

УДК 334.723+656.072

МЕСТО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИНВЕСТИЦИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ

Н. Н. БОНДАРЬ

Национальный транспортный университет, г. Киев, Украина

Введение

Транспорт – одна из важнейших инфраструктурных отраслей материального производства, эффективность функционирования которой является необходимым условием развития структурных преобразований экономики, активизации внешне-экономической деятельности, удовлетворения потребностей населения и общественного производства в перевозках, защиты экономических интересов и безопасности страны. Стратегический характер отрасли объясняет пристальное внимание к ней со стороны государства. Именно поэтому управление развитием транспорта проводится на основе государственных целевых программ и обеспечивается государством.

Сегодня во многих странах мира развитие транспортной отрасли базируется на использовании различных форм партнерства государства и частного бизнеса. Они активно применяются во всех сегментах транспорта: автодорожном хозяйстве, железнодорожном транспорте, эксплуатации морских и речных портов, аэропортов, магистральном трубопроводном транспорте, предоставлении услуг городского транспорта и т. д. Проекты партнерских взаимодействий могут касаться строительства, эксплуатации, обслуживания объектов инфраструктуры, внедрения систем управления движением, развития городского транспорта и т. д.

Результатом такого партнерства является реализация проектов, финансирование которых в ближайшей перспективе исключительно силами государства было бы невозможным. Выполнение же этих проектов на партнерской основе позволяет не только достичь поставленных целей развития отрасли, но и создать дополнительные рабочие места, активизировать предпринимательскую инициативу, содействовать инновационному развитию отрасли, социальной стабилизации в обществе. Решение этих задач является необходимыми предпосылками как для повышения эффективности функционирования экономики страны в целом, так и роста благосостояния и качества жизни и населения.

Основная часть

Практика совместного участия государственного и частного сектора в решении общественно-значимых задач получила название государственно-частного партнерства (ГЧП) (англ. Public–Private Partnership (PPP) – публично-частного партнерства). Близкими считаются следующие термины для определения партнерских взаимоотношений государства и частного бизнеса:

- участие частного сектора в инфраструктуре («Private Participation in Infrastructure», PPI) – термин, используемый Мировым банком;
- участие частного сектора («Private Sector Participation, PSP») – термин, используемый международными финансовыми институтами в пределах сектора кредитования на цели развития;
- P3 – термин, используемый в Северной Америке;

– проекты с частным финансированием («Privately Financed Projects», PFP) – термин, используемый в Австралии;

– частная финансовая инициатива (PFI), которая сначала была разработана в Великобритании, а потом активно стала использоваться в Японии и Малайзии.

Считается, что первым термин «Public–Private Partnership» (ГЧП) предложил Президент США Дж. Картер во время провозглашения им в 1978 г. концепции развития городов. Позже оказалось, что предложенный вариант партнерства государства и частного сектора был самым успешным инструментом «Новой городской политики президента Дж. Картера». В годы президентства Р. Рейгана понятие ГЧП стало носить идеологический характер и ощутило определенные изменения в соответствии с выбранной им политикой «Новой Приватизации». Политика развития городов рассматривалась уже не как национальная задача, а как задача, имеющая отношение к собственной ответственности городов и муниципалитетов. Таким образом, была начата новая эра ГЧП, характеризующаяся не только количественным ростом, но и качественным развитием. В частности, происходит расширение сферы применения ГЧП и формирование соответствующей институциональной среды, содействующей его дальнейшему продвижению [10, Р. 5]. Сама же концепция ГЧП, сформировавшаяся в США, отражает исторические особенности страны: ее федерализм и децентрализованный характер управления.

В странах Европы механизм ГЧП начал применяться с задержкой в 5–10 лет. «Истории успеха» таких больших городов США, как Питсбург, Балтимор, Миннеаполис и Сан-Франциско, где восстановление местной экономики базировалось на мобилизации эндогенных ресурсов, стали образцом для британских экспериментов ГЧП, а позднее и других стран континентальной Европы.

