
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ЗАПАДЕ: ПРИМЕР ДЛЯ РОССИЙСКОГО ОПЫТА

А.И. Абдрахманов

Кафедра сравнительной политологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена анализу опыта западных государств в вопросе развития механизма государственно-частного партнерства в контексте актуализации данного явления для российской политической и социально-экономической жизни. Особое внимание отведено рассмотрению трактовок и сути механизма ГЧП в западном мире, анализу развития и специфики институциональной среды, а также изучению практического опыта проектов государственно-частного партнерства в передовых в этой сфере западных государствах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), понятие ГЧП, институты ГЧП, проекты ГЧП, Франция, Германия, Великобритания, США, Россия.

Развитие феномена государственно-частного партнерства (ГЧП) как эффективного инструмента решения многих социально-значимых и инфраструктурных задач, возникающих перед государством, несомненно, подразумевает наличие соответствующих политических, правовых, административных и управленческих предпосылок и механизмов. Формирование таковых сегодня становится наиболее злободневным и крайне срочным вопросом российских социально-политических реалий. В ситуации роста социального спроса и актуализации социально-экономических и инфраструктурных проблем в стране наблюдается достаточно острая нехватка политико-правовых условий и гарантий развития форм партнерства частного сектора и государства. В этом контексте весьма оправданным и логичным представляется изучение опыта развития государственно-частного партнерства и специфики институциональной среды в этой сфере в странах Запада, преимущественно в развитых государствах Западной Европы и США.

В наиболее общем смысле политическая практика западных государств в исследуемом вопросе демонстрирует пример создания и функционирования зрелой политической и институционально-правовой «почвы» для становления различных форм ГЧП. В большинстве стран эффективно работают соответствующие нормативные акты, официально закрепляющие суть механизма государственно-частного партнерства, регламентирующие формы, схемы и детали взаимодействия государства и частного сектора, созданы специальные структуры, как при правительствах, так и самостоятельные независимые экспертные организации, призванные курировать вопросы проектного взаимодействия власти и бизнеса.

Обращаясь в первую очередь к историческому экскурсу становления исследуемого феномена в развитых западных государствах, следует указать, что ГЧП

в той или иной форме своего применения — механизм, доказавший свою состоятельность на практике еще несколько веков назад. К примеру, по мнению некоторых исследователей, в Соединенных Штатах Америки ГЧП используется уже около 200 лет [9. С. 56]. Во Франции первый концессионный проект был реализован еще в середине XVI в. В Великобритании концессионное законодательство появилось в XVII в. [3. С. 37].

Механизм партнерства власти и бизнеса активно применялся в период до Первой мировой войны. Частные предприниматели принимали активное участие в строительстве железных дорог, автострад, мостов, электростанций и других объектов.

После Первой и Второй мировых войн в международной практике в целом, и в западных странах в частности государственный сектор практически монополично занимался восстановлением, строительством инфраструктуры, оказанием общественных услуг. Это во многом было обусловлено необходимостью централизации управления многими проектами, а также слабостью и отсутствием заинтересованности частного сектора.

Однако 80-е гг. XX столетия ознаменовались возрождением интереса к взаимовыгодному сотрудничеству, как со стороны государственных органов, так и частного сектора. Возрастающие общественные потребности, бурный экономический рост требовали соответствующего развития дорожной сети, увеличения энергетических мощностей, строительства новых объектов водоснабжения и переработки отходов и т.п. Как отмечают исследователи, «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 недозагрузкой созданных ими мощностей и искали новые области применения имевшихся ресурсов и накопленного опыта» [3. С. 38]. Как результат, правительства западных стран стали активно привлекать и стимулировать частный сектор к участию в государственных, в большинстве своем социально-ориентированных проектах.

На сегодняшний день мировыми лидерами в этой области весьма закономерно считать США, Великобританию, Францию, Германию и ряд других европейских государств. Успех, достигнутый в этих странах, показывает, что вовлечение негосударственных компаний в участие в проектах, традиционно относящихся к государственному