

*А.В. Гладов, А.М. Исупов, С.А. Мартышкин, Д.В. Прохоров,
А.В. Тарасов, Н.М. Тюкавкин, В.М. Цлаф**

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОРГАНИЗАЦИОННО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Развитие эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса во всем мире выступает одним из важнейших условий формирования эффективной экономической политики, повышения инвестиционной и инновационной активности, роста конкурентоспособности страны, а также развития производственной и социальной инфраструктуры. В зарубежных странах механизмы партнерства государства и частного сектора работают и совершенствуются уже очень давно. В статье исследуется зарубежный опыт развития и организации ГЧП. Актуальность темы обусловлена тем, что при реализации ГЧП в нашей стране необходимо знать и использовать лучшие решения и модели ГЧП, а также избежать повторения ряда ошибок и «болезней роста».

Ключевые слова и фразы: эффективная экономическая политика, конкурентоспособность, инвестиционная и инновационная активность.

Идеология государственно-частного партнерства (ГЧП) в настоящее время получила в мире достаточно широкое распространение. По данным отчета Лондонской международной финансовой службы, занимающейся поддержкой экспорта британских финансовых услуг, проекты ГЧП разрабатываются в 60 странах мира (данные 2003 г.) [1. С. 55]. Сферы применения ГЧП в зарубежных странах очень разнообразны. Сотрудничество между партнерами (органа-

* © Гладов А.В., Исупов А.М., Мартышкин С.А., Прохоров Д.В., Тарасов А.В., Тюкавкин Н.М., Цлаф В.М., 2008

Гладов Алексей Васильевич, Мартышкин Сергей Алексеевич, Прохоров Денис Викторович, Тарасов Андрей Вячеславович, Тюкавкин Николай Михайлович, Цлаф Виктор Михайлович кафедра государственного и муниципального управления Самарского государственного университета, Исупов Андрей Михайлович, кафедра менеджмента Самарского государственного университета, 443011, Россия, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

ми власти и бизнесом) может проходить в рамках различных структур с разнообразным диапазоном задач и компетенции.

Государственно-частным партнерством принято называть очень широкий спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов бизнеса для удовлетворения общественных потребностей. При этом привлекаемые из частного сектора ресурсы могут быть разными – и капитал, и ноу-хау, и опыт менеджеров. Под общественными потребностями понимается то, что признается таковыми в каждом конкретном государстве, – дороги, парки и даже такие, в целом вполне коммерческие, секторы, как связь и/или недвижимость. Рейтинговое агентство Standard&Poor's определяет ГЧП как любые средне- или долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным сектором, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний и совместном финансировании и служащие достижению определенных политических результатов [4].

Фундаментальные экономические и политические правила и юридические нормы, конституирующие партнерские отношения государства и бизнеса в хозяйственной области, формировались в ведущих странах в течение нескольких столетий. Они претерпевали определенные трансформации в периоды войн, революций, экономических спадов и депрессий, но их основные принципы сохранялись.

Юридическая и экономическая практика концессионных форм партнерства складывалась еще в средние века. Во Франции первый концессионный проект был реализован еще в середине XVI в. В Великобритании концессионное законодательство появилось в XVII в. В США первые концессии были выданы триста лет назад. Во Франции закон о концессиях в сфере общественных услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное строительство и эксплуатация, энергетика и т.п.) существует со времен Наполеона.

В исторической ретроспективе частные инвестиции в крупные или даже глобальные инфраструктурные проекты не являются чем-то исключительным. До Первой мировой войны железные дороги, автострады, мосты, электростанции и другие объекты строились за счет средств частных предпринимателей, готовых принять на себя значительный риск в обмен на ожидаемую высокую доходность своих инвестиций. Такие амбициозные проекты, как Суэцкий канал и Транссибирская магистраль, были профинансированы и реализованы частными компаниями. Однако после Первой мировой войны основным способом финансирования крупных проектов стали государственные заимствования.

Восстановление разрушенной в результате Второй мировой войны европейской инфраструктуры потребовало колоссальных капиталовложений, ресурсы для которых не могли быть обеспечены частным сектором. В результате

основными финансовыми инструментами стали государственные облигационные займы и кредиты.

Однако 80-е гг. XX столетия ознаменовались возрождением интереса к взаимовыгодному сотрудничеству как со стороны государственных органов, так и частного сектора. Экономический рост и рост населения требовали от государств соответствующего развития дорожной сети, увеличения энергетических мощностей, строительства новых объектов водоснабжения и переработки отходов и т. п. В то же время разразившийся долговой кризис ощутимо снизил возможности государств по привлечению новых займов. Одновременно крупнейшие международные частные компании столкнулись, вследствие мирового экономического спада, с недогрузкой созданных ими мощностей и искали новые области применения имевшихся ресурсов и накопленного опыта. В результате многие страны начали поощрять прямое участие частного сектора в развитии общественной инфраструктуры и привлечении финансовых ресурсов на принципах проектного финансирования, широко применявшихся в 1970-е г. в нефтяной отрасли.

Начавшаяся в 1990-е гг. волна заинтересованности в подобном механизме сотрудничества государства и бизнеса объясняется тем, что возросла потребность в услугах, в первую очередь, в услугах, за которые государство несет ответственность, т.е. здравоохранение, образование, коммунальные услуги, транспорт и т. д. Современный мир идет по пути потребления, поэтому правительства сталкиваются с дилеммой: как удовлетворить растущие ожидания граждан в услугах в условиях хронического состояния для многих стран необходимости уменьшения дефицита госбюджета. Особенно обостряется эта проблема в период замедления экономического роста и сокращения налоговых поступлений. Существует испытанный вариант решения данной дилеммы – сократить дефицит за счет уменьшения расходной части бюджета. Разумеется, что такой вариант в условиях демократии малоинтересен для всех участников отношений. Поэтому идея государственно-частных партнерств открывает определенные перспективы. В течение последних двух десятилетий в рамках ГЧП за рубежом реализованы тысячи проектов [2.С. 34].