В Европе механизм ГЧП строился на исторически сформировавшейся идеологии, которая существенно отличается от американской. Во-первых, органы власти в странах Европы оставили за собой ряд прерогатив, связанных с экономическим и социальным регулированием развития общества. Во-вторых, правительства европейских стран меньше полагаются на рыночный механизм, чем правительство США, и применение механизма ГЧП дало им возможность привлечь в развитие стратегически важных отраслей частные инвестиции, сохранив при этом объекты под своим контролем.

Также яркими примерами использования механизма ГЧП являются административно-финансовые реформы, имевшие место в странах Латинской Америки и Юго-Восточной Азии. В соответствии с принятыми за основу неолиберальными концепциями развития, в этих странах наблюдалось не только существенное сокращение государственного сектора экономики, но и постепенная передача частному бизнесу функций государственного управления многими важными объектами жизнеобеспечения.

Несмотря на широкое применение термина «государственно-частное партнерство» в научной литературе и практике управления, единая точка зрения на его содержание в настоящее время отсутствует. Изучению сущности этого понятия посвящен ряд работ таких известных ученых, как Е. S. Savas [11], М. В. Gerrard [2], А. Akintoye, М. Beck, С. Hardcastle [1], D. Grimsey, М. К. Lewis [3], G. Hodge, С. Greve [6], Т. Irwin [4], В. Г. Варнавский [13], М. А. Дерябина [14] и др.

При этом одни авторы относят к ГЧП любые взаимоотношения государства и частного сектора, что не раскрывает его сущности и отличия как экономической категории (например, Е. S. Savas, [11, р. 105–106]). Другие авторы рассматривают ГЧП как альтернативный государственным закупкам способ реализации общественно значимого проекта (например, М. Gerrard, [3, р. 48–49]). Третьи специалисты рас-

смаатривают ГЧП в нескольких аспектах (организационном, финансовом; как проект; как альянс) (например, D. Grimsey, M. K. Lewis, [3, p. 4–5]; J. Robert [9, p. 7], В. Г. Варнаровский [13, С. 13].) Четвертая группа ученых акцентирует внимание на таких чертах ГЧП, как распределение риска и прибыли; наличие соответствующей институциональной среды; долгосрочность взаимодействия; направленность на решение общественно значимых задач (например, H. van Ham и J. Korpenjan [5, p. 597–598]; A. Akintoye, M. Beck, C. Hardcastle [1, p. 3–4]).

Таким образом, несмотря на разное понимание сущности государственно-частного партнерства как в научной литературе, так и в практике, этот термин является своего рода «зонтиком», охватывающем широкий спектр договоров между государственным и частным сектором, направленных на эксплуатацию общественной производственной и социальной инфраструктуры либо предоставление государственных услуг. При этом в понимании такого партнерства наблюдается ряд основных общих черт:

- модель взаимодействия государства и частного бизнеса предусматривает объединение их усилий и ресурсов (в том числе сильных сторон и преимуществ);
- между участниками партнерства обязательно имеет место разделение рисков;
- целью создания партнерств является реализация наиболее общественно значимых проектов;
- взаимодействие государства и частного бизнеса предполагает долгосрочную основу;
- предметом партнерства является управление, развитие и использование объектов государственной и муниципальной собственности;
- происходит изменение статуса государства с владельца услуг на потребителя услуг.

Таким образом, под государственно-частным партнерством следует понимать любые договорные или организационные формы взаимодействия государства и частного капитала, предусматривающие передачу частному бизнесу со стороны государства определенных полномочий проектирования, строительства, управления, финансирования, эксплуатации и обслуживания объектов на основе заключенных типовых контрактов (договоров) для реализации общественно значимых проектов с заранее установленными государством требованиями к их результатам, а также распределение между партнерами рисков и ожидаемых прибылей, связанных с проектами.

Исходя из предложенного нами определения, ГЧП как экономическую категорию можно понимать как:

- неотъемлемую часть экономической системы, представляющую собой совокупность экономических отношений, ресурсов, результатов, эффективности и т. д.;
- субъект экономических отношений, характеризующийся производственно-хозяйственными, ресурсными, финансово-кредитными и социальными связями;
- социально-экономическую систему, регулируемую институциональной средой и направленную на предоставление общественно необходимых услуг и продукции.

