

Государственно-частное партнерство — уникальный инструмент, позволяющий органам государственной власти и представителям бизнес-сообщества выйти на новый этап развития взаимоотношений. Принципы этого партнерства сложны и многообразны.

Книга «Государственно-частное партнерство: механизмы реализации» является для читателя помощником в понимании глубины всех нюансов этого правового явления, выявления истинных потребностей экономического и политического развития своей страны, своего региона, своего народа.

Хочется верить, что выпуск данной книги будет способствовать появлению принципиально нового витка взаимодействия государства и бизнеса, укрепит процесс налаживания диалога с властью по вопросам дальнейшего взаимовыгодного сотрудничества.

Авторы книги простым и доступным языком изложили наиболее часто встречающиеся механизмы государственно-частного партнерства, приводя конкретные примеры уже имеющихся проектов, доступно и легко рассказали о преимуществах и недостатках того или иного способа работы с частным инвестором, выработали практические рекомендации по применению всевозможных способов развития добрых и перспективных отношений государственной власти и субъектов предпринимательской деятельности.

Данная книга подойдет людям, непосредственно занимающимся вопросами государственно-частного партнерства, и также тем, кто живо интересуется всем, что происходит в экономике и в обществе в целом.

С уважением и пожеланиями новых творческих успехов,

**Ю. В. Шамков,
член Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации**

Понятие «государственно-частное партнерство» впервые появилось в России менее 10 лет назад и за короткое время стало популярным. К сожалению, использование данного понятия зачастую заканчивается его произнесением, а понимание ограничивается каким-то взаимодействием частного бизнеса и государства.

Книга юридической компании **Tenzor Consulting Group** представляет собой достаточно удачную попытку восполнить этот сложившийся информационно-правовой пробел. Материал, изложенный в данной книге, поможет глубже понять смысл государственно-частного партнерства, разобраться в его механизмах, осознать суть самой идеи привлечения частного бизнеса для осуществления совместных с государством проектов и, конечно же, послужит своего рода побуждением к действию и планом работы для участников таких отношений.

Эта книга, прежде всего, интересна тем, что теоретическая составляющая переплетается с примерами реализации механизмов ГЧП на практике и рекомендациями авторов, доступным и простым языком описываются многие варианты применения механизмов государственно-частного партнерства.

Прочитав книгу «Государственно-частное партнерство: механизмы реализации», вы сможете понять смысл государственно-частного партнерства, особенности реализации данной экономической концепции в России, оценить практическую пользу и перспективы этого явления и, безусловно, попытаться реализовать его механизмы в своем регионе или муниципальном образовании.

С уважением,

А. В. Баженов,
директор Центра государственно-частного
партнерства государственной корпорации
«Банк развития и внешнеэкономической деятельности
(Внешэкономбанк)»

Содержание

Введение.....	7
Глава 1. Основы государственно-частного партнерства.....	12
1.1. Понятие государственно-частного партнерства	12
1.2. Государственно-частное партнерство за рубежом.....	17
1.3. Цели государственно-частного партнерства и краткая характеристика его механизмов.....	25
1.4. Центр ГЧП Внешэкономбанка.....	38
Глава 2. Особые экономические зоны	43
2.1. Понятие особых экономических зон.....	43
2.2. Процедуры создания ОЭЗ.....	46
2.3. Характеристика и деятельность разных типов ОЭЗ	53
Глава 3. Инвестиционные фонды и программы.....	82
3.1. Инвестиционный фонд РФ. Ассигнования инвестиционного фонда для региональных проектов	82
3.2. Поддержка инновационной деятельности	91
3.3. Венчурное финансирование	94
3.4. Инвестиционные программы в регионах.....	99

Глава 4. Концессионное соглашение.....	111
4.1. Понятие концессионного соглашения.....	111
4.2. Объекты концессии.....	116
4.3. Порядок заключения концессионного соглашения	122
4.4. Использование объекта концессионного соглашения	125
Глава 5. Перспективные сферы развития ГЧП-проектов	130
5.1. Приоритетные сферы сотрудничества государственных структур и частного сектора на примере Костромской области	130
5.2. Применение механизма ОЭЗ регионального уровня	133
5.3. Применение ГЧП в образовании	139
5.4. Применение ГЧП в сфере охраны культурного наследия	142
5.5. Применение ГЧП в сфере ЖКХ	144
Заключение	150
Приложение.....	161

Введение

Наша страна с каждым годом все сильнее укрепляет свои позиции на мировом рынке, все активнее развивает свои возможности, занимается совершенствованием законодательства, определяет основные приоритеты развития государственности, не забывая и о частном бизнесе, без участия которого невозможно представить ни одно государство мира.

