

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В США

© 2012 Е.М. Волкова

Российский государственный гуманитарный университет, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

Представлен результат анализа успешного функционирования института государственно-частного партнерства в США как стране - родоначальнице этого метода финансирования. Особое внимание уделено историческому аспекту становления государственно-частного партнерства в этой стране.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), инфраструктура, модернизация, приватизация, государственная собственность, муниципальная собственность, трансферты, субсидирование, прибыльность, переходная экономика, налоговые льготы.

В Соединенных Штатах Америки (США) под государственно-частным партнерством (ГЧП) понимается закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней согласованным образом участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти. Соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией. Основные права собственности в отношении объекта не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником¹. Практика ГЧП в США имеет долгую и обширную историю. Самые первые форматы возникли более двухсот лет назад в период становления американской государственности.

Начало современного этапа ГЧП в США связывают с именем Р. Рейгана, занявшего президентский пост в 1980 г. Экономическая политика этого периода получила название рейгономики. Она включала в себя ряд составляющих, в том числе и приватизацию инфраструктуры (частичную или полную).

В 1980-х гг. в стране постепенно начал меняться статус предприятий инфраструктурных отраслей. Ранее большинство из них формировалось либо как государственные, на уровне страны или штата (электроэнергетика, газоснабжение, аэропорты, дороги), либо как муниципальные предприятия, при общественной собственности на них (водоснабжение, канализация, городское хозяйство).

В 1990-х гг. приватизационные процессы приобрели еще более широкие масштабы. В середине этого десятилетия Конгресс одобрил продажу электростанций на Аляске, военно-морских

нефтехранилищ, началась подготовка к приватизации железнодорожной компании Amtrak, федеральной почтовой связи, системы управления и контроля за воздушным движением страны и другими крупными объектами. В частные руки стали передаваться даже тюрьмы.

В США модели ЧП используются для обеспечения лидерства во всех направлениях научных знаний. Инновационная стратегия США опирается на развитие механизмов государственно-частного партнерства: с середины 1990-х гг. активно используется сотрудничество правительства, бизнеса, университетов в области разработки и коммерциализации инноваций в целях обеспечения экономического роста. Государственно-частное партнерство определяется как “закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней определенным образом участвовать в государственной собственности в большей степени по сравнению с существующей практикой”.

Государственная собственность в реальном секторе остается до сих пор важной составной частью экономики страны. По своим масштабам общественный сектор США является сегодня самым крупным в мире, хотя в нем производится относительно меньшая доля валового внутреннего продукта страны по сравнению с некоторыми другими развитыми государствами. Лидерство США по этому показателю обеспечивается массой создаваемого в общественном секторе продукта, составляющего примерно 8 % мирового ВВП.

Другим компонентом рейгономики стала политика “нового федерализма”, которая означала сокращение прямой финансовой поддержки из федерального бюджета, что существенно затруднило положение местных органов власти. В рамках концепции перераспределения бюджетных

полномочий в структуре государственных расходов США с 1980 г. по настоящее время произошли значительные изменения. Вследствие усиления роли муниципальных образований в предоставлении общественных услуг значительно возросла доля расходов правительств штатов и местных органов власти в общей сумме государственных расходов. Если в первой половине 1980-х гг. этот показатель (без учета трансфертов федерального бюджета) варьировался в пределах 29-30 %, то в 2000-х гг. он увеличился до 36-37 %².

На штаты и муниципалитеты возложена ответственность за решение проблем, связанных с функционированием общественного сектора. Власти на местах становятся предпринимателями и ориентируются в своей экономической политике на ГЧП, которое означает постоянное сотрудничество в различных областях, прежде всего в сфере создания смешанных предприятий.

В стране широко используются такие типы ГЧП, как “проектирование-строительство”, контракты на управление, концессии. Важную роль играют и государственные корпорации. Это предприятия, создаваемые правительством, а также органами власти штатов и муниципалитетов на коммерческой или некоммерческой основе. Собственником таких корпораций является государство либо муниципальный орган власти. При этом властные органы необязательно владеют 100 % акций предприятия. Нередко они продают часть из них, оставляя за собой контрольные функции.

Корпорации, принадлежащие государству, называются в США “state-owned enterprise” (SOE), “government-owned corporation”, “government business enterprise”. Все эти типы компаний не имеют принципиальных различий. Более того, они сходны и с некоммерческими организациями, не ставя своей целью извлечение прибыли. Существуют, однако, и коммерческие государственные корпорации, т.е. приносящие прибыль. Однако как коммерческие, так и некоммерческие государственные предприятия функционируют в рыночной среде по законам конкуренции.

Государственные предприятия имеют ряд преимуществ перед частными компаниями, однако в большинстве случаев проигрывают им по эффективности.

