

## АНГЛОСАКСОНСКАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Рассматривается история формирования системы государственно-частного партнерства в Великобритании. Охарактеризована специфическая для Великобритании и США форма государственно-частного партнерства — частная финансовая инициатива.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство; частная финансовая инициатива; англосаксонская модель государственно-частного партнерства.

**O. V. RADIONOVA**  
*post-graduate student, Baikal State University  
of Economics and Law, Irkutsk  
e-mail: radionova1986@mail.ru*

## ANGLO-SAXON MODEL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

The article deals with the history of the formation of public-private partnership in the UK. The author characterizes a specific form of public-private partnerships for the UK and the USA — a private finance initiative.

*Keywords:* public-private partnership; private finance initiative; Anglo-Saxon model of public-private partnership.

Вопросы взаимоотношения государства и бизнеса всегда находились в центре пристального внимания любого современного демократического правового государства. Более того, в последние годы во всем мире наблюдается тенденция усиления сотрудничества власти и бизнеса. В основном, это проявляется в таких сферах, как электроэнергетика, транспорт, здравоохранение, образование. Предприятия в этих сферах имеют стратегическое значение и не могут быть приватизированы, но, с другой стороны, государство не всегда обладает достаточным объемом средств, необходимых для их поддержки и развития. В этом случае применяется такая форма взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное партнерство (ГЧП).

Существует много различных определений ГЧП. Наиболее общее из них дает Дж. Делмон: «ГЧП — это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более

важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [3].

Британское правительство активно применяет на практике одну из форм сотрудничества и партнерства между государственным и частным секторами — частно-финансовую инициативу (ЧФИ).

В 80-е гг. прошлого века использование частного капитала для нужд государственного сектора регулировалось Правилами Райри (Ryrie Rules). Они гласили, что частное финансирование государственных проектов возможно только в том случае, если не существует более приемлемых форм риска, например использовать государственные обязательства. Кроме того, необходимо было доказать, что применение частных инвестиций при реализации того или иного проекта является с финансовой стороны существенно более привлекательным, чем использование государственных средств. Обоснованием этим правилам служила небольшая (с макроэкономической точки зрения) разница между государственным займом для финансиرو-

ния совокупных государственных расходов и заимствованиями у частного сектора для обеспечения важных государственных проектов. Целью же Правил Райри было создать условия для более тесного и продуктивного сотрудничества частного и государственных секторов.

В 1992 г. министр финансов Великобритании Норман Лэймонт (Norman Lamont) объявил о замене Правил Райри на Частную финансовую инициативу (Private Finance Initiative), сделав тем самым возможным использование частного капитала в государственных капиталовложениях. Принципы ЧФИ весьма сходны с принципами, лежащими в основе Правил Райри: предприятия, учрежденные в соответствии с ЧФИ, должны переместить основные риски, связанные с проектом, в частный сектор и обеспечить более эффективное использование государственных ресурсов.

По существу, ЧФИ была одной из мер, принимаемых британским правительством для расширения участия частного сектора в предоставлении общественных услуг. После ряда пересмотров некоторых положений ЧФИ действующее правительство лейбористов продолжило ее использование в оказании отдельных общественных услуг. Механизм ЧФИ действует на основании внутренних директив британского правительства. Нормативных правовых актов в данной области принято не было. Органом, ответственным за реализацию ЧФИ, остается Министерство финансов Великобритании.

ЧФИ — это одна из форм ГЧП, совмещающих государственную программу закупок, по которой государственный сектор закупает объекты капитального строительства у частного сектора, с разновидностью внешнего подряда (с частным сектором заключается договор подряда на предоставление общественных услуг).

Основным отличием ЧФИ от приватизации является то, что государственный сектор сохраняет за собой существенную роль в проектах, реализуемых в рамках ЧФИ, либо в качестве основного покупателя услуг, либо одного из главных организаторов проекта. Отличие ЧФИ от внешнего подряда заключается в том, что частный сектор предоставляет как капитальные активы, так и услуги. От других видов ГЧП ЧФИ отличается тем, что

частный подрядчик также организует финансирование проекта.

Одной из наиболее распространенных форм ЧФИ является такая форма, при которой частный сектор проектирует, строит, финансирует и эксплуатирует объект на основе спецификаций, определяемых менеджерами государственного сектора и их министерствами. По таким проектам необходимо обеспечить действительную передачу риска частному подрядчику с целью эффективного использования государственных ресурсов до их согласования. Частный сектор уже строит большинство общественных объектов, но ЧФИ также позволяет осуществлять за счет частного сектора проектирование, финансирование и предоставление общественных услуг.

