

УДК 332.146.2

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

А.А. Зубарев¹, Е.Н. Осинцева²

^{1,2}Тюменский индустриальный университет, г. Тюмень

Рассматривается мировой опыт применения схем государственно-частного партнерства в строительстве дорожной инфраструктуры. Выделены этапы, позволяющие учитывать основные исторические и экономические факторы воздействия государства на инвестиционную привлекательность и финансовую инициативу предпринимательства некоторых стран. Выделены этапы мирового внедрения ГЧП-проектов, проанализированы проблемы их реализации, существующие как в мировом сообществе, так и в России.

Ключевые слова: *мировой опыт, государственно-частное партнерство, инфраструктура, дорожное строительство.*

В России актуальна проблема создания благоприятных условий для развития отрасли строительства автомобильных дорог. Для этого в средне- и долгосрочной перспективе автодорожной инфраструктуре необходимо привлечь инвестиции для развития новых инновационных направлений, усовершенствования технологий строительства, а также внедрения эффективных схем взаимодействия между государством и частным бизнесом.

Мировая практика реализации схем государственно-частного партнёрства (ГЧП) в сфере дорожного строительства на протяжении последних двадцати лет носит интенсивный характер, что служит одним из наиболее эффективных способов привлечения частных вложений в масштабные и бюджетные проекты транспортной инфраструктуры.

Развитие ГЧП в России может произойти при достижении следующих результатов: совершенствования существующей законодательной базы, формирования специального института для создания четкой системы взаимодействия субъектов ГЧП, укоренения принципов партнерства и их практического применения на федеральном и региональном уровнях.

Для наиболее полного понимания сущности взаимоотношений правительства и инвесторов, возникающих при строительстве дорог, а также для обеспечения основы формирования и совершенствования инструментов для эффективной реализации ГЧП-проектов в России целесообразно рассмотреть возникновение и становление ГЧП на разных этапах мирового развития и выявить положительные и отрицательные стороны их взаимодействия.

Государственно-частное партнерство или *public-private partnership* имеет богатейшую многовековую историю. Так, в Древней Греции и Древнем Риме (IV в. до нашей эры), а также в Древнем Иране (VI в. до нашей эры) частным лицам передавались для управления объекты транспортной инфраструктуры, такие, как порты и почтовые пункты [1, с. 37]. Сеть

почтовых станций была создана римскими легионами с целью расширения строительства дорожной сети.

Контракт на право строительства и управления инфраструктурными объектами подписывался на 5 лет, заключался с муниципалитетом на конкурсных торгах и содержал условие об откупе – «манцепс» (*«manceps»*), который частный партнер должен был выплачивать публичному. Помимо этого, в таком соглашении нередко присутствовало право на обслуживание прилегающей дороги [2, с. 39].

Современные исследователи значительно расширили понятие откупа. Например, по мнению Г.А. Борщевского, откуп – это передача государством за определенную плату и на определенных условиях права взимать налоги и другие государственные доходы [3, с. 34]. Откуп – это взаимодействие государства и частного лица-инвестора, при котором происходит передача исключительного права первым лицом второму, заниматься какой-либо деятельностью (пользоваться, управлять имуществом), приносящей доход на возмездной основе. «Римские откупы» были первой формой *современных концессий*. Через них реализовывалось государственно-частное партнёрство: привлечение частных структур для управления объектами, которые находились в собственности государства, в отношении которых оно стремилось сохранить контроль [4, с. 22].

Распространение откупов также имело место в *Древней Греции, Древнем Египте, Франции, Голландии, Испании, Англии*, просуществовавших в некоторых странах вплоть до начала XX в. [6, с. 108].

В Великобритании заключение концессий на строительство дорог началось с XVII в., когда предпринимателям практически полностью было передано право решать, где, когда и как строить каналы, доки и железные дороги (первая такая дорога была открыта для проезда и использования в 1654 г.). Таким частным партнёрам предоставлялось на срочной и возмездной основе право пользования государственной и муниципальной собственностью (включая природные ресурсы), а также право на осуществление монополизированных государством видов деятельности [7, с. 31].

В начале XVII в. развитие ГЧП в Великобритании было связано с кризисом государственного финансирования (такая же ситуация была и во Франции). Для восполнения бюджета эти державы пошли разными путями, вследствие чего в Европе сложились две альтернативные модели взаимоотношений между бизнесом и государством – *«британская»* и *«французская»*.

