



Партнерство государственного и частного секторов

Резюме

В последние десятилетия правительства во многих развитых и развивающихся странах заинтересованы в привлечении дополнительных средств для финансирования существующих и строительства новых объектов инфраструктуры. Одним из путей привлечения этих дополнительных средств является партнерство между государственным и частным секторами (ЧГП), в котором принципы функционирования частной фирмы применяются к государственному управлению. Как показывает международный опыт, ЧГП может стимулировать улучшение качества услуг общественного сектора и повышения эффективности их предоставления, а также стать дополнительным источником финансирования инфраструктуры. Целью данной аналитической записки является ознакомление с вводной информацией по вопросам типов и моделей ЧПГ, факторов, определяющих успех данного партнерства, уроков, которые можно извлечь из опыта Великобритании, стран Центральной и Восточной Европы и России. Эта информация может быть полезна при анализе проблем и возможностей, с которыми может столкнуться Беларусь при реализации проектов в рамках ЧПГ.

Содержание

1. Введение	2
2. Формы частно-государственного партнерства	2
3. Детерминанты ЧГП.....	6
4. Опыт стран Центральной и Восточной Европы и России в использовании ЧГП...9	
5. Заключение	11

1. Введение

Взаимосвязь между экономическим ростом и развитием инфраструктуры является общепризнанным фактом. Поэтому для обеспечения долгосрочного роста в условиях наблюдаемого во многих развитых и развивающихся странах в последние десятилетия сокращения государственных расходов правительства этих стран привлекают дополнительные средства для финансирования существующих и строительства новых объектов инфраструктуры. Одним из путей привлечения этих дополнительных средств является сотрудничество между общественным и частным секторами при предоставлении общественных услуг. Формой такого сотрудничества является партнерство между государственным и частным сектором (ЧГП), в котором принципы функционирования частной фирмы применяются в государственном управлении.

На сегодняшний день существует множество определений ЧГП, варьирующихся от наиболее общего – открытие государственной деятельности для конкуренции со стороны частного сектора посредством частно-государственного партнерства – до достаточно узкого – совместное предприятие между частным и государственными юридическими лицами. В таком случае государственная организация/предприятие нанимает частную компанию для осуществления определенного рода работ, при этом коммерческие риски распределяются на тех же условиях, что и в совместном предприятии. В целом же основной отличительной чертой ЧГП является долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, когда частный сектор осуществляет проектное финансирование создания и модернизации инфраструктурных объектов, которые традиционно управлялись и находились в собственности государства¹.

Появление и развитие различных типов договорных отношений в рамках ЧГП выдвинули на передний план вопрос о том, что обуславливает успех или неудачу отдельных стран в привлечении финансирования из частного сектора, применимости моделей частно-государственного партнерства для различных секторов инфраструктуры, а также проблему краткосрочных и долгосрочных издержек такого сотрудничества. Целью данной аналитической записки является ознакомление с вводной информацией по вопросам типов и моделей ЧГП, факторов, определяющих успех данного партнерства, уроков, которые можно извлечь из опыта Великобритании, стран Центральной и Восточной Европы и России. Эта информация может быть полезна при анализе проблем и возможностей, с которыми может столкнуться Беларусь при реализации проектов в рамках ЧГП.

Изложение построено следующим образом, в во втором разделе рассматриваются основные формы частно-государственного партнерства, далее анализируются основные факторы, определяющие успех ЧГП. В четвертом разделе приведен опыт стран Центральной и Восточной Европы и России в использовании партнерства государственного и частного секторов, в заключении даны выводы и рекомендации.

2. Формы частно-государственного партнерства

Сотрудничество между частным и государственным секторами следует рассматривать не только как средство финансирования общественной инфраструктуры, но также как мощный инструмент сокращения издержек, улучшения качества и повышения эффективности предоставления услуг общественного сектора.

¹ EIB (2005): Innovative Financing of Infrastructure: The Role of Public Private Partnerships: Lessons From the Early Movers.[Инновационное финансирование инфраструктуры: роль частно-государственного партнерства. Первые уроки]. EIB papers, Volume 10, No 2.

Европейская комиссия обозначила четыре основных направления воздействия ЧГП на развитие инфраструктуры:²

- предоставление дополнительного финансирования;
- привнесение новых методов управления;
- создание добавленной стоимости для потребителей и общества в целом;
- лучшее определение потребностей и оптимальное использование ресурсов.