В современном мире выделяются *две принципиально различные как по методике, так и по глубине происходящих изменений схемы институциональных преобразований* в сфере отношений государства и частного бизнеса.

Первая представляет собой структурную адаптацию имеющейся институциональной среды к изменившимся целям, приоритетам и условиям экономической деятельности государства. Разработка и эволюционное вращение новых принципов, норм и правил партнерства государства и частного бизнеса в действующие институты происходят либо в контексте провозглашенной новой экономической политики государственного регулирования (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина, другие страны Латинской Америки), либо в рамках существующей, но несколько видоизмененной и дополненной системы го-

сударственного управления (США, Канада, Япония, страны ЕС). Кроме отмеченных, по такому пути идут новые индустриальные страны (Республика Корея, Тайвань и др.), а также некоторые из развивающихся стран с уровнем развития рыночных отношений, достаточным для установления партнерских связей «государство-бизнес».

Вторая схема связана с формированием по существу «с нуля» институтов, соответствующих рыночной экономике и новому месту государства в хозяйственной жизни. Эта схема реализуется в бывших социалистических странах, на постсоветском пространстве, в некоторых развивающихся странах [6. С. 78].

Большой исторический опыт в области ГЧП, развитая и сравнительно легко адаптируемая институциональная среда позволили странам Организации экономического развития и сотрудничества, объединяющей 30 государств по всему миру (ОЭСР), начать в 1980-1990-х гг. отработку новых механизмов рассматриваемого партнерства. Изменение роли государства в экономике и расширение сферы партнерских отношений нашли свое отражение в создании специальных институтов: агентств (в США, Великобритании, Голландии), государственных корпораций (в Италии, Новой Зеландии), ассоциаций (во Франции) и др.

Лидерами в области государственно-частного партнерства являются Великобритания, США, Франция и Германия.

Безусловным лидером в данной области является страна-родоначальник ГЧП – Великобритания. В рамках британской модели ГЧП (или PPP – Public-Private Partnership) за период с 1992 г. по настоящее время реализовано более 700 проектов с общим объемом капитальных вложений, превышающим 50 млрд. фунтов стерлингов [7.С.28]. В 1992 году с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества правительством Дж. Мейджора специальным законом была основана так называемая *Частная финансовая инициатива (Private Financing Initiative – PFI)*. Она заключается в том, что частный сектор строит объекты с использованием собственных ресурсов, затем эксплуатирует их в течение определенного времени, получая от этого доход. Доход может быть либо от непосредственной эксплуатации данного объекта, либо в виде платежей от государства. Компенсация расходов частного инвестора впоследствии осуществлялась либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать компоненты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, военные казармы, военно-учебные заведения, больницы и даже тюрьмы. В 1997 году процедуры PFI были изменены, и на свет появились новые критерии правительственной поддержки проектов ГЧП. Далее последовала целая серия в той или иной степени успешных проектов государственно-частного партнерства, среди которых сто-

ит отметить особо создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, общественной библиотеки в г. Борнмут, школ в Бриджпорте и Дорсете, домов престарелых в Суррее, строительство здания полиции в Илкестоне, северного кольца Бирмингема и железнодорожной сети Кройдона и т. д. Переход к масштабному применению партнерских форм управления государственной собственностью в Великобритании вызвал существенные изменения в институциональной среде государственного аппарата и частного бизнеса. Появившаяся новая отрасль экономики под условным названием «*государственные гражданские контракты и концессии*» заставляет чиновников становиться бизнесменами, покупателями услуг частного сектора, вырабатывать правила и нормы поведения в условиях рыночного развития подведомственных им учреждений. Примечательно, что сразу после объявления «частной финансовой инициативы» Государственным казначейством была создана группа из квалифицированных госслужащих и представителей бизнеса для оказания разносторонней помощи министерствам и департаментам в вопросах коммерциализации их хозяйства. Для проработки различных аспектов ГЧП правительство и ведомства стали создавать консультационные и иные компании, а также контролирующие организации. В последние 8 лет в Соединенном Королевстве ежегодно заключается до 80 новых соглашений. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17% экономии для бюджета страны [4].

В США кооперация властей и представителей частного бизнеса особенно широко распространена и приветствуется на муниципальном уровне государственной иерархии. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству (National Council for Public-Private Partnership), в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т. п.) средний город использует коммерческие фирмы при исполнении 23 видов [4]. Это единственная страна с полностью частной сетью телекоммуникаций и одна из немногих стран, не имеющих государственных предприятий в области нефтяной, газовой и сталелитейной промышленности. Частные охранные компании США насчитывают большее количество сотрудников, чем муниципальные отделы полиции. В некоторых штатах США частные фирмы управляют тюрьмами. А прогнозы погоды, составляемые частными компаниями, смело конкурируют с прогнозами государственной службы. Почтовые посылки, некогда доставляемые в дома американцев только государственной службой, ныне нередко доставляются частными перевозчиками (типа DHL). Национальные парки и лесопарки, находившиеся в управлении соответствующих государственных служб, теперь также управляются частными организациями: экологи считают, что большее число частноуправляемых парков улучшило бы состояние окружающей среды.

В целом, по данным Национального совета по государственно-частному партнерству, сейчас в каждом американском городе от 23 до 65 муниципальных служб работают в сотрудничестве с частным бизнесом. Его участие в подобных проектах позволяет местным властям экономить от 20 до 50 % бюджетных средств [2.С.70].

Основной характеристикой «французской модели» является адаптируемость ее структуры. В проекте могут участвовать и государство, и местные власти, и властные структуры различных уровней совместно.