Суть «британской» модели заключалась в том, что государственно-частное партнёрство было либеральным, и частный субъект отношений обладал высоким уровнем самостоятельности. Государство особо не вмешивалось в принятие решений по тому или иному инфраструктурному проекту, в основном лишь выдавало частным лицам официальные разрешения. Впоследствии «британскую» схему концессии заимствовало большинство англосаксонских стран.

К началу 80-х гг. XX в. ситуация в *Великобритании* стала понемногу меняться, чему способствовали мероприятия по привлечению частного капитала, которые проводились правительством Тэтчер с целью уменьшения государственного влияния на экономику страны.

Фактически ситуация изменилась в 1992 г., когда в стране начала реализовываться целевая программа «Частная финансовая инициатива» – *Private Finance Initiative (PFI)*, призванная стимулировать более активное участие частного сектора в государственных проектах. Суть данной программы состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, т. е. фактически частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счёт собственных средств [8, с. 37].

На основе применения PFI были реализованы такие успешные проекты, как строительство северного кольца Бирмингема и железнодорожной сети Кройдона. По концессионной схеме был реализован самый масштабный проект того времени – строительство евротоннеля – авто- и железнодорожной магистрали под проливом Ла-Манш, соединяющей Францию и Великобританию.

Что же касается «французских дорог», то известно, что Генрих IV передал функции по очистке парижских улиц частному лицу за фиксированную плату. В средние века (XII, XIII вв.) в юго-западной части *Франции* начинается строительство укрепленных городов. Возникает необходимость в заключении концессий, которые впоследствии продлевались бы на десятилетние периоды по результатам проводимых торгов.

Уже в XVII–XVIII вв. на основании концессионных договоров строились дороги и мосты, каналы и дамбы, функционировали многие коммунальные службы того времени [9, с. 4], а в XIX в. во Франции были проложены железные дороги, также был создан специальный государственный орган, который следил за строительством железных дорог.

Таким путём произошло формирование «французской» модели ГЧП, которая впоследствии распространилась во многих странах романского права (*Германия, Италия, Испания* и др.). Сложилась публично-правовая модель государственно-частного партнёрства: государство само определяло развитие транспортной инфраструктуры, создавая специальные государственные органы, которые контролировали строительство частных дорог.

В эпоху становления концессий (XVII–XVIII вв.) государства выдавали частным компаниям особый конституирующий документ – разрешение на владение и пользование государственной собственностью, который представлял собой односторонний властный административный акт, не содержащий регламентаций прав и обязанностей сторон, т. е. по сути напоминал скорее лицензию, чем концессию в современном понимании. И лишь в Великобритании видны зачатки именно «партнерских» отношений между предпринимателями и государством.

В XIX в. активная индустриализация в *Европе* вызвала активный рост городов и расширение общественных сетей транспорта (железные, трамвайные дороги, метро), водоснабжения, канализации и энергетики. Многие ученые называют этот период золотым веком для дорожных концессий в Европе.

Мировой опыт становления ГЧП в области строительства автодорог в общем виде представлен в табл. 1.

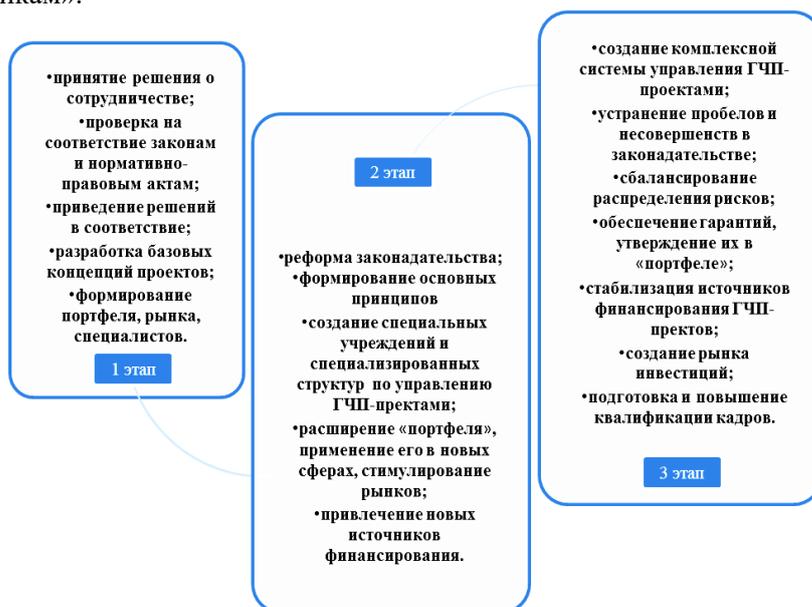
В первом десятилетии XXI в. произошли консолидация определенных программ ГЧП, стагнация других, а также экспансия на новые рынки, особенно в *Азии*.