Различные формы ГЧП активно используются, например, в транспортной отрасли. Успешными примерами применения партнерских взаимодействий государства и частного сектора стали проекты на железнодорожном транспорте: Tunnel Rail Link (Великобритания), высокоскоростная магистраль HSL Zuid (Нидерланды), линия Oresund (Дания–Швеция). С применением механизма партнерских взаимодействий были закончены такие сложные проекты, как Евротуннель под проливом Ла-Манш, Сиднейский портовый туннель, мост Конфедерации в Канаде, национальные аэропорты в Гамбурге и Варшаве, отдельные линии метрополитена в Лондоне и др.

Сохраняя важнейшие национальные объекты в государственной собственности, правительства передают в долгосрочное и среднесрочное владение и пользование частному капиталу объекты транспортных систем, оставляя за собой право регулирования и контроля их деятельности. С помощью различных форм партнерства правительства привлекают инвестиции из частного сектора для поддержки, развития и создания новых объектов инфраструктуры: автомобильных и железных дорог, мостов, туннелей, аэропортов, морских и речных портов и т. д. Такие инвестиции содействуют развитию не только транспортной отрасли, но и экономики в целом: происходит рост деловой активности и повышается уровень экономической развитости регионов, растет занятость населения, что, в свою очередь, улучшает социальный климат в обществе, обеспечивает стабильность поступлений налогов в бюджет и т. д.

Согласно статистическим показателям ЕРЕС – Европейского экспертного центра по вопросам публично-частного партнерства – совокупный объем операций ГЧП, достигших финансового завершения на европейском рынке в первой половине 2012 г., составил 6 млрд евро. Общее количество финансово завершенных проектов насчитывало 41. Как видно на рис. 1, указанный объем явился самым низким из объемов на европейском рынке ГЧП за прошедшее десятилетие. Средний операционный размер проекта в 1 полугодии 2012 г. составил 147 млн евро, что ниже показателей 2011 и 2010 гг.

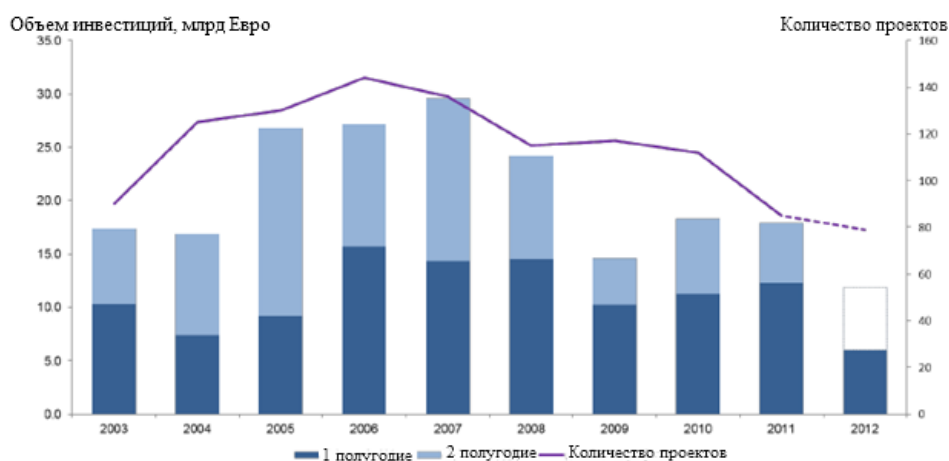


Рис. 1. Европейский рынок ГЧП за период 2003–2012 гг. по объемам инвестированного капитала и количеству проектов [8, р. 1]

Следует отметить, что в первой половине 2012 г. были подписаны три больших международных проекта: один в Нидерландах и два во Франции. Их общая стоимость составила 52 % полного европейского объема рынка. Указанными проектами стали: высокоскоростная железная дорога Наймс-Монтпелье (1,8 млрд евро) во Франции; расширение самого крупного европейского порта Входа Мира в Роттердаме (720 млн евро) в Нидерландах; здания Paris' Tribunal de Grande Instance courthouses (563 млн евро) во Франции.