Франция обладает давними традициями государственно-частного партнерства, включающими в себя деятельность Сообществ смешанной экономики (SEM) и предоставление концессий. Законодательные основы SEM восходят к 1966 и 1983 годам. Характеристикой SEM является то, что государственный сектор и местные власти, в частности, согласно законодательству, должны иметь большую долю в составе активов SEM и таким образом играть преобладающую роль в управлении ими. SEM осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора. Помимо SEM договора концессии во Франции также заключаются и с полностью частными компаниями. Современная мировая практика применения ГЧП показывает, что французские компании входят в число лидеров среди иностранных фирм, использующих в своей деятельности механизмы государственно-частного партнерства. Так, ими создана и продолжает свое развитие одна из двух базовых моделей концессии, находящая широкое применение в мире, т.н. «французская модель», которая в значительной степени отличается от другой базовой модели – англо-американской целым рядом существенных черт, а именно: исключением приватизации концессионером передаваемого ему в концессию муниципального или государственного имущества, комплексным характером концессии, когда концессионеру одновременно поручаются и разработка концессии, и реализация мероприятий, необходимых для создания или модернизации инфраструктурных объектов и их эксплуатации.

В Германии идея ГЧП первоначально была принята в проектах кооперативного строительства. Первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX века. В контексте сотрудничества между некоммерческими компаниями и государственным сектором такие компании были вынуждены налагать некоторые ограничения на собственный бизнес и политику получения прибыли. В обмен на это государство предоставляло им налоговые льготы. Недостаток финансовых ресурсов на федеральном уровне, в землях и муниципалитетах инициирует дебаты по включению частной экономики в реализацию государственных задач. Германские банки и другие финансовые учреждения играют очень активную роль в этих дебатах по вопросам будущего развития государственно-частного партнерства. Немецкий законодатель сравнительно недавно осознал, что проекты с участием ГЧП выгодны и для государства, и для предпринимателей. Заинтере-

сованные в проектах ГЧП предприятия увидели, что общие нормы законодательства Германии недостаточны. Для совершенствования законодательной базы был принят «Закон об ускорении реализации государственно-частных партнёрств и об улучшении общих правовых условий для них». Этим законом внесены изменения в отдельные статьи налогового и бюджетного законодательства, а также в нормы, регулирующие размещение государственных заказов и финансирование строительства автомобильных магистралей за счёт средств частных инвесторов. ГЧП, занимающиеся строительством автомобильных магистралей, теперь могут рефинансироваться за счёт взимания платы за проезд не только в форме государственного сбора согласно положениям публичного права, но и взимать плату за проезд по нормам гражданского права. Для более широкого применения модели ГЧП в бюджетное законодательство включено положение о том, что экономическая целесообразность должна теперь рассчитываться с учётом распределения рисков [5].

Кроме того, широкое распространение практика сотрудничества государства и частного сектора получила в Канаде и Австралии. В настоящее время отмечен рост интереса к данному типу реализации инвестиционных проектов в других европейских странах.

Если говорить о перспективе, то в Великобритании и в других европейских странах ГЧП имеет все основания для дальнейшего развития. В числе наиболее заметных примеров – британский проект Future Strategic Tanker Aircraft и создание панъевропейской спутниковой системы Galileo.

Концепция государственно-частного партнёрства в последние годы стала весьма популярна и в России, где она приобрела необходимую политическую поддержку.

Как мы видим, ГЧП с различным успехом развивается во многих странах мира. Характерно, что наибольшего распространения эта концепция достигла в странах с развитой рыночной экономикой и с устоявшимися традициями взаимодействия государства и частного секторов.

ГЧП в данный момент получило наиболее широкое распространение в Великобритании, немного меньше – в Канаде, Австралии, Франции и других странах. ГЧП все активнее развивается в Европейском Союзе и США. При сходстве многих позиций в организации ГЧП в разных странах отмечаются и определенные различия. Так, в англо-саксонском мире при выборе частного партнера проводится три отдельных тендера: на проектирование; на строительство; на содержание (или управление). Во Франции, напротив, существует один тендер на все виды работ или услуг. Кроме того, в 1993 году был принят закон, обязывающий проводить предварительную публикацию предложений по ГЧП.

Практика применения ГЧП в ряде западноевропейских стран показывает, что данный механизм используется там, где государство и бизнес имеют взаимодополняющие интересы, но при этом не в состоянии действовать полностью

самостоятельно и независимо друг от друга. В научно-технологической и инновационной сферах чаще всего встречаются такие формы ГЧП, как софинансирование научно-исследовательских проектов на доконкурентной стадии (и тогда стимулом для участия промышленности является передача прав на результаты исследований и разработок для их дальнейшей коммерциализации); софинансирование ранних стадий коммерциализации («посевное», венчурное финансирование); создание совместных исследовательских центров в областях, которые традиционно находятся в зоне ответственности государства (здравоохранение, охрана окружающей среды, оборона). Управление ГЧП достаточно сложное, поэтому изначально важно определить зоны ответственности государства и частного бизнеса и предусмотреть механизмы их пересмотра, не подвергающие существованию риску ни одну из сторон.

Исходя из анализа мирового опыта, Международная ассоциация проектного финансирования (International Project Finance Association) выделяет три разновидности государственно-частного партнерства.

1. Привлечение частного партнера в предприятия, контролируемые государством, допускающее продажу как миноритарного, так и контрольного пакета акций.

2. Соглашения, по которым государство обязуется закупать у частного партнера предоставляемые им высококачественные услуги на долгосрочной основе. Движущей силой таких соглашений является признание за частным сектором преимуществ в области финансового менеджмента и управления производством. Такие соглашения заключаются на основе концессионных или франчайзинговых механизмов и, как правило, включают обязательство частного партнера не только по оказанию определенных услуг, но и его ответственность за поддержание и реновацию передаваемых ему активов, а также создание новых активов, необходимых для поддержания качества предоставляемых услуг.

3. Партнерские соглашения, в которых опыт частного партнера и его финансовые возможности являются жизненно важными для проекта, предполагающего использование коммерческого потенциала государственных активов.