Эта книга посвящена изучению и презентации одной из главных основ становления современной рыночной экономики — взаимодействия власти и бизнеса. По-другому мы это называем государственно-частное партнерство (далее ГЧП), в зарубежной же доктрине и практике используется термин «public-private partnership» (PPP).

В современных рыночных условиях успеха достигнуть можно лишь в реализации социально значимых проектов, при этом необходимо объединить усилия государства и бизнеса. Это должно быть в обязательном порядке взаимовыгодное партнерство, сотрудничество, направленное на развитие всего государства, общества и экономики в целом.

В таких партнерствах органы государственной власти и субъекты предпринимательской деятельности всецело дополняют друг друга, взаимовыгодно сотрудничают и вместе идут к одной заранее намеченной цели. Вопросы такого взаимодействия приобретают особую значимость.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, развитие институтов государственно-частного партнерства определяется в качестве стратегического направления.

Наша страна не является исключением, и поэтому в последнее время как в России, так и во всем мире наблюдается тен-

денция сотрудничества государства и бизнеса, особенно в инфраструктурных отраслях, которые ранее всегда находились в государственной собственности и в государственном управлении.

Одной из основных задач государства на данном этапе становления государственно-частного партнерства является повышение привлекательности всех механизмов государственно-частного партнерства, попытка сделать их максимально доступными для бизнеса, сформировать основные составляющие и усовершенствовать нормативную правовую базу для развития столь перспективного и нужного направления. Бизнес должен получить более деятельную поддержку со стороны всех институтов развития форм государственно-частного партнерства.

Принято считать, что вследствие постоянной нехватки средств бюджетов всех уровней и инвестиционного фонда создание новых инструментов финансирования на разных уровнях власти приобретает острую необходимость.

Учитывая всем хорошо знакомые последствия недавних кризисных явлений, на сегодняшний день самой главной задачей ГЧП в России является делегирование местным и региональным властям полномочий по внедрению механизмов ГЧП.

Представителям государственной власти необходимо сделать акцент на развитии инфраструктуры в каждом городе, в каждом населенном пункте. Регион должен научиться самостоятельно искать инвесторов, разрабатывать программы развития и совершенствования существующих систем привлечения капитала, так как лучше его истинные потребности и возможности никто не знает.

В России начинает возрастать интерес органов государственной и муниципальной власти, а также частных инвесторов к возможным способам привлечения финансирования под конкретный проект. Очень важно в этом случае грамотно, взвешенно и точно рассчитать собственные силы, возможности инвестора и совместными усилиями прийти к единственно правильному и верному решению. При этом не стоит забывать, что спрос на многолетние финансово значимые и прибыльные проекты территориального, городского или промышленного развития

во многом инициируются за счет деятельности именно органов государственного и муниципального управления.

Естественно, подобного рода взаимодействие потребует к себе очень внимательного и тщательного подхода, оно не может протекать без каких-либо противоречий, сложностей и неясностей. Тем более, когда все это только начинает развиваться и является по практической сути новым для российской рыночной экономики.

В сложившихся экономических и политических условиях развития России именно проекты ГЧП смогут стать реальным инструментом помочи по выходу из сложившейся непростой ситуации. Государство в лице органов региональной и местной власти с помощью ГЧП сможет перейти от прямого бюджетного финансирования проектов, которое, несомненно, будет в той или иной степени ограниченно, к перспективной модели привлечения частных денежных средств на условиях разделения рисков, тем самым повышая эффективность своей деятельности. ГЧП сможет помочь профинансировать инфраструктурные объекты и сократить государственные проектные риски.

На сегодняшний момент можно утверждать, что ГЧП как явление общественной жизни в России существует и успешно развивается. Термин «государственно-частное партнерство» широко используется, он все чаще встречается в публичных заявлениях представителей государственной власти, СМИ, сети Интернет и т. д. В органах государственной и муниципальной власти создаются или вот-вот будут созданы собственные структурные подразделения, занимающиеся вопросами ГЧП.

