

Зарубежный опыт государственно-частного партнерства (США, Европа, Канада)

© 2012 И.В. Кузнецов
Казанский федеральный университет
E-mail: zeldner@inecon.ru

Излагается зарубежный опыт развития государственно-частного партнерства в странах Европы, Азии и Америки.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), зарубежный опыт.

В мировой практике механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП) используются для привлечения частных компаний с целью долгосрочного финансирования и управления общественной инфраструктурой по широкой гамме ГЧП-объектов. Выбор первоочередного направления реализации ГЧП-проекта зависит от уровня социально-экономического развития и приоритетности задач конкретной страны или региона. Разнообразие видов, форм и сфер использования ГЧП превращают их в универсальный механизм решения различного рода долгосрочных задач в широком диапазоне сфер деятельности - от реализации исключительно социальных и инфраструктурных проектов общегосударственного значения до разработки и адаптации особо перспективных технологий для новых точек роста там, где сосредоточены значительный научный потенциал и человеческий капитал¹.

Развитие ГЧП в мире можно разделить на три стадии. Многие государства все еще находятся на первой стадии развития ГЧП, включая разработку стандартов и законодательной базы для ГЧП. Участники, находящиеся на этих этапах, стремительно пытаются создавать ГЧП без глубокого понимания, как их реализовывать, тем самым подвергая себя и своих партнеров риску повторения ошибок, которые проходили на ранней стадии развития ГЧП в других странах.

Во избежание подобных ошибок страны, находящиеся в начале развития ГЧП, могут использовать опыт, накопленный странами, уже прошедшими этот путь: Великобританией в области строительства школ, больниц и военной инфраструктуры; Австралией и Ирландией в области дорожного строительства, Нидерландами в области строительства муниципального жилья (рис. 1)².

В настоящее время на третьей ступени ГЧП находятся лишь Великобритания, Австралия. Ирландия же только вступает на третью ступень развития ГЧП. На второй стадии - большинство развитых европейских стран (Франция, Испа-

ния, Италия, Греция, Германия), США, Канада, Япония и Новая Зеландия. На начальном, первом этапе развития рынка ГЧП находятся страны Восточной Европы, Латинской Америки, а также страны СНГ, включая и Россию³.

Как видно, ГЧП с различным успехом развивается во многих странах мира. Наибольшего распространения эта концепция достигает в странах с развитой рыночной экономикой и с устоявшимися традициями взаимодействия государства и частного сектора. Однако, несмотря на сходство многих позиций, в организации ГЧП в разных странах отмечаются и определенные различия. Так, в англо-саксонском мире при выборе частного партнера проводится три отдельных конкурса: на проектирование, на строительство, на управление. Во Франции, напротив, существует единый конкурс на все виды работ или услуг. Практика применения ГЧП в ряде западноевропейских стран показывает, что данный механизм используется там, где государство и бизнес имеют взаимодополняющие интересы, но при этом не в состоянии действовать самостоятельно и независимо друг от друга⁴.

С. Балашов, исследуя практику зарубежных проектов ГЧП, отмечает, что в различных странах существуют свои отраслевые приоритеты: "Так, по данным аналитиков, в США такой отраслью являются автодороги (32 из 36 проектов), в Великобритании - здравоохранение (123 из 352 проектов) и образование (113 из 352 проектов), в Германии - образование (24 из 56 проектов), в Италии, Канаде, Франции - здравоохранение"⁵.

В последние годы в некоторых странах появились проекты партнерства в сферах, прежде считавшихся исключительной прерогативой государства. Например, в США, Германии и Великобритании внедряются схемы ГЧП, позволяющие совместить преимущества государственного планирования и частной заинтересованности в выполнении национальных проектов в области космической разведки. К примеру, Национальное агентство геопространственной разведки США

