

УДК 334.723

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО В КАНАДЕ

© 2011 г. **Л.А. Немова***
Институт США и Канады РАН, Москва

Одна из основных тенденций развития экономики Канады – распространение новых форм долгосрочного хозяйственного взаимодействия между государством и частными структурами. В статье рассматривается экономическая суть и причины распространения механизмов государственно-частного партнёрства, большинство форм которого, по существу, являются частичной приватизацией. Изучение канадского опыта в этой сфере имеет немалое практическое значение для России.

Ключевые слова: *государственно-частное партнёрство, частичная приватизация, опыт Канады, российско-канадское сотрудничество.*

Использование разнообразных форм государственно-частного партнёрства (ГЧП) в отраслях производственной и социальной инфраструктуры – одна из основных тенденций современного развития экономики Канады. Особые формы долгосрочного хозяйственного взаимодействия между органами публичной власти и частными структурами стали всё шире внедряться в Канаде, как и в других развитых рыночных странах и некоторых переходных экономиках, ещё с начала 1990-х годов.

В нашей стране новые формы хозяйственного взаимодействия между государством и частными структурами, которые определяются как «государственно-частное партнёрство», начали приобретать реальные очертания весьма недавно – примерно с середины первого десятилетия XXI века. При этом буквально за несколько лет было сделано немало для уточнения концептуальных основ такого взаимодействия, формирования нормативно-правовой базы, создания специальных институтов для внедрения современных инструментов партнёрства [1].

Вместе с тем, по мере того, как к решению конкретных задач, связанных с реализацией ГЧП-проектов, привлекаются новые участники, вновь поднимаются вопросы о том, зачем нужны такие хозяйственные партнёрства, в чём их суть и стоит ли учитывать зарубежный опыт. Причём выдвигаемые версии часто не согласуются с уже вполне устоявшимися и проверенными в зарубежной практике понятиями и реалиями [6]. Что касается целесообразности учёта зарубежного опыта, то нередко высказываются две противоположные точки зрения.

* **НЕМОВА Людмила Алексеевна** – кандидат экономических наук, заведующая сектором экономики Канады ИСКРАН. E-mail: nemoval@mail.ru

Исходные посылки у оппонентов примерно одинаковы и сводятся, главным образом, к тому, что для российской экономики и системы государственного управления характерны такие специфические черты, которые сильно отличают Россию не только от развитых рыночных стран, но и от других стран с переходной экономикой. Отсюда одни делают вывод о том, что зарубежный опыт в сфере хозяйственных партнёрств весьма слабо соотносится с российскими реалиями и потому в нём мало практической пользы. Другие же, наоборот, считают, что главное – следовать выявленным за рубежом «примерам лучшей практики» и не изобретать собственные специфические подходы.

Представляется, что опыт Канады в сфере государственно-частного партнёрства может быть особенно интересным для нашей страны по ряду причин. Это, прежде всего, определённое сходство природно-географических характеристик и структуры экономики обоих государств. В числе черт сходства Канады с Россией – огромная и неравномерно заселённая территория, её «северность», принадлежность к числу крупнейших арктических держав, богатство и разнообразие природных ресурсов, значительная часть которых находится в труднодоступных и малоосвоенных районах, повышенная доля сырьевых отраслей в структуре производства и экспорта. Данные факторы определяют особую роль инфраструктуры в экономическом развитии Канады и поддержании социально-политического единства в рамках федерации. С этим связано и весьма активное и зачастую прямое участие государства в создании и модернизации хозяйственной и социальной инфраструктуры.

Государственно-частное партнёрство как форма частичной приватизации

По уровню зрелости условий для использования механизмов партнёрства и масштабам их внедрения в хозяйственную практику Канада, по оценкам международных экспертов, занимает некие «средние» позиции. Аналогичным образом оценён уровень «зрелости рынка государственно-частных партнёрств» в США, Японии, Германии, Франции, Италии, Нидерландах [4, с. 31–32]. Лидерами в этом плане – с точки зрения институциональных условий, развития механизмов управления проектами, отработки различных отраслевых моделей, широкого спектра источников финансирования – признаны Великобритания и Австралия.

В Канаде – как в бывшей колонии Великобритании и поныне формально считающейся её доминионом – весьма отчётливо проявляется отпечаток британских традиций и подходов в государственном устройстве, партийно-политической системе и модели социальной политики. В 1990-е годы здесь внимательно изучали и британский опыт использования новых форм хозяйственного партнёрства государства с бизнесом. Примечательно, однако, что в конечном счёте в некоторых концептуальных моментах сложились существенные расхождения.