В настоящее время в качестве приоритетных сфер развития государственно-частного партнерства в России принято рассматривать:

- развитие производственной и транспортной инфраструктуры;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- здравоохранение и социальные услуги;
- финансирование научных исследований;
- развитие инновационной инфраструктуры.

Законодательству о государственно-частном партнерстве требуется четкая юридическая позиция, касающаяся вопросов собственности, структуры налогообложения и регулирования потенциальных конфликтов интересов. Оно должно также определять приемлемую структуру для принятия на себя органами государственной власти связанных риском обязанностей.

Внедрение разработанной правовой структуры важнейшее условие для мотивации бизнеса на вступление в государственно-частное партнерство. Успех такого проекта в России на 70% зависит от качества подготовки проекта на начальных стадиях.

Правильное и грамотное партнерство может быть реализовано лишь при полной ясности и прозрачности стратегии дальнейшего развития государства. В случае отсутствия четких «правил игры», без уверенности в стабильности и правильности сделанного выбора от бизнеса нельзя ожидать ничего, кроме показного интереса и формального участия в крупномасштабных проектах государства в целях самосохранения. Фактор эффективного предпринимательства при этом может быть утрачен¹.

Появление стимулов для осуществления максимально возможных вложений со стороны инвесторов должно быть вызвано созданием возможностей достижения максимальной рентабельности. Инвесторам требуются не временные льготы, а долгосрочные гарантии возврата вложенного капитала. Если этого нет, то рост предпринимательского риска ведет к сокращению инвестиционного предложения и утечке капитала из страны.

Создание данной книги во многом обусловлено малоизученностью такого интересного и перспективного явления, как ГЧП, недостаточностью комплексных исследований в этой отрасли, отсутствием учебно-методических пособий, посвященных диагностике и определению направлений наиболее рационального использования механизмов ГЧП, а также слабо развитой качественной нормативно-правовой базой. Эти проблемы должны быть решены, а сами механизмы ГЧП должны стать достаточно определенными для повседневного применения. Именно такая

¹ Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>

задача и поставлена перед авторами. При решении этого вопроса авторами были рассмотрены основные механизмы ГЧП, предусмотренные мировой практикой и российским законодательством, без внимания не остался и опыт их применения. Также проведена работа по систематизации этой информации и разработки рекомендаций по способам применения этих механизмов как на региональном, так и на местном уровнях.

Нам важно, чтобы каждый взявший эту книгу в руки, дочитав ее до конца, смог понять как, когда и где ему применить на практике все полученные знания. Как поднять свои предприятия, отремонтировать дороги, мосты, школы, больницы... Как найти выход из тупиковой финансово-экономической ситуации, как привлечь инвестиции и грамотно распорядиться ими.

Данная книга прежде всего будет интересна и представителям органов государственной власти, заинтересованным в разработке и применении механизмов взаимодействия с бизнесом, а также инвесторам, находящимся в поисках способов и вариантов заключения долгосрочных соглашений, а также просто людям, живо интересующимся развитием российской экономики и небезразличным к процессам, происходящим в нашей стране.

Глава 1

Основы государственно- частного партнерства

1.1. Понятие государственно-частного партнерства

Сегодня наша страна вступает в новую эпоху своей великой истории, которая ознаменовывается переходом России к последовательному развитию во всех сферах социальных и экономических отношений. Время же неустойчивости и непрерывных социальных потрясений осталось в прошлом. Политика стабилизации ушла, ей на смену приходит политика, устремленная в будущее.

Сотрудничество государства и частного сектора для решения важнейших общественно значимых задач имеет давнюю историю не только в мире, но и в России.

Государственно-частное партнерство в силу известных обстоятельств не могло использоваться в условиях бывшего СССР, хотя и в царской России, и в 1920-е гг. в период НЭПа такая форма ГЧП, как концессия, имела весьма широкое и эффективное применение.

В 1920-е гг. концессии создавались почти во всех отраслях народного хозяйства СССР. Проектирование и строительство

практически всех советских заводов, создание новых отраслей промышленности были во многом обеспечены за счет заключенных концессионных соглашений с иностранными фирмами. Свыше 80% этих концессий были сосредоточены в сфере добычи золота, серебра, свинца, марганца, нефти, в производстве цветных металлов, в эксплуатации лесных, рыбных ресурсов, в машиностроении, электроэнергетике и т. п.¹

Между тем набирать наибольшие обороты государственно-частное партнерство начало лишь в последние 10–15 лет.

