

Михеев О. Л.

*кандидат экономических наук,
депутат ГД РФ (фракция «Справедливая Россия»)*

Частно-государственное партнерство за рубежом

Аннотация. В статье анализируются некоторые аспекты мировой популярности механизма ЧГП.

Ключевые слова: *частно-государственное партнерство, частное финансирование, инвестиции, инновации, естественные монополии.*

The summary. *In article it is analyzed some aspects of world popularity of mechanism CHGP.*

Keywords: *the private-state partnership, private financing, investments, the innovations, natural monopolies.*

Формирование приоритетов передачи частному сектору государственной собственности в управление и во временное пользование взаимосвязано с развитием институциональных основ контрактных отношений между государством и частным сектором, в т. ч. с развитием контрактной системы, предполагающей, с одной стороны, разработку общих законодательных актов и унифицированных контрактов, а с другой стороны, достаточную экономическую и правовую свободу государственных хозяйственных органов при заключении контрактов. Передача частным предпринимателям части функций управления государственной собственностью приводит к снижению прямого участия государства в экономике при одновременном расширении регулирующих, контрольных полномочий государства в целях обеспечения эффективного использования государственной собственности в системе рыночных отношений.

Некоторые показатели всемирной популярности механизма ЧГП удивляют своей масштабностью. Вот лишь несколько фактов из недавнего доклада компании «Делойт»¹.

В Великобритании за год начинаются или завершаются около 100 проектов ЧГП. При этом проекты с частным финансированием составляют 10–13% всех британских инвестиций в инфраструктуру. В Индии

¹ Deloitte. Государственно-частные партнерства: обзор мировой практики. 2008. Сентябрь. С. 4.

75% (\$35,5 млрд.) инвестиций в строительство и реконструкцию автомагистралей поступает по линии ЧГП. В Британской Колумбии (Канада) 20% всей новой инфраструктуры разработано, построено и управляется частным сектором. В некоторых странах Европы объем ЧГП за год удваивается, утраивается и даже учетверяется.

В 1990-е гг. в десятках стран (Китай, Индонезия, Малайзия, Сингапур, Индия, Коста-Рика, Чили, Бразилия, Аргентина, Мексика, Польша, Венгрия, страны ЕС) были приняты законы, сделавшие возможным ЧГП в сфере естественных монополий. В Канаде и Австралии концепция партнерства государства и частного сектора включена в правительственные программы.

Рассмотрим развитие проектов ЧГП в отдельных регионах ².

ЧГП получило в Западной Европе широкое распространение. История ЧГП на уровне *Евросоюза* была достаточно динамична — вот лишь некоторые ее вехи. 30 апреля 2004 г. Комиссией Евросоюза была принята т.н. Зеленая книга «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям». В марте 2005 г. Совет Европы официально рекомендовал европейским странам активнее использовать его механизмы для инфраструктурных преобразований. 5 февраля 2008 г. Комиссия обнародовала сообщение по толкованию вопросов применения правовых норм Евросоюза по публичным заказам и концессиям для институционализированных ЧГП. Наконец, 16 сентября 2008 г. ЕИБ и Комиссия учредили Европейский центр компетентности по ЧГП (ЕРЕС — European PPP Expertise Centre).

В Евросоюзе в период 2001–2006 гг. лидерами в области ЧГП стали Италия (6,5 млрд евро), Испания (2,5 млрд евро) и Франция (2,0 млрд евро). Крупные проекты реализованы в Бельгии (туннель за 1.3 млрд евро) и Голландии (железная дорога за 1.2 млрд евро). Отметились в списке крупнейших проектов ЧГП также Австрия, Польша, Греция, Болгария, Финляндия ³. Большинство крупнейших проектов связано с

² При этом мы сознательно опускаем ряд вопросов, безусловно, имеющих отношение к теме, однако образцово изложенных в предшествующем труде В. Г. Варнавского (цит. соч., Гл. 6, С. 121–139) и отсылаем читателя к нему; в частности, это касается расчетов дефицита инвестиций в развитие инфраструктуры по регионам, а также общего описания развития программ ЧГП в США. Аналогично по анализу американского и европейского опыта институционализации ЧГП в сфере передовых инновационных технологий см. работу А. К. Казанцева и Д. А. Рубальтера (цит. соч., С. 25–45).

³ Торгпредство России в Великобритании. Информация по инвестиционной политике Великобритании, включая частно-государственное партнерство (актуализация). Октябрь. 2007.

транспортной инфраструктурой (строительство платных скоростных дорог, железнодорожных мостов и туннелей, каналов).

В прошлом веке одной из крупнейших концессий в мире со 100%-ным частным финансированием считался туннель под проливом Ла-Манш (1986 год, заказчики — правительства Великобритании и Франции, концессионер — англо-французский консорциум Eurotunnel Group). Кредиторы — 250 банков — инвестировали в строительство 9 млрд ф. ст. Срок концессии составил 99 лет. А в этом веке крупнейшей долгосрочной инфраструктурной программой ЧГП в Европе стала программа создания трансъевропейских сетей транспорта, телекоммуникаций и энергетических объектов (Trans-European Networks — Transport, Telecommunications and Energy Infrastructures — TENs): она рассчитана на 20 лет, до 2020 г., ее общая инвестиционная емкость — по различным оценкам, от 400 до 600 млрд евро ⁴.

Другие примеры трансграничных проектов ЧГП в ЕС — строительство участка высокоскоростной железной дороги Перпиньян — Фигейрас по модели ВОТ (контракт подписан на срок 2004 — 2053 гг., участвуют Франция, Испания и Всемирный банк, общая стоимость проекта 1.1 млрд евро) и строительство высокоскоростной железной дороги Амстердам — Бельгия (участвует ЕИБ, общая стоимость проекта 4.5 млрд евро, в т.ч. стоимость части ЧГП 1.32 млрд евро).

В Великобритании с 1992 г. применяется т.н. частно-финансовая инициатива (ЧФИ) — одна из форм ЧГП, совмещение программы госзакупок и внешнего подряда с частным сектором на предоставление общественных услуг. Механизм ЧФИ действует на основании внутренних директив правительства, в отсутствие нормативно-правовых актов в данной области. Общую координацию работ по ЧГП осуществляют организация Partnerships UK (контролируется казначейством) и отраслевые центры ЧГП в отраслевых министерствах и регионах.

Согласно исследованию Ассоциации международных финансовых услуг (Лондон), Великобритания является мировым лидером по развитию ЧГП, где, например, за 1987—2006 гг. было подписано 835 проектов по привлечению инвестиций по схеме ЧФИ на общую сумму 61,7 млрд. ф. ст. ⁵

⁴ При этом сумма дотаций от ЕС за счет фонда трансъевропейской транспортной сети на 2007—2013 годы составит около 8 млрд евро.

⁵ По другим оценкам, к марту 2008 г. в Великобритании в рамках программ ЧФИ было подписано 625 проектов на общую сумму 58,7 млрд ф.ст. (HM Treasury: Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value. March. 2008. P. 6.)

За последние 20 лет в Великобритании было заключено 15 контрактов в сфере ЧФИ стоимостью каждый свыше 400 млн. ф.ст., 8 из этих контрактов относятся к транспортной инфраструктуре. Крупнейшие контракты были связаны со строительством туннеля под Ламаншем (1996, 4.2 млрд ф.ст.) и лондонским метрополитеном (2002, 16.2 млрд ф.ст.). Средняя стоимость контракта составила в 2006 г. 156 млн ф.ст.

В целом ЧФИ дают 10–15% инвестиций в сектор общественных услуг Великобритании. Крупнейшие участники программ ЧФИ в Великобритании — министерства транспорта, здравоохранения, обороны, образования и правительство Шотландии⁶. С 2003 г. транспортные проекты начинают уступать по стоимостным показателям проектам в области здравоохранения и обороны. С 2007 г. здравоохранение стало лидером по числу заключенных контрактов в сфере ЧФИ, 30% из них — возведение госпиталей. Проекты в области обороны — это, главным образом, развитие военно-учебной инфраструктуры, средств связи и жилья для военнослужащих. Большинство проектов в сфере образования предусматривают возведение либо реконструкцию школ. По линии МВД проекты затрагивают содержание тюрем и инфраструктуры органов полиции, Министерства окружающей среды — уборку территорий от мусора. Много проектов по схемам ЧФИ реализуется и в регионах Великобритании.

В *Скандинавии* проекты ЧГП реализуются на всех трёх уровнях власти (центральное правительство, региональные администрации, местные власти).

Норвегия с 2000 г. осуществляет крупные проекты ЧГП в сфере строительства дорог.

В Дании правительство инициировало программу ЧГП в виде т.н. «контрактов развития», где госкомпания предоставляла финансовые или трудовые ресурсы, а частная компания вела администрирование проектов. Среди реализованных по этой схеме проектов — обучающая система в области морской навигационной системы и новый тип «экологичного» детского сада. Дания также реализовала ряд крупных инфраструктурных проектов по моделям ВООТ и ВОТ.

На региональном уровне в скандинавских странах было реализовано ограниченное число проектов. Наибольшее число реализуемых проектов в сфере ЧГП приходится на местные власти, поскольку последние ответственны за наибольшее число оказываемых прямых услуг насе-

⁶ Экспертами отмечается изменение структуры британского рынка ЧГП: переход от крупных централизованных проектов на региональный и муниципальный уровни, упор на комплексные инвестиционные программы (а не на отдельные объекты в разных секторах), разработка обширного методологического инструментария.

нию: начальное и среднее общее образование, здравоохранение, заботу о детях, местную медицинскую помощь, уборку общественных зданий, утилизацию мусора, оказание социальных услуг.

Число инициированных местными администрациями в Скандинавии проектов в сфере ЧГП исчисляется сотнями. Одно из исследований назвало ЧГП в Швеции «агентами нововведений»⁷ для местных округов. В Дании порядка 10% проектов оказывавшихся государством услуг было передано в частные руки, в Швеции — 15%, в Норвегии — значительно меньше⁸.

Во Франции богатые традиции кооперации государства и частных лиц (начиная с XIX в.) обусловили раннее появление концепции концессии и разработка её организационно-правовой формы.

В 1980-х гг. началось использование ЧГП в сфере социальной инфраструктуры. Изначально ЧГП предназначались для удовлетворения нужд центрального правительства, сейчас 75% проектов реализуются на местном уровне. Регулирование ЧГП имеет отраслевой характер (особые регламенты по ЧГП имеют министерства юстиции, здравоохранения, обороны). Основные сферы применения ЧГП — автодороги, ЖКХ, энергетика, в последние годы добавились строительство и капитальный ремонт общественных зданий: больницы, полицейских участков, судов и тюрем.

В 2004 г. был принят общий закон, посвящённый «соглашениям о партнёрстве», а через год была создана экспертная группа по ЧГП при министерстве финансов (МАРРР).

Имеется любопытное исследование практики применения ЧГП в городском планировании по 4 городам Франции (Лилль, Нант, Севр, Пуатье). ЧГП выглядит как удобный способ финансирования городских проектов при поддержке частных девелоперов, обладающих опытом коммерциализации проектов, финансовыми ресурсами и оперативностью⁹.

⁷ Collin Sven-E. Motives for Public-Private Partnerships and Factors for their Persistence — An Inductive Analysis of Four Swedish Cases//Paper for the Fourth International Conference on Public-Private Partnerships. — Sheffield, UK, 1998.

⁸ Русинович М. Государственно-частное партнёрство в странах Скандинавии. // Государственно-частное партнёрство в условиях кризиса. Материалы научно-практической конференции. М.: ИЭ РАН, 2009. С. 298—304.

⁹ Процесс переговоров между двумя участниками партнерства в этом случае включает как экономические аспекты (показатели доходности и сроки окупаемости проекта и т.п.), так и социальные (недопущение сползания городских властей в спекулятивную девелоперскую активность и образования депрессивных кварталов наряду с усиленно застраиваемыми, отказа от публичности городского планирования). Примененные

В Германии до 4% публичных инвестиций происходит в форме ЧГП. Руководство процессом внедрения ЧГП до поры до времени было сосредоточено в нескольких органах: в «рабочей группе Федерального канцлера», «Руководящем комитете по вопросам ЧГП», в рабочем комитете федерации и земель и Федеральном министерстве финансов. Была создана федеративная структурная сеть компетентности по ЧГП, а осенью 2005 г. вступил в силу Закон об ускорении внедрения ЧГП. Коалиционный договор 2005 г. в качестве одной из первоочередных задач государства упоминает «укрепление ЧГП». В 2006 г. конференция министров финансов федеральных земель приняла Единую инструкцию по анализу эффективности ЧГП. Наконец, в 2008 г. 10 федеральных земель, 82 муниципалитета и 33 других госзаказчика одобрили нормативно-правовые акты по работе консалтингового общества «Partnerschaften Deutschland», взявшего на себя координацию проектов ЧГП в масштабах страны¹⁰ (см. раздел 4.4).