Как видно из рис. 2, в первой половине 2012 г. наибольшим рынком ГЧП в стоимостном выражении осталась Франция (2,9 млрд евро). Для сравнения, рынок Великобритании составил 1,7 млрд евро. Общий же объем рынка ГЧП Франции и Великобритании составил 76 % всего европейского объема рынка в стоимостном выражении. Несмотря на меньшую стоимость проектов ГЧП, Великобритания осталась самым активным рынком с точки зрения количества заключенных сделок. В первой половине 2012 г. она имеет 16 заключенных сделок (по сравнению с 20-ю сделками, заключенными в первой половине 2011 г.).

Франция заключила 11 сделок, в то время как другие европейские страны на условиях ГЧП заключили не более чем 4 сделки. И только семь стран заключали хотя бы одну сделку за этот период.

Самый большой объем операций ГЧП приходится на транспортный сектор (2,9 млрд евро), что составляет 49 % всего рынка ГЧП (рис. 3). Достигли стадии закрытия проекта шесть транспортных проектов (два высокоскоростных железнодорожных проекта, два автомобильно-дорожных проекта, один проект расширения порта и один городской транспортный проект). Наиболее примечательными из них являются:

– Гентская дорога R4 в Бельгии. Проект предусматривает разрешение узловых проблем кольцевой дороги Гента и предполагает возмещение инвестиций частному партнеру исключительно за счет платежей пользователей. Государственное участие в виде госгарантий здесь не предусмотрено;

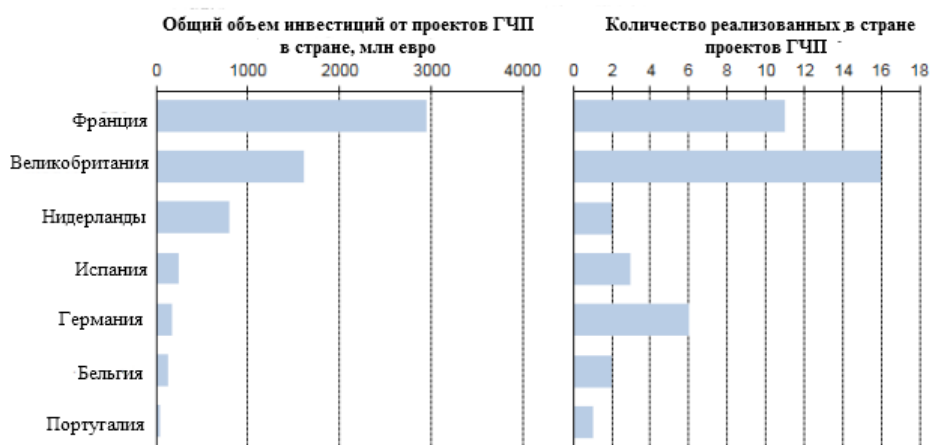


Рис. 2. Разбивка европейских стран по объему инвестиций в проекты ГЧП и количеству проектов в 1 полугодии 2012 г. [8, р. 2]

– Дижонский Гибридный Автобусный проект во Франции, предполагающий финансирование, строительство и обслуживание 102 гибридных автобусов для работы на маршрутных рейсах. Был заключен на условиях концессии на период 16,5 лет и базируется на обеспечении доступности платы для населения;

– высокоскоростная железнодорожная магистраль Ним-Монпелье (1,8 млрд евро) длиной около 90 км. Проект был заключен на условиях концессии сроком на 25 лет.



Рис. 3. Разбивка объема инвестиций и количества проектов ГЧП по секторам экономики [8, р. 3]

Для стран, применяющих механизм ГЧП для развития транспорта, характерен более высокий рост инвестиций на одного жителя, производительность труда в отрасли и темпы развития экономики в целом, чем в странах, где этот механизм не применяется. Сегодня лидерами на европейском пространстве по уровню ВВП на душу населения являются Великобритания, Германия, Франция. Изучение статистической информации достигших закрытия проектов ГЧП свидетельствует, что их наибольшее число приходится именно на эти страны. Так, среди проектов ГЧП, реализуемых в Великобритании, около 30 % приходится на транспортную отрасль. При этом только одна автомобильная дорога, построенная на основе механизма ГЧП, является платной для пользователей – это автомагистраль М6. Прочие автомагистрали, построенные с применением этого же механизма, являются бесплатными для пользователей. Инвесторы получают постепенное возмещение вложенных средств и зарабатывают прибыль на основе «теневое финансирование», т. е. из государственного либо муниципального бюджета. В то же время платными в Великобритании для пользователей являются другие объекты, построенные на основе ГЧП: восемь мостов, четыре внутренних туннеля и Евротуннель под Ла-Маншем, ветки Лондонского метрополитена и др.