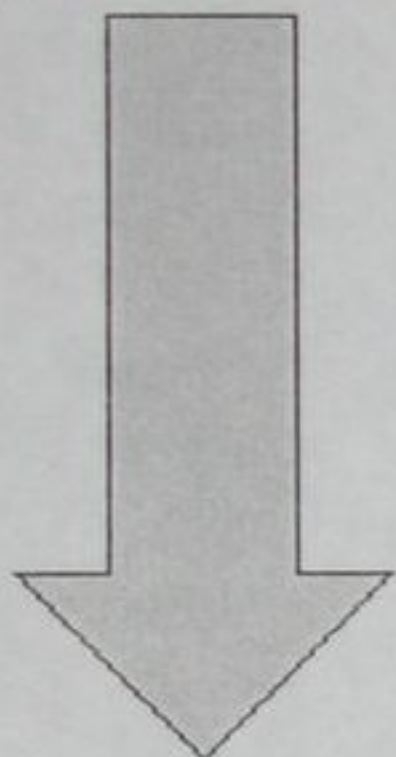
Наиболее известной формой кооперации является организация ГЧП, в котором частный консорциум на основе контракта с государством берет обязательства по разработке, финансированию, созданию и управлению активом с целью производства определенных общественно необходимых благ. Государство, в свою очередь, гарантирует на протяжении определенного периода времени поддержание условий для реализации соответствующих услуг (продуктов) и выплачивает вознаграждение, величина которого определяется контрактом.

Очевидным достоинством такого «разделения труда» для государства является отсутствие необходимости отвлечения из бюджета значительных средств на протяжении всего срока создания актива. Кроме того, в идеале частный ин-

вестор берет на себя обязательства по долгосрочному управлению созданным активом, избавляя государство от затрат и хлопот по его содержанию.

В целом по степени участия частных компаний в инфраструктурных проектах формы ГЧП можно представить следующим образом (рис. 1).

Государственная собственность



- (1) Контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг; поставка продукции для государственных нужд
- (2) Контракты технической помощи
- (3) Контракты на управление
- (4) Лизинг (аренда)
- (5) Соглашения о разделе продукции (СРП)
- (6) Инвестиционный контракт
- (7) Концессии различных типов: ВОР, ВООТ и т.д.
- (8) Акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия)

Частная собственность

Рис. 1. Формы ГЧП в направлении полной приватизации.

Первые четыре формы партнерств представляют собой различные варианты контрактной системы, (5)-(7) – концессии и близкие к ней формы, совместные предприятия; (8) имеют множество типов в зависимости от степени участия государства, организационных форм и т.д.

Таким образом, проведенный анализ развития ГЧП в мире показывает *два основных способа организации данного партнерства.*

Во-первых, государственный сектор и частные партнеры присоединяются к существующей компании или совместно основывают смешанную компанию. Главная характеристика такого способа – объединение государственных и частных финансов. Участие государства распространяется, как правило, до степени получения блокирующего меньшинства, поэтому оно тем самым имеет достаточное влияние.

Во Франции, например, в законодательстве прямо указывается на то, что госсектор должен обладать большей частью активов. В Германии первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX века.

Во-вторых, представители государства и частного бизнеса заключают договор (контракт) – это может быть Договор о сотрудничестве, Договор об управлении компанией, Договор о реализации, Лизинговый договор, Договор об уступке (концессии) и т. п.

Таким образом, одной из главных тенденций современного мирового развития является рост вовлечения частного бизнеса (капитала) в экономические

проекты государства в различных формах – от контрактов управления на действующие инфраструктурные объекты до осуществления частными компаниями полного цикла строительства и эксплуатации новых объектов. Однако при всей привлекательности и росте ГЧП было бы ошибкой полагать, что осуществление подобных проектов – простое дело. В той же Великобритании выработка эффективных моделей заняла годы. Здесь следует учесть, что в Великобритании на начальном этапе разрабатывалось слишком много проектов и были слишком сложные правила для их реализации. Период подготовки проекта мог продолжаться до трех лет. Тем не менее только в 1997 году, благодаря разработке стандартизированных подходов к созданию специальных групп, определению основных социальных потребностей муниципальных образований, было подписано больше соглашений, чем за все предыдущие годы.

Исходя из международного опыта использования государственно-частного партнерства на сегодняшний день можно говорить о *двух разновидностях проектов ГЧП*. Это две основные формы ГЧП, они широко распространены в Великобритании и по тем же принципам повторяются в других странах.

В одном случае частный партнер берет на себя бизнес-риски, но в дальнейшем получает прибыль от эксплуатации объекта. Например, строительство и эксплуатация платной дороги. Получаемый доход, естественно, будет зависеть от качества самой дороги и количества пользователей. Таким образом, в ход вступают рыночные принципы при проектировании и строительстве дорог.

Другая форма этого партнерства – когда государство платит заранее фиксированную и оговоренную сумму за существование и работоспособность объекта. При этом государство берет на себя все риски по его использованию, частный партнер от этих рисков освобожден. Таким примером может служить больница.

Так, например, частный партнер строит больницу, привлекая финансирование, затем сдает ее в эксплуатацию. После этого он отвечает за техническое содержание этой больницы (уборка, техническое состояние здания и оборудования). Все медицинские услуги остаются за государством, оно же определяет, сколько там будет находиться пациентов. Если государственные прогнозы не оправдались, частный партнер от этого не страдает. Больница работоспособна, готова к приему пациентов, и к частному партнеру не может быть никаких претензий, он получает оговоренную в контракте плату.

В качестве примера применения указанной формы ГЧП можно привести проект по модернизации госпиталя Ванеру в Западной Австралии [7.С. 25].

На сегодняшний день государственно-частные партнерства за рубежом в меньшей степени рассматриваются в качестве способа привлечения средств за пределами государственного бюджета, их использование скорее считается средством повышения эффективности.

В зависимости от характера взаимодействия основных субъектов на сегодняшний день в мировой практике выделяются следующие виды государственно-частного партнерства (см. таблицу).

Таблица

Различные виды государственно-частного партнерства [10]

Правовая основа	Эксплуатация и содержание	Капиталовложения	Коммерческие риски	Собственность на активы	Срок
Контракт на обслуживание (аутсорсинг)	Государственно-частные	Государственные	Государственные	Государственная	1-2 года
Контракт на управление (менеджмент-контракт)	Частные	Государственные	Государственные	Государственная	3-5 лет
Сдача в аренду	Частные	Государственные	Поделенные (государственно-частные)	Государственная	8-15 лет
Концессия существующей сети	Частные	Частные	Частные	Государственная	25-30 лет
ВОТ (Build-Operate-Transfer) – «Строительство-управление-передача (в частную собственность)»	Частные	Частные	Частные	Государственная затем частная	20-30 лет
Приватизация	Частные	Частные	Частные	Частная	Неопределенный

В современном мире все больше внимания уделяется созданию институциональной базы ГЧП. Накопленный опыт показывает, что можно было бы избежать некоторых неудач, если бы структура проекта была разработана более правильно, если бы координация была более эффективной, а процесс конкурсного отбора и закупок был более прозрачным. В ответ на проблемы, возникшие при решении вопроса об эффективном управлении программой ГЧП, стали создаваться централизованные структуры по работе с проектами ГЧП. Организационная структура по работе с проектами ГЧП выполняет самые разные функции: от чисто консультационной функции до активного участия в идентификации проекта, разработке его структуры, проведении закупок и мониторинге исполнения контрактов. В течение последних десяти лет появилось несколько типов организационных структур по работе с проектами ГЧП, что говорит о том, что не существует какого-либо одного предпочтительного варианта.

Рассмотрим конкретные примеры функционирования организационных структур по работе с проектами ГЧП в различных странах, где этот процесс идет уже около десяти лет. Обратимся к опыту таких государств, как Великобритания, Австралия, Венгрия и Чешская Республика. Первые два примера характеризуют оргструктуры, зарекомендовавшие себя как стабильные и успеш-

ные, другие два – как начинающие работу, находящиеся на стадии становления.

Основным оператором проектов ГЧП со стороны государства является компания Partnership UK. Сотрудники этой компании не являются чиновниками. Они получают зарплату не из бюджета, но исходя из того, насколько успешно реализованы проекты. Наблюдательный совет компании насчитывает порядка 45 человек, начиная от министра. Данная компания не является бюрократической структурой, это своего рода акционерное общество, или «общество на паях». Доля государства в этой компании – 49 и 51% – доля бизнеса. Partnership UK работает исключительно с государственным сектором и в основном выполняет функции агентства по разработке проектов. Partnership UK реагирует на спрос клиентов в государственном секторе и работает над крупномасштабными или инновационными проектами. Все сделки в рамках ГЧП должны утверждаться Министерством финансов на нескольких этапах до окончательного подписания соглашения.

Специальная группа по разработке политики функционирует при Министерстве финансов и разрабатывает принципы и рекомендации по закупкам, структурированию сделок и оценке. Группа анализа проектов при Министерстве финансов использует Partnership UK при рассмотрении технических аспектов проектов, реализуемых местными властями. Компания также создает совместные предприятия с органами власти (Партнерство в здравоохранении, Партнерство в школах). Штат сотрудников Partnership UK, включая исполнительного директора, состоит из экспертов государственного и частного секторов, которые обладают квалифицированными умениями и навыками в области проектного финансирования (финансы, правовые вопросы и т.п.). В состав Совета директоров входят директора, представляющие государственный и частный сектор. Консультативный совет состоит только из членов, представляющих интересы государственного сектора.

Организационная структура и органы управления. Partnership UK первоначально входило в состав специальной группы Министерства финансов, а затем было выделено в самостоятельную структуру. В состав Управляющего Совета Partnership UK входит председатель, который не принимает участия в оперативном управлении компанией, 4 исполнительных директора и 7 неисполнительных директоров. Консультативный совет осуществляет надзор за деятельностью Partnership UK и обеспечивает соблюдение положений устава.

Финансирование. Partnership UK устанавливает плату за услуги, оказываемые государственному сектору. Размер платы устанавливается в рамочных соглашениях, которые подписываются с клиентами и продлеваются каждые четыре года. При установлении размера заработной платы ориентиром является размер оплаты труда в частных консалтинговых компаниях.

Правительство штата Виктория создало «Партнерство» в 1999 году, следуя примеру Великобритании и предвидя расширение программы ГЧП (ее реали-

зация началась в 1980 году). Основное внимание уделяется вопросам оптимального распределения и переноса рисков, максимизации эффективности и минимизации затрат на протяжении всего срока службы объектов. «Партнерство штата Виктория» разрабатывает политику и основные направления, пропагандирует внедрение методов передовой практики и готовит конкретные рекомендации для министерств и ведомств. В штат сотрудников «Партнерства», включая руководителя, входят специалисты, обладающие обширным опытом работы в частном секторе.

Организационная структура и органы управления. Организационная структура «Партнерство штата Виктория» функционирует при Группе по управлению рисками, коммерческими вопросами и инфраструктурой, которая является функциональным подразделением Коммерческого управления Министерства финансов. Министр финансов отвечает за разработку структуры «Партнерства штата Виктория» и осуществление соответствующего надзора за деятельностью «Партнерства». Отраслевое министерство остается ответственным за реализацию каждого проекта с использованием схемы ГЧП.

Финансирование. «Партнерство штата Виктория» финансируется правительством штата Виктория.

Венгрия стала первой страной в регионе Центральной и Восточной Европы, которая уже в 1991 г. приняла решение использовать концессионные соглашения с частными компаниями практически по всем проектам создания и развития дорожной инфраструктуры. Неудачи первого этапа, необходимость повышения эффективности схем ГЧП, ограниченная институциональная память и ограниченный институциональный потенциал побудили правительство задуматься о создании организационной структуры по работе с проектами ГЧП.

Организационная структура и органы управления. Организационная структура по работе с проектами ГЧП была создана в 2003 г. при Министерстве экономики и транспорта, получив мандат, обеспечивающий создание адекватных условий для внедрения схем ГЧП в Венгрии. В 2003 г. была создана межведомственная комиссия, в состав которой вошли представители Министерства экономики и транспорта, Министерства финансов, Министерства юстиции, администрации премьер-министра и Центрального статистического управления. Перед комиссией были поставлены следующие цели: рассмотрение планов создания ГЧП, подготовленных и представленных министерствами и местными органами власти; осуществление мониторинга реализации проектов с использованием схемы ГЧП.

Компания PPP Centrum была создана в июле 2004 г. с целью ускорения подготовки законодательной базы и разработки методологии по работе с ГЧП. Первоначально компания создавалась как центр знаний, постепенно ее функции расширялись, и теперь она занимается предоставлением технических консультационных услуг, связанных с идентификацией проектов ГЧП, их подготовкой, оценкой и мониторингом. Согласно государственной политике, госу-

дарственный сектор обязан привлекать ресурсы PPP Centrum. В настоящий момент в стране завершается создание нормативно-правовой базы по ГЧП (закон о концессиях, организационная структура по работе с проектами ГЧП, нормативные акты, основные положения и руководства и т.п.).

Органы управления. PPP Centrum подотчетна Совету директоров, а мониторинг ее деятельности осуществляется Наблюдательным советом (в состав которого входят представители Министерства финансов, Министерства регионального развития, Министерства труда и социальных вопросов, администрации Правительства Чешской Республики и пр.).

Финансирование. PPP Centrum – акционерная компания, 100% акций которой находится в собственности Министерства финансов, и с 2007 г. она взаимодействует с государственным сектором на основе принципа оказания платных услуг.

Из рассмотренных примеров успешную реализацию проектов ГЧП продемонстрировали такие организационные структуры, как Partnership UK и «Партнерство штата Виктория».

Организационные структуры по работе с проектами ГЧП, пока еще не добившиеся успеха, – это Организационная структура по работе с проектами ГЧП в Венгрии и PPP Centrum в Чешской Республике.

Таким образом, несмотря на то, что раньше нами было заявлено об отсутствии какого-либо универсального механизма организационной поддержки ГЧП, целесообразно выделить следующие общие характеристики функционирования организационных структур, объектом деятельности которых являются проекты государственно-частного партнерства:

- поддержка, регулирование и надзор за ГЧП со стороны Министерства финансов;
- техническое содействие отраслевым министерствам и ведомствам.

Выделяются следующие схемы построения организационных структур по работе с проектами ГЧП (рис. 2, рис. 3).

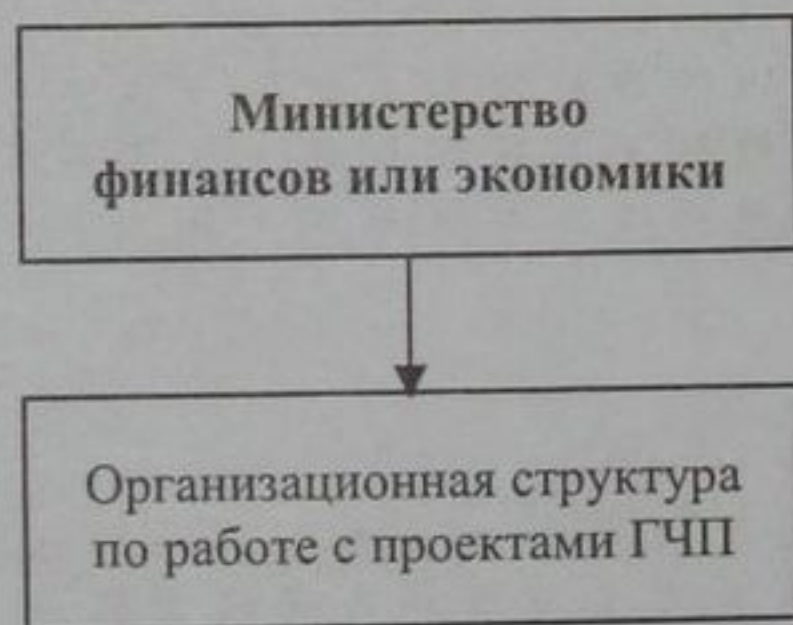


Рис. 2. Организационная схема структуры по работе с проектами ГЧП в Великобритании и Чешской Республике.

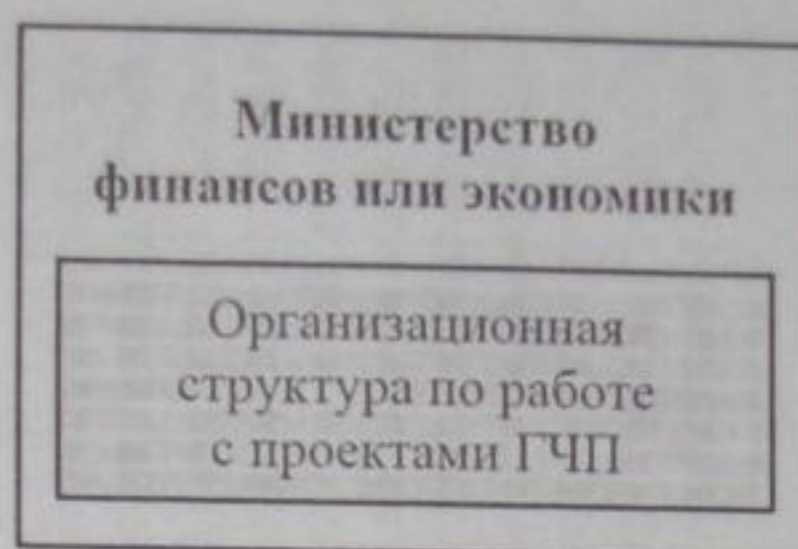


Рис. 3. Организационная схема структуры по работе с проектами ГЧП в Австралии и Венгрии.

Организационные структуры по работе с проектами ГЧП, функционирующие как самостоятельные организации, устанавливают плату за услуги, предоставляемые государственному сектору. Если же такая структура создается при министерстве, то она в полном объеме финансируется государственным сектором.

Более успешно функционирующие организационные структуры по работе с проектами ГЧП (Великобритания и штат Виктория) работают в тесном контакте с Министерством финансов на этапе утверждения проекта. Даже если организационная структура по работе с проектами ГЧП создается как самостоятельная организация, мониторинг эффективности и результативности ее деятельности осуществляется Советом или Консультативным советом.

Исходя из анализа международных тенденций развития организационных структур по работе с проектами ГЧП можно сделать следующие выводы:

Создание организационных структур по работе с проектами ГЧП не является стандартным требованием для успешной программы ГЧП, это, скорее, реакция правительства на конкретные потребности.

Организационные структуры по работе с проектами ГЧП выполняют самые разнообразные функции, при этом самыми распространенными являются такие функции, как:

- поддержка политики в сфере ГЧП и координация;
- контроль качества;
- поддержка подготовки проекта (по крайней мере, до закрытия финансовой сделки).

Организационные структуры по работе с проектами ГЧП, обладающие исполнительной властью, как правило, работают более эффективно по сравнению с аналогичными структурами, которые выполняют исключительно консультационные функции.

Независимо от того, создается такая структура при координирующем министерстве или как самостоятельная организация, она сохраняет прочную связь с

Министерством финансов, которое продолжает нести ответственность за утверждение проектов.

Поскольку данная структура выполняет функции по оказанию консультационных услуг в рамках проекта, создание институционального потенциала и высокая квалификация сотрудников, работающих в такой структуре, являются важными факторами успеха программ ГЧП.

Финансирование из государственных источников кажется более целесообразным, пока не будет создана репутация и пока не будут реализованы успешные проекты.

Кроме того, дополнительными факторами, обуславливающими риски функционирования организационных структур по работе с проектами ГЧП, являются следующие:

- организационные структуры по работе с проектами ГЧП не являются «чудодейственным» средством, и, как правило, у менее эффективных правительств такие структуры работают неэффективно;

- как правило, организационные структуры по работе с проектами ГЧП сталкиваются с трудностями, если процесс закупок по работе объектов инфраструктуры и осуществлению работ по капитальному строительству не является прозрачным и конкурсным;

- если программа ГЧП не имеет политической поддержки на самом высоком уровне политической власти, то, наиболее вероятно, деятельность структуры по работе с проектами ГЧП не увенчается успехом.

Мировой опыт в сфере ГЧП наглядно свидетельствует, что более эффективным является подход, опирающийся на четкое распределение затрат и рисков. Используя такой подход, правительства должны более рельефно выявлять рациональные и аргументированные принципы для предоставления государственной поддержки и оказывать ее более целенаправленно.

Для того чтобы увеличить возможность успеха при принятии решения о ГЧП, правительству необходимо:

- составить краткий перечень возможных пилотных проектов, вполне реализуемых с коммерческой и экономической точек зрения, что, в свою очередь, дает реальную возможность накопить опыт и создать позитивный прецедент для будущих потенциальных проектов, имеющих более сложный характер;

- обеспечить проектам на основе ГЧП политическую поддержку на самом высоком уровне, а также эффективную координацию усилий, поскольку осуществление большинства аналогичных проектов диктует императив плотного взаимодействия между различными министерствами и органами власти различного уровня. С этой целью, как правило, правительства создают структуры, которые координируют процесс ГЧП в масштабах всего государства. Не секрет, что бюрократическая волокита способна подорвать доверие к соответ-

ствующей программе в сфере ГЧП, в значительной степени снизить интерес частных инвесторов, резко повысить стоимость работ по подготовке проекта;

– формировать кадры в сфере государственно-частного партнерства. Во многих странах создаются специализированные центры ГЧП, в задачу которых входят не только разработка методов осуществления проектов на основе ГЧП, но и обобщение опыта текущей реализации указанных проектов. Порой упомянутые центры выступают в качестве технических секретариатов государственных структур (или органов) по координации усилий в сфере ГЧП;

– тщательно изучать накопленный в рассматриваемой области международный опыт, поскольку, несмотря на специфику, уникальность каждой страны, в данный момент уже вполне можно творчески использовать богатый опыт успешных, а также неудачных проектов, осуществленных на основе государственно-частного партнерства.

Реализация ГЧП требует стабильного законодательства и толкования права, которые не только «терпимо» относятся к партнерствам рассматриваемого типа, но и создают стабильные базовые условия для их развития. Такие условия гарантируются конституционным, финансовым и гражданским законодательством. Как правило, ГЧП построено на сложных правовых и договорных отношениях, в которых участвует множество сторон, что может привести к непропорциональному росту транзакционных и консультационных издержек, которые (особенно для небольших проектов) создают эффект негативного финансового рычага.

Противодействовать данному обстоятельству можно путем создания общей системы правил, содержащих типовые договоры, и упрощения правовой системы в целом. В Великобритании уже имеются образцы договоров, предложенные государством, когда необходимо согласовывать лишь некоторые параметры (при сохранении обязательной основы). В то же время каждый орган местного самоуправления, участвующий в переговорах, может быть уверен, что заказ, переданный в рамках подобной системы частному инвестору, будет утвержден вышестоящей инстанцией. Связанные с проектом риски должен нести тот партнер, который в состоянии наилучшим образом контролировать их и управлять ими. Это создает стимул для эффективного распределения доходов от проекта. Под углом зрения издержек неэффективно перекладывать все риски на частного партнера; прежде всего это касается рисков, на уровень которых непосредственно воздействует государственная политика. Определение границ и детальное распределение доходов и рисков при ГЧП могут варьироваться в зависимости от сектора экономики, состояния и формы рынка и местных рамочных условий.