Т а б л и ц а 1
Эволюция государственно-частного партнерства в сфере дорожного строительства

Страна-участник	Этап мирового экономического развития (в хронологическом порядке)	Краткая характеристика событий
Древний Рим, Древняя Греция, Древний Иран	(IV- VI в. до н.э.)	Появляется понятие «откуп», складываются отношения между государством и частными лицами в форме договора
Франция	XII, XIII вв.	Возникают зачатки концессий в транспортной сфере, закладывается начало «французскому» типу ГЧП
Великобритания	XVII в.	Появляются первые концессии на строительство дорог, мостов, формируется «британская» модель ГЧП
Соединенные Штаты Америки	С 1691 г.	Прибывающим на территорию США гражданам выдаются концессии на строительство и эксплуатацию шоссе, магистралей, железнодорожного полотна
Дореволюционная Россия	Начало XX в.	Активно применяются концессионные соглашения в строительстве железных дорог, разрабатывается первый крупный проект с участием иностранных инвесторов (Фон Девиза и других предпринимателей) – железная дорога Москва–Саратов
Юго-Восточная Азия	1970-е гг.	На основе концессий развивается городская инфраструктура
Мексика	1980-е гг.	Получает неуспешный опыт финансирования дорожного строительства
Колумбия	1990-е гг.	Производятся первые попытки использования ГЧП с недостаточно разработанными проектами
Франция Великобритания	1986 г.	Заключается концессионное соглашение между Францией и Великобританией на строительство евротоннеля под проливом Ла-Манш
Великобритания	1992 г.	Появляется новая концепция управления государственной собственностью, получившая название «частная финансовая инициатива», в дальнейшем способствующая привлечению средств частных инвесторов для строительства крупных объектов для государственных нужд
Греция	1996 г.	Закключаются соглашения на строительство платной кольцевой автомобильной дороги, ведущей из северо-восточной и западной сторон Афин в аэропорт
Китай	1996 г.	Ведётся строительство магистральной системы скоростных дорог, к концу 2002 г. строится 25000 км скоростных магистралей (в результате чего прирост дорожной сети составил 7 % в год)

Страна-участник	Этап мирового экономического развития (в хронологическом порядке)	Краткая характеристика событий
Португалия	1998 г.	В результате подписанного концессионного соглашения строится мост «Васка да Гама» (вантовый мост, переходящий в виадук через Тежу к северу Лиссабона)
Нидерланды	2001 г.	Реализуется крупный транспортный ГЧП-проект – строится скоростная железная дорога HIS Zuid
Бельгия	2004 г.	Строится туннель Oosterwee Link
Италия	2005 г.	Открывается платная автодорога, построенная по концессионной схеме Брешна–Милан

С 1980-х гг. в мире началась новая волна либерализации и приватизации инфраструктурных проектов, благодаря которым ГЧП возникли в таких странах, как *Чили, Бразилия, Китай, Венгрия и Индия*. Произошло это и вследствие того, что страны с развивающейся экономикой старались усилить приток частных инвестиций в развитие и обслуживание инфраструктуры (в том числе и транспортной). *Латинская Америка, Африка и Азия* также проявили стремление передать права на техническое обслуживание автодорог «частникам».



Р и с. 1. Этапы развития системы государственно-частного партнерства

Итак, можно выделить следующие этапы на пути внедрения государственно-частного партнерства в мировую экономику (рис. 1).

История развития автодорожного строительства ряда стран свидетельствует о том, что основной задачей органов государственной власти и местного самоуправления в транспортной сфере является предоставление

возможностей для проявления деловой активности частных компаний, что, с одной стороны, позволяет получать значительную экономию бюджетных средств, а с другой – сохраняет ответственность городской (муниципальной) администрации за координацию частных компаний и предпринимателей.

Таким образом, изучение мировой практики участия бизнес-структур в строительстве дорог показывает, что существует много гибких схем и методов управления объектами дорожной инфраструктуры (одной из которых является строительство и эксплуатация платных дорог) с использованием возможностей частной инициативы, частных денежных средств и реальности возникновения притока капитала – получения прибыли. Наиболее значимыми и распространенными формами ГЧП в части реализации автодорожных проектов являются *концессионные соглашения*, заключенные между публичным и частным партнерами.