Государственно-частное партнерство — не что иное, как перевод с английского распространенного в мире понятия *public-private partnership* (*public* — государство, *private* — частный, *partnership* — партнерство).

Одно из первых профильных исследований, посвященных ГЧП, было осуществлено Институтом государственно-политических исследований (IPRP) в 2001 г. В отчете *Building Better Partnerships* государственно-частное партнерство было определено как «отношения по разделению рисков, основанные на взаимной заинтересованности публичного сектора, с одной стороны, и одного или нескольких представителей частного (благотворительного) сектора — с другой, и нацеленные на достижение согласованного материального результата и (или) на оказание общественно-значимых услуг.

Схожая дефиниция была закреплена рабочей группой, учрежденной правительством Северной Ирландии для изучения ГЧП в 2003 г.: «ГЧП это главным образом средне- или долгосрочные отношения между публичным и частным сектором (включая благотворительный и общественный сектор), подразумевающие под собой разделение рисков и прибыли, а также применение межотраслевых умений, опыта и финансов для получения запланированных результатов, находящихся в сфере публичных интересов».

Здесь же необходимо отметить, что в иностранной практике для обозначения ГЧП наиболее используется аббревиатура «PPP». Однако распространены и альтернативные названия:

¹ Амунц Д.М. Государственно-частное партнерство // Справочник руководителя учреждения культуры. — 2005. — № 12. — С. 17.

- Private Participation in Infrastructure (PPI) — термин, созданный Мировым банком и мало используемый вне финансового сектора, кроме южнокорейской PPI программы;
- Private-Sector Participation (PSP) — также используется в банковском секторе;
- РЗ — используется в Северной Америке;
- Privately-Financed Projects (PFP) — используется в Австралии;
- Р-Р Partnership — используется во избежание путаницы с «PPP — паритет покупательной способности»;
- Private Finance Initiative (PFI) — британский термин, используемый также в Японии и Малайзии.

Зарубежные законодатели, подчеркивая приоритетность направления частного бизнеса, внесли понятие частно-государственного партнерства, дабы подчеркнуть приоритет именно бизнеса над государством в этом союзе.

В России же, напротив, учитывая менталитет, особенности национального рынка, главенствующую роль органов государственной власти, более прижилось понятие государственно-частного партнерства, которое определяет ведущую роль государства.

В России каждый чиновник и каждый политик вкладывает свой собственный смысл в это неведомое для него понятие, стараясь соответствовать конъюнктуре. Единого и системного понимания этого явления на государственном, законодательном уровне пока нет, хотя оно широко применяется в различных нормативных актах, в частности в Бюджетном кодексе Российской Федерации и ряде федеральных целевых программ.

При этом в этих документах речь идет лишь об осуществлении деятельности «на основе принципов государственно-частного партнерства», «организации и участии в реализации проектов государственно-частного партнерства», о «консолидации и концентрации ресурсов на перспективных научно-технологических направлениях на основе расширения применения механизмов государственно-частного партнерства», а само понятие отсутствует.

В региональном законодательстве в определении основных понятий продвинулись чуть дальше — отдельные нормативно-правовые акты закрепляют понятие ГЧП и его формы, но единства в определениях нет.

В целом ГЧП рассматривается как взаимовыгодное сотрудничество (отношения) государства и частного бизнеса в реализации социально значимых проектов, но реализуется такое сотрудничество в самых различных формах.

По формулировке, предложенной Е. А. Дыниным, ГЧП — это объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т. д.)¹.

Заслуживает внимания определение, представленное В. Г. Варнавским: «ГЧП — это стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг»².

На наш взгляд, одной из наиболее точно отвечающей требованиям современной действительности формулировкой понятия ГЧП стала дефиниция, разработанная Центром ГЧП, функционирующим при Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»: ГЧП — это привлечение на контрактной основе органами власти частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору экономики на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций.

Данное определение имеет информативный и инструктивный характер (понятна основа для взаимодействий партнеров,

¹ Дынин Е. А. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве // Общество и экономика. — 2007. — № 5–6. — С. 111.

² Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. — 2004. — № 6. — С. 33.

ясно, кто является инициатором проекта, какие задачи стоят перед участниками проекта и на каких условиях они работают).