В рамках типичного контракта ЧФИ подрядчики финансируют все расходы по строительству из своих средств. Государственные органы производят расчеты с подрядчиками только после завершения строительства объектов инфраструктуры и полного их оснащения. Доход подрядчиков составляет 10–14% от затраченной суммы. В их обязанности входит также поддержание построенных сооружений в рабочем состоянии в течение всего времени их эксплуатации (обычно 25 лет). Существуют согласованные стандарты осуществления подобных проектов и штрафные санкции за невыполнение подрядчиками своих обязательств. Кроме того, такая система устраняет возможные противоречия между спонсорами и подрядчиками. Таким образом, государство получило возможность обеспечивать строительство большого количества объектов (госпитали, школы, тюрьмы и др.), не увеличивая налоги.

ЧФИ способствует увеличению объемов и ускорению темпов капитального строительства в Великобритании при определенном уровне государственных расходов.

На данный момент в Соединенном Королевстве не существует каких-либо специальных ограничений на стоимость отдельного проекта, осуществляемого по схеме ЧФИ. При заключении подобных контрактов министерства и местные власти исходят из реальных объемов своих бюджетов.

Ежегодно подписывается несколько десятков контрактов. В последние годы от 10 до 15% социальных расходов приходится

на контракты, заключенные через систему «Государственно-частное партнерство». В 2009–2010 гг. значительная доля таких проектов в Великобритании была сосредоточена в сфере государственных медицинских услуг [1].

Наиболее крупными заказчиками реализации программы ЧФИ в Великобритании традиционно являются министерства: транспорта, здравоохранения, обороны, образования. Проекты в области обороны главным образом обеспечивают привлечение инвестиций в развитие военно-учебной инфраструктуры Великобритании (строительство тренажеров), а также средств связи и жилья для военнослужащих. Большинство проектов в сфере образования предусматривают либо возведение новых школ, либо реконструкцию уже существующих. По линии МВД проекты преимущественно призваны привлечь инвестиции на содержание тюрем и инфраструктуры органов полиции, Министерства окружающей среды — на уборку территорий от мусора.

В рамках ЧФИ государственный сектор не владеет активами, такими как больницы или школы, но производит в пользу частного подрядчика ряд согласованных выплат за пользование объектами в течение срока действия контракта. По истечении срока действия контракта право собственности на активы либо остается у частного подрядчика, либо возвращается в государственный сектор, в зависимости от условий исходного контракта.

ЧФИ подразумевает частичную или полную передачу рисков, связанных с реализацией проектов предоставления общественных услуг, частному сектору. В тех случаях, когда частный подрядчик может лучше справиться с риском, например в области строительства, тогда такого рода ответственность возлагается на него. В ситуациях, когда считается, что частный сектор менее способен управлять рисками по проекту (например, когда существуют сомнения в отношении достаточной степени спроса), тогда, по крайней мере, часть ответственности государственный сектор должен оставить за собой.

ЧФИ способствовала увеличению объемов и ускорению темпов капитального строительства в Великобритании при определенном уровне государственных расходов. Согласно исследованию Ассоциации международных

финансовых услуг (Лондон) частно-государственное партнерство в Великобритании развито наиболее широко чем где бы то ни было в мире [5]. За период 1987–2006 гг. в Великобритании было подписано 835 проектов по привлечению инвестиций по схеме ЧФИ на общую сумму 61,7 млрд ф. ст., в том числе в 2006 г. — 55 контрактов на сумму 8,6 млрд ф. ст.

В последние годы, особенно в 2006 г., наблюдается устойчивая тенденция к увеличению средней цены контракта в области ЧФИ. За исключением очень больших заказов, связанных со строительством туннеля под Ламаншем и лондонским метрополитеном, средняя стоимость контракта за последние 15 лет составила 50 млн ф. ст., при этом в 2003–2004 гг. — 55 млн ф. ст., в 2005 г. — 71 млн ф. ст., в 2006 г. — 156 млн ф. ст. Рост средней цены контракта связан главным образом с реализацией государством мер, направленных на сокращение издержек по организации системы государственных закупок в Великобритании, что сказалось на сокращении количества мелких контрактов [2].

Сравнительный анализ ЧФИ в Великобритании и континентальной Европе свидетельствует о том, что Великобритания остается лидером в Европе не только по масштабам использования схем ЧФИ для привлечения инвестиций, но и по степени диверсификации направлений таких инвестиций в экономике. В общей сложности по состоянию на март 2011 г. зарегистрирована 61 ЧФИ общей стоимостью капитала в размере 6,9 млрд ф. ст. [4]. Каждый год в Великобритании выполняется или закладывается около 100 моделей сотрудничества. На государственно-частное сотрудничество приходится от 10 до 13% всего объема государственных инвестиций в стране. Опыт Великобритании показывает, что даже в секторах инфраструктуры, традиционно считающимися неподходящими для ГЧП (например, полиция, тюрьмы, оборона), возможно привлечение частных компаний для оказания услуг. В целом, ЧФИ достигают порядка 10–15% инвестиций в сектор общественных услуг Великобритании.

На сегодняшний момент британский бизнес приобрел многосторонний практический опыт участия в контрактах в рамках ЧФИ, включая правовые и финансовые вопросы, а также аспекты управления проектами.

В 2010 г. основными структурными звеньями в осуществлении политики ГЧП в Великобритании являлись следующие структуры [6]:

1. «Операционная рабочая группа» (The Operational Taskforce) оказывает помощь партнерам государства по вопросам работы ЧФИ.

2. «Группа политики ГЧП» (PPP Policy Team) осуществляет деятельность в рамках Агентства развития инфраструктуры Великобритании (Infrastructure UK) Министерства финансов. Группа занимается публикацией ключевых положений государственной политики в этой сфере, консультирует потенциальных и действующих участников соответствующих проектов. Структура отвечает за обновление и публикацию «Стандартизированных контрактов ЧФИ», а также разработку политики «Группы рассмотрения проектов» (Project Review Group).

3. «Агентство развития инфраструктуры Великобритании» (Infrastructure UK) консультирует правительство по вопросам долгосрочных инфраструктурных потребностей страны, а также предоставляет коммерческую экспертизу, поддерживая основные проекты и программы. В течение 2010 г. агентству постепенно передавались функции по

поддержке правительства в осуществлении политики в сфере ГЧП от частно-государственной компании «Partnership UK», которая являлась ведущей структурой в этой сфере в 2000–2009 гг.

4. «Группа рассмотрения проектов» (Project Review Group) — специальный отдел Министерства финансов Великобритании, осуществляющий наблюдение за процессом утверждения региональным властями проектов ЧФИ, которые получили поддержку правительства. Этот же отдел дает конкретные рекомендации относительно выбора оптимальной, с точки зрения расходов, схемы реализации проекта. Решение о выборе ЧФИ или другой формы распределения госзаказа принимается на основе схемы «оценки стоимости денег» (the «Value for Money» assessment), позволяющей найти оптимальную комбинацию между суммой расходов за весь период реализации проекта и предоставлением качественной услуги обществу.

Как представляется, опыт Великобритании в использовании ГЧП в целом подтверждает эффективность и перспективность использование такого формата взаимодействия государства и бизнеса, в особенности в инфраструктурных проектах.

#### Список использованной литературы

1. Михеев О.Л. Зарубежный опыт реализации механизмов государственно-частного партнерства // Финансовый бизнес. 2011. № 1. С. 22–27.
2. Савин М.Д. Государственно-частное партнерство в Великобритании: достижения и перспективы // Современная Европа. 2010. № 2. С. 102–110.
3. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.
4. The role of private finance in public investment. A briefing by UNISON. 2011. April. P. 4.
5. URL: [http://merit.onego.ru/index.php?page=i\\_delegates&doc=31](http://merit.onego.ru/index.php?page=i_delegates&doc=31).
6. URL: [http://www.ucates.ru/analytics\\_09#Великобритания](http://www.ucates.ru/analytics_09#Великобритания).

#### Referenses

1. Mikheev O.L. Zarubezhnyi opyt realizatsii mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva / / Finansovyi biznes. 2011. № 1. S. 22–27.
2. Savin M.D. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Velikobritanii: dostizheniya i perspektivy / / Sovremennaya Evropa. 2010. № 2. S. 102–110.
3. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.
4. The role of private finance in public investment. A briefing by UNISON. 2011. April. P. 4.
5. URL: [http://merit.onego.ru/index.php?page=i\\_delegates&doc=31](http://merit.onego.ru/index.php?page=i_delegates&doc=31).
6. URL: [http://www.ucates.ru/analytics\\_09#Velikobritaniya](http://www.ucates.ru/analytics_09#Velikobritaniya).