Среди последних транспортных проектов, которые были реализованы во Франции на основе ГЧП, следует отметить строительство автомобильной дороги Руен-Аленсон, соединяющей Испанию с Северной Европой и Великобританией. В 2009 г. было закончено строительство железнодорожной линии Перпиньян-Фигейрос, соединяющей Железнодорожную линию Испании и Франции (срок концессии 50 лет). Проекты ГЧП активно используются и для развития общественного транспорта. В частности, сети метрополитенов в Бордо и Тулузе (концессия частной компании стоимостью 8 млрд евро и сроком 50 лет).

Заключение

Таким образом, механизм государственно-частного партнерства при наличии качественной институциональной среды дает возможность странам в короткие сроки реализовывать сложные капиталоемкие инвестиционные проекты, направленные на развитие транспортной отрасли, что силами государства в условиях бюджетных ограничений было бы невозможным. Как следствие, современная качественная транспортная система создает предпосылки для социально-экономического развития как отдельных регионов, так и стран в целом.

Литература

1. Akintoye, A. *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities* / A. Akintoye, M. Beck, C. Hardcastle. – Oxford, UK; Malden, MA: Blackwell Science. 2003. – 420 p.
2. Gerrard, M. B. *Public-Private Partnerships: What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations?* / M. B. Gerrard // *Finance & Development*. – 2001. – Vol. 38. – № 3. – P. 48–51.
3. Grimsey, D. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance* / D. Grimsey, M. K. Lewis. – Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2007. – 288 p.
4. Irwin, T. *Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support* / T. Irwin. – World Bank Working Paper № 26601 (Washington: World Bank). – 55 p.

5. Ham, H. Building Public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development / H. Ham, J. van Koppenjan // *Public Management Review*. – 2001. – Vol. 3. – № 4. – P. 593–616.
6. Hodge, G. Public-Private Partnerships: An International Performance Review / G. Hodge, C. Greve // *Public Administration Review*. – 2007. June. – P. 37–49.
7. Klijn, E.-H. Governing Public-Private Partnerships: Analyzing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships / E.-H. Klijn, G. R. Teisman // *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective* / Ed. by S. P. Osborne. London: Routledge, 2000. – P. 84–102.
8. Market Update. Review of the European PPP Market. First half of 2012 – The European PPP Expertise Centre (EPEC), 8 p.
9. Nijkamp, P. A Comparative Institutional Evaluation of Public Private Partnerships in Dutch Urban Land-Use and Revitalization Projects / P. Nijkamp, M. Van der Burch, G. Vidigni // *Urban Studies*. – 2002. – Vol. 39. – № 10. – P. 1865–1880.
10. Robert, J. Models for the financing of regional infrastructure and development projects, with a particular attention to the countries of Central and Eastern Europe – Public-private partnerships in spatial development policy / J. Robert. – *European regional planning (CEMAT)*, № 63. – P. 44.
11. Savas, E. S. Privatization and Public Private Partnerships / E. S. Savas. – N Y. : Chatham House Publishers, 2000. – 328 p.
12. Widdus, R. Public-Private Partnerships for Health: Their Main Targets, Their Diversity, and Their Future Direction / R. Widdus // *Bulletin of the World Health Organization*. – 2001. – Vol. 79. – P. 713–720.
13. Варнавский, В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. – РАН ; Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. – М. : Наука, 2005. – 315 с.
14. Дерябина, М. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. А. Дерябина // *Вопр. экономики*. – 2008. – № 8. – С. 61–77.

Получено 21.11.2012 г.