Таким образом, в настоящее время можно говорить о двух основных значениях употребления термина ГЧП:

- ГЧП как сотрудничество государства и частного бизнеса;
- ГЧП как политico-правовая форма такого сотрудничества.

В большинстве своем дефиниции ГЧП очерчивают следующий круг характеристик данного института:

- средне- или долгосрочные отношения;
- отношения, основанные на общих ожиданиях (стремлениях, целях);
- в эти отношения может вовлекаться множество партнеров;
- подразумевается разделение рисков, доходов и ресурсов между сторонами;
- целью является достижение материальных результатов и оказание услуг в публичных интересах и на постоянно совершенствующейся основе.

Преимущества от использования инструментов ГЧП следующие:

- повышение качества оказываемых населению услуг, отнесенных к компетенции государства;
- воплощение в жизнь крупных инфраструктурных проектов, которые не смогли бы быть реализованы в ближайшем обозримом будущем по тем или иным основаниям;
- помочь в наиболее выгодной реализации и развитии объектов государственного имущества;
- уменьшение налогового бремени, предоставление льгот и преференций для бизнеса;
- сохранение государственного контроля над активами, способствование появлению возможности успешно ис-

- пользовать опыт, навыки и профессионализм частного бизнеса;
- создание благоприятной среды для появления различного рода форм новаторства и инноваций;
 - активизация бизнес-процессов в обществе, стимулирование предпринимательского мышления в области поиска новых и перспективных методов взаимодействия;
 - способствование внедрению передовых принципов управления в органах государственной и муниципальной власти;
 - способствование развитию диалога между властью и бизнесом во всевозможных сферах.

В целом, забегая вперед, необходимо признать, что процесс взаимодействия власти, бизнеса и общества в России несколько отстает от уровня других развитых стран, а быть может, даже проходит начальную стадию в этой сфере государственной деятельности. В связи с этим, прежде чем перейти к рассмотрению отдельных механизмов и инструментов ГЧП в России, целесообразно обратиться к опыту западных государств, чему будет посвящен следующий раздел настоящей книги.

1.2. Государственно-частное партнерство за рубежом

Прежде всего необходимо отметить, что государственно-частное партнерство не является каким-то новым экономическим механизмом.

В XVIII и в начале XIX в. группа британских местных вельмож сформировала дорожно-строительные трасты, которые занимали деньги у частных инвесторов для ремонта дорог, а возвращали заем через взимание платы за проезд. Строительство большинства лондонских мостов также финансировалось за счет таких мостовых трастов вплоть до середины XIX в., а в конце XIX в. Бруклинский мост в Нью-Йорке был построен по такой же схеме с участием частного капитала. Если обратиться к Фран-

ции, то там строительство каналов с участием частного капитала началось еще в XVII в.

Этот тип ГЧП известен как «концессия», так называемая модель «платит пользователь», в которой частный участник (концессионер) имеет возможность получать оплату за пользование объектами — например, мостами, тоннелями или дорогами. Взимаемая плата компенсирует концессионеру затраты на строительство и обслуживание объекта, и эта оплата, как правило, возвращается под контроль публичного сектора в конце периода концессии.

Помимо дорог и смежных отраслей, концессии применялись во многих странах в XIX и начале XX в. для строительства таких объектов, как железные дороги, объектов водоснабжения и канализации очистных сооружений.

Дальнейшее развитие концессий выразилось в появлении франшизы (французский аналог — *affermage*). Франшиза — это право эксплуатировать уже построенный объект, т. е. это то же самое, что и концессия, но без первоначальной стадии строительства. Пользователь франшизы может сделать единовременную оплату публичному органу власти для получения этого права. Франшиза не рассматривается как ГЧП, потому что она не подразумевает финансирование строительства или развитие инфраструктуры, а только использование объекта. Тем не менее договорной и финансовый базис частично тот же.

Хотя использование концессий для строительства новых инфраструктурных объектов снизилось во многих странах после XIX в. (с увеличением роли государства), франшизы остались важным явлением, например, во французской водной отрасли. Концессии снова активизировались только в конце XX в., когда возрос интерес к ним и другим механизмам ГЧП как альтернативам фондовой модели (модели финансирования из собственных средств государства).