Как известно, применение новых форм взаимодействия органов публичной власти с частными структурами, определяемых как государственно-частное партнёрство, началось в Великобритании ещё в конце 1980-х годов. В услови-

ях борьбы с бюджетными дефицитами вместо традиционных взаимоотношений заказчика (государственных и муниципальных органов власти) и подрядчика (бизнеса) там стала довольно широко использоваться модель, получившая название *частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative, PFI)*. В проектах по модели частной финансовой инициативы государство лишь заказывало, но не оплачивало бизнесу строительство, модернизацию и (или) эксплуатацию капиталоемких объектов общественной значимости [3, с. 12]. После завершения работ государство брало построенный объект в долгосрочную аренду при условии, что подрядчик продолжал обеспечивать его эксплуатацию. Осуществлённые подрядчиком инвестиции возмещались за счёт арендных платежей. После окончания оговорённого срока аренды объект, как правило, передавался заказчику по символической стоимости или бесплатно. Могло происходить и обратное. Не имея финансовой возможности обеспечить расширенное воспроизводство в таких отраслях, как электроэнергетика, транспорт, коммунальное хозяйство и т.д., государство передавало соответствующие объекты в долгосрочную концессию бизнесу, оставляя за собой право контроля над их деятельностью. Со временем разнообразные механизмы государственно-частного партнёрства стали всё шире применяться не только в отраслях производственной инфраструктуры, но и в социальной сфере.

В России нередко ссылаются на британский опыт с моделями частной финансовой инициативы как на «классический» и получивший широкое распространение в других странах. Между тем, такие оценки не совсем верны и приводят к некоторой путанице. Дело в том, что схемы частной финансовой инициативы предполагают преимущественное или даже 100%-ное частное финансирование проектов или программ. Главное же – они допускают полную передачу соответствующих активов в частную собственность при условии сохранения в руках государства функций по контролю и регулированию. Таким образом, в Великобритании схемы частной финансовой инициативы и приватизация могут быть очень близки или даже совпадать по сути. Однако там используются и другие модели партнёрства, в которых частная финансовая инициатива не является базовым элементом.

В большинстве развитых рыночных стран – в том числе и в Канаде – схемы частной финансовой инициативы практически не применяются, а между государственно-частным партнёрством и приватизацией установлена чёткая разница. В Канаде полная передача определённого объекта, функции и соответствующих активов частному сектору рассматривается именно как *приватизация* (даже если контроль и регулирование данного вида деятельности остаётся в ведении государства) [11]. Механизмы государственно-частного партнёрства, безусловно, предполагают ту или иную степень разгосударствления. Однако в проектах ГЧП собственность на инфраструктурные объекты и услуги коллективного пользования, как правило, сохраняется в руках государства/муниципальных образований или (реже) является совместной. В Канаде, как и в странах ЕС, США, Австралии, Японии, законодательство, касающееся государственно-частных партнёрств, не предусматривает полной передачи государством прав собственности частному капиталу [2, с. 43]. Вместе с тем, предполагается делегирование ему прав пользования и владения государст-

венной собственностью. В связи с этим различные формы государственно-частного партнёрства называют также *частичной приватизацией (semi-privatization)*.

Общепризнанного и закреплённого в международных документах единого определения государственно-частного партнёрства не существует, однако применяемые в отдельных странах трактовки во многом схожи. Отличаются же они главным образом деталями, которые связаны с особенностями применения механизмов государственно-частного партнёрства в конкретной стране. Краткое определение такого партнёрства, принятое в Канаде, закреплёно не в федеральном законодательстве, а в уставе канадского Совета по ГЧП. Это – общенациональная организация, которая сама по себе создана и функционирует как своего рода партнёрство. Главная цель Совета по ГЧП заключается в совершенствовании и внедрении новых механизмов хозяйственного взаимодействия, изучении и распространении «примеров лучшей практики», оказании методической помощи участникам партнёрских проектов. В состав Совета входят представители государственных структур, многих частных компаний различного отраслевого профиля, финансовых компаний, а также консалтинговых фирм. Аналогичные по составу и функциям организации действуют в нескольких провинциях Канады – Онтарио, Британской Колумбии, Альберте, Квебеке.

В Канаде делают особый акцент на том, что партнёрства создаются для наиболее эффективного удовлетворения общественных потребностей, и с этой целью опираются на использование сильных сторон и преимуществ, как государственных, так и частных партнёров. Соответственно, канадским Советом по ГЧП сформулировано и рекомендовано следующее определение: «Совместная деятельность государственного и частного секторов, опирающаяся на преимущества каждого из партнёров и осуществляемая в целях наиболее эффективного удовлетворения чётко определённых общественных потребностей посредством наиболее целесообразного распределения рисков и вознаграждений» [11].

В комментарии к данному определению подчёркивается следующее. Во-первых, понятие «государственно-частное партнёрство» относится только к сфере производства услуг и инфраструктурным объектам общественного значения. Во-вторых, оно обязательно подразумевает разделение рисков между партнёрами. Любые иные институциональные или организационные механизмы, не обладающие вышеуказанными признаками, не рассматриваются как «государственно-частные партнёрства» и не получают признания и поддержки в качестве таковых со стороны Совета по ГЧП.