ГЧП в США наиболее развито в дорожной отрасли и коммунальном хозяйстве. Первые дороги, связавшие между собой города США, строились на средства частных компаний и были платными. В 1792 г. штат Пенсильвания зарегистрировал первую частную компанию для строительства дороги Филадельфия -Ланкастер. В период

с 1792 по 1845 г. только в 13 восточных штатах было зарегистрировано 1,5 тыс. компаний, хотя около трети из них не построило и мили дорог. Прибыльность строительства дорог была не очень высокой, однако акции таких компаний с успехом распространялись среди населения - люди рассматривали свои вложения не столько с целью приумножения капитала, сколько с целью вложения в развитие своей местности. Уже в те времена штаты вписывали в уставы таких компаний ограничения на ценовую политику, строительство и эксплуатацию дорог. В годы строительства первых трансконтинентальных дорог в США земли, примыкающие к дорожному полотну, часто передавались железнодорожным компаниям: возрастающая стоимость этих земель после завершения проекта многократно увеличивала инвестиционную привлекательность железнодорожного строительства для частных инвесторов. В наше время проекты ГЧП включают и финансирование строительства новых платных дорог, и инвестиции на существующих платных дорогах взамен устаревших стоящих систем сбора платы через окошко кассы на современные дистанционные системы, позволяющие автомобилям даже не сбавлять скорости в момент оплаты. Все больше обсуждается идея платных полос на бесплатных дорогах для организации скоростного движения по ним³.

В период 2007-2011 гг. в дорожном хозяйстве США было реализовано 62 проекта ГЧП с общим объемом инвестиций 42 млрд. долл. (см. таблицу). Наиболее быстрыми темпами планируется развивать платную дорожную сеть и концессии на строительство и эксплуатацию.

В США существует несколько программ по развитию коммунального и городского хозяйства с финансированием из бюджетных и частных источников на партнерской основе. Так, по программе стимулирования городского развития (Urban development action grants) государственные средства в виде дотаций и субсидий выделяются на восстановление деловой активности в депрессивных городских районах, на строительство здесь промышленных объектов, жилья, инфраструктурных сооружений.

Данная программа учитывает интересы не только местных органов власти, но и частных предпринимателей, создает благоприятные условия для расширения их инновационной деятельности. Предоставление субсидий по данной программе осуществляется на конкурсной основе. Основными критериями выбора населенных пунктов для субсидирования являются: возраст жилых строений, темпы роста населения, средний доход на душу населения, уровень бедности, рост безработицы и

ГЧП в автодорожной отрасли США

Категория объектов	Число проектов	Стоимость, %
Платные дороги	28	61
Платные мосты	8	8
Платные туннели	1	10
Платные мосты и туннели (как единый объект)	1	2
Бесплатные дороги	24	19
Всего	62	100

Источник. User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships of Transportation Infrastructure Projects in the United States. Federal Highway Administration (FHWA). Washington, 2011. P. 60.

замедление темпов роста занятости населения. Российский фонд содействия реформированию ЖКХ, который начал действовать в 2008 г., во многом выступает аналогом американской программы стимулирования городского развития.

Число проектов ГЧП в коммунальном хозяйстве США постоянно увеличивается. Если в секторе водоснабжения в 1997 г. было 400 таких партнерств, то к 2009 г. их число возросло до 2300.

Традиционно наиболее распространенным способом реализации ГЧП в США является сдача муниципальных предприятий в аренду частным компаниям. Другой формой партнерства выступает заключение соглашений по предоставлению услуг.

При передаче объектов муниципальной собственности частным компаниям на условиях ГЧП местные органы власти получают возможность привлекать частных инвесторов различными льготами, в том числе налоговыми, ускоренной амортизацией, льготными кредитами на инвестиции, модернизацию и т.д. Принятый в 1984 г. Закон США «О налоговой реформе» несколько ограничил, но не отменил полностью такого рода льготы частным компаниям - операторам государственной и муниципальной собственности.

Согласно данному закону у частных фирм остается право на получение различных налоговых льгот при заключении с муниципалитетами договоров в рамках контрактов ГЧП. Особенно это касается соглашений по предоставлению услуг, аренды муниципального имущества и т.д.

При принятии стратегического решения о начале ГЧП в коммунальной сфере государство руководствуется тем, что частные фирмы затрачивают меньше времени и средств на проектирование и строительство одного и того же объекта сферы коммунальных услуг, чем государственные предприятия. Часто выигрыш составляет 15-20 %⁴.

В Соединенных Штатах Америки разработка диверсифицированной инновационной стратегии на основе ГЧП повлекла разделение штатов на

группы: штаты с высокотехнологичным производством (Калифорния, Массачусетс); старопромышленные штаты (Нью-Йорк, Северная Каролина, Пенсильвания); штаты с истощающимися природными ресурсами (Флорида, Миннесота, Техас)⁵.

Сейчас на территории страны успешно действуют тысячи примеров ГЧП между федеральными, муниципальными органами власти и деловым сообществом. Наиболее распространенными сферами сотрудничества являются модернизация инфраструктуры, развитие транспортной системы, экономичное использование водных ресурсов, утилизация бытовых отходов и т.д. По данным Национального института государственно-частного партнерства, из 65 среднестатистических муниципальных сервисных служб 23 функционируют в формате ГЧП, что составляет более 30 %.

Правовое определение действия ГЧП содержится в ст. 6305 Свода законов США о порядке применения соглашений о сотрудничестве между органами федеральной государственной власти и местными органами власти, а также иными заинтересованными контрагентами (Using cooperative agreement). На практике взаимодействие между заинтересованными сторонами регламентируется федеральными и местными законодательными актами, которые утверждаются Конгрессом (если речь идет об общенациональных программах), либо местным законодательным собранием. Классическим примером ГЧП является пакет антикризисных стимулов (Recovery and Reinvestment Act), принятый в 2009 г. по предложению президента США Б. Обамы, объемом 787 млрд. долл., в реализацию которого вовлечено почти три десятка федеральных ведомств.

Схема распределения финансовых средств выглядит следующим образом. После санкции Конгресса Минфин США направляет денежные транши на счет каждого участвующего в программе федерального ведомства. Затем эти средства по итогам рассмотрения соответствующих заявок выделяются напрямую в виде гран-

тов и кредитов научно-исследовательским центрам, бизнесу, НПО, а также местным властям. При этом местные власти распределяют полученные из федерального бюджета ассигнования по аналогичной схеме. Отдельно для физических лиц предусматриваются налоговые вычеты и изъятия (налоги на недвижимость, возмещение в счет расходов на обучение в колледже и т.д.). Контроль над расходованием средств осуществляет Главный инспектор (входит в состав аппарата Белого дома). С целью повышения прозрачности реализуемые мероприятия и отчеты о проделанной работе публикуются в сети Интернет на специализированном портале. По данным Минфина США, тройку получателей наибольшего объема средств составили Минздрав (94 млрд. долл.), Минобразования (65 млрд. долл.) и Минтруда (62 млрд. долл.). Такое распределение мест не случайно. Развитие “человеческого капитала” – одно из приоритетов нынешней администрации. Кроме того, по линии этих ведомств осуществляется ряд программ международной помощи в контексте обязательств США по достижению “Целей развития тысячелетия”. Координацию содействия международному развитию (СМР) в США осуществляет Агентство по международному развитию. Оно в соответствии с Законом о международной помощи (Foreign Assistance Act), принятым в 1961 г., официально уполномочено оказывать содействие развивающимся странам и странам с переходной экономикой. В число приоритетов США входят вопросы борьбы с голодом, бедностью, инфекционными заболеваниями и последствиями стихийных бедствий, распространения эффективных методов охраны окружающей среды, образования, проведения экономических и демократических реформ, создания и укрепления институтов гражданского общества. В основе деятельности Агентства лежат отработанные механизмы формирования государственно-частных партнерств. С 2001 г. в рамках разработанной АМР программы Глобального альянса в интересах развития (Global Development Alliances) было создано 1700 партнерств, что позволило дополнительно мобилизовать на цели развития по линии частного сектора более 9 млрд. долл., в то время как объем государственных инвестиций составлял около 1 млрд. долл. Основное внимание США уделяют осуществлению СМР в Африке. Так, в рамках “Глобальной инициативы здоровья” планируется предотвратить около 12 млн. новых инфекционных заражений вирусом иммунодефицита, охватить до 85 % всех беременных обследованием на предмет позитив-

ной ВИЧ-реакции, а также предоставить антиретровирусное лечение 4 млн. зараженных. За счет помощи лекарством предполагается сократить смертность от туберкулеза на 50 % (1,3 млн. чел.). В отношении борьбы с малярией и другими тропическими болезнями основные усилия по снижению смертности предполагается сконцентрировать в Нигерии и Конго. На реализацию объявленных целей в 2010-2014 гг. планируется выделить 63 млрд. долл. Не меньшее значение придаётся проблематике продовольственной безопасности в рамках Глобального партнерства в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности, а также Программы всеобъемлющего развития сельского хозяйства в Африке. Целевые ассигнования объемом 3,5 млрд. долл. будут потрачены на различные программы, включая обеспечение африканских земледельцев более урожайным семенным фондом. На повестке адресная работа с женщинами-фермерами, составляющими порядка 60 % рабочей силы в деревне, помощь им дешевыми кредитными ресурсами, современной техникой, образовательными программами. Вместе с тем необходимо отметить, что в США как в международной гуманитарной деятельности, так и на внутриэкономическом направлении частно-государственное партнерство реализуется, как правило, только американскими подрядчиками. Это условие (также известное как “buy American”) существенно ограничивает возможности иностранных контрагентов⁶.

¹ Волкова Е.М. Государственно-частное партнерство: теоретико-методологический аспект // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 2. С. 28.

² Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2009. Table 15.2 / Whitehouse. Historical tables, 2009. URL: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2009/pdf/hist.pdf>.

³ Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России? // *Азиатско-Тихоокеанские энергетические проекты*. 2012. URL: <http://www.apec.ru/ru/uploadfiles/PPP.pdf>.

⁴ Варнавский В.Г., Клименко А.В. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М., 2010. С. 129-134.

⁵ Васильева М.Н. Анализ зарубежного опыта реализации форм государственно-частного партнерства. // *Современные научные исследования и инновации*. 2011. Июнь. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2011/06/912>.

⁶ Об опыте государственно-частного партнерства в США // *Государственно-частное партнерство в России*. 2012. URL: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_USA.pdf.