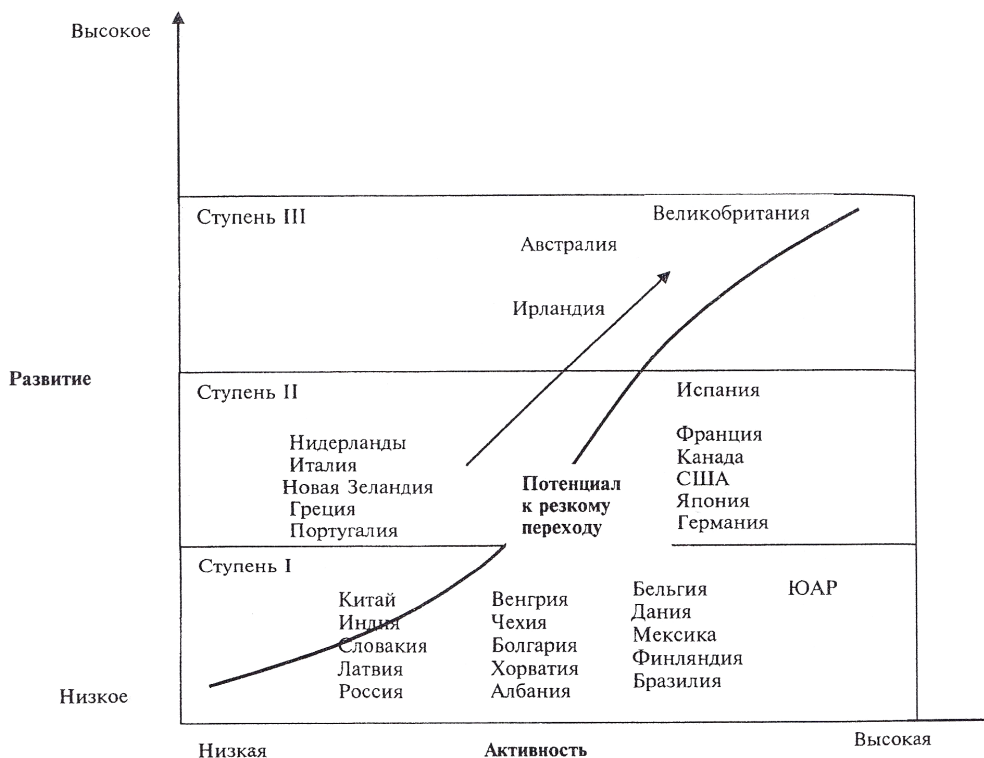


Рис. 1. Кривая развития ГЧП:

Ступень I

- Разработка стандартов и законодательства в области ГЧП
- Создание государственного органа по реализации ГЧП
- Разработка структуры соглашений ГЧП
- Создание системы взаимодействия
- Построение открытого рынка для участников ГЧП
- Использование опыта других стран

Ступень II

- Создание департаментов ГЧП в министерствах
- Разработка новых концессионных моделей
- Расширение рынка ГЧП
- Стимулирование новых источников финансирования
- Использование ГЧП для развития сектора услуг
- Увеличение количества проектов ГЧП

Ступень III

- Совершенствование моделей ГЧП
- Совершенствование системы расчетов рисков
- Увеличение жизненного цикла проектов ГЧП
- Привлечение пенсионных и паевых фондов для участия в ГЧП
- Совершенствование системы государственного участия в ГЧП
- Совершенствование системы подготовки кадров для работы в системе ГЧП

(NGA) заключило два контракта NextView с компаниями DigitalGlobe (дата заключения - сентябрь 2003 г.) и GeoEye (дата заключения - сентябрь 2004 г.), соответственно, на 530 и 500 млн. долл. для повышения качества разрешения поступающих из космоса снимков. В соответствии с контрактами эти компании разработали и в 2006-2007 гг. запустили спутники двойного назначения WorldView и OrbView-5 с аппаратурой для съемки Земли с пространственным разрешением 0,45 м.

Росту интереса к механизму ГЧП в странах Европы в 1990-е гг. во многом способствовали, с одной стороны, ускорение экономического роста, с другой - усиление интеграционных процессов среди европейских стран и образование Европейского союза (ЕС). И то и другое требовало ускоренного развития инфраструктуры: как создания новых, так и модернизации старых инфраструктурных сетей. Все это, в свою очередь, требовало огромных финансовых затрат.

Хорошим примером является ситуация, сложившаяся с новыми членами ЕС: странами Центральной Европы и Балтии (Чехией, Эстонией, Венгрией, Латвией, Литвой, Польшей, Словенией и Словакией - странами EU8). После вступления в ЕС эти страны должны были решить сложную проблему: сократить существующий дисбаланс по качеству и доступности государственных услуг одновременно с поддержанием финансовой стабильности. В начале своего перехода к рыночной экономике они, как и другие страны данного региона, унаследовали обширные инфраструктурные сети, которые находились в очень плохом состоянии и негативно влияли на их экономику.

По оценкам берлинского института по экономическим исследованиям DIW, общая стоимость инвестиций (государственных и частных) в указанные страны с начала 1990-х по 2005 г. составила 100 млрд. евро. При этом суммарные инвестиционные потребности стран EU8, включая Болгарию и Румынию, составляли около 500 млрд. евро. Эта сумма примерно соответствовала 5 % годового ВВП стран EU8 за 2003 г., включая Болгарию и Румынию. При том предполагалось, что инвестиции будут осуществляться более 15 лет.

