

## ТРЕНД РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ОПЫТ ЕВРОСОЮЗА И США

© 2017 Конищева Татьяна Игоревна  
Московский финансово-юридический университет  
117342, г. Москва, ул. Введенского, д. 1А  
E-mail: kotan4ik@mail.ru

Государственно-частное партнерство признано одной из перспективных форм привлечения частных инвестиций в инфраструктурные и иные проекты, оно обеспечивает экономическое развитие региона. Мировая практика применения механизма государственно-частного партнерства показывает, что данный механизм используется там, где государство и бизнес имеют взаимовыгодные интересы, но не могут действовать независимо и самостоятельно.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, инфраструктура, экономическое развитие.

Более десяти лет тому назад Всемирный банк представил отчет о мировом развитии, его авторы впервые обратили внимание на то, что государство более не обеспечивает полного набора необходимых общественных благ и услуг и что далеко не очевидна роль государства в качестве единственного поставщика общественных благ. При выполнении этой роли государство должно в значительной степени опираться на сильные стороны рынков, размывая постепенно монополию в сфере инфраструктуры и социальных услуг.

Функции государства стабильно перемещаются в область адресной защиты наиболее уязвимых слоев населения, что, в свою очередь, принципиально меняет отношение к возможности участия частного бизнеса в производстве и распределении общественных благ. Это особенно актуально для стран со слабыми государственными институтами, где привлечение частных компаний к предоставлению социально значимых услуг должно рассматриваться в качестве приоритетного принципа.

Необходимые реформы общественного сектора затронут масштабы и структуры публично-правовых функций государства. Решить проблемы финансирования социальных и инфраструктурных нужд в связи с сокращением бюджета государства возможно лишь при условии привлечения дополнительного источника финансирования, чем и призван стать механизм государственно-частного партнерства (ГЧП)<sup>1</sup>.

С точки зрения государственной политики по развитию инфраструктуры ГЧП направлено на привлечение организаций частного сектора к ре-

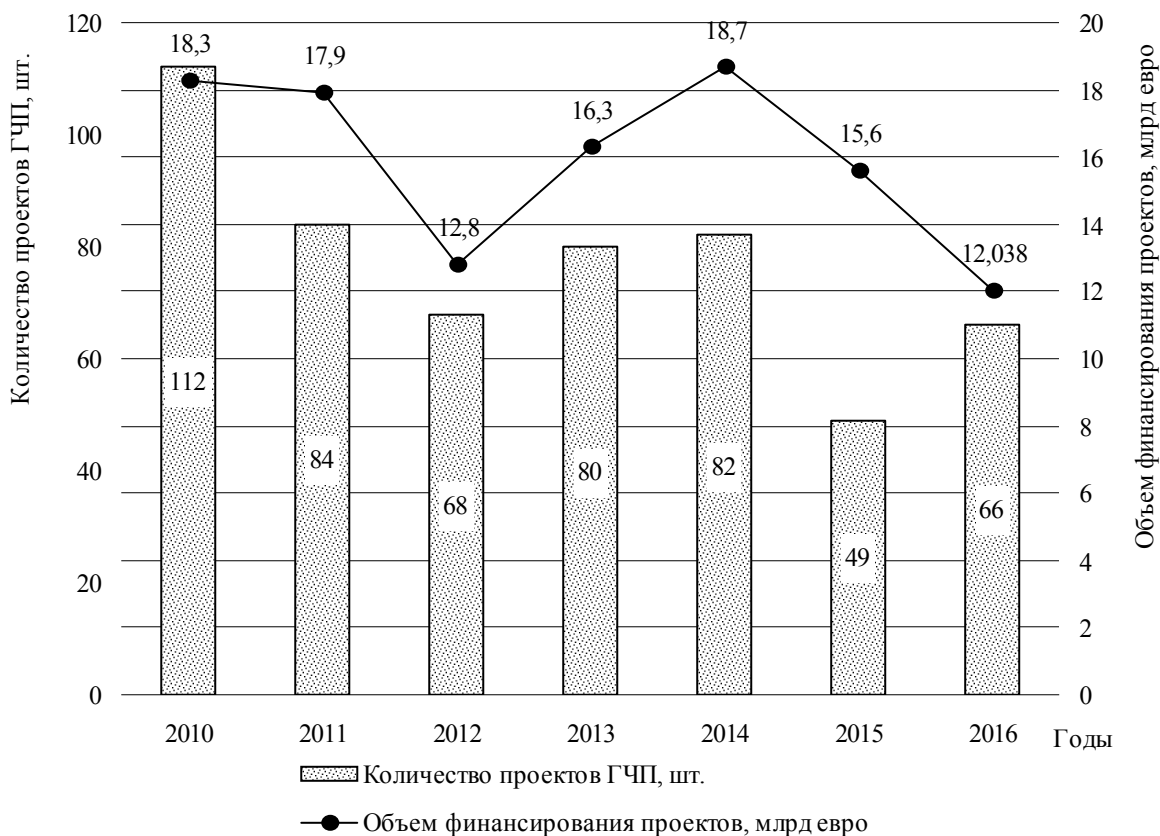
ализации ресурсо- и капиталоемких инфраструктурных проектов, а также на обеспечение развития отраслей общественной инфраструктуры.