Помимо этого частный сектор может быть «средством защиты» от экономически нежизнеспособных проектов, поскольку недооценка затрат и переоценка доходов широко распространены при реализации инфраструктурных проектов. Причем расхождение в 50% и более является скорее правилом, чем исключением³. Например, за первый год (1994-1995) функционирования туннеля между Великобританией и Францией количество пассажиров было на 25% меньше, чем прогнозировалось *Service National des Chemins de Fer (SNCF)*, французской железнодорожной компанией. В 2003 г. доходы от сбора платы за пользование тоннелем составили только треть от прогнозируемого уровня⁴.

Частно-государственное партнерство реализуется в различных формах в зависимости от способа участия, собственности объекта инфраструктуры, распределения рисков, продолжительности сотрудничества (таблица 1). Тем ни менее, можно выделить пять основных моделей ЧГП.

Проекты, осуществляемые «с зеленого поля»/«с нуля» (Greenfield projects), предполагают, что частная компания или частно-государственное совместное предприятие строят и осуществляют эксплуатацию нового объекта на протяжении периода, оговоренного в контракте. После истечения указанного периода данный объект или передается государству, или остается в собственности компании на оговоренных условиях.

Наиболее распространенными формами проектов «с зеленого поля» являются:⁵

- Проект Строительство-Владение-Управление-Передача (Build Own Operate Transfer (BOOT)), в соответствии с которым частное юридическое лицо осуществляет инвестиции в строительство объекта, после чего владеет и управляет им в течение периода, оговоренного в контракте. По завершении данного периода все имущество передается государству.
- В проектах Строительство-Владение-Управление (Build Own Operate (BOO)), и Строительство-Аренда-Владение (Build Lease Own (BLO)) частная компания отвечает за финансирование и управление объектом инфраструктуры. В отличие от контрактов BOOT компания становится собственником данного объекта и не передает его государству. Однако экономическая деятельность частной компании как собственника может регулироваться путем установления цен на оказываемые услуги, наложения определенных ограничений в области управления инфраструктурным объектом и т.д.

² Davies, Steve and Fairbrother, Peter (2003). Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnerships (PPPs): Definitions and Sources. [Частная финансовая инициатива и партнерство между государственным и частным сектором: определения и источники]. School of Social Science, Cardiff University, Working Paper Series, Paper 39.

³ Prud'homme, Remy (2004). Infrastructure and Development. [Инфраструктура и развитие]. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington.

⁴ Sadka, Efraim (2006): Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective. [Частно-государственное партнерство: экономика общественного сектора.] IMF Working Paper, WP/06/77.

⁵ Более подробно см.: Nijiru, Cyrus, Merna, Tony (2002). Financing Infrastructure Projects, Thomas Telford, Technology & Industrial Arts 304 p. and Walker, Charles T., Smith, Adrian J. (1995). Privatized Infrastructure: The Build Operate Transfer Approach, Thomas Telford, 304 p.

Данные формы предполагают долгосрочное партнерство между государственными и частным секторами (30 лет и более), поэтому у частной компании есть стимул к высокому качеству строительных работ на объекте, поддержанию его в исправном состоянии, оптимизации издержек по управлению. Такой тип контракта также предполагает, что все рыночные риски, связанные со строительством и управлением, полностью берет на себя частный сектор.

«Отделение активов» (*divestiture*) предусматривает, что имущество (полностью или частично), так же как и обязательства по осуществлению инвестиций и управлению передаются частному оператору. Частное юридическое лицо может приобрести государственную собственность при продаже активов, открытой эмиссии новых акций или приватизации. Чаще всего данный тип контракта предполагает гарантии со стороны правительства в отношении возможности повышения тарифов для покрытия издержек и получения прибыли на инвестированный капитал.

При *концессии* (*concession*) частный оператор берет на себя управление и содержание объекта на основе договора аренды. За период, оговоренный в контракте, он обязуется осуществить инвестиции в новое оборудование или строительство инфраструктурного объекта. Таким образом, данная форма предполагает, что частная фирма полностью несет коммерческие риски, в то же время собственность остается в руках государства. Поэтому устанавливаемый уровень тарифов не является критически важным, поскольку он может быть привязан к арендной плате (т. е. если он окажется недостаточным для покрытия издержек, арендная плата может быть снижена), однако доходы должны покрывать долгосрочные издержки по обслуживанию и давать возможность получения обоснованной прибыли. Наиболее распространенными контрактными формами являются: Реконструкция-Управление-Передача (*Rehabilitate, Operate and Transfer (ROT)*), Реконструкция-Аренда/Лизинг-Передача (*Rehabilitate, Lease/Rent and Transfer (RLRT)*), Строительство-Реконструкция-Управление-Передача (*Build, Rehabilitate, Operate and Transfer (BROT)*). Данные контракты заключаются на длительный период и содержат большой перечень обязательств, относящихся к инвестициям и обслуживанию объекта.