Важно также подчеркнуть, что на современном этапе развития демократии и активности гражданского общества партнёром государства в проектах ГЧП выступает не только бизнес, но и негосударственные некоммерческие структуры. Такая практика всё шире применяется в Канаде и других ведущих рыночных странах (особенно при реализации социальных и экологических программ). Поэтому в приведённом определении речь идёт о взаимодействии государства и *частных структур*, в том числе и некоммерческих. (Российские же чиновники и бизнесмены нередко игнорируют не только этот момент, но и вообще чёткое указание на то, что цель использования механизмов государственно-частного партнёрства – это общественно значимые проекты).

Факторы распространения механизмов государственно-частного партнёрства

В XX веке государство в Канаде играло весьма активную – нередко ключевую – роль в развитии инфраструктурных отраслей национальной экономики: транспорта, связи, электроэнергетики, коммунального хозяйства. Во второй половине прошлого века на бюджетные средства и преимущественно силами специально созданных государственных (так называемых коронных) корпораций осуществлялось строительство, реконструкция и эксплуатация большинства крупных объектов производственной инфраструктуры. Госкорпорации использовались в тот период и для развития некоторых важнейших для национальной экономики отраслей – производства авиационной техники, средств связи, вооружений, искусственного каучука, топлива и оборудования для атомной энергетики. Наряду с этим, в 1960-е и 1970-е годы, в связи с введением обязательного медицинского страхования, развитием сферы образования и социального обеспечения, на средства федерального и региональных бюджетов создавалась широкая сеть общественных больниц, колледжей и университетов, социальных учреждений, спортивных сооружений и учреждений культуры.

С точки зрения места и роли общественного сектора в экономике и социальной сфере Канада традиционно имела больше общего с европейскими странами, нежели с США. Это, в частности, нашло отражение в таком обобщающем показателе, как доля совокупных государственных расходов по отношению к ВВП. Так, в середине 1980-х годов, данный показатель достиг в Канаде 49%, он был близок к уровню крупных стран Западной Европы и существенно опережал уровень государственных расходов в США (примерно 36%), а также Японии и Австралии [14, с. 140–141]. Следует отметить, что средние позиции по доле совокупных расходов государства в национальном ВВП Канада сохраняет и до сих пор, хотя этот уровень в 2000–2010 гг. опустился до 39–40% (отчасти благодаря существенному сокращению бюджетных дефицитов и выплат по госдолгу).

На рубеже веков в развитых рыночных странах усилилось действие факторов, которые стали препятствовать дальнейшему разрастанию общественного сектора и, напротив, стимулировали процессы разгосударствления. В канадском контексте наиболее важными оказались следующие факторы. Замедление хозяйственного роста и образование с середины 1970-х годов хронических бюджетных дефицитов серьёзно осложнило финансирование масштабных экономических и социальных программ. Разросшиеся механизмы государственного регулирования отчасти утратили гибкость в приспособлении к быстро меняющимся внутренним условиям и внешним вызовам. Государственные корпорации федерального и регионального уровней власти сыграли важную стартовую роль в становлении ряда отраслей и производств. Однако со временем они стали препятствовать развитию конкурентной среды и частного предпринимательства в тех сферах, которые именно в силу деятельности госкорпораций, а также благодаря научно-техническим «прорывам», приобрели коммерческую привлекательность для частного капитала. Большую роль в ограничении прямого вмешательства государства в экономику сыграли и процессы либерализации международных торгово-инвестиционных режимов – прежде

всего, в связи с вступлением в силу Североамериканского соглашения о свободной торговле и созданием ВТО [7].

С конца 1980-х годов в Канаде, как и в других развитых рыночных странах, развернулись процессы приватизации и дерегулирования. В течение десятилетия были приватизированы почти все федеральные коронные корпорации и крупнейшие объекты федеральной собственности, в том числе трансканадские железнодорожные магистрали, авиакомпания «Эйр Кэнада» (бывший монополист в сфере пассажирских авиаперевозок), большие аэропорты, морские порты и портовые хозяйства на Великих озёрах, государственная телекоммуникационная компания и т.д. Было также акционировано и затем частично или полностью приватизировано большинство коронных корпораций в провинциях [8, с. 95–118].

Вместе с тем, именно с конца 1990-х в Канаде стали быстро развиваться и использоваться в отраслях хозяйственной и социальной инфраструктуры различные механизмы государственно-частного партнёрства. Оказалось, что во многих инфраструктурных отраслях и видах деятельности полная передача частным коммерческим структурам объектов государственной/муниципальной собственности далеко не всегда является целесообразной и может быть неприемлемой с социально-политической точки зрения. (В ряде регионов имели место случаи приостановки приватизационных сделок или даже возврата под контроль государства некоторых прежде переданных частным компаниям объектов и функций.) В результате поиска оптимального сочетания общественных и частных интересов, сильных сторон и ресурсов государственного и предпринимательского сектора, разделения между ними финансовых и прочих рисков, стали создаваться различного рода партнёрства. Следует ещё раз подчеркнуть, что в Канаде частному партнёру в той или иной мере передаются экономические, организационные и управленческие функции в отношении государственных объектов, однако сами эти объекты остаются в собственности государства.

