

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Z. Ivanova

Annotation

The article describes the experience of public-private partnerships in foreign countries in the transition economies based on exploitation of natural resources to an innovative model. The main directions of scientific research of public-private partnership. Examined the risks of infrastructure projects using public-private partnership.

Keywords: public-private partnerships, research and risk

Иванова Злата Алексеевна

Аспирант, Академия

Социально-Экономического Развития

Аннотация

В статье рассмотрен опыт развития частно-государственного партнерства в зарубежных странах в условиях перехода экономики от основанной на эксплуатации природных ресурсах к инновационной модели. Определены основные направления научных исследований развития государственно-частного партнерства. Рассмотрены риски проектов развития инфраструктуры при использовании государственно-частного партнерства.

Ключевые слова:

частно-государственное партнерство, научные исследования, риски.

Основным источником финансирования инвестиций в рамках ГЧП является бюджет или собственный капитал частного бизнеса. При этом для обеспечения основных потребностей в государственных инвестициях в разных странах выбираются различные подходы. Например, в Великобритании обеспокоенность тем, что сравнительно низкий на протяжении ряда лет уровень государственных инвестиций может неблагоприятно отразиться на экономических показателях в долгосрочной перспективе, привела в середине 1990-х годов к принятию так называемого "золотого правила", которое позволяет привлекать заемные средства для финансирования инфраструктурных и других капитальных проектов. Это было возможно благодаря незначительному государственному долгу страны, ориентации на достижение экономической эффективности государственных расходов и высокому уровню прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Принятое одновременно с этим "правило о коэффициенте задолженности" устанавливает предельную сумму заимствования, не допускающую образование экономически неприемлемого государственного долга. Хотя с точки зрения оптимальной налогово-бюджетной политики полезность таких простых правил представляется сомнительной, для многих развивающихся стран даже такая возможность недоступна.

В частности, страны с высокими уровнями государственного долга и страны, подверженные макроэкономическим потрясениям, должны компенсировать рост государственных инвестиций соразмерным увеличением государственных сбережений за счет мобилизации дополнительных доходов, например путем повышения налогов или пересмотра приоритетности статей расходов бюджет-

та [1].

В настоящее время мировыми лидерами в области государственно-частного партнерства, как отмечают многие отечественные и зарубежные исследователи, являются США, Великобритания, Франция и Германия. Так, в Великобритании в 1992 году 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 [2].

В 1997 году процедуры PFI были изменены, и на свет появились новые критерии правительственной поддержки проектов частно-государственных партнерств. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей 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.

На этой основе был реализован целый ряд проектов, среди которых создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, строительство школ в Бриджпорте и Дорсете, домов престарелых в Суррее, здания полиции в Илкестоне, северного кольца Бирмингема и железнодорожной сети Кройдона и т.д. В Великобритании ежегодно заключается до 80 новых соглашений о партнерстве. По данным британского правительст-

ва, такие проекты обеспечивают 17 % экономии для бюджета страны.

В Великобритании термин PFI (Private Finance Initiative – частная финансовая инициатива) относится к частному финансированию на реализацию государственных инфраструктурных и прочих общественных проектов. Капитальные вложения, осуществляемые частным сектором, основываются на заключении контракта между местными или центральными органами управления. Например, по концессионной схеме реализован самый крупный в мире транспортно-инфраструктурный проект – строительство и эксплуатация тоннеля через пролив Ла-Манш, потребовавший 15 млрд долл. инвестиций.

Однако формы реализации ГЧП во многом определяются степенью открытости государства для прямых инвестиций и зависят от готовности предоставлять различные активы (земля и инфраструктура) инвесторам или национальным компаниям.

Несмотря на достаточно широкую практику применения ГЧП в экономике страны, тем не менее, в британской практике до сих пор типового соглашения ГЧП не существует, кроме стандартных позиций, таких как уровень обязательств государственного и частного сектора, право собственности на активы, распределение рисков, продолжительность во времени, источники финансирования и др. Это вносит определённые трудности в разработку новых проектов, так как требуют формирования новых договоров с разными позициями, что не совсем подходит для частного бизнеса, так как социально-значимые проекты всегда содержат и будут содержать в себе различные группы рисков: технические, финансовые, операционные, рыночные и, наконец, коммерческие.

Многими исследователями отмечается, что в англо-американской литературе конца 1980-х–начала 1990-х годов наметилось несколько направлений исследования частного-государственного партнерства как на национальном, так и на международном уровне [3].



Первое направление, главным образом, направлено на исследование организационной природы партнерства, составляющих его элементов в структуре партнерства, а также ресурсного обеспечения партнерства и его институциональной парадигмы.