Таблица 1. Основные формы ЧГП

Формы ЧГП	модель	Управление и содержание	Инвестиции	Конечная собственность	Риск	Срок контракта (лет)	
Строительство-Владение-Передача	BOT	«с зеленого поля»	Частное	Частные	Получастная	Частный	20-30
Строительство-Владение-Управление-Передача	BOOT	«с зеленого поля»	Частное	Частные	Получастная	Частный	30+
Строительство-Владение-Управление	BOO	«с зеленого поля»	Частное	Частные	Частная	Частный	30+
Строительство-Аренда-Владение	BLO	«с зеленого поля»	Частное	Частные	Частная	Частный	30+
Частичная приватизация		«отделение активов»	Частное	Частные	Частная	Частный	30+
Полная приватизация		«отделение активов»	Частное	Частные	Частная	Частный	Не определен
Реконструкция-Управление-Передача	ROT	концессия	Частное	Частные	Государственная	Получастный	20-30
Реконструкция-Аренда/Лизинг-Передача	RLRT	концессия	Частное	Частные	Государственная	В основном частная	20-30
Строительство-Реконструкция-Управление-Передача	BROT	концессия	Частное	Частные	Государственная	Частный	20-30
Контракт на управление		контракт	Частное	государственные	государственная	Государственный	3-5
Лизинг		контракт	Частное	государственные	государственная	Получастный	8-15

Источник: оценки автора на основе информации из Thomsen (2005), OECD Secretariat и World Bank's PPI database.

Контракт на управление/аутсорсинг (Management and outsourcing contracts) является наиболее простой формой ЧПГ, не подразумевающей инвестиционных обязательств. Собственность и инвестиционные решения остаются в ведении государственного органа, в то время как частная компания отвечает только за управление и, соответственно, берет на себя только операционные риски. Этот тип контрактов применяется, как правило, там, где привлечение частных инвестиций невозможно в связи с тем, что традиционно цены устанавливаются ниже издержек и правительство не хочет устанавливать тарифы, покрывающие издержки (централизованное отопление). Контракты на управление/аутсорсинг способствуют росту производительности труда, улучшению управления и росту качества предоставляемых услуг. Вместе с тем, они имеют ряд недостатков по сравнению с более широкими формами участия частного сектора. Как правило, контракты заключаются на непродолжительный период времени и в них может не фиксироваться необходимость улучшения эффективности и роста производительности⁶.

Существует также французская модель ЧПГ, которая имеет много общего с вышеупомянутыми формами партнерства общественного и частного секторов (врезка 1).

В соответствии с базой данных Всемирного банка о ЧПГ в развивающихся странах преобладающей формой частно-государственного партнерства является Строительство-Владение-Управление (38.9% от общего количества проектов), далее следуют Строительство-Владение-Передача (17.9%) и Строительство-Реконструкция-Управление-Передача (13.2%). Вместе эти три типа контрактов составляют 70% от общего количества проектов, реализуемых в 1990-2003 г.г. (рисунок 1).

Врезка 1. Французская модель ЧПГ

Делегированное управление ("*gestion déléguée*") представляет собой модель управления, согласно которой предоставление услуг поручается третьей стороне. Термин «делегированное управление» применяется к контрактам, заключенным для предоставления услуг, в которых вознаграждение *делегата* зависит от результатов эксплуатации объекта, и где управление поручается субъекту с законным статусом для вступления в сделки. Это может быть частная компания, физическое лицо, местная полу-государственная компания, ассоциация, другой орган местного управления или государственная корпорация, не контролируемая местным органом управления, осуществляющим делегирование.

Концессия в буквальном смысле (*Concession in the strict sense ("concession")*) – это контракт, согласно которому частная компания полностью отвечает за управление объектом инфраструктуры, осуществляет необходимые инвестиции и берет на себя финансовые риски ("*à ses risques et périls*").

