконструкции на принципах ГЧП аэропортов гг. Дюссельдорфа, Гамбурга и Сиднея.

В развивающихся странах и странах с переходной экономикой (в период 1990 – 2001 гг.) в инфраструктурных отраслях между органами публичной власти и частным бизнесом были заключены примерно 2,5 тыс. партнерских соглашений, которые включали инвестиционные обязательства на сумму 750 млрд. долл. Необходимо заметить, что до 1997 г. наблюдался постоянный рост частных инвестиций в инфраструктурные проекты, однако, после финансового кризиса (1998 г.) произошло их сокращение. В частности, в регионах Европы и Центральной Азии в 2001 г. имело место резкое падение частных инвестиций в инфраструктуру – до 6,5 млрд. долл., это в 3,5 раза меньше уровня предыдущего года и в 2,5 раза – уровня 1997 г. [7].

Среди факторов, определивших столь заметное падение объема инвестиционных обязательств со стороны частного сектора, следует указать возросший уровень рисков и низкую платежеспособность конечных потребителей в странах с невысокими доходами населения. Действительно, передача ответственности от государства к частному сектору сопровождается

передачей соответствующих рисков – от коммерческих до инвестиционных. И если риски покажутся частному оператору (а точнее, – стоящему за ними инвестору) «неприемлемыми», то он предпочтет отказаться от деятельности, с которой они связаны, так как премия за риск (в виде требуемой доходности на вложенный каптал) закладывается в цену, рост которой ограничен социально-политическими факторами. В Обзоре, подготовленном ОЭСР и Всемирным банком в 2002 г., было показано, что некоторые международные компании-операторы, управляющие объектами водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), были опрошены на предмет оценки ими степени рисков, связанных с участием в инвестиционных проектах в ВКХ в различных странах Содружества независимых государств (СНГ) и Центральной Европы, ключевыми факторами риска они считают низкие тарифы на водоснабжение, риск разрыва договорных отношений, макроэкономические риски и риск политического вмешательства [7].

В развивающихся странах при помощи ГЧП в 1990-е гг., по данным Мирового банка, были осуществлены 600 транспортных проектов общей стоимостью 125 млрд. долл.

Насколько эффективной может быть политика государства в этом направлении показывает опыт Китая. В 1996 г. Правительством КНР была утверждена Программа по строительству национальной магистральной системы скоростных автодорог, на первом этапе которой (1996 – 2003 гг.) планировалось построить 17 тыс. км, на втором (2004 – 2010 гг.) – 18 тыс. км, а к 2020 году общая протяженность НМССД достигнет 70 тыс. км, при этом, будут соединены все крупные города с населением более 200 тыс. жителей. Приоритет был отдан строительству провинциальных дорог (130 тыс. км), примыкающих и строящихся одновременно с НМССД в целях уменьшения периода окупаемости вложенных в нее инвестиций [3].

В результате, к концу 2002 года в Китае были построены 25 тысяч км скоростных магистралей, а среднегодовой прирост дорожной сети достиг 7%. Основой для привлечения иностранного капитала является гибкое налоговое регулирование. Так, в Китае предприятия с долей иностранного капитала свыше 25% в первые 5 лет своей деятельности освобождены от уплаты налога на прибыль, а в последующие 5 лет платят его в размере 7,5% (вместо обычной ставки в 33%) [3].

Таким образом, за рубежом частный капитал привлекается государством в инфраструктуру не путем приватизации, а в рамках концепции государственно-частного партнерства. Государство передает бизнесу право владения и пользования своей собственностью, административно-хозяйственные, управленческие функции, но оставляет за собой право распоряжения. ГЧП как форма привлечения бизнеса в сферу государственной собственности используется в отношении всех объектов, принадлежащих государству. Но особую и возрастающую роль ГЧП начинает играть в таких отраслях производственной инфраструктуры, которые составляют основу систем жизнеобеспечения экономики и общества и традиционно находятся в управлении государства, также как:

электроэнергетика, железнодорожный транспорт, автодорожное хозяйство, магистральная транспортировка нефти, газа и т. д. [8].

Как видим, государственно-частное партнерство представляет собой взаимодействие государства и бизнеса при решении общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях. Наиболее показательный опыт партнерства государства и бизнеса наработан в Западной Европе, в которой число проектов с каждым годом увеличивается.

Литература и источники:

1. Санникова, Т. Фундаментальная предпосылка – можно ли вести бизнес с этим государством? [Электронный ресурс] / Т. Санникова // Opec.ru – экспертный канал «открытая экономика». URL : http://old-opec.hse.ru/point_doc.asp?d_no=56613.

2. Скидельский, Р. Возможно ли партнерство государства и частного бизнеса в России? [Электронный ресурс] / Р. Скидельский // Opec.ru – экспертный канал «открытая экономика». URL : http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=46747.

3. Ефимова, Л. И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт : доклад на семинаре «Государственно-частное партнерство: новые тенденции развития транспортной инфраструктуры» [Электронный ресурс] / Л. И. Ефимова // Вестник Евроазиатского транспортного союза. – 2003. – № 3(10. – URL : http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php.

4. Амунц, Д. М. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов : справочник руководителя учреждения культуры / Д. М. Амунц. – 2005. – № 12. – С. 16 – 24.

5. Дерябина, М. А Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. А. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61 – 107.

6. Международный опыт [Электронный ресурс] // Управляющая компания «Лидер». URL: http://www.leader-invest.ru/ruinternational

7. Мартусевич, Р. А. Ограничения на участие частного сектора в управлении коммунальной инфраструктурой: уроки из зарубежного опыта / Р. А. Мартусевич // Студенческий семинар профессора Е.Г. Ясина: сб. докладов. – М.: Изд. дом ГУ-ВЭШ, 2004. – С. 23.

8. Варнавский, В. Г. Риски частных инвестиций в производственную инфраструктуру России / В. Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 5. – С. 74 – 82.