Второе направление в основном сосредоточено на анализе опыта частно-государственного партнерства в США и Великобритании. Анализ эмпирического материала позволил выявить значимость развития контрактных отношений для укрепления частно-государственного партнерства, определить проблемы, возникающие при развитии трастовых отношений.

В третьем направлении рассматриваются место, роль и перспектива правительственных структур, органов власти в частно-государственном партнерстве, выделяются приоритеты государственных структур в организации частно-государственного партнерства, важность внутренних взаимосвязей между членами партнерства в политическом, экономическом и социальном контекстах.

Исследования четвертого направления посвящены социально-экономическому развитию территорий с использованием различных форм частно-государственного партнерства для обеспечения населения соответствующих территорий социальными услугами и общественными благами.

Сфера исследований пятого направления ограничивается систематизацией опыта создания частно-государственного партнерства в различных странах мира – это и развитые страны Европы, США, Австралия, Великобритания, Канада, и развивающиеся страны, и постсоциалистические страны Восточной Европы.

При этом следует отметить, что анализ теоретических моделей частно-государственного партнерства и механизма их запуска в процессе функционирования различен в каждой стране, имеет явно выраженные национальные особенности и организационно-правовые формы. Различаются модели частно-государственного партнерства по составу, структуре участников, а также по внутриорганизационным отношениям, складывающимся в соответствующей модели партнерства.

Опыт разных стран показывает, что экономическая инфраструктура (например, транспорт) обычно является более очевидным кандидатом для ГЧП, чем социальная инфраструктура (например, здравоохранение и образование) по трем основным причинам [4]. Во-первых, обособленные проекты, направленные на ликвидацию явных узких мест в инфраструктуре, такой как автомобильные и железные дороги, порты и энергетика, скорее всего, будут иметь высокие экономические нормы прибыли, а, следовательно, будут привлекательны для частного сектора. Во-вторых, сборы за пользование часто более осуществимы и целесообразны в проектах развития эконо-

мической инфраструктуры. В-третьих, в случае проектов развития экономической инфраструктуры обычно существует более развитый рынок, способный сочетать строительство с предоставлением смежных услуг (например, строительство с эксплуатацией и содержанием платной дороги), чем в случае проектов развития социальной инфраструктуры. С учетом этих соображений более активное использование ГЧП в области дорожной инфраструктуры (в том числе в ряде стран, включенных в пилотное исследование,) не вызывает удивления.

Как правило, ГЧП позволяют органам государственного управления избежать расходов на инфраструктуру или отсрочить такие расходы, не отказываясь при этом от связанных с ними выгод. Это может быть особенно привлекательным для органов государственного управления, у которых ограничены текущие возможности расходования средств, тогда как их способность принимать обязательства по будущим расходам почти не ограничена. Поэтому ГЧП не только позволяют ослабить бюджетные ограничения, препятствующие инвестициям в инфраструктуру, но также могут использоваться и для того, чтобы обойти меры по контролю за расходами и чтобы вывести государственные инвестиции за рамки бюджета и снять долг с баланса органов государственного управления. В таких обстоятельствах на органы государственного управления может ложиться основной риск, связанный с ГЧП, и они могут сталкиваться с потенциально крупными бюджетными издержками в средне- и долгосрочной перспективе [5].

И все же хорошо структурированные и надлежащим образом реализуемые ГЧП сулят повышение эффективности при строительстве объектов инфраструктуры и предоставлении услуг инфраструктуры, а значит, также снижают затраты государства на обеспечение доступности этих услуг.

Каким образом органы государственного управления могут обеспечить эффективность ГЧП в предоставлении высококачественных услуг инфраструктуры? Тремя основными факторами этого являются:

- 1) *нормативно-правовая база, регулирующая деятельность ГЧП,*
- 2) *порядок отбора и реализации ГЧП, а также роль министерства финансов в этом процессе,*
- 3) *договорные обязательства, на которых основана деятельность ГЧП и которые непосредственно определяют фискальный риск, принимаемый государством.*

Кроме того, целью органов государственного управления должен быть прозрачный бюджетный учет и полное раскрытие всех фискальных рисков.

Целевые исследования указывают на важность надежной нормативно правовой базы, охватывающей все аспекты процесса ГЧП. Впрочем, в силу очень разных

правовых традиций основы регулирования ГЧП значительно различаются в разных странах. Например, в странах с системой общего права специальные законы о ГЧП могут отсутствовать, в результате чего все условия должны быть включены в текст самих договоров. Однако это может существенно увеличить затраты на заключение договоров.