По материалам различных исследований, обзоров и практических пособий можно выделить основные мотивы и цели, которые определяют заинтересованность сторон в создании партнёрств. С точки зрения органов публичной власти, эти мотивы и цели заключаются в следующем. Партнёрства позволяют государству получить доступ к новым (внебюджетным) источникам инвестиций, а это делает возможным осуществление важных и срочных проектов, «неподъёмных» без привлечения внешних ресурсов и компетенций. Совместное финансирование и разделение финансовых рисков – важная, но далеко не единственная цель создания партнёрств. В проектах ГЧП государственные структуры могут отказаться от несвойственных им хозяйственных функций, выбрав по конкурсу наиболее компетентного, опытного и надёжного частного партнёра. Ему передаются функции по управлению объектом государственной собственности (возможно и по его созданию, реконструкции и эксплуатации). Со своей стороны, частный партнёр привносит организационно-управленческий опыт и инвестиции, технологии и ноу-хау, минимизирует предпринимательские риски. В целом органы публичной власти несут главную ответственность за то, чтобы механизмы государственно-частного партнёрства обеспечивали обществу наилучшее соотношение цены и качества услуг (*value for money*), предоставление их согласно срокам и иным условиям, закреплённым в контракте.

Заинтересованность коммерческих структур в партнёрстве с государством определяется иными мотивами. Вступая в государственно-частное партнёрство, частная компания получает в долговременное владение и пользование государственные активы. Это обеспечивает стабильное получение приемлемой нормы прибыли в долгосрочной перспективе (на «свободном» конкурентном рынке таких гарантий не существует). Кроме того, осуществляя инвестиции в проекты ГЧП, предпринимательские структуры обеспечивают себе гарантии возврата вложенных средств и минимизируют риск их потери, поскольку государственный партнёр несёт соответствующие обязательства. Современные формы государственно-частного партнёрства предоставляют частному партнёру значительную степень хозяйственной свободы (при том, что конкретные правомочия определяются условиями конкретного контракта). В период срока действия контракта компания может за счёт нововведений повысить общую прибыльность бизнеса и таким образом увеличить получаемый доход.

Все эти особенности хозяйственного партнёрства с государством становятся особенно привлекательными для бизнеса в условиях роста нестабильности в региональной и глобальной экономике, обострения конкуренции, действия международных торгово-инвестиционных режимов. Формально их либерализация должна ставить национальных и зарубежных инвесторов и производителей в равные условия, обеспечивать открытость для участия в конкурсах любых компаний, будь то национальные или иностранные. На практике же, в особенности при осуществлении проектов регионального и муниципального значения, обычно участниками и победителями конкурсов становятся именно национальные (региональные) компании – поскольку они лучше знакомы с особенностями региона, местными рынками, возможностями привлечь дополнительных партнёров, условиями использования рабочей силы и т.п. Такая ситуация имела место, например, в провинции Британская Колумбия при осуществлении многих инфраструктурных проектов, связанных с проведением зимних Олимпийских игр в Ванкувере.

Следует подчеркнуть, что даже в самом «правильно выстроенном» ГЧП-проекте не может быть полного совпадения интересов и мотивов государственной и частной стороны. Как феномен смешанной экономики и как модель хозяйствования, партнёрства должны быть нацелены на удовлетворение общественных потребностей, и именно этим, прежде всего, они отличаются от частнопредпринимательских структур, деятельность которых по определению должна быть ориентирована исключительно на получение прибыли.

Формы (модели) партнёрств

В категорию государственно-частных партнёрств в Канаде включают различные формы взаимодействия, которые могут весьма существенно отличаться в зависимости от правомочий, передаваемых бизнесу, от степени использования интеллектуальных, организационных и финансовых ресурсов частного сектора. В Канаде к государственно-частным партнёрствам формально относят даже давно используемые, относительно простые и традиционные формы взаимодействия, такие как контракты с частными компаниями на закупку товаров и услуг (выполнение работ) для нужд публичного сектора. Здесь, как и в

странах Европейского Союза, подобные контракты так и называют – *традиционные партнёрства*.

На практике же термин «государственно-частные партнёрства» (*public-private partnerships, PPPs, P3s*) в Канаде сейчас применяют только в отношении современных – появившихся в последние два десятилетия – моделей более сложного и многообразного хозяйственного взаимодействия публичной власти и бизнеса. В них государственные/муниципальные органы привлекают частных партнёров к участию в финансировании, проектировании, строительстве и эксплуатации, управлении инфраструктурными объектами и программами. Отличая современные модели от традиционных контрактных взаимоотношений, их часто называют *институциональными партнёрствами* [11]. И это не случайно: сложные модели государственно-частных партнёрств подразумевают создание специальных механизмов (институтов) с участием государственных и частных структур для осуществления проекта и (или) управления объектом государственной собственности.

