ОСОБЕННОСТИ МОДЕЛЕЙ И МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ

Независимы соискатель,
Ташкентский государственный экономический университет
Атаджанова Динара Хасановна

Аннотация. Рассматриваются особенности моделей и механизмов государственно-частного партнёрства во Франции, Германии и Великобритании. Раскрываются различия в организации концессионных отношений, структуре финансирования и распределении ответственности между государством и бизнесом. Систематизированы формы реализации немецких проектов и основные этапы их подготовки и исполнения. Проанализированы британская модель проектирования, строительства, финансирования и эксплуатации, а также исторический переход от PFI к PF2. Обоснована необходимость разграничения стоимости проекта, корпоративных инвестиций и государственных обязательств. Сформулированы выводы о применимости зарубежного опыта при развитии механизмов ГЧП в Узбекистане.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, концессия, проектное финансирование, инфраструктура, развитые страны, распределение рисков.

Государственно-частное партнёрство представляет собой механизм организации долгосрочного взаимодействия публичного и частного секторов при создании инфраструктуры и предоставлении общественно значимых услуг. Его использование предполагает согласование инвестиционных ресурсов, управленческих компетенций и ответственности сторон. Развитые страны сформировали различные практики такого взаимодействия, отражающие особенности государственного управления, финансовых рынков и правового регулирования.

Исследование зарубежного опыта позволяет выявить, какие элементы партнёрства определяются универсальной экономической логикой, а какие зависят от национальных условий. При этом модель ГЧП следует понимать как способ распределения функций, рисков, прав на объект и источников дохода. Механизм её реализации включает процедуры подготовки, отбора партнёра, финансирования, исполнения и контроля. Разграничение этих понятий необходимо для корректного сравнения стран.

Цель исследования — раскрыть особенности моделей и механизмов ГЧП во Франции, Германии и Великобритании и определить условия использования их опыта. Методами исследования выступают сравнительный анализ, структурный анализ, систематизация, анализ проектных и нормативных источников, научное обобщение. Основу исследования составляет предоставленный материал, включая три схемы, характеризующие французский механизм, формы немецких проектов и этапы их реализации. Исторические положения сопоставлены с официальными источниками.

Французская модель: концессионные отношения и комплексное управление

Во французской практике, описанной в исходном материале, ГЧП используется при реконструкции медицинских и образовательных учреждений, создании спортивных сооружений и развитии транспортной инфраструктуры. Среди примеров приведены высокоскоростная линия Tours–Bordeaux, линия Ним–Монпелье, новое здание суда в Париже и модернизация кампусов двенадцати университетов [1]. Эти примеры характеризуют отраслевое разнообразие партнёрства, но сами по себе не доказывают превосходство соответствующих проектов над бюджетной реализацией.

В исходном фрагменте приводятся показатели, отнесённые к участию компаний Vinci, Eiffage и Bouygues: соответственно 8,9; 3,7 и 3,8 млрд евро. Однако период, состав проектов и методика расчёта не раскрыты. Поэтому эти величины рассматриваются как сведения предоставленного материала, а не

как сопоставимая текущая статистика. Особенно важно уточнение относительно Tours–Bordeaux: официальное сообщение VINCI от 16 июня 2011 года определяет 7,8 млрд евро как общую стоимость инвестиций в проект, а не как собственный вклад одной компании [2]. Смешение этих показателей приводит к завышению оценки частного участия.

Первая особенность французского механизма, отражённая в схеме исходного документа, заключается в разграничении концессионного использования публичного имущества и его приватизации. Передача частному участнику функций эксплуатации не должна автоматически интерпретироваться как передача ему полного права собственности. Положение схемы о запрете приватизации следует рассматривать применительно к соответствующему имуществу и договорному режиму, а не как универсальную характеристику любых активов во всех проектах страны.

Вторая особенность — комплексность поручаемых функций, обозначенная в материале как выполнение мероприятий «под ключ». В экономическом отношении объединение проектирования, строительства и обслуживания позволяет учитывать эксплуатационные последствия технических решений. Частный партнёр получает стимул выбирать решения с учётом жизненного цикла объекта. Но этот стимул работает при измеримых требованиях к качеству и реальной ответственности за последующие расходы.

Третья особенность касается ограничений при предоставлении публичной услуги. Исходная схема выделяет обслуживание одним оператором и возмещение затрат за счёт потребителей. Такую конструкцию целесообразно связывать с конкретной концессионной моделью. Она не распространяется автоматически на партнёрские контракты с бюджетными платежами. При потребительском финансировании особое значение имеют прогноз спроса, тарифные условия и доступность услуги; при бюджетном — качество результата и устойчивость обязательств заказчика.

В документе различаются кредитное, смешанное и гибридное финансирование. Кредитное основано на заёмных средствах; смешанное в используемой классификации означает объединение собственных средств нескольких инвесторов; гибридное сочетает собственный капитал и долг. Дополнительно рассматривается софинансирование из фондов Европейского союза, национальных фондов и частного капитала [1]. Эти классификации описывают разные основания: состав финансовых инструментов и происхождение ресурсов. Поэтому их необходимо анализировать раздельно.

Утверждение исходного текста об отсутствии единого закона требует исторического уточнения. С 1 апреля 2019 года во Франции действует Code de la commande publique, объединяющий регулирование публичных закупок и концессий, в том числе специальные положения о партнёрских контрактах [3]. Сохранение различий между договорными формами не означает отсутствия общей кодифицированной основы. Французский опыт показывает значение точного выбора правового режима и согласования его с источником дохода проекта.

Германская модель: разнообразие форм и финансовая организация

В предоставленном материале немецкая практика характеризуется использованием ГЧП для строительства и обслуживания общественных дорог и зданий, а также предоставлением концессий на эксплуатацию городских электрических сетей. Указание на отсутствие отдельного специального закона не следует понимать как отсутствие регулирования: отношения должны анализироваться с учётом применимых правил закупок, бюджетных ограничений и отраслевых требований.

Схема структуры немецких проектов содержит три формы. Первая — строительство общественных зданий при сохранении публичной собственности и передаче частному участнику функций строительства, эксплуатации или управления. Вторая — предоставление концессий на эксплуатацию электрических сетей. Третья — совместные проекты органов

власти и частных участников [1]. Формы различаются по объёму полномочий бизнеса и характеру контроля со стороны государства.

Упомянутые в схеме двадцатилетний срок и право продажи электроэнергии третьим лицам требуют разграничения. Сетевая концессия и деятельность по продаже электроэнергии представляют разные функции, которые нельзя автоматически объединять. Приведённый срок характеризует описанную в материале конструкцию, а не универсальный срок всех немецких соглашений ГЧП.

Финансирование в исходном тексте представлено как сочетание авансового публичного участия, собственных средств инвестора и банковских кредитов. Частичное бюджетное финансирование может уменьшить потребность в дорогом долге, но одновременно требует определения того, какая доля капитала остаётся под риском частного участника. Государственный аванс поэтому следует оценивать вместе с ответственностью за завершение строительства и соблюдение качества.

Кредитование может осуществляться банковскими консорциумами, объединяющими частные и государственные финансовые организации. Такая структура позволяет распределять кредитную нагрузку, но создаёт дополнительные требования к согласованию договоров, обеспечению и правам кредиторов. В более широком финансовом контексте EPEC рассматривает и использование проектных облигаций в Германии [4]. Следовательно, банковская модель не исчерпывает возможные источники капитала.

Отдельный механизм исходного материала — продажа частным участником денежных требований к публичному заказчику банку. Экономическая логика состоит в возможности учитывать кредитоспособность публичного должника при финансировании. Вместе с тем уступка требований сама по себе не гарантирует минимальную процентную ставку. Стоимость средств зависит от условий платежа, возможности оспаривания требований,

объёма гарантий и риска неисполнения. Удешевление кредита может сопровождаться ослаблением связи платежей с качеством услуги, если договорные условия не предусматривают действенного контроля.

Четырёхэтапная схема немецких проектов включает выявление, подготовку, распределение контрактов и реализацию с контролем. На первом этапе устанавливаются потребности и потенциальная пригодность проекта для партнёрства. На втором разрабатываются договор, технические требования, финансовая модель и корпоративная структура. На третьем проводится предусмотренная процедура отбора, включая тендер; указанные в исходнике пороговые условия требуют проверки применительно к виду закупки. На четвёртом организуются исполнение и мониторинг [1].

Аналитическое значение этой последовательности заключается в разделении решения о необходимости объекта и решения о способе его реализации. Сначала необходимо обосновать общественную потребность, затем сравнить организационные варианты и лишь после этого выбирать партнёра. Состав процедур может меняться в зависимости от отрасли, масштаба и требований населения, как отмечается в предоставленном материале.

Британская модель: жизненный цикл проекта и эволюция PFI/PF2

Британский опыт в исходном документе представлен через многолетнее использование частного финансирования социальной инфраструктуры. Для описанных соглашений характерны сроки 25–30 лет и объединение проектирования, строительства, финансирования и эксплуатации — DBFO. Эти сроки следует воспринимать как типичные для рассматриваемых исторических проектов, а не как обязательную продолжительность любого партнёрства.

В центре DBFO находится покупка публичным сектором услуги в течение длительного периода. Государственный заказчик оплачивает установленный результат, а частный участник организует необходимые

процессы. В описанной модели основным источником возмещения выступают бюджетные платежи, а не сборы с конечных пользователей [1]. Соответственно, риск спроса и риск готовности объекта к предоставлению услуги должны анализироваться отдельно.

Объединение этапов жизненного цикла создаёт возможность согласовать капитальные и эксплуатационные решения. Например, увеличение первоначальных затрат на долговечные материалы может уменьшить будущие расходы на обслуживание. Однако преимущество возникает только тогда, когда эти расходы и обязательства действительно учитываются инвестором, а заказчик способен проверить соответствие услуги требованиям.

Исходный материал связывает снижение активности частного финансирования с финансовым кризисом 2008 года, отмечая частичное восстановление в 2009 году и дальнейшее сокращение использования модели. Эти положения отражают историческую оценку документа. Без указания статистического ряда и периода наблюдения они не используются для расчёта масштабов спада или установления единственной причины изменений.

В декабре 2012 года британское правительство представило PF2 как реформированный подход к партнёрству [5]. В предоставленном материале выделены участие государства в капитале, конкурсное привлечение средств для части частной доли и повышение прозрачности доходности. Упомянутая доля государственного участия около 10 % относится к описанной практике и не должна приниматься за универсальный норматив. Значение миноритарного участия состоит в расширении доступа государства к информации и возможности согласования интересов через корпоративные процедуры.

Привлечение инфраструктурных и пенсионных фондов рассматривалось как способ диверсификации капитала. Длительность обязательств таких инвесторов потенциально соответствует срокам инфраструктурных проектов. Вместе с тем институциональный капитал не устраняет риск завышенной

стоимости услуг, ошибочного прогноза спроса или недостаточного контроля исполнения.

Принципиальное историческое уточнение заключается в том, что в октябре 2018 года правительство Великобритании объявило об отказе от PFI/PF2 для новых проектов; ранее заключённые соглашения продолжили действовать [6]. Следовательно, PF2 должна рассматриваться как этап эволюции британской практики. Прекращение новых проектов по этим моделям не означает отказа от всех возможных форм взаимодействия государства и бизнеса.

Сравнительные выводы и применимость опыта

Сопоставление трёх стран позволяет выделить различия по источнику дохода, организации функций и структуре капитала. Французская концессионная конструкция в исходном материале акцентирует отношения оператора и пользователей, немецкие схемы — многообразие организационных форм и кредитных механизмов, британская историческая модель — долгосрочную покупку услуг государственным заказчиком. При этом внутри каждой страны существуют разные договорные решения; национальную практику нельзя сводить к одной неизменной модели.

Общим требованием выступает сопоставление стоимости финансирования с качеством и полной стоимостью услуги. Более дешёвый кредит не обязательно означает более эффективный проект, если государство принимает дополнительные риски. Частные инвестиции также не освобождают публичного участника от бюджетных обязательств, когда предусмотрены платежи за доступность, гарантии или компенсации.

Теоретическая работа М. Мозоро и П. Гонсёровского рассматривает оптимальную структуру капитала совместных публично-частных предприятий при определённых предпосылках о стоимости капитала и расходах на разработку проекта [7]. Это позволяет объяснить возможные преимущества смешанного участия, но не даёт основания рекомендовать

одинаковую пропорцию государственного и частного капитала для всех проектов. В исходной сноске год и название публикации приведены неточно; в списке литературы использована проверенная запись IMF Working Paper 08/1, 2008.

Для Узбекистана представляется целесообразным использовать зарубежный опыт по четырём направлениям. Первое — разграничение концессий с пользовательскими доходами и проектов с бюджетными платежами. Второе — объединение функций жизненного цикла при сохранении измеримых требований к качеству. Третье — сопоставление кредитного, корпоративного и комбинированного финансирования с учётом реального распределения рисков. Четвёртое — последовательная подготовка проекта, конкурентный отбор и мониторинг исполнения.

Особое внимание следует уделять учёту прямых и условных обязательств государства, доступности услуг и прозрачности изменения договоров. Практика PF2 показывает, что расширение участия государства в капитале не заменяет независимую оценку стоимости проекта. Французский опыт подчёркивает необходимость точного правового режима, а немецкий — связь финансового механизма с договорными полномочиями участников.

Таким образом, особенности моделей ГЧП в развитых странах определяются сочетанием правовой среды, источников возмещения затрат, способов финансирования и контроля. Практическую ценность представляет адаптация отдельных механизмов к конкретной общественной задаче. Выбор модели должен основываться на сопоставлении альтернатив, устойчивости обязательств и способности сторон обеспечить согласованный результат на протяжении жизненного цикла объекта.

Список использованной литературы

1. Предоставленный материал о моделях ГЧП во Франции, Германии и Великобритании. Фрагмент документа, включающий рисунки 1.4–1.6. Сведения об авторе и дате не указаны.

2. VINCI. High-speed rail between Tours and Bordeaux: Réseau Ferré de France and VINCI sign world’s biggest rail concession contract. 16 June 2011. URL: https://www.vinci.com/en/newsroom/press-releases/high-speed-rail-between-tours-and-bordeaux-reseau-ferre-de-france-and-vinci

3. Ministère de l’Économie. Code de la commande publique et autres textes. URL: https://www.economie.gouv.fr/daj/commande-publique/reglementation-de-la-commande-publique/code-de-la-commande-publique-et-autres

4. European Investment Bank, EPEC. Financing PPPs with Project Bonds in Germany. URL: https://www.eib.org/en/publications/epec-financing-ppps-project-bonds-in-germany

5. HM Treasury. A new approach to public private partnerships: consultation on the terms of public sector equity participation in PF2 projects. 2013. URL: https://www.gov.uk/government/consultations/a-new-approach-to-public-private-partnerships-consultation-on-the-terms-of-public-sector-equity-participation-in-pf2-projects

6. HM Treasury. Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2): Budget 2018 brief. 29 October 2018. URL: https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-pfi-and-private-finance-2-pf2-budget-2018-brief

7. Moszoro M., Gąsiorowski P. Optimal Capital Structure of Public-Private Joint Ventures. IMF Working Paper 08/1. 2008. DOI: https://doi.org/10.5089/9781451868630.001