Список литературы

1. Osborne Stephen Public Private Partnership theory and Practice in international perspective. 2000. Routledge. P. 37.
2. Обзор опыта ГЧП: исторический контекст [Электронный ресурс] // Сборник методических материалов по государственно-частному партнерству в автодорожном секторе. Всемирный банк, PPIAF, 2009. С. 38–41. URL.: https://mo.astrobl.ru/sites/default/files/Contnt_15/pdf_15/avtodorogi_mosty_1.pdf (дата обращения: 16.04.2017).
3. Борщевский Г. А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт. 2015. 344 с. (Бакалавр и магистр. Академический курс).
4. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: историко-правовой аспект // История государства и права. 2010. № 21. С. 21–26.
5. Образцов В. Н. Энциклопедия путей сообщения : вводный курс. М.-Л. : Госиздат, 1925. 248 с.
6. Капогузов Е.А., Соловьев Ю.В. Государственно-частное партнёрство – истоки и эволюция // Научные труды Донецкого национального технического университета. Сер. Экономическая. 2011. № 1(40). С. 106–112.
7. Курьсь Н.В. Частно-государственное партнёрство как историко-правовое явление // Общество и право. 2011. № 2. С. 30–35.
8. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. С. 35–42.
9. Сазонов В.Е. История государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Бизнес. менеджмент и право. URL.: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=934 (дата обращения: 14.04.2017).

EVOLUTION OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF ROAD CONSTRUCTION

A.A. Zubarev¹, E.N. Osintseva²

^{1,2} Tyumen Industrial University, Tyumen, Russia

The article analyses the international experience of application of public-private partnership schemes in the field of road infrastructure construction.

The authors highlight the stages allowing to consider the major historical and economic factors of the state impact on the investment volume and business financial initiative in some countries. The research defines the stages of world introduction of PPP projects, analyses the problems of their implementation in the whole world and in Russia in particular.

Keywords: *international experience, public-private partnership, infrastructure, road construction.*

Об авторах:

ЗУБАРЕВ Александр Андреевич – доктор экономических наук, профессор, Тюменский индустриальный университет, e-mail: olyaandsasha@mail.ru

ОСИНЦЕВА Елена Николаевна – аспирант кафедры «Экономика в строительстве», Тюменский индустриальный университет, e-mail: lena.osintseva@mail.ru

About the authors:

ZUBAREV Aleksandr Andreevich – doctor of economic Sciences, Professor, Tyumen industrial University, e-mail: olyaandsasha@mail.ru.

OSINCEVA Elena Nikolaevna – graduate student of economics in construction, Industrial University of Tyumen, e-mail: lena.osintseva@mail.ru

References

1. Osborne Stephen Public Private Partnership theory and Practice in international perspective. 2000. Routledge. P. 37.
2. Obzor opyta GChP: istoricheskij kontekst [Jelektronnyj resurs] // Sbornik metodicheskikh materialov po gosudarstvenno-chastnomu partnerstvu v avtodorozhnom sektore. Vsemirnyj bank, PPIAF, 2009. S. 38–41. URL.: https://mo.astrobl.ru/sites/default/files/Contnt_15/pdf_15/avtodorogi_mosty_1.pdf (data obrashhenija: 16.04.2017).
3. Borshhevskij G.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: uchebnik i praktikum dlja bakalavriata i magistratury. M. : Jurajt. 2015. 344 s. (Bakalavr i magistr. Akademicheskij kurs).
4. Belickaja A.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: istoriko-pravovoj aspekt // Istorija gosudarstva i prava. 2010. № 21. S. 21–26.
5. Obrazcov V. N. Jenciklopedija putej soobshhenija : vvodnyj kurs. M.-L. : Gosizdat, 1925. 248 s.
6. Kapoguzov E.A., Solov'ev Ju.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnjorstvo – istoki i jevoljucija // Nauchnye trudy Doneckogo nacional'nogo tehničeskogo universiteta. Ser. Jekonomičeskaja. 2011. № 1(40). S. 106–112.
7. Kurys' N.V. Chastno-gosudarstvennoe partnjorstvo kak istoriko-pravovoe javlenie // Obshhestvo i pravo. 2011. № 2. S. 30–35.
8. Ajrapetjan M.S. Zarubezhnyj opyt ispol'zovanija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2009. № 2. S. 35–42.
9. Sazonov V.E. Istorija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Jelektronnyj resurs] // Biznes. menedzhment i pravo. URL.: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=934 (data obrashhenija: 14.04.2017).