Сравнительный успех программы концессий в Чили можно в значительной мере объяснить тем фактом, что она опиралась на комплексный закон о концессиях. В Бразилии недавно был принят закон о ГЧП, хотя некоторые разновидности ГЧП уже частично подлежали действию законодательства о концессиях и закупках, а также требованиям в отношении прозрачности, содержащимся в законе о бюджетной ответственности. В Перу признаются, что повторная попытка запустить программу концессий должна сопровождаться укреплением малоэффективной нормативно-правовой базы [6].

Процесс отбора и реализации ГЧП в целом, решение об учреждении ГЧП должны быть хорошо обоснованными. Это может достигаться в рамках двухэтапного процесса [7]. На первом этапе на основании эффективных процедур инвестиционного планирования и экспертизы проектов (например, с использованием анализа затрат и выгод) принимается решение о целесообразности конкретного проекта. Важным аспектом этого первого этапа является ранжирование всех проектов, исходя из их нормы прибыли (экономической или общественной), и принятие решения о том, какие из них приемлемы с точки зрения бюджета и какие должны быть реализованы.

На втором этапе выносится решение о том, следует ли обеспечивать реализацию целесообразного проекта традиционным способом или как ГЧП. Для этого можно воспользоваться компаратором государственного сектора (КГС), в котором указывается стоимость предоставления государством товаров и услуг, с тем, чтобы определить, обеспечивает ли наилучшая заявка частного секто-



ра на договор о ГЧП более высокую экономическую эффективность для государства.

Если принимается решение в пользу ГЧП, важно, чтобы процесс подготовки проекта по-прежнему был направлен на достижение экономической эффективности и обеспечение приемлемости с точки зрения бюджета. Оптимальным способом для этого является "ступенчатый процесс", осуществляемый под надзором Министерства финансов, который предполагает, что Министерство финансов должно одобрять конкретные стадии подготовительного цикла (такие как планирование, проведение тендера, подача заявок и подписание договора) для перехода к следующей стадии выполнения проекта.

Проекты развития инфраструктуры обычно сопряжены с целым рядом различных рисков, включая, например, риски, связанные с получением всех необходимых для строительства разрешений (такие как риски, связанные с вероятным воздействием проекта на окружающую среду), задержки в строительстве, перерасход средств, доступность и качество услуг, неопределенность относительно необходимости проекта в средне- и долгосрочной перспективе, а также изменение стоимости активов. Эти

основные риски присутствуют и в случае ГЧП.

Различие между ГЧП и проектами, обеспечиваемыми традиционным способом, заключается в том, что ГЧП позволяют органам государственного управления делить с частным сектором значительно больше рисков. В то же время неправильно структурированное ГЧП может подвергнуть государство гораздо большему риску в связи с долгосрочными договорными условиями, сопряженными с созданием ГЧП.

Согласно основному принципу распределения рисков, каждый риск должна нести сторона, способная наиболее эффективно управлять им [8]. Поэтому риски, связанные со строительством и эксплуатацией, обычно должен нести частный сектор, тогда как государство должно нести риски, которые оно в состоянии контролировать и наиболее очевидными из которых являются политические риски и риски нормативно-правового регулирования. Существуют также риски, на которые органы государственного управления могут влиять, но которые они не обязательно должны принимать на себя – например, риски изменения спроса, валютные риски и риски остаточной стоимости.

ЛИТЕРАТУРА

1. Emerging Lessons in Private Provision of Infrastructure Services in Rural Areas: Water and Electricity Services in Gabon', September 2002, report produced by Environmental Resources Management, London, for the World Bank/PPIAF.
2. Carlo Cottarelli. Public Private Partnerships. What are They? Theory and Practice. Deputy Director, Fiscal Affairs Department, IMF February 2008. P. 25.
3. Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations / M.B. Gerrard // Finance & Development. 2001. Vol. 38. Mb 3.
4. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Мир перемен. 2004. № 2.
5. Дерябина М.А. Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства / М.А. Дерябина. Институт экономики РАН. – М., 2006.
6. Ефимова Л. И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт: докл. на семинаре "Государственно-частное партнерство: новые концепции развития транспортной инфраструктуры". 15 апр. 2003 г., г. Москва.
7. Public-Private Partnerships: Theory and Practice in international Perspective / ed. by S.-P. Osborne. London, 2000. P. 116.
8. Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. о- Режим доступа: <http://wbase.duma.gov.ru>.

© З.А. Иванова, (z_ivanova@ya.ru), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики».

XVIII Международная выставка-конгресс

**ВЫСОКИЕ ТЕХНОЛОГИИ.
ИННОВАЦИИ. ИНВЕСТИЦИИ
(HI-TECH'2012)**

13–15 марта, Санкт-Петербург