Мировая практика показывает различный уровень развития рынка государственно-частного партнерства: если во Франции, Великобритании, Германии и еще в некоторых странах Европы данный рынок сформировался, то есть государства, которые только начали внедрять данный механизм.

Основными лидерами в сфере государственно-частного партнерства в Европе являются Великобритания, Франция и Германия.

В Евросоюзе с 2010-го по 2016 г. был реализован 541 проект государственно-частного партнерства на общую сумму свыше 111 млрд евро. В 2016 г. было реализовано 66 проектов стоимостью 12 млрд евро, причем на сектор “транспорт” пришлось 3,8 млрд евро (31 %) и сектор “здравоохранение” - 2,3 млрд евро (19 %)<sup>2</sup>.

Рост и структура европейского рынка ГЧП в транспортном секторе определяются несколькими взаимосвязанными и взаимодополняющими факторами, которые делятся на две большие категории. Первая - связана с тенденциями на рынке услуг транспортной инфраструктуры в сторону увеличения интеграции в континентальном масштабе. Не только строительные компании объединились в крупные компании, действующие в нескольких странах, но и операторы транспорта также расширили географию своей деятельности. Вторая категория включает политическую и институциональную среду, которая способствовала, стимулировала и направляла европейский подход ГЧП.



**Рис. 1. Тренд развития проектов ГЧП Евросоюза с 2010-го по 2016 г.**

Источник. Составлено автором по: URL: <http://www.eib.org/epcc/resources>.

Тренд развития проектов ГЧП в Европейском союзе с 2010-го по 2016 г. был неоднозначным (см. рис. 1). На активность взаимоотношений между публичным и частным секторами повлиял финансово-экономический кризис.

Бесспорным лидером в Европе по количеству соглашений в количественном и стоимостном выражении является Великобритания. С 2010-го по 2016 г. Великобритания заключила 34 соглашения ГЧП на сумму 195 млрд евро, что составляет 31 и 36 %, соответственно, от общего объема проектов ГЧП по Европе. На втором месте находится Франция, где за аналогичный период было заключено 110 проектов ГЧП.

Отраслевым приоритетом в европейских проектах государственно-частного партнерства с 2010-го по 2016 г. стали два сектора - образование и транспорт - с количеством проектов 156 и 111, соответственно. Совокупная доля образования и транспорта составила 50 %<sup>3</sup>.

В 2016 г. совокупная стоимость сделок ГЧП в ЕС достигла 12 млрд евро, что на 22 % ниже уровня 2015 г. (15,6 млрд евро). Было закрыто 66 сделок, что на 35 % больше по сравнению с

уровнем 2015 г.; 6 сделок из общего числа были закрыты со статусом “сделки стоимостью свыше 500 млн евро”, их сумма составила 4,7 млрд евро<sup>4</sup>.

В 2016 г. были достигнуты следующие финансовые показатели<sup>5</sup>:

- фаза II “Военная летная подготовка” - пакет исправленного крыла (1,45 млрд евро), Великобритания;
- автострада D4 / R7 (998 млн евро), Словакия;
- широкополосная сеть Nord-Pas-de-Calais (606 млн евро), Франция;
- автострада A6 Wiesloch-Rauenberg до Weinsberg (600 млн евро), Германия;
- автомагистраль A355 (560 млн евро), Франция;
- автомагистраль A94 Pastetten-Heldenstein (500 млн евро), Германия.

Более 80 % всех сделок были инициированы государством на основе возврата средств через “доступные платежи”, в соответствии с которыми правительство платит за оказанные услуги частной стороне.



Рис. 2. Отраслевая структура проектов ГЧП Евросоюза в 2016 г., ед.

Источник. Public-private partnerships and the global infrastructure challenge. EY. Available from: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-public-private-partnerships-and-the-global/\\$FILE/EY-public-private-partnerships-and-the-global.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-public-private-partnerships-and-the-global/$FILE/EY-public-private-partnerships-and-the-global.pdf).



Рис. 3. Отраслевая структура проектов ГЧП Евросоюза в 2016 г., млн евро

Источник. A Guide to the Statistical Treatment of PPPs. Available from: [http://www.eib.org/epcc/resources/publications/epcc\\_eurostat\\_guide\\_ppp](http://www.eib.org/epcc/resources/publications/epcc_eurostat_guide_ppp).

Отраслевая структура за 2016 г. по Евросоюзу изображена на рис. 2 и 3.

По итогам 2016 г. в отраслевой структуре Евросоюза<sup>6</sup>:

- транспортный сектор оставался самым крупным в стоимостном выражении с объе-

мом сделок более 3,7 млрд евро. Анализируя динамику проектов ГЧП в сфере транспорта за последние 6 лет, следует обратить внимание, что данный сектор именно в 2016 г. стал самым низким по стоимости и количеству проектов;

- образование стало самым активным сектором, что позволяет достичь наилучших результатов с 2010 г.;

- в секторе здравоохранения также замечен рост числа проектов с 10 в 2015 г. до 15 в 2016 г., однако стоимость проектов сократилась с 4,2 млрд евро до 2,3 млрд евро;

- сектор телекоммуникаций закрыл 4 сделки с общей суммой на 1,2 млрд евро. Все проекты предназначены для широкополосных сетей во Франции. Оборонный сектор зафиксировал свое первое закрытие за три года (Military Flying Training Phase II - Fixed Wing package);

- в секторе “окружающая среда” замечено резкое увеличение стоимостных показателей (с 374 млн евро в 2015 г. до 1,2 млрд евро в 2016 г.) в результате ряда крупных операций по переработке отходов в Великобритании.

В 2016 г. только шесть стран Европы закрыли сделки с участием институциональных инвесторов: Франция, Германия, Ирландия, Нидерланды, Турция и Великобритания по сравнению с восемью странами в 2015 г.

Средний срок погашения основного долга коммерческих банков увеличился с 22 лет в 2015 г. до 24 лет в 2016 г. По данным ЕРЕС, самый длинный

срок долга коммерческих банков составил 33 года. Среди этих займов 57 % имели срок свыше 25 лет. Самые длинные сроки были отмечены в Великобритании, Словакии и Нидерландах<sup>7</sup>.

Из 69 сделок 17 (по сравнению с 20 в 2015 г.) предоставлены долговые обязательства институциональным инвесторам (таким как, страховые компании, пенсионные фонды) через различные модели финансирования с длительными сроками погашения (в среднем 24 года, максимум 27 лет)<sup>8</sup>.

Общемировые тенденции рынка ГЧП с 2010-го по 2016 г. складываются следующим образом: в Канаде отраслевым приоритетом являются социальная инфраструктура и транспорт; в США, в Латинской Америке и в Азии превалирует транспортная сфера; в Австралии и Новой Зеландии развиваются такие сферы, как: во-первых, социальная инфраструктура, во-вторых, транспорт и, в-третьих, окружающая среда; в Африке в равной степени развиваются транспорт и социальная инфраструктура (см. рис. 4)<sup>9</sup>.

Анализ данных с 2010-го по 2016 г. показывает, что общемировой тренд заключения соглашений в области государственно-частного партнерства в большей степени развивается в транспортной и социальной сферах (образование).

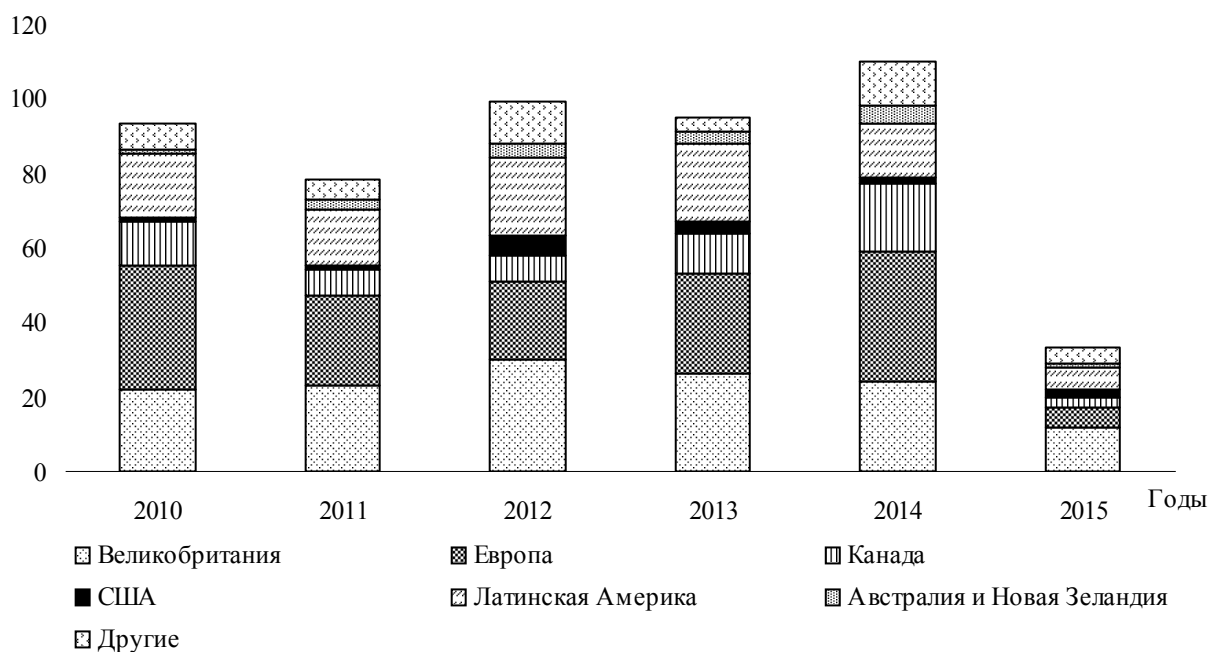


Рис. 4. Тренд развития ГЧП в мире с 2010-го по 2015 г., проектов

Источник. Public-private partnerships and the global infrastructure challenge. EY. Available from: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-public-private-partnerships-and-the-global/\\$FILE/EY-public-private-partnerships-and-the-global.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-public-private-partnerships-and-the-global/$FILE/EY-public-private-partnerships-and-the-global.pdf).

Также около 25 % всех проектов приходится на Великобританию, вторую позицию занимает Европейский континент, и на третьем месте Латинская Америка.

Причинами возросшего внимания правительств стран ЕС к ГЧП явились: необходимость сокращения бюджетных расходов, недостаточное качество государственной инфраструктуры и услуг, передача полномочий с федерального и национального уровня на местный и требование расширения конкуренции на уровне муниципальных услуг, а также допуск иностранных компаний на национальные рынки общественных услуг.

Обобщение теоретического и практического международного опыта подтверждает тезис о том, что ГЧП позволяет решить одну из актуальнейших современных проблем - обеспечение динамичного инфраструктурного развития экономики<sup>10</sup>.

Также с ГЧП связано принципиально новое качество реализации приоритетных функций государства. Здесь важны два взаимосвязанных аспекта.

Во-первых, ГЧП способствовало некоему переосмыслению самого содержания суверенных функций государства, публичной стороны властных отношений. Публичные интересы, публично-правовые имущественные отношения претерпевают явные изменения в сторону сужения, происходящего на основе более глубокого структурирования. Типичный пример - реформирование естественных монополий, в ходе которого естественно-монопольное, контролируемое государством ядро отделяется от широкого спектра функций, передаваемых на откуп частному бизнесу.

По нашему мнению, нельзя не учитывать также и перемен, происходящих в сфере собственно публичных предпочтений общества. С изменениями предпочтений населения изменяется и характер реализации традиционных общественных публичных товаров и услуг. Ряд традиционных благ: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальные услуги и культура - в силу дефицита бюджета государства, а также функции в обеспечении данных благ частично перекладываются на частный сектор. В этой связи функции государства перемещаются с про-

блемы обеспечения общественными благами как таковыми в сторону гарантирования их достаточности и надлежащего качества.

Во-вторых, относительное сокращение сферы традиционных публичных интересов, изменение их структуры и возможное формирование новых требуют ответа на вопрос о том, насколько государство может передать свои обязанности в пользу частного бизнеса.

Государство организует регулируемую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех направлениях. Во-первых, оно вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью в частности. Во-вторых, оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов. В-третьих, оно непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частным партнерством, разрабатывает его формы и методы, а также конкретные механизмы.

Для успешного выполнения программы ГЧП необходимы следующие условия: политическая воля; подходящая нормативно-правовая база; объекты со значительными первоначальными капиталовложениями и наличием долгосрочных требований к обслуживанию на протяжении всего жизненного цикла; сходные по размеру для сравнения расходов с затратами на организацию государственных закупок; объекты с четко установленными требованиями к оказанию услуг и долгосрочной перспективой использования при отсутствии гибкости соглашения о ГЧП; непрерывная череда проектов, которая привлечет интерес частных компаний к созданию необходимых технологических, инвестиционных и финансовых возможностей; наличие соответствующих институциональных возможностей для управления программой ГЧП в целом и отдельными проектами в частности.

Посредством ГЧП достигается оптимизация государственных расходов и обновление или создание новой эффективно управляемой городской инфраструктуры. Более того, применение ГЧП позволяет решить проблемы имеющихся задолженностей и осуществить инвестиции для дальнейшей реализации программ долгосрочного планирования. Механизм ГЧП ускоряет инвес-

тирование в объекты общественной инфраструктуры. Эффект масштаба в строительстве (в связи с тем, что строителям не нужно осуществлять подготовительные работы для каждого участка дороги отдельно) выражается в сокращении капитальных затрат. Ускорение строительства позволяет избежать расходов, вызванных инфляцией.

---

<sup>1</sup> Шульгина М.В. Источники финансирования проектов государственно-частного партнерства : доклад. Омск, 2015. URL: <http://izron.ru/articles/onekotorykh-voprosakh-i-problemaxh-ekonomiki-i-imenedzhmenta-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezh/sektsiya-3-finansy-denezhnoe-obras hchenie-i-kredit-spetsialnost-08-00-10/istochniki-finansirovaniya-proektov-gosudarstven no-chastnogo-partnerstva>.

<sup>2</sup> Market Update Review of the European PPP Market in 2016. Available from: [http://www.eib.org/epcc/resources/publications/epcc\\_market\\_update\\_2016\\_en](http://www.eib.org/epcc/resources/publications/epcc_market_update_2016_en).

<sup>3</sup> Составлено автором по: URL: <http://www.eib.org/epcc/resources>.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> A Guide to the Statistical Treatment of PPPs. Available from: [http://www.eib.org/epcc/resources/publications/epcc\\_eurostat\\_guide\\_ppp](http://www.eib.org/epcc/resources/publications/epcc_eurostat_guide_ppp).

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Market Update Review of the European PPP Market in 2016.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Public-private partnerships and the global infrastructure challenge.

<sup>10</sup> Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство - восходящий тренд российской экономики // Государственно-частное партнерство: состояние и проблемы. Москва, 2015. С. 13-17.

*Поступила в редакцию 06.02.2017 г.*