Государственно-частное партнерство в его современном понимании зародилось в начале 1990-х гг. в Великобритании. В то время на смену традиционному сотрудничеству государства и подрядчика пришла модель, называемая частная финансовая инициатива (англ. *Private Finance Initiative*), при которой государство лишь заказывало, но не оплачивало бизнесу те или иные

капиталоемкие объекты. После окончания работ объект брался государством в долгосрочную аренду при условии, что подрядчик продолжал обеспечивать его эксплуатацию. Таким образом, инвестиции возвращались подрядчику за счет арендных платежей. Как правило, после окончания оговоренного срока аренды объект передавался заказчику по символической стоимости или бесплатно. В дальнейшем практика была существенно расширена — государственно-частное партнерство стало своеобразной альтернативой приватизации важных отраслей или объектов (электроэнергетики, транспорта, коммунального хозяйства и т.д.). Не имея финансовой возможности обеспечить расширенное воспроизводство в этих отраслях, государство передавало их в долгосрочную аренду (концессию) бизнесу, оставляя за собой право контроля за их деятельностью. Постепенно такие правоотношения стали распространяться и на отдельные масштабные проекты — от оказания общественных услуг до проведения НИОКР и внедрения инноваций¹.

Звание первопроходцев в деле развития ГЧП с Великобританией могут оспорить США. Там формы ГЧП возникали и развивались в двух направлениях:

- 1) кооперационные исследования отдельных отраслевых и межотраслевых производств;
- 2) привлечение научного потенциала штатов для решения национальных проблем и передача технологий, созданных на федеральные средства для развития производств в отдельных штатах.

Приведем пример некоторых подобных форм.

1. *Кооперационные программы НИОКР в рамках инновационного цикла* — участниками партнерств выступают фирмы, представляющие весь спектр разработки и освоение новых технологий. Государство в лице федеральных ведомств оказывает

¹ Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://wbase.duma.gov.ru: 8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>

содействие в создании таких партнерств и непосредственно участвует в их деятельности.

2. *Стратегические межотраслевые партнерства* — учреждаются для разработки и коммерциализации базовых технологий массового применения.

3. *Региональные центры передачи технологий НАСА*. Эти центры координируют технологические инициативы штатов и научно-технических организаций с НАСА. Региональные центры создаются при университетах, их деятельность финансируется в равных долях правительством, штатами и фирмами.

ГЧП в США изначально было разработано для концентрации средств, направляемых на создание и внедрение новых технологий для совместного использования полученных результатов. Это позволило США развить технологическую мысль, учесть реальные потребности новых рынков и добиться значительного успеха в данной отрасли.

В настоящее время проекты ГЧП разрабатываются более чем в 60 странах мира.

Как правило, за границей государственно-частным партнерством обычно называют очень большой ассортимент бизнес-образцов и отношений. Данное понятие применяется при любых вариантах использования ресурсов частного капитала для удовлетворения общественно значимых потребностей. Первые места в области применения всевозможных механизмов государственно-частного партнерства мы с уверенностью можем отдать таким державам, как США, Великобритания, Франция и Германия.

Исследуя проекты ГЧП некоторых зарубежных стран, заключенных в государствах с разным экономическим развитием, мы пришли к выводу, что государственно-частные партнерства успешно применяются в транспортной (автодороги, железные дороги, аэропорты, порты, трубопроводный транспорт) и социальной инфраструктуре (здравоохранение, образование, развлечения, туризм), ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение и др.), в других сферах (тюрьмы, обороны, объекты военной сферы). Лидирующей является транспортная инфраструктура, второе место занимает социальная инфраструктура.

Пик увеличения ГЧП в мире пришелся на конец XX в. По данным Всемирного банка, с 1990 г. в развивающихся странах и странах с переходной экономикой появилось около 2700 проектов ГЧП. При всей привлекательности этой формы взаимодействия власти и бизнеса реализация проекта ГЧП требует решения огромного количества организационных, юридических, методических и других вопросов.

Благодаря стандартизации подходов к выбору проектов, определению приоритетов социальных потребностей в конце 1990-х гг. эта форма получила новый толчок к своему развитию. Тем не менее в мировой практике до сих пор типового соглашения ГЧП не существует. Определено, что в нем должны быть закреплены позиции сторон — уровень обязательств государственного и частного сектора, право собственности на активы, распределение рисков, продолжительность во времени, источники финансирования и др.

В последние годы в странах Западной Европы наблюдается устойчивое развитие проектов ГЧП. Более того, численность стран, желающих и уже активно применяющих данный механизм взаимодействия, неуклонно растет.