В разных странах развитие ГЧП происходит различными темпами: если в Великобритании, Франции, Германии и Испании данный рынок уже достаточно сформирован, то другие страны еще только начали развивать такого рода программы. В то же время многие страны ЕС не обладают значительным опытом в применении ГЧП, а некоторые не имеют его вообще.

Если же говорить о динамике развития проектов ГЧП в ЕС, то объемы таких соглашений неуклонно росли вплоть до 2007 г. (рис. 2). Од-

нако последовавший вслед за этим мировой кризис значительно сбавил активность взаимодействия частного сектора с госструктурами. Впрочем, уже результаты 2010 г. явно продемонстрировали готовность европейских ГЧП к восстановлению докризисных объемов в краткосрочном периоде до максимальных показателей 2007 г. - 29,6 млрд. евро, а в дальнейшем - и превысить их (см. рис. 2)⁶.

По количеству соглашений ГЧП бесспорным лидером является Великобритания, на экономику которой по итогам 2010 г. приходится 44 сделки из 112 проектов в ГЧП в целом по ЕС. С 1990 по 2009 г. доля Великобритании в общеевропейском количестве проектов в ГЧП составила 67,1 %, а по их стоимости - 52,5 %. Следующие результаты по численности и стоимости соглашений ГЧП в общем объеме ЕС за аналогичный период продемонстрировала Испания - 10,1 % и 11,4 %, соответственно. На третьей позиции Франция - 5,4 % и 5,3 %. Если же говорить о показателях 2010 г., то во Франции было реализовано 19 проектов в рамках ГЧП (рис. 3, 4)⁷.

По объему и количеству подписанных контрактов рынок Великобритании превышает все прочие рынки Европы: в течение 2001-2008 гг. в Великобритании было подписано 536 проектов на сумму 60 млрд. фунт., исключая очень большие контракты, связанные со строительством туннеля под Ламаншем и лондонским метрополитеном, по сравнению с 215 проектами на сумму 37 млрд. фунт. в остальных странах Европы.

Отдельно стоит отметить перераспределение отраслевых приоритетов в европейских проектах ГЧП за последнее время (рис. 5). По итогам 2010 г. лидером по количеству соглашений ГЧП в ЕС является сфера образования (34 %), ощутимо опережающая традиционную для ГЧП транспор-

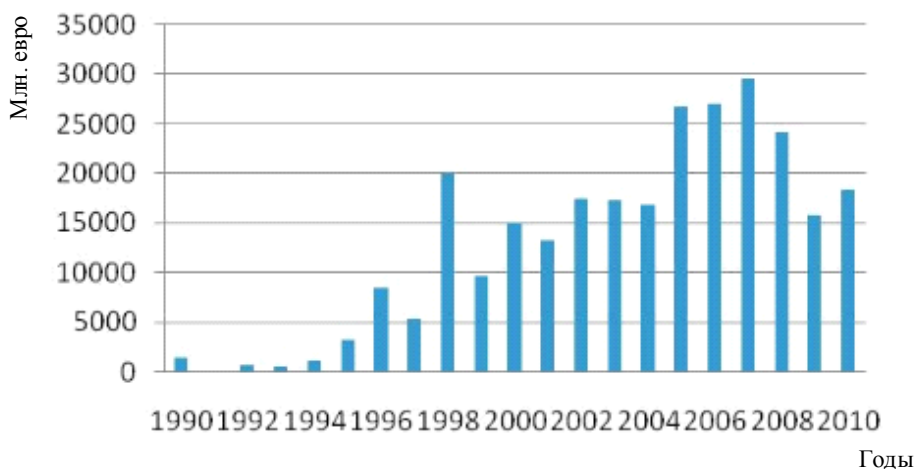


Рис. 2. Динамика объемов ГЧП-соглашений в ЕС (1990-2010)

Источник: EIB.

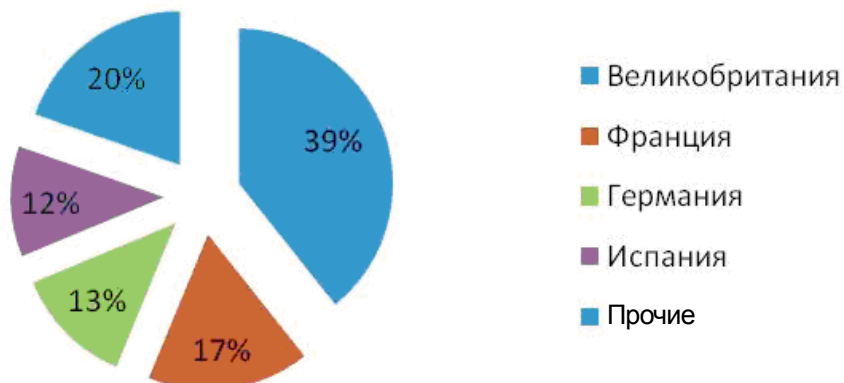


Рис. 3. Количество соглашений ГЧП в Европе в 2011 г. (по странам)

Источник: EIB.