В **операционной концессии** ("*affermage*") частная компания осуществляет управление и несет управленческие риски, ее доходы зависят от цены на услуги, однако коммуна (территориально-административная единица во Франции) остается собственником инфраструктуры и осуществляет инвестиции.

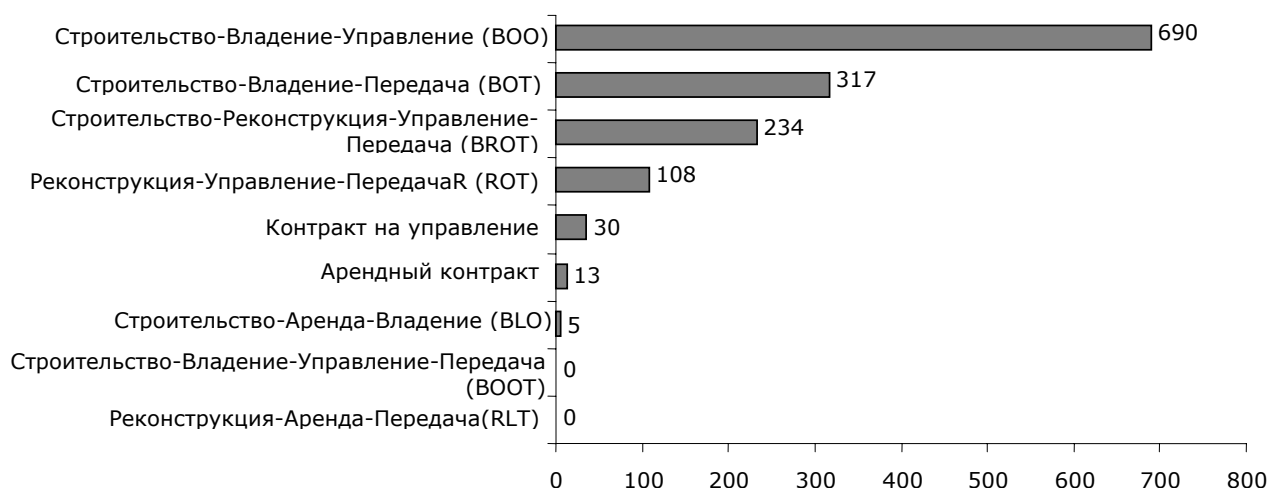
Контракт на управление ("*gérance*") подразумевает, что частная компания получает фиксированную плату за управление инфраструктурным объектом и не несет никаких рисков, и не занимается инвестированием.

На практике различия между концессией в буквальном смысле "*concessions*" и операционной концессией "*affermages*" достаточно значительны когда речь идет о предоставлении заявки на подряд. В соответствии с правилами о контрактах на проведение общественных работ ("*Code des marchés publics*") французской Государственной службы аудита ("*Cour des Comptes*") для заключения договоров концессии в буквальном смысле не нужно проводить тендер.

Источник: Davies, Steve and Fairbrother, Peter (2003): Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnerships (PPPs): Definitions and Sources.[Частная финансовая инициатива и партнерство общественного и частного сектора.] Working Paper 39, Cardiff University.

⁶ EBRD (2004). Transition Report 2004, Infrastructure.

Рис. 1. Количество проектов по типам контрактов



Источник: Hammami, Mona, Ruhashyankiko, Jean-Francois, and Yehoue, Etienne B (2006): Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure. [Детерминанты частно-государственного партнерства в инфраструктуре.] IMF Working Paper, WP/06/99.

3. Детерминанты ЧГП

Общепризнанно, что для общественных благ характерны экстерналии и провалы рынка. Поэтому государство должно контролировать предоставление общественных услуг. В то же время частные фирмы ориентированы на получение прибыли и вряд ли выйдут на рынок государственной инфраструктуры сами, без предоставления гарантии по снижению коммерческого риска и покрытию издержек.

Контракты ЧГП впервые появились в Великобритании в начале 1980-х гг. в рамках Новой инициативы по государственному управлению. К этому времени государственное финансирование инфраструктуры сократилось с 5% от ВВП в начале 1970-х гг. до 2% в начале 1980-х гг. В результате появилась так называемая «инфраструктурная дыра» между тем, что правительство могло себе позволить, и тем, что нужно было людям. Основной целью ЧГП инициативы было выделение необходимых для инфраструктуры ресурсов; повышение эффективности предоставления услуг; улучшение управления на государственных предприятиях посредством внедрения принципов функционирования частных фирм и открытие данного сектора для рыночной конкуренции. За последние пять лет доля ЧГП в общем объеме инвестиций общественной инфраструктуры составила в Великобритании 15-25%⁷. Сегодня правительства развитых и развивающихся стран рассматривают ЧГП как альтернативный или же дополнительный способ финансирования и управления инфраструктурой. Поэтому важно установить факторы, благоприятствующие ЧГП, и услуги общественного сектора, которые могут предоставляться с использованием частно-государственного партнерства.

Основываясь на анализе, сделанном МВФ с использованием базы данных Всемирного банка по участию частного сектора в инфраструктуре, детерминанты ЧГП могут быть подразделены на четыре группы⁸.

⁷В соответствии с оценками Всемирного банка около 20% инвестиций в инфраструктуру в развивающихся странах осуществляется частным сектором через ЧГП. (World Bank, 2002, Building Institutions for Markets, *World Development Report 2002*, Washington: World Bank, Chapter 8 on Regulation of Infrastructure, pp. 151–67).

⁸ Hammami, Mona, Ruhashyankiko, Jean-Francois, and Yehoue, Etienne B (2006): Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure. [Детерминанты партнерства общественного и частного сектора в инфраструктуре.] IMF Working Paper, WP/06/99.

Государственные финансы и государственный бюджет

В стране, где отмечается дефицит бюджета или имеется большой государственный долг, и, следовательно, необходимо сокращение государственных расходов, существует большая вероятность появления частно-государственного партнерства. И, напротив, в стране, имеющей внешние источники дохода и практикующей использование мягких бюджетных ограничений, меньше предпосылок для привлечения частного капитала в сектор инфраструктуры.

Макроэкономические условия

Правительства, чья макроэкономическая политика заслуживает доверия, является предсказуемой, основана на низкой инфляции, стабильном обменном курсе и, следовательно, способствует экономическому росту, вероятнее всего, будут использовать механизмы партнерства государственного и частного секторов для финансирования инфраструктуры. Поскольку инфраструктурные проекты требуют значительных инвестиций, частный сектор будет участвовать в ЧГП, только он сможет получить достаточный доход за контрактный период. Поэтому стабильные макроэкономические условия критически важны, в качестве гарантии соответствующего тарифного режима и прибыльности проекта.

Кроме того, ЧГП проекты в развивающихся и переходных экономиках, как правило, поддерживаются международными организациями, такими, например, как Международная финансовая корпорация, Всемирный банк, Международное агентство по инвестиционным гарантиям (MIGA), Международный банк реконструкции и развития (IBRD), Межамериканский банк развития (IADB), Европейский банк реконструкции и развития (EBRD), Европейский инвестиционный банк (EIB). Все эти международные организации требуют либерализации, благоприятных условий для инвестиций и макроэкономической стабильности как предварительных условий оказания финансовой поддержки ЧГП в этих странах.

Размер рынка

Размер рынка является важным определяющим фактором участия частного сектора в ЧГП, поскольку спрос и покупательная способность – параметры, определяющие возмещение издержек. Таким образом, чем больше рынок, тем вероятнее возможность партнерства между общественным и частным сектором.

Институты

Частно-государственное партнерство, как правило, возникает в политически стабильных странах, имеющих сильные и эффективные институты и законодательство, защищающее права инвесторов.

Кроме того, предыдущий позитивный опыт ЧГП, благоприятствует дальнейшему развитию партнерства.

Особенности, которые присущи тем или иным отраслям общественной инфраструктуры: капиталоемкость, требуемые технологии, распределение рисков между частным и государственным партнером, – определяют степень участия частного сектора в ЧГП проектах. В таблице 2 приведено распределение общественных услуг в зависимости от их привлекательности для ЧГП. Поскольку частный сектор ориентирован на получение прибыли, частно-государственное партнерство не применимо в секторах, где важна общественная безопасность, управление является дорогостоящим, а услуги малопригодны для продажи. Поэтому принято считать, что наиболее оптимальными сферами применения ЧГП являются водоснабжение и канализация, дороги, моты, тоннели и телекоммуникации.

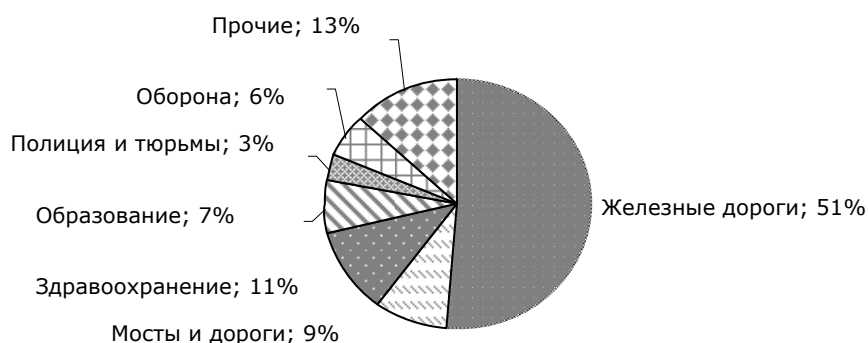
Таблица 2. Предполагаемая распределение ЧГП в зависимости от вида оказываемых услуг

Скорее нет	Да	Возможно
Полиция и тюрьмы	Дороги	Железная дорога
Оборона	Мосты	Контроль воздушных перевозок
	Тоннели	Образование
	Водоснабжение и канализация	Здравоохранение
	Телекоммуникации	

Источник: Собственные оценки на основе Riess, Arnim (2005): Is the PPP model applicable across sectors? [Применима ли модель ЧГП для разных секторов?] EIB papers, Volume 10, No 2.

Вместе с тем опыт Великобритании показывает, что даже в секторах инфраструктуры, традиционно считающихся неподходящими для ЧГП (например, полиция, тюрьмы, оборона), возможно привлечение частных компаний для оказания услуг. Это означает, что даже для секторов, которые не принято рассматривать в качестве претендентов на частные инвестиции, или, в которых безопасность играет важную роль, правительству удалось создать мощные стимулы для появления ЧГП (рисунок 2). В то же время государственные органы используют соответствующие «меры предосторожности», для того чтобы предотвратить появление в этих отраслях отрицательных эффектов, в том числе связанных с оказанием услуг ненадлежащего качества.

Рису. 2. ЧГП в инфраструктурных секторах Великобритании, 1987–2004 гг.



Источник: Riess, Armin (2005): Is the PPP model applicable across sectors? [Применима ли модель ЧГП для разных секторов?] EIB papers, Volume 10, No 2.

Таблица 3. Количество проектов по секторам инфраструктуры и типу ЧГП

Сектор	Количество проектов	Концессия	«отделение активов»	«с зеленого поля»	прочие
Энергетика	1116	45	428	626	17
Телекоммуникации	600	8	113	477	2
Транспорт	735	406	58	226	45
Водоснабжение	261	110	20	81	50
Всего	2712				

Источник: расчеты сделанные в IMF Working Paper, WP/06/99 на основе базы данных Всемирного банка по ЧГП.

Наибольший удельный вес ЧГП-инвестиций в странах ЕС приходится на железные дороги (46%) и дороги (35%), далее идут энергетика (7%) и аэропорты (6%), в то время как проекты, связанные с финансированием образования и здравоохранения, составляют всего по 3% каждый. Частно-государственное партнерство в развивающихся странах в основном сосредоточено в энергетике (41.2%) и транспортном секторах (27%), а также телекоммуникациях (22%) и гораздо в меньшем объеме оно представлено в водоснабжении (9.8%) (табл. 3). Наиболее распро-

страненным типом ЧГП в энергетике и телекоммуникациях являются проекты, осуществляемые «с зеленого поля», в водоснабжении и на транспорте преимущественно используются концессии.

4. Опыт стран Центральной и Восточной Европы и России в использовании ЧГП

Опыт стран Центральной и Восточной Европы

Распад социалистической системы в начале 1990-х гг. привел к банкротству инфраструктуры и проблемам с государственным бюджетом в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). В результате перед ними встала проблема финансирования инфраструктурных проектов, реализация, которых была необходима для сокращения разрыва в развитии инфраструктуры с Западной Европой⁹. Сложившаяся ситуация подтолкнула правительства этих стран к приватизации данного сектора и партнерству между государственным и частым сектором. Следует упомянуть, что Европейский инвестиционный банк, Европейский банк реконструкции и развития, а также Всемирный банк оказали поддержку данным проектам, в том числе за счет предоставления кредитов на благоприятных условиях. По предварительным оценкам вышеназванные организации совместно инвестировали около EUR 35 млрд. в развитие инфраструктуры в восьми странах ЦВЕ.

В базе данных по ЧГП Всемирного банка содержится информация о 217 проектах, реализованных в странах ЦВЕ к 2003 г. Венгрия, в которой осуществлено 42 проекта находится на первом месте по общему объему финансирования (EUR 17.4 млрд.), далее следует Чешская республика (46 проектов, EUR 16.4 млрд.), и Польша (35 проектов, EUR 18 млрд.). На эти три страны приходится 71% общего объема ЧГП-инвестиций в страны ЦВЕ. Секторальное распределение финансирования подтверждает тот факт, что привлекательность секторов инфраструктуры для частно-государственного партнерства сильно различается. Наибольший объем инвестиций был направлен в телекоммуникационный сектор (69%), что отражает большие ожидания прибыли со стороны частного сектора, минимальную потребность в регулировании со стороны государства. Общее количество проектов, осуществленных в секторе телекоммуникаций, составило 71. Энергетика находится на втором месте, при этом 57 проектов реализовано в электроэнергетике и 17 в газовой энергетике. Однако финансирование данного сектора составило только 23.6% от общего объема. Удельный вес инвестиций, осуществленных в дороги, водоснабжение и др., равнялся 7.4 %.

Распределение инвестиций по типам ЧГП выявило преобладание «отделения активов», на которые пришлось 63.9% общего объема финансирования и практически половина проектов. Практически все проекты в энергетическом секторе реализовывались с использованием данной формы частно-государственного партнерства, в телекоммуникациях половина проектов осуществлялась через «отделение активов». Удельный вес проектов «с зеленого поля» составил 31% в общем объеме инвестиций и 29.5% в общем количестве проектов. На концессии и контракты на управление пришлось только 5% инвестиций. Платные дороги (6 проектов и 3.2% инвестиций), а также водоснабжение и канализация (20 проектов и 1.8% инвестиций) оказались наименее привлекательными для ЧГП.

Несмотря на то, что на развитие частно-государственного партнерства в странах ЦВЕ возлагались большие надежды, они не оправдались в полной мере. Хотя име-

⁹ According the EC and EBRD estimations the investment needs for the sectors of infrastructure amounted to more than EUR 500 billion by the mid 1990s. (Brenck, Andreas, Beckers, Thorsten, Heinrich, Maria, von Hirschhausen, Christian (2005): Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe. EIB papers, Volume 10, No 2.

ющиеся проблемы и настоятельная необходимость финансирования водоснабжения и канализации предопределили важность данного сектора для ЧПП-инвестиций в странах ЦВЕ, а международные организации оказали поддержку данным проектам, общий эффект был ниже ожидаемого. С самого начала проекты, реализуемые в секторе инфраструктуры, не были коммерчески успешными. Ряд проектов в водоснабжении, например, в Будапеште и Софии и Таллинне были закрыты.

В целом, первые попытки институционализации ЧПП, как ключевого инструмента финансирования инфраструктуры в странах ЦВЕ оказались менее успешными, чем в других странах, и по сравнению с первоначальными ожиданиями. Это было связано преимущественно с **отсутствием эффективных институтов, проблемами в области макроэкономической политики и нереалистичной оценкой спроса**. Вместе с тем, в контексте вступления стран ЦВЕ в ЕС произошло существенное улучшение институтов, и создана более благоприятная почва для будущего развития ЧПП. Сейчас страны ЦВЕ вступают во второй этап развития частно-государственного партнерства, который, вероятнее всего, будет более успешным.

Россия

Большое количество проблем, с которыми сталкиваются местные органы власти в России, вызвало необходимость поиска альтернативных путей финансирования и привлечения частного сектора к оказанию услуг и финансированию местных инфраструктурных проектов. Принимая во внимание, что для ЧПП критически важным является создание правовой базы, поддерживающей развитие этого партнерства, в России был принят ряд специальных законодательных документов: для концессий – это Федеральный закон «О концессионных соглашениях» (от 21 июля 2005 г.), для договоров аренды и инвестиционных соглашений – Гражданский кодекс РФ. Контракты на управление и выполнение работ для государственных нужд регулируются Гражданским кодексом и Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (от 21 июля 2005 г.).