Евростат официально выделяет следующие риски, принимаемые в расчет при отражении на балансах партнеров ценностей, являющихся предметом договоров о партнерстве. Во-первых, это риск просрочки поставок или несоблюдения

принятых нормативов — так называемый строительный риск. Большую часть таких рисков несет государство. Во-вторых, риск неоплаты требований, который, как правило, возлагается на частного партнера. В-третьих, риск недостаточности или колебания спроса, на что частный партнер практически повлиять не может. Этот риск также несет государство [З.С.75].

Основой для эффективного распределения прав, обязанностей и сфер ответственности между частными партнерами и государством служит четкая формулировка целей. На различных этапах проекта задачи могут распределяться следующим образом:

- общее планирование и административные процедуры должны относиться к сфере ответственности государства, равно как и ответственность в форс-мажорных обстоятельствах;

- детальное планирование, строительство, финансирование и управление деятельностью объекта в большинстве случаев относятся к сфере полномочий и ответственности частного сектора.

Мировой опыт реализации инфраструктурных проектов свидетельствует о том, что государство часто принимает на себя рыночный риск в рамках определенных базовых условий. От распределения рисков и возможностей зависят функции государства. Если частный инвестор несет большую часть рисков по проекту, то государство имеет ограниченное право вмешиваться в выполнение проекта либо в основном контролирует его [8. С. 55].

Исходным условием реализации инфраструктурных проектов на основе модели ГЧП является готовность частных инвесторов принять на себя определенные риски общественного сектора, связанные с решением крайне сложных задач. При реализации инфраструктурных проектов часто создаются специализированные, так называемые проектные компании. В связи с этим особое значение приобретает корпоративное право. Договоры о ГЧП часто представляют собой сложную конструкцию, включающую различные договоры, регулирующие в том числе отношения:

- между инициаторами проекта;
- проектной компании с государством;
- проектной компании с инициаторами проекта как поставщиками;
- государства с инициаторами проекта;
- проектной компании с внешними поставщиками.

Важная составляющая инфраструктурных проектов — структурирование и распределение связанных с ними рисков. Они определяются, анализируются, оцениваются и распределяются таким образом, чтобы минимизировать угрозы для разработки, реализации и/или функционирования проекта.

При заключении договора о ГЧП правовые отношения должны обеспечить следующее:

- четкое определение требований к качеству и количеству услуг;

– регулирование процедур оказания дополнительных или модифицированных услуг;

– проработку адекватных форм участия государства в планировании и реализации проекта (например, путем создания консультационных советов).

Одна из новейших тенденций в составлении договоров – включение в них положений о распределении выгод от реализации проектов.

Анализ реализации проектов ГЧП в ряде европейских стран показывает, что необходимость их использования в первую очередь обусловлена приватизацией и либерализацией в государственном секторе. Устойчивость преимуществ использования ГЧП с учетом накопленного опыта реализации проектов можно считать доказанной. Тем не менее, многие государственные учреждения, основу деятельности которых составляют услуги, все еще опасаются привлекать частных партнеров к их оказанию. Изменение парадигмы от производителя услуг к субъекту, устанавливающему основные правила игры, и гаранту еще не завершено. Причинами этого могут быть, с одной стороны, консервативные убеждения, в соответствии с которыми услуги могут оказываться только государственным сектором, а с другой – стремление не допустить создания новых, более высоких стандартов качества в данной сфере.

Использование позитивного опыта государственно-частного партнерства приводит к росту инвестиций в развитие общественной инфраструктуры. При этом модель ГЧП не замещает, а дополняет государственные инвестиции.

Библиографический список

1. PPP – Партнерство между государственным и частным секторами. Опыт Великобритании – для международных рынков. – Лондон: Международные финансовые службы, 2003.
2. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. – М.: Наука, 2005.
3. Дерябина, М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – №8.
4. Ефимова, Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт / Л.И. Ефимова. – Режим доступа: <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=71>.
5. Кнюпфер, Вернер. Государственно-частные партнерства (ГЧП) в контексте использования современных форм управления комплексами недвижимости / Вернер Кнюпфер. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/sobstven/analysis/corporation/161007/5knupfer.htm>.
6. Матвеев, Д.Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт / Д.Б. Матвеев. – СПб.: Наука, 2007.
7. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве: Национальный доклад. – М.: Ассоциация менеджеров, 2007.
8. Сильверстов, С. Партнерство государства и частного сектора / С. Сильверстов // Экономика России: XXI век. – 2005. – №18.

*A.V. Gladov, A.M. Isupov, S.A. Martyshkin, D.V. Prokhorov,
A.V. Tarasov, N.M. Tyukavkin, V.M. Tslaf*

**FOREIGN EXPERIENCE OF REALIZATION STATE-PRIVATE
PARTNERSHIP: GENERAL CHARACTERISTIC
AND ORGANIZATIONALLY-INSTITUTIONAL FOUNDATIONS**

The development of effective institutions of interaction between governments and business constitutes one of the most important conditions of establishing an effective economic policy, stimulating investment and innovation, increasing the competitiveness of a country, as well as the development of manufacturing and social infrastructure. Abroad, the mechanisms of partnership between public and private sectors have been working and improving for a long time. The article investigates foreign experience of the development and organization of Public Private Partnerships (PPP). The topic is relevant because knowing and studying the best PPP solutions and models is important for establishing PPPs in our country as well as avoiding a number of mistakes and "growing pains".

Keywords and phrases: effective economic policy, competitiveness, investment and innovation activity.

Статья принята в печать в окончательном варианте 04.12.08 г.