По состоянию на сентябрь 2008 г. 102 реализованных проекта ЧГП надземного строительства объемом 2.98 млрд евро в отраслевом сегменте представляли: 40% — образование, 26% — спорт и культуру, 8% — административные цели, по 3% — пенитенциарную систему и здравоохранение. В объекты на стадии реализации было уже инвестировано 2.26 млрд евро и предполагалось инвестировать еще 5.37 млрд евро. В качестве дополнительных сфер приложения ЧГП в Германии стоит выделить здравоохранение и культурно-спортивную сферу (предполагаемый объем инвестиций в уже начатые проекты в обеих этих областях превышает 1 млрд. евро), парковки и логистические центры, а также федеральные сооружения (казармы, военные городки).

В *центральной Европе* ЧГП рассматриваются как средство реализации инфраструктурных проектов вовремя и в соответствии с бюджетом, а также как способ привлечения иностранных инвестиций.

Первые проекты в рамках ЧГП появились в Центральной и Восточной Европе в начале 1990-х гг., и сейчас они охватывают следующие сферы:

Албания: модернизация Тиранского аэропорта;

во Франции решения включали как публичные слушания, предварявшие заключения контракта ЧГП, так и защиту муниципальными властями своего плана развития города, предусматривавшего реализацию проектов ЧГП. (Verpraet G. Partnership in France: from the mixed economy to the partnership economy. Dynamics inside the multilevel governance. — Paper presented at the EURA Conference Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government. Turin. 18–20 April, 2002.)

¹⁰ PPP Task Force, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Болгария: главным образом, транспорт, концессии в области водоснабжения и вывоза отходов в Софии;

Венгрия: общежития, спортивные сооружения, железные дороги, автомагистрали, тюремную службу, отходы, сточные воды и проекты городского строительства;

Латвия: строительство Южного Моста в Риге вызвало скандал из-за непрерывно растущего объема расходов;

Польша: постройка участка автострады А2 и участка «Гданьск-Торун» автострады А1, ряд других проектов в сфере железнодорожного и автодорожного строительства;

Румыния: Бухарестские сооружения водоочистки и канализации переданы в концессию, несколько проектов в сфере строительства дорог и здравоохранения находятся в стадии проведения тендеров;

Сербия: расторгнут контракт ЧГП при строительстве магистрали Хоргоз-Позега, белградские проекты ЧГП в сфере канализации и водоснабжения находятся в стадии разработки;

Словакия: передача в концессию некоторых участков автострады D1;

Чехия: главным образом, сектор дорожного строительства;

Хорватия: автомагистрали, постройка станции водоочистки в Загребе.

Проекты ЧГП, разумеется, активно развиваются не только в Европе.

Правительство *Индии* последовательно либерализует промполитику, поощряя ЧГП. Реализуются долгосрочные госпрограммы по развитию целого ряда отраслей. Создаются СЭЗ в таких сферах, как сельское хозяйство, текстильная промышленность, нефтехимия, ИТ, пищевпром ¹¹.

Право вести разведку, разработку месторождений, промышленную добычу и реализацию нефти и природного газа получили (наряду с госкорпорациями ONGC и OIL, на условиях СРП) частные индийские и иностранные корпорации (RIL, BritishGas, Газпром и др.). Правительство Индии на концессионной конкурсной основе реализует программу по добыче метана из угольных пластов, запасы которого оцениваются в 1 трлн. куб. м.

В 2006 г. правительство Индии приняло 10-летний план развития автопрома общей инвестиционной емкостью 40 млрд. долл. Меры по стимулированию экспорта включают создание специальных парков для развития экспорта автомобильных комплектующих. В рамках развития инф-

¹¹ Здесь и далее мы используем материалы по Индии, собранные в: Министерство экономического развития РФ. Обзор экономики и внешнеэкономических связей Индии в 2009/10 финансовом году. www.rus-ind.ru/economic/2010/

раструктуры к 2015 г. будут построены три крупных морских портовых терминала для экспорта автомобилей в гг. Мумбаи, Ченнаи и Калькутта.

Развивается сеть специальных зон сельхозэкспорта (AgriExportZone)— их более 60. Резидентам зон разрешен беспошлинный импорт сельхозтехники, предусмотрены специальные схемы финансирования и т. д.

Индия развивает сеть специальных парков, где сосредоточены предприятия пищевой промышленности (MegaFoodParks). В настоящее время функционирует 15 таких парков. Планируется довести их число до 40.

С 2006 г. ведется работа по развитию аэроузлов Нью-Дели и Мумбаи (обслуживают более 60% всех международных пассажирских авиаперевозок) для повышения их пропускной способности до 37 и 40 млн. пассажиров в год, соответственно. В проектах также модернизация аэропортов Калькутты, Ченнаи и ещё 35 региональных. В 2008 г. введены в эксплуатацию новые аэропорты в гг. Бангалор и Хайдерабад. Продолжилась реализации проектов строительства аэропортов в Панаджи, Нави Мумбаи, Каннуре, Ладховале и Пакионге. В 2005 г. были разрешены прямые иноинвестиции в этот сектор в размере до 74% (по особому разрешению Правительства Индии — до 100%). Владельцами аэропортов теперь, наряду с правительством и госпредприятиями, могут быть частные компании, физлица и СП. Однако управление воздушным движением и обеспечение безопасности полетов, таможенные функции, охрана территорий комплексов по-прежнему ведется Управлением аэропортов Индии.

Министерство наземного транспорта совместно с Ассоциацией индийских портов реализует одобренную Правительством Индии долгосрочную программу по реконструкции и модернизации основных портов страны. Для привлечения частных компаний в строительство и эксплуатацию второстепенных портов им дано право самостоятельно устанавливать ставки и тарифы на погрузочно-разгрузочные работы, сервисное обслуживание судов, брать в концессии сроком до 30 лет (особо крупным инвесторам — до 50 лет) порты и портовые сооружения. До конца 2012 г. запланирована реализация 276 проектов развития портовой инфраструктуры с объемом инвестиций в 12,4 млрд. долл. США.

В Индии инноваторов поддерживают через множество правительственных и общественных программ — это созданный в 1996 году правительством Индии Совет по технологическому развитию (TDB), Программа развития и демонстрации технологий (TDDP), Программа поддержки отечественных технологий (HGTP), Программы поддержки инноваторов (TePP), Индийский Фонд развития технологий (TDF),

Индийская ассоциация венчурного инвестирования (IVCA), Национальный венчурный фонд ПО и ИТ (SIBDI), Фонд развития мелких и средних предприятий (SME Growth Fund) и др. В результате годовой объём прямых венчурных инвестиций в Индии, по нашим оценкам, в несколько десятков раз превышает аналогичный показатель по России.

Действуют весьма схожие с российскими ФЦП Программа «Инициативы по развитию технологий в Индии в новом тысячелетии» (уже финансируется 42 проекта на сумму 750 млн. долл.) и целевая программа развития биомедицинских технологий¹².

Сеть технопарков в Индии начала формироваться ещё в 1984 году. Только госагентство по созданию научно-технологических парков и поддержке науки и технологий (STEP) уже создало более 30 парков. Их резидентам даны серьёзные налоговые и таможенные льготы; поощряются их связи с вузами и иноинвестиции; в их распоряжении развитая инфраструктура — недорогие офисные помещения, дешёвый широкополосный Интернет. Крупнейший индийский технопарк в Керале, учреждённый 18 лет назад администрацией штата, обслуживает 110 компаний, в которых работают 15 000 человек, бизнес-инкубатор и два университета, один из них готовит программистов, а другой — менеджеров.

Как мы видим, правительство Индии осознанно инвестирует в создание национальной системы частно-государственного партнёрства.

Итак, слагаемыми успеха во всех рассмотренных нами примерах становления институтов ЧГП на национальном и региональном уровне становились такие факторы, как: наличие комплексной госполитики развития ЧГП; наличие множества государственных, смешанных и негосударственных институтов поддержки ЧГП, включая программы финансового содействия; использование механизмов трансграничных ЧГП в инфраструктурных проектах; устранение правовых барьеров и выработка унифицированных правил взаимодействия в рамках проектов ЧГП; стандартизация подходов к выбору проектов и оценке их эффективности; определение приоритета социальных потребностей.

¹² Именно в связи с ней в конце 2008 г. Россия предлагала Индии рассмотреть проект создания производства фармсубстанций 3-го и 4-го поколения на основе ЧГП в свободной экономической зоне Индии, со льготами по налогам и таможенным пошлинам в течение 10 лет. Финансирование российской доли участия (55%) происходило бы в счет погашения задолженности со стороны Индии, а оставшиеся 45% могли бы составить частные инвестиции индийской стороны.