В России ЧПП осуществляется в случае частных операторов аэропортов (Базел Инфраструктура – Краснодар, Геленджик, Красноярск, Восточные линии – Домодедово, Внуково ТЗК, Альфа Еко, Национальный резервный банк), а также при управлении коммунальными услугами на муниципальном уровне:

- водоснабжение (РКС (Ренова), Евразийское водное партнерство, Росводоканал (Алфа), Новогор (Интеррос));
- централизованное теплоснабжение (РКС (Ренова), Новогор (Интеррос), РКИ (Базел), ЕЭС (дочернее предприятие), ЦИТЭК (Газпром));
- распределение электроэнергии (местные частные операторы, РКС (Ренова), Новогор (Интеррос), ЕЭС (дочернее предприятие));

Инвестиции в ЧПП поступают от российских частных инвесторов, международных операторов, Международной финансовой корпорации, ЕБРР, банков РФ и федеральных инвестиционных программ.

Сегодня в России отмечается рост предоставления общественных услуг с использованием ЧПП. Этот процесс сопровождается преобразованием государственных юридических лиц в коммерческие предприятия, например, организации, оказывающие основные коммунальные услуги (водоснабжение, централизованное теплоснабжение, общественный транспорт, газ) в Москве были акционированы; реформа в энергетике повысила роль местных советов, которые стали используют концессии в централизованном теплоснабжении, ВОТ-проекты в когенерации. Ме-

ственные органы управления также выразили желание передать частному сектору управление больницами и школами.

Вместе с тем существуют еще препятствия к осуществлению ЧГП проектов. Во-первых, у государственных органов управления не хватает средств и знаний для подготовки долгосрочных инвестиционных программ и проектов, которые могли бы быть интересны для ЧГП. Во-вторых, поскольку государственная собственность не всегда должным образом юридически оформлена, часто необходимы предварительные инвестиции и проведение большой работы по оформлению всей необходимой документации еще до начала проекта в рамках ЧГП. В-третьих, остаются проблемы в отношении распределения рисков и их покрытия. В-четвертых, недостатки в системе страхования, регулирования тарифов и т.д. создают дополнительные препятствия для более широкого использования ЧГП.

5. Заключение

Как показывает международный опыт, сотрудничество между частным и общественным секторами может стимулировать улучшение качества услуг общественного сектора и повышения эффективности их предоставления, а также стать дополнительным источником финансирования инфраструктуры. В зависимости от способа инвестирования, распределения рисков, срока партнерства, а также того, кому будет принадлежать собственность после окончания проекта, различают четыре основных типа ЧГП: «с зеленого поля», «отделение активов», концессии и контракты на управление.

Наиболее распространенной формой ЧГП являются проекты «с зеленого поля», в частности, Строительство-Владение-Передача (BOOT) и Строительство-Владение-Управление (BOO). В этом случае частное юридическое лицо осуществляет капитальные вложения в строительство объекта, а затем владеет и управляет им в течение периода, оговоренного в контракте. Такие контракты, как правило, являются долгосрочными (30 лет и более), и частная компания заинтересована в высоком качестве строительных работ на объекте, поддержании его в исправном состоянии, оптимизации издержек по управлению.

Правительства в развитых и развивающихся странах рассматривают ЧГП как альтернативу или же дополнительный способ финансирования и управления объектами инфраструктуры. Поэтому важно определить факторы, способствующие развитию частно-государственного партнерства. Анализ, проведенный МВФ с использованием базы данных Всемирного банка об участии частного сектора в инфраструктуре, выявил, что страны, которые проводят заслуживающую доверия, предсказуемую макроэкономическую политику, основанную на низкой инфляции, стабильном обменном курсе, вероятнее всего, смогут использовать механизмы партнерства государственного и частного секторов для финансирования инфраструктуры. Исследование также показало, что большая вероятность появления ЧГП отмечается в странах, где имеется дефицита бюджета и большой государственный долг, и, следовательно, необходимо сокращение государственных расходов. Кроме того, ЧГП, как правило, возникает в политически стабильных странах, имеющих сильные и эффективные институты и законодательство, защищающее права инвесторов.

Размер рынка является определяющим фактором участия частного сектора в ЧГП, поскольку спрос и покупательная способность – параметры, определяющие возмещение издержек. Таким образом, чем больше рынок, тем вероятнее возможность партнерства между общественным и частным сектором.

Поскольку частный сектор ориентирован на получение прибыли, частно-государственное партнерство не применимо в секторах, где важна общественная безопасность, управление дорогостоящее, а услуги малопригодны для продажи.

Поэтому принято считать, что наиболее оптимальными сферами применения ЧПП являются водоснабжение и канализация, дороги, мосты, тоннели и телекоммуникации. Однако опыт ряда стран показывает, что это не всегда так.

Автор: Ирина Точицкая

Рецензент: Анне Неуманн

Минск, май 2007