Выбор формы государственно-частного партнёрства для конкретного проекта определяется многими факторами. Главные среди них: цели реализации проекта, сформулированные органами государственной или муниципальной власти; отраслевая принадлежность проекта или вида деятельности; источники финансирования и схемы распределения инвестиционных рисков; объём правомочий собственности, передаваемых частному партнёру; характер осуществляемых им функций. Из всех моделей партнёрств наиболее сложной и разнообразной по характеру взаимодействия участников, а также длительной по сроку действия контракта является концессия. Существует большое количество видов концессий, но их общие черты заключаются в следующем. «Правительство предоставляет частному сектору правомочия владения и пользования существующим объектом по договору, за плату и с условием возврата. Государственному сектору принадлежит право собственности на объект (недвижимость), в то время как частный сектор сохраняет за собой право на его расширение и все усовершенствования, проведённые в установленный концессионным соглашением период. Частная компания несёт операционные и инвестиционные риски» [4, с. 36]. Срок действия концессионного договора весьма продолжителен, обычно он составляет от 30 лет и более, возможно до 99 лет (например, в случае платной автомагистрали 407 в провинции Онтарио).

Следует отметить, что распространённые в Канаде определения моделей партнёрств в некоторых деталях отличаются от классификации Всемирного банка, который в течение многих лет ведёт большую работу по обобщению опыта различных стран и структуризации ГЧП-проектов [16]. Например, контракты на эксплуатацию и обслуживание объектов государственного имущества в Канаде относят к простым формам государственно-частного партнёрства, тогда как эксперты Всемирного банка такие сервисные контракты в категорию партнёрств не включают. В то же время определение «концессия» трактуется в Канаде в более узком смысле и обычно применяется к проектам в сфере строительства и эксплуатации дорожной инфраструктуры. В целом же концессии используются в Канаде относительно реже, чем в странах Европейского Союза и США [15].

Модели государственно-частных партнёрств. Увеличение степени участия и рисков частных структур в различных формах партнёрства

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР	
Проектирование – строительство (<i>Design – Build, DB</i>)	Частная компания разрабатывает и строит объект в соответствии со сметой, требованиями и стандартами, утверждёнными органом публичной власти. После завершения строительства обязанности по управлению и обслуживанию объекта передаются государственным структурам.
Эксплуатация и обслуживание (<i>Operation & Maintenance, O&M</i>)	Частное предприятие в соответствии с условиями контракта эксплуатирует в течение определённого периода времени имущество, принадлежащее государственному сектору. Право собственности на имущество и инвестиции остаются за государственной структурой. По контракту государство оплачивает услуги частного партнёра и несёт операционные риски.
Строительство – финансирование (<i>Build – Finance, BF</i>)	Частный партнёр финансирует и строит новое сооружение, а затем передаёт его государственному сектору.
Проектирование – строительство – финансирование – обслуживание (<i>Design – Build – Finance – Maintain, DBFM</i>)	Частный партнёр проектирует, финансирует, строит и эксплуатирует новое сооружение на основе и в период долгосрочной аренды. По истечению срока аренды объект передаётся государственному сектору.
Проектирование – строительство – финансирование – управление – обслуживание (<i>Design – Build – Finance – Operate – Maintain, DBFOM</i>)	К перечисленным выше функциям (<i>DBFM</i>) частного партнёра добавляется функция по управлению объектом. В современных условиях это наиболее часто используемая в Канаде модель государственно-частного партнёрства.
Концессия (<i>Concession</i>)	Правительство предоставляет частному сектору правомочия владения и пользования существующим объектом по договору за плату и с условием возврата. Государственному сектору принадлежит право собственности на объект (недвижимость), в то время как частный сектор сохраняет за собой право на его расширение и все усовершенствования, проведённые в установленный концессионным соглашением период. Частная компания несёт операционные и инвестиционные риски.
Строительство – владение – управление – передача (<i>Build – Own – Operate – Transfer, BOOT</i>)	Также один из распространённых в Канаде видов концессии. Частная компания строит новый объект государственной собственности на собственные или заёмные средства. Управляет им на правах владения и пользования в течение определённого в контракте срока. После окончания этого срока (иногда через несколько десятков лет) объект передаётся государству.
ЧАСТНЫЙ СЕКТОР	
Приватизация активов	Окончательная передача (продажа) в частную собственность и управление активов предприятия, находившегося в государственной/муниципальной собственности.

Составлено по: *Models of P3s. The Canadian Council for Public-Private Partnerships* (<http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/models.html>); Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королёв В.Я. и др. *Государственно-частное партнёрство. Теория и практика*. М., 2010. С. 277–280.

Выше приведена схема наиболее широко распространённых в Канаде форм и видов партнёрств (по данным канадского Совета по ГЧП). Эта схема демонстрирует соотношение государственных и частных начал в различных формах партнёрства, а также расширение спектра и увеличение степени частных рисков. Партнёрства находятся в зоне смешанных форм хозяйствования, а эта зона, в свою очередь, располагается между двумя полюсами. На одном – государственный сектор и общественная собственность. На противоположном полюсе – частный сектор и полностью частная (приватизированная) собственность. Наиболее близкая к этому полюсу модель – концессия. Можно также сказать, что данная схема отражает возрастающий уровень разгосударствления по мере перехода от традиционных (и более простых) партнёрств к современным формам взаимодействия – сложным и многообразным.

Использование механизмов государственно-частного партнёрства в условиях экономической нестабильности

Массовое строительство объектов производственной и социальной инфраструктуры осуществлялось в Канаде в 1960-е и 1970-е годы. В последующие десятилетия объёмы инвестиций на эти цели заметно сократились, и вследствие хронического недофинансирования стали постепенно углубляться диспропорции между развитием инфраструктурных отраслей и современными потребностями экономики и общества. По оценке экспертного совета Федерации канадских муниципалитетов, для модернизации и обслуживания уже существующих инфраструктурных объектов, необходимо более 120 млрд. долл.^{*} Для строительства новых объектов, нехватка которых ощущается уже сейчас, необходимо ещё порядка 115 млрд. долл. Общий объём средств, которые требуются для адекватного развития производственной и социальной инфраструктуры, оценивается примерно в 400 млрд. долл. в расчёте на период до 2020 года [12].

Модернизация инфраструктуры признана в последние годы одним из главных направлений экономической политики на федеральном уровне и в большинстве провинций. Следует отметить, что в Канаде – одной из наиболее децентрализованных из существующих в мире федераций – лидерами в создании условий для использования механизмов государственно-частного партнёрства в инфраструктурных проектах стали именно провинции. Прежде всего, самые крупные по экономическому потенциалу: Онтарио, Квебек, Британская Колумбия, Альберта. Специальные институты для поддержки государственно-частных партнёрств на федеральном уровне появились только в 2007–2008 гг., хотя на практике федеральные власти выступали инициаторами и играли активную финансово-организационную роль в реализации ряда крупнейших партнёрских проектов ещё с середины 1990-х годов. (Это, в частности, свидетельствует об общей «зрелости» и готовности рыночной среды для распространения механизмов партнёрства). В 2007 г. была образована государственная корпорация «ГЧП Канады». Её основные функции – выявление потребностей в реализации ГЧП-проектов общенационального значения, оценка

^{*} Здесь и далее, если не указано иное, имеются в виду канадские доллары. – *Прим. ред.*

предложений по крупным проектам, претендующим на финансовую поддержку со стороны федерального правительства.

Были также учреждены специальные финансовые институты. Национальный фонд государственно-частных партнёрств с первоначальным уставным капиталом в 1,26 млрд. долл. создан для финансового обеспечения межрегиональных проектов в размере до 25% затрат. Фонд поддержки строительства и модернизации муниципальной инфраструктуры (*Building Canada*) с первоначальным уставным капиталом в 8,8 млрд. долл. обеспечивает льготные займы на эти цели органам региональной власти и муниципалитетам [10]. Получатели займов должны обязательно рассматривать целесообразность применения механизмов государственно-частного партнёрства при реализации инфраструктурных проектов. На таких же условиях предоставляются льготные займы Национального фонда дорожной инфраструктуры с первоначальным уставным капиталом в 2,1 млрд. долл. Среди приоритетных проектов, поддерживаемых этим фондом, – строительство и модернизация контрольно-пропускных пунктов, мостов и дорог на приграничных территориях с США.

В условиях глобального финансово-экономического кризиса инфраструктурные проекты составили основу федерального Плана поддержки экономики на период 2009–2011 гг. Следует отметить, что этому способствовал ряд обстоятельств. По сравнению с другими ведущими рыночными странами, Канада быстрее и легче прошла фазу кризиса. Здесь не произошло обвала в финансовом и жилищном секторах (в течение последних двух лет международные эксперты признают канадскую финансовую систему «самой устойчивой»). Не образовалась непомерная корпоративная и потребительская задолженность. Получая крупные бюджетные профициты в течение 10 лет, правительство Канады имело возможность направить большой объём финансовых ресурсов на осуществление антикризисных мер: более 2,5% ВВП на федеральном уровне, а в сумме с расходами провинций – около 4% валового внутреннего продукта. При этом дефицит федерального бюджета в 2009–2010 гг. составлял в Канаде порядка 3,2% ВВП (тогда как в США, Великобритании, Японии этот показатель достигает 10% и более).

Большинство крупных инфраструктурных проектов предполагает доленое участие в финансировании со стороны провинциальных властей (до 50%) и муниципалитетов (крупных городов, прежде всего) – до 30%. Для многих муниципальных образований, остро нуждающихся в модернизации общественного транспорта, газового хозяйства, систем водоснабжения и т.п., изыскание необходимых средств представляет серьёзную проблему. Более 40% финансовых потребностей муниципалитетов покрывается за счёт трансфертов из бюджетов провинций, а, как показал прежний опыт реализации инфраструктурных проектов, многие из них «застреливали» на начальной стадии из-за затянувшихся согласований между двумя уровнями власти по финансовым и прочим вопросам. В настоящее время местные власти могут быстро получить льготные займы из федерального Фонда поддержки строительства и модернизации муниципальной инфраструктуры.

По данным на конец сентября 2010 г., с момента запуска Плана поддержки экономики (февраль 2009 г.) федеральное правительство выделило на цели реализации инфраструктурных проектов более 15,5 млрд. долл. Ещё около

7,5 млрд. долл. было привлечено на уровне региональных бюджетов и муниципальных образований. Таким образом, в целом со стороны государства было обеспечено без малого 23 млрд. долл. Поскольку большинство проектов осуществляется на основе ГЧП и с привлечением частных инвесторов, то общая сумма средств, вложенных в строительство и модернизацию инфраструктурных объектов, достигла почти 33 млрд. долларов [10].

Всего в процессе реализации в 2009–2010 гг. находилось около 8000 проектов. Примерно 2000 из них связаны со строительством и модернизацией дорог и мостов, развитием городского общественного транспорта, систем водоснабжения, канализации и водоочистки. Именно в эту группу входят 106 крупнейших инфраструктурных объектов общей стоимостью 12,7 млрд. долл. Более 3500 проектов реализуется в целях строительства и реконструкции социального жилья для малообеспеченных граждан и аборигенного населения (индейцев и инуитов, проживающих на северных территориях). Около 2000 проектов – относительно небольших по масштабам, но также имеющих большую социальную значимость – связаны со строительством и ремонтом спортивных сооружений и объектов для семейного отдыха. В их числе хоккейные и футбольные площадки, плавательные бассейны, детские парки и муниципальные центры спортивно-рекреационного назначения. Примечательно, что более 1500 таких проектов уже завершены или близятся к завершению. Порядка 380 проектов реализуются по общенациональной программе «Инфраструктура для знаний». На основе этой программы ведётся реконструкция и строительство учебных корпусов и исследовательских центров высших учебных заведений (около 2 млрд. долл.), возводятся новые центры профессионально-технического обучения. Завершаются работы по созданию общенациональной инфраструктуры широкополосной интернет-связи (350 млн.), а также электронной системы информационного обеспечения здравоохранения (500 млн.).

В условиях экономической нестабильности несколько изменились критерии конкурсного отбора проектов. Изменения затронули такие параметры, как масштабы и сроки подготовки и осуществления проектов, их отраслевую принадлежность, влияние на инновационный потенциал и конкурентоспособность, занятость.

Масштабы и сроки. Многие эксперты подвергали большим сомнениям целесообразность развёртывания в условиях экономической нестабильности новых мегапроектов, т.е. строительства или капитальной реконструкции очень крупных и уникальных инфраструктурных объектов. Подготовка финансово-экономических и технических обоснований для таких объектов, организация и проведение конкурсного отбора требуют длительного времени – обычно не менее двух лет. Ещё более полугодия необходимо для проведения тендеров на закупки оборудования и материалов, привлечения рабочей силы, для различного рода согласований. В результате весь подготовительный цикл может растянуться на 2–3 года и более, а стимулирующий эффект государственных инвестиций проявляется с большой задержкой. В то же время, как показывает международная практика, реализация сложных проектов без их тщательной проработки неизбежно приводит к существенному превышению фактических затрат над запланированной сметной стоимостью и, что не менее важно, к выбору неоптимальных, а то и неверных технических решений. В этих условиях

инвестиции по Плану поддержки экономики были направлены в первую очередь на завершение уже начатых инфраструктурных проектов и запуск новых проектов по законченным подготовительным работам.

Поскольку в условиях нестабильной конъюнктуры особенно важна предсказуемость финансово-экономических параметров и сроков, то предпочтение также отдавалось проектам, которые можно осуществлять по уже отработанным схемам и с относительно небольшими затратами средств и времени на подготовительные работы. В частности, **в Канаде хорошо отработаны модели государственно-частных партнёрств в следующих отраслях:** дорожное строительство; модернизация систем водоснабжения и канализации; строительство и реконструкция промышленных очистных сооружений; использование нетрадиционных (альтернативных) источников энергии; управление портовым хозяйством (морские порты и крупные порты на внутренних водных магистралях); управление и обеспечение безопасности крупных аэропортов; строительство, ремонт и эксплуатация объектов социальной инфраструктуры – школ, центров медицинского и социального обслуживания населения, культурно-общественных учреждений.

Следует отметить, что многие эксперты критически отнеслись к тому, что федеральное правительство в период экономической нестабильности инициировало строительство нескольких крупнейших объектов транспортной инфраструктуры (дорожных магистралей, мостов, путепроводов и т.п.) [13, с. 13–14]. Отмечается, что, в отличие от времён «Великой депрессии», в современных условиях такого рода проекты реализуются с использованием сложной, дорогостоящей техники и при относительно небольших затратах живого труда. В случае Канады такую технику преимущественно закупают в США (и, следовательно, скорее поддерживают американскую, а не собственную экономику). При этом создаётся небольшое число рабочих мест для квалифицированных специалистов, тогда как важно направить бюджетные средства на содействие занятости работников, высвобождаемых в самых различных сферах экономики.

В целом же в общем числе проектов, осуществляемых в Канаде в рамках Программы поддержки экономики, преобладали не «мегапроекты», а проекты регионального и муниципального значения. Было уделено много внимания проектам социальной направленности, предполагающим «максимальный эффект общественной полезности» и поддерживающим конкурентоспособность национальной экономики в долгосрочной перспективе.

* * *

Представляется, что канадский опыт использования механизмов государственно-частного партнёрства заслуживает детального изучения – на примерах конкретных проектов в отдельных отраслях, на основе анализа функционирования инфраструктурных объектов в течение их «жизненного цикла» (а не только на начальной стадии), с учётом разнообразных сведений как об успехах, так и о проблемах и неудачах в реализации партнёрских проектов. Весьма важно, что для Канады характерен серьёзный и прагматичный подход к изучению и применению «лучших примеров» зарубежной хозяйственной практики. Этому способствуют, в частности, традиционно большая роль иммиграции в формировании населения и высокая степень «открытости» экономики

для внешнеэкономических связей. Дополнительную ценность канадскому опыту придают и другие обстоятельства. Согласно международным рейтингам, в Канаде действует весьма эффективная система государственного управления. Здесь высок уровень прозрачности и подотчётности органов публичной власти перед населением, высока и активность гражданского общества [5]. В последние годы в Канаде немалое число государственных и независимых центров социально-экономических исследований в той или иной мере занимаются мониторингом осуществления ГЧП-проектов и публикуют альтернативные оценки их результатов. Всё это во многом определяет как реальные успехи в осуществлении общественно значимых проектов на основе государственно-частного партнёрства, так и возможности получить по этим вопросам разностороннюю и взвешенную информацию.

Список литературы

1. *Баженов А.В.* ГЧП в России: первые шаги и первые плоды // Экспертный канал «Открытая экономика». 1.04.2010 (<http://oprec.ru/1241402.html>).
2. *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнёрство. В 2-х томах. М.: ИМЭМО РАН, 2009. Том 1. 312 с.
3. *Варнавский В.Г.* Концессионный механизм партнёрства государства и частного сектора. М.: ИМЭМО-РГНФ, 2003. 298 с.
4. *Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королёв В.Я* и др. Государственно-частное партнёрство. Теория и практика. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. 287, [1] с. : 5 ил.
5. *Израелян Е.В.* Диалог государства и общественности: опыт Канады. М.: ИСКРАН, 2006. 146 с.
6. *Немова Л.А.* Зарубежный опыт в сфере ГЧП. Пример для подражания или предостережение // Экспертный канал «Открытая экономика». 25.12.2009 (http://www.oprec.ru/news.aspx?id=221&ob_no=89120).
7. *Немова Л.А.* Роль государства в экономике Канады // США ♦ Канада: экономика, политика, культура. 2005. № 3. С. 39–60.
8. *Немова Л.А.* Социально-экономическая политика государства в Канаде. М.: ИСКРАН, 2004. 356 с.
9. Budget 2010 (<http://www.budget.gc.ca/2010/plan/chap4b-eng.html>).
10. Canada's Economic Action Plan. A Sixth Report to Canadians. September 2010 (<http://plandaction.gc.ca/eng/feature.asp?pageId=184#Investments>).
11. The Canadian Council for Public-Private Partnerships. PPP Definitions (<http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html>).
12. Federation of Canadian Municipalities. Key Results from the 2010 Strategic Counsel Survey (<http://www.fcm.ca>).
13. *Fussell H. and Beresford C.* Public-Private Partnerships: Understanding the Challenge. Columbia Institute, 2009. 196 p.
14. OECD Economic Surveys. Canada 1986. Paris, 1987. 184 p.
15. *Willcocks G.* Public-Private Partnerships in Canada. 8.03.2008. 42 p.
16. The World Bank. Private Participation in Infrastructure Projects Database (http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx).