УДК [334.723:338.242.4](4)

Чернявский В.А.,

Национальная академии государственного управления при Президенте Украины; аспирант кафедры государственного управления и менеджмента (Украина, г. Киев);

научный руководитель — Баулина Т.В., Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, профессор кафедры государственного управления и менеджмента; профессор; доктор экономических наук (Украина, г. Киев)

ЭВОЛЮЦИЯ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В данной научной статье рассмотрены вопросы эволюционного развития различных моделей государственно-частного партнерства в странах Европейского союза.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, частная финансовая инициатива, механизмы ГЧП, эволюционное развитие ГЧП, модели партнерских отношений.

Актуальность.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) как форма экономического взаимодействия государства и бизнеса получило в последние годы динамичное развитие и стало важным социально-экономическим фактором. Опыт многих развитых стран показывает, что именно механизмы ГЧП позволяют повысить качество жизни населения, улучшить окружающую среду, оптимизировать формы взаимодействия государства и бизнеса в общественно значимых областях.

Цель статьи.

Целью данной статьи является анализ современных тенденций и направлений эволюционного развития различных моделей государственно-частного партнерства в странах Европейского Союза.

Анализ последних исследований и публикаций.

Вопросы государственно-частного партнёрства изучали западные учёные Джеффри Делмон, Вольфрам Ребок и Шарингер Людвиг. В российской литературе ГЧП исследовали А.А. Алпатов, В.Г. Варнавский,

Р.М. Джапаридзе, В. Кабашкин, А.В. Клименко, А.А. Королев, А.А. Панкратов, А.В. Пушкин.

Изложение основного материала.

Анализ истории развития взаимоотношений бизнеса и власти показывает, что государственно-частное партнерство не является новым экономическим механизмом. Различные исследователи в области ГЧП по-разному определяют срок возникновения этого явления. Франция еще в 1552 г. привлекала частный капитал для сооружения каналов на условиях концессии, британские дорожно-строительные трасты в XVIII – XIX вв. финансировали строительство дорог и лондонских мостов, используя заемные средства частных инвесторов.

В начале XX в. получили дальнейшее развитие различные формы сотрудничества бизнеса и государственных структур при строительстве объектов водоснабжения, канализации, железных дорог и др.

По мнению ряда специалистов [1], активное развитие ГЧП получило уже в XXI веке, другие считают началом появления ГЧП в его современном варианте 90-е гг. прошлого столетия прежде всего в связи с появлением в Великобритании такой модели сотрудничества государства и подрядчика, как частная финансовая инициатива, при которой частная фирма получает от государства заказ на создание или восстановление основных фондов, а также долгосрочные услуги по эксплуатации. При этом в контракте должны максимально четко оговариваться сроки выполнения работы, а также критерии и условия, при выполнении которых государство оплачивает оказанные частной компанией услуги. Наибольшее распространение эта форма ГЧП получила в таких областях, как транспорт, оборона, образование, здравоохранение и правопорядок.

По данным Министерства финансов Великобритании, благодаря использованию схем частной финансовой инициативы было построено более 800 школ, 70 больниц, закончено 45 транспортных проектов. Несмотря на ряд критических отзывов о работе в этом формате со стороны представителей консервативной и либерально-демократической партий в предвыборный период, опыт Великобритании в использовании ГЧП в целом подтверждает эффективность и перспективность использования такого формата взаимодействия государства и бизнеса, в особенности в инфраструктурных проектах.

Консервативное правительство Великобритании в 80-х годах прошлого столетия провело масштабную приватизацию государственных предприятий, что привело к рискованному изменению баланса государственной и частной собственности с точки зрения национальной безопасности. Были проданы предприятия автомобильной промышленности, существенные изменения претерпела сфера общественных услуг в энергетике, транспортном сообщении и сталелитейной промышленности. Пришедшее в начале 90-х годов правительство под руководством премьер-министра Джона Мейджора, оценив риски для национальной безопасности в социально-экономической и политической сферах, приостановило приватизационные процессы. Вместе с тем население по-прежнему нуждалось в качественных государственных услугах, получение которых без участия частного бизнеса было проблематично. В результате проведенного социально-экономического анализа руководством Великобритании была предложена новая концепция взаимодействия государства и бизнеса – частная финансовая инициатива (Private Financing Initiative – PFI), которая обеспечила упрощение взаимодействия частных и государственных секторов. Благодаря введению PFI произошел существенный прирост активов общественного сектора на сумму около 90 млрд. долл. Наибольшее применение эти проекты получили в транспортной инфраструктуре, здравоохранении, охране правопорядка и обороне. Стоимость большей части проектов не превышала 30 млн. евро, а проектов стоимостью более 150 млн. евро было всего около 7%. В последние годы частная финансовая инициатива стала рассматриваться как один из основных инструментов государственно-

частного партнерства Великобритании, при этом правительством анонсирован постепенный переход от крупных проектов к менее масштабным, в большинстве своем реализуемым на региональном уровне [1].

Принципиально важным фактором PFI является то, что государство выступает в роли заказчика услуг частного сектора, а также разработчика правил и норм поведения по распределению этих услуг. Частные компании в обмен на финансирование объектов социальной инфраструктуры получили право на частичную их приватизацию, эксплуатацию и обслуживание. Произошло существенное изменение понимания роли государства во взаимоотношениях с частным бизнесом. Государство стало выступать прежде всего как гарант предоставления услуг частному сектору путем взаимодействия с ним. Сегодня более 20% инвестиционных проектов в Великобритании реализуется на принципах ГЧП. Одним из наиболее значимых инфраструктурных проектов, реализованных в Великобритании в рамках ГЧП, является развитие и обслуживание Лондонского метро [2].

Следует также отметить, что в Великобритании стоимость объектов частной финансовой инициативы, которая является основной формой ГЧП, в течение последних 10 лет составила 24 млрд. евро. Ежегодно заключается до 80 новых соглашений.

Исследования, проведенные британским правительством, показали, что 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 ГЧП.

В свою очередь, изучение опыта Франции показало, что сложились определенные традиции государственно-частного партнерства, включающие в себя деятельность «Сообществ смешанной экономики» (SEM). Законодательные основы SEM были разработаны в 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.

Закон о ГЧП от 9 июля 2008 г. внес изменения в многочисленные законы и подзаконные акты, инкорпорировав ГЧП во французскую правовую систему. Французское правительство при этом упростило и одновременно усилило положения Контракта партнерства, ставшего новым инструментом и формой государственного заказа и подряда, позволив при этом продолжить модернизацию системы государственной экономики, предусмотренную планом генеральной реформы государственной политики, а также дать дополнительные гарантии банковским учреждениям для оптимизации схем финансового структурирования и системы распределения рисков [8].

Применение механизма ГЧП во Франции позволило осуществить такие серьезные проекты, как евротоннель под Ла-Маншем, соединивший Францию с Англией. Анализируя опыт стран ЕС, следует отметить, что 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. Привлечение частных инвестиций в этой стране осуществляется по британской модели частной финансовой инициативы.

Чешский опыт реализации проектов ГЧП 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 доста-

точного 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 ходе исследования было выявлено, что начиная со второй половины 80-х гг. прошлого столетия ГЧП в Германии отводилась ведущая роль. Модели ГЧП использовались 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 применять некоторые ограничения на собственный бизнес и политику получения прибыли. В обмен на это государство предоставляло им налоговые льготы.

Современный период ГЧП 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.

Проведенный в недавнем времени германскими учеными предметный анализ 91 реализованного проекта (на стадии после заключения договора между государством или муниципалитетом и частным агентом) показал среднюю эффективность ГЧП в сравнении с традиционными формами кооперации государства и бизнеса, на уровне 14,6%. При этом была установлена некоторая закономерность изменения уровня эффективности тех или иных проектов в зависимости от величины и масштабов капиталовложений, что позволяет в предварительном плане говорить об оптимальных размерах ГЧП-проектов. Так, при объеме инвестиционных затрат менее 10 млн. евро сэкономить удавалось 12% средств, для проектов в пределах 10 — 25 млн. евро данный показатель составлял в среднем уже 14,4%, в пределах 25 — 50 млн. евро — 13,2% и, наконец, для крупных проектов стоимостью более 50 млн. евро — порядка 16,2% (таким образом, при реализации более крупных проектов достигается наибольший экономический эффект) [9].

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 «Франпорт» 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 [4].

Оценивая динамику развития проектов ГЧП в ЕС, следует отметить, что объемы таких соглашений неуклонно росли до 2007 года. Однако мировой кризис значительно уменьшил активность взаимодействия частного сектора с госструктурами. Впрочем, уже результаты 2010 года явно продемонстрировали готовность европейцев к восстановлению докризисных объемов в краткосрочном периоде до максимальных показателей 2007 года — 29,6 млрд, евро, а в перспективе — и их превышению.

С 1990 по 2010 год в Евросоюзе было реализовано 1452 проекта ГЧП на сумму 272 млрд. евро. Только в 2010 году было осуществлено 112 проектов стоимостью 18,3 млрд. евро, причем на образование и здравоохранение пришлось 6,5 млрд. евро [10].

Отдельно стоит отметить, что 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.

Примером эффективного проекта ГЧП в Восточной Европе является 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, 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 пришлось 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.

Финансово-экономический кризис привел к резкому увеличению потребности в государственных инвестициях для дальнейшего развития стран Европейского союза. Европейский инвестиционный банк совместно с Еврокомиссией организовали в 2008 году Европейский центр экспертизы в сфере ГЧП, который благодаря выделенным инвестициям в размере более 30 млрд евро дал новый импульс развитию проектов ГЧП, созданию дополнительных рабочих мест и стимулировал развитие современных технологий [6].

В результате проведенного исследования установлено, что эволюционное развитие ГЧП прошло несколько стадий. Первоначально появился аутсорсинг, при котором государство и частный бизнес производят продукцию или предоставляют услуги на основе договорной цены. В дальнейшем сотрудничество распространилось на разработку проектов, дизайна, строительство. Совместное производство явилось ключевым фактором сотрудничества. Таким образом сформировалось полноценное государственно-частное партнерство на базе отдельных соглашений государства и частных инвесторов. Как показал опыт стран ЕС, наиболее распространенными формами ГЧП являются создание совместных финансовых, страховых, налоговых фондов, строительство, реконструкция, разработка месторождений, модернизация инфраструктуры. Прогресс национальной экономики в значительной степени будет определяться эффективностью использования таких форм взаимодействий государства и бизнеса.

Зарубежный опыт реализации проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства позволил выделить следующие базовые модели ГЧП, которые включают специфичные соотношения форм организации, финансирования и кооперации [7]. К ним относятся:

• Модель кооперации используется там, где конкретные услуги недостаточно четко выделены и определены, а потому их сложно сделать отдельными объектами налогообложения и амортизационных отчислений. В таком случае партнерство

реализуется через совместную проектную компанию государства и частного инвестора.

• Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также в тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам.

• Модель оператора получила широкое распространение в сфере переработки отходов. Она характеризуется четким разделением ответственности между частным партнером и государством при сохранении контролирующих функций за государством.

• Договорная модель используется в энергетике, в которой инвестиции в первую очередь направлены на снижение текущих издержек. При этом экономия, полученная от снижения текущих издержек, нередко превышает собственно инвестиционные затраты.

• Модель лизинга является наиболее подходящей для сооружения общественных зданий. В мире накоплен весьма представительный опыт лизинговых форм партнерства органов местного самоуправления с частным бизнесом.

Выбор одной из этих моделей производится в зависимости от того, в каких сферах реализуется соглашение. Если рассматривать мировой опыт реализации партнерских проектов, то можно констатировать, что в конкретных отраслях определенные модели имеют наибольшую эффективность.

Выводы.

В результате проведенного анализа современных тенденций и направлений эволюционного развития различных моделей государственно-частного партнерства в странах Европейского союза можно сделать следующие выводы:

• Страны ЕС по-разному подходят к развитию нормативно-правового регулирования ГЧП. Вместе с тем все страны Европейского союза используют одни и те же принципы развития партнерских отношений государства и бизнеса при реализации общественно значимых проектов, а именно эффективное использование частного бизнеса для решения задач, за которые отвечает власть, на условиях распределения рисков и вознаграждения за достигнутые результаты.

• В ходе проведенного анализа эволюционного развития государственно-частного партнерства можно отметить следующее:

• В ряде стран Европы — Великобритании, Франции, Испании и Италии приняты законодательные акты, которые содействуют партнерству государства и частного сектора в реализации проектов.

• В Германии и Австрии пилотные проекты находятся еще на ранней стадии разработки. В Германии с расширением партнерства государства и частного сектора связывают большие перспективы в развитии транспорта и дорожной инфраструктуры.

• Новые страны — члены ЕС — Чехия, Словакия и Польша, отстающие от прежних членов ЕС в развитии инфраструктуры, — нуждаются в разработке и реализации совместных проектов [3].

Таким образом, изучение тенденций развития различных форм государственно-частного партнерства в странах Европейского союза позволяет выработать оптимальную конструкцию взаимодействия власти и бизнеса для решения общественно важных задач с учетом национальных особенностей.

Библиографический список

1. Савин М.Д. Государственно-частное партнерство в Великобритании: достижения и перспективы // Современная Европа. — 2010. — № 2. — С. 102—110.

2. 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.

3. Сильвестров С. Партнерство государства и частного сектора // Экономика России: XXI век. — 2005. — № 18.

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

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

6. HM Treasury announcement of Infrastructure UK [Electronic resource] / http://www.hm-treasury.gov.uk. — Access mode: http://www.hm treasury.gov.uk/ppp_infrastructureuk.htm

7. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государственного и частного сектора // Мир перемен. — 2004. — № 2. — С. 13.

8. URL: http://pppinrussia.ru/main/publications/foreign/inostrannie_modeli_gchp/country/frantsiya

9. URL: http://www.pppinrussia.ru/main/publications/foreign/inostrannie_modeli_gchp/country/germaniya

10. Журнал "Бюджет" / Государство и бизнес / Колнооченко Елена Игоревна / Российская Федерация, Евросоюз / № 7. Июль 2011.

Cherniavskyi V.A., e-mail: vr_c@mail.ru
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; postgraduate student of the department of public administration and management (Ukraine, Kiev); scientific adviser — Baulina T.V., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, professor of the department of public administration and management, professor, doctor of economics sciences (Ukraine, Kiev)

EVOLUTION OF MODELS OF PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIP IN THE EUROPEAN UNION

In this scientific article the questions of evolutionary development of various models of public-private partnership in the European Union are considered.

Key words: public-private partnership, private financial initiative, PPP's mechanisms, evolutionary development of the PPP, models of partnership relations.