Динамика привлечения инвестиций по схеме ЧФП в Великобритании



Контракты ГЧП в Европе (без Великобритании)

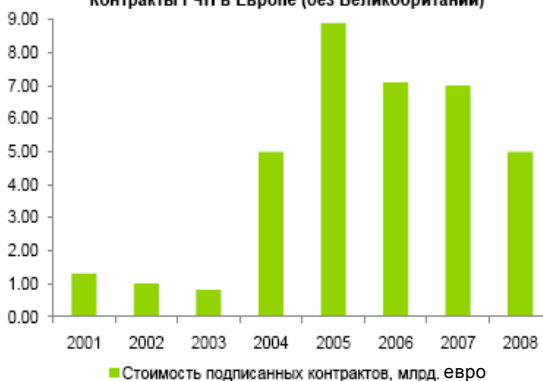


Рис. 4. Рынок ГЧП стран ЕС

Источник: www.ifsl.org.uk.

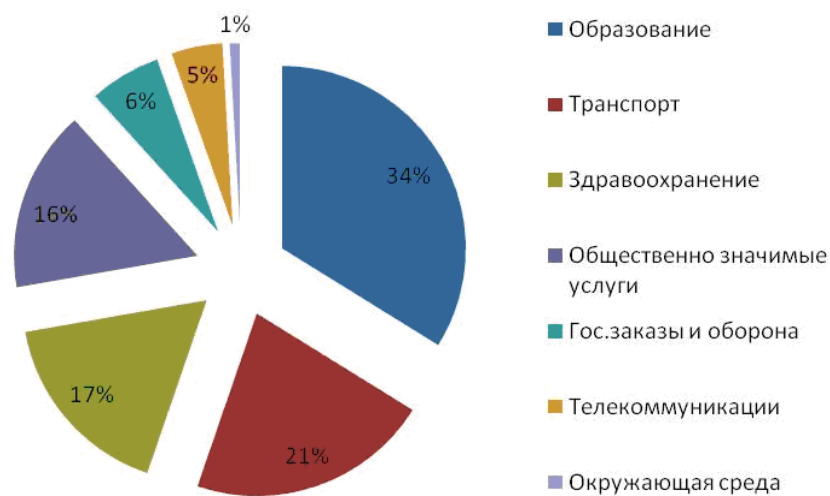


Рис. 5. Количество сделок ГЧП в Европе в 2011 г. по секторам

Источник: EIB.

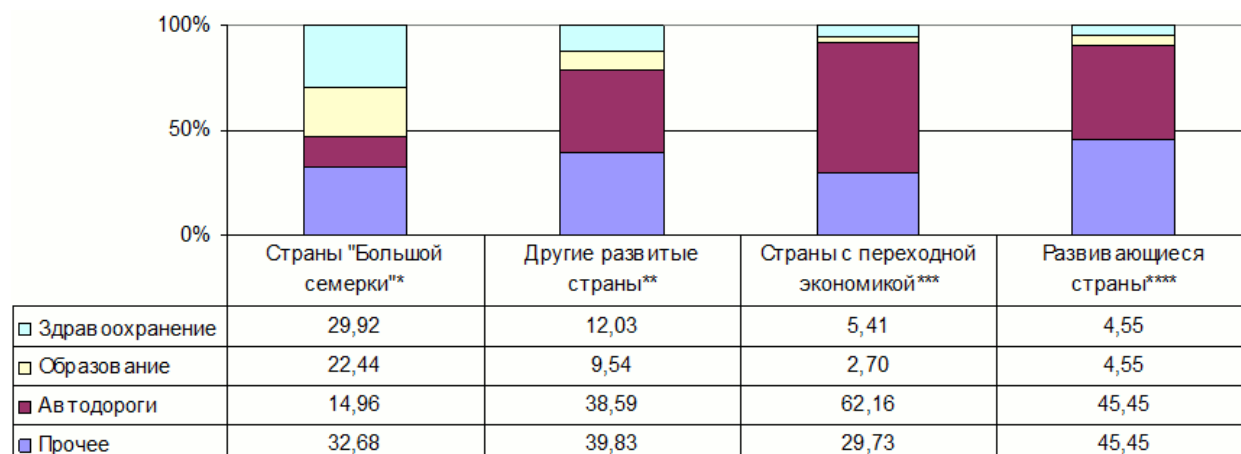
тную сферу (21 %). Значительные позиции в общем объеме сделок ГЧП занимает и здравоохранение (17 %). Важно и то, что по объему сделок в 2010 г. “нетранспортные” сегменты в целом впервые заняли более половины суммарной стоимости проектов ГЧП. А совокупная доля образования и здравоохранения возросла до 35 % по стоимости и до 51 % по количеству сделок.

Приоритетная отрасль, которая выбирается для привлечения в нее инвестиций с помощью ГЧП, зависит от социально-экономического уровня развития страны и реализуемой политики государства. Во всем мире ГЧП преимущественно используется при реализации инфраструктурных проектов в транспортной сфере. Чем выше уровень производительности труда, уровень потребления ВВП на душу населения, уровень социальной защиты, качество медицинского обслуживания и образования, средняя продолжительность жизни, тем чаще используется ГЧП в таких отраслях, как здравоохранение и образование (рис. 6)⁸.

развивающихся странах здравоохранение и образование находятся далеко позади отрасли, связанной со строительством и реконструкцией автодорог. Проекты в других, не менее важных, но менее приоритетных отраслях (ЖКХ, оборона, тюрьмы, развлечения, туризм, железнодорожный и трубопроводный транспорт и пр.) в большинстве стран занимают в структуре ГЧП от 30 до 45 %⁹.

В современных условиях особую актуальность приобретают вопросы, связанные с применением ГЧП в инновационной области, когда из-за высокого риска недостижимости требуемых результатов на различных стадиях создания и рыночного освоения инноваций особенно желательна поддержка государственных структур¹⁰.

В настоящее время относительная роль государственно-частного партнерства в инновационной политике различна в разных странах, но проявляется тенденция к росту его влияния на развитие инновационной активности. Исключительная значимость государственно-частного партнерства как эффективного инструмента реализа-



* США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония.

** Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур.

*** Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния, Латвия, Украина.

**** Индия, Бразилия, Чили, Гонконг, Мексика, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты.

Рис. 6. Структура ГЧП-проектов по отраслям в странах с разным уровнем развития экономики

Как видно из рис. 6, если анализировать использование ГЧП- проектов по странам, рассматривая их в соответствии с классификацией ООН, то в зависимости от социально-экономического развития страны картина будет несколько меняться. Так, анализ 915 случайно выбранных проектов ГЧП в странах с разным уровнем развития экономики показал, что здравоохранение стоит на 1-м месте только в странах “Большой семерки” (184 из 615 проектов, или 29,92 %). В

ции инновационной политики признается ведущими зарубежными странами. Программы ГЧП, стимулирующие тесные контакты между научным и промышленным секторами экономики и ориентирующие государственные исследования на промышленные инновации, характерны для всех промышленно развитых государств. Наиболее успешными рынками проектов ГЧП являются Великобритания, США, Ирландия, Израиль, Франция, Италия, Германия, Япония. Сфе-

ры применения ГЧП в данных странах очень разнообразны - это, прежде всего: инфраструктура, ЖКХ, дороги, образование, медицина и другие секторы. В мировой практике к числу наиболее сложившихся и распространенных форм партнерства государства и бизнеса относятся концессии, контракты, аренда, соглашения о разделе продукции, совместные предприятия.

¹ *Емельянов Ю.С.* Государственно-частное партнерство в инновационном развитии экономики России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2012. С. 59.

² *Муковенков А.Ю.* Модернизация инфраструктурных объектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства // Экон. науки. 2010. □ 7 (68). С. 167 - 171.

³ *Шамбир В.Н.* Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010. С. 28.

⁴ *Антонова К.А.* Государственно-частное партнерство как фактор социально-экономического развития России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2012. С. 22.

⁵ *Балашов С.* Опыт функционирования ГЧП в развитых странах // Государственно-частное партнерство в условиях кризиса: материалы науч.-практ. конф. М., 2009. С. 281-282.

⁶ Развитие государственно-частного партнерства в странах ЕС и России // Инициативы XXI века. URL: <http://www.ini21.ru/?id=1231>.

⁷ Там же.

⁸ *Лохтина Л.К., Батуев Э.Д.* Понятие и сущность государственно-частного партнерства // Социальные аспекты здоровья населения. 2010. URL: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/212/30/lang,ru/>.

⁹ *Рожкова С.* Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики // Рынок ценных бумаг. 2008. □ 1 (352). С. 50-55.

¹⁰ *Емельянов Ю.С.* Указ. соч. С. 59.

Поступила в редакцию 06.07.2012 г.