ГЧП наиболее востребовано общественным сектором, так как всегда есть потребность в модернизации уже изношенной инфраструктуры, обеспечении доступности услуг, экономии бюджета и т. п. Стоимость инфраструктуры, созданной в рамках ГЧП, заметно растет в перспективе. Вложения в инфраструктуру, более того, в условиях мирового финансового кризиса, считаются наиболее надежными, так как, даже пытаясь сэкономить на формах потребления, мы гарантированно оплачиваем пользование такими объектами, как ЖКХ, водоотведение и т. д.

Так, например, в Великобритании, Германии, Италии, Канаде, Франции, Японии проекты транспортной инфраструктуры стоят далеко не на 1-м месте. А на 1-м месте — здравоохранение, на 2-м — образование, на 3-м — автодороги.

Анализ зарубежного опыта использования проектов ГЧП показал, что в каждой из стран есть своя наиболее приоритетная отрасль по использованию ГЧП. Так, в США такой отраслью являются автодороги, в Великобритании — здравоохранение

и образование, в Германии — образование, в Италии, Канаде и Франции — здравоохранение¹.

Таким образом, сопоставив вышеуказанные данные, можно сделать вывод о том, что в странах с развитой рыночной экономикой, с высоким уровнем жизни населения, высокой производительностью труда, надежной социальной политикой проекты ГЧП в основном направлены в область образования, здравоохранения, социальной защиты населения и т. п. Данное направление, как правило, продиктовано мудрой политикой государства, позаботившегося уже об остальных сферах возможного применения ГЧП самостоятельно.

Формы ГЧП зависят от того, насколько государство открыто для прямых инвестиций, и от желания передавать такие активы, как земля и инфраструктура, инвесторам или национальным компаниям.

В таких странах, как Австрия, Дания, Австралия, Израиль, Финляндия, Испания, Португалия, Бельгия, Греция, Южная Корея, Ирландия, Сингапур, на 1-м месте по числу использования ГЧП находится отрасль, связанная со строительством и реконструкцией автодорог, а за ней уже следуют с весьма значительным отрывом здравоохранение, образование и средства размещения.

Давно доказано, что в развивающихся странах, а также в странах с переходной экономикой указанные отрасли (за исключением автодорог) не будут считаться главными и приоритетными. Учитывая более низкий уровень экономического развития в этих странах, на 1-е место по приоритетности привлечения инвестиций с помощью ГЧП должна выйти транспортная инфраструктура, а именно строительство и реконструкция автодорог, портов, железных дорог и др.

Так, в странах с переходной экономикой — страны Центральной и Восточной Европы (Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния); страны Балтии (Латвия); страны СНГ (Укра-

¹ Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rcb.ru/rcb/2008-01/8902/>

ина) — отрасли здравоохранение и образование находятся уже далеко не на 1-м месте по применению ГЧП — лидируют автодороги, строительство мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов. В странах с переходной экономикой им уделяется внимание в первую очередь, в них вкладываются средства.

В развивающихся странах (Индия, Бразилия, Чили, Мексика), как и в предыдущей группе стран, на 1-м месте по количеству ГЧП находятся автодороги, на 2-м — аэропорты, тюрьмы и водоочистные сооружения. Такое распределение отражает в первую очередь заинтересованность стран в развитии этих отраслей (индивидуальных для каждого типа стран), так как ГЧП позволяет привлечь инвестиции частного сектора, снизить затраты государственного сектора, распределить риски между партнерами¹.

Нередкими являются примеры неэффективных проектов ГЧП из-за просчетов со стороны государства².

Так, в Чехии был реализован проблемный инфраструктурный проект. Привлечение частных инвестиций в этой стране осуществляется по британской модели частной финансовой инициативы. Чешский опыт свидетельствует о потенциальной опасности рисков и проблем, с которыми сталкивается недостаточно опытный и плохо подготовившийся государственный партнер. Для сооружения отрезка стратегически важного автобана D47 протяженностью 80 км зарубежный частный разработчик предложил на первый взгляд привлекательный проект и получил подряд практически без конкурса. Команда государственного партнера, не имея достаточного 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.

¹ Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>

² Там же.

Конец ознакомительного фрагмента.
Приобрести книгу можно
в интернет-магазине «Электронный универс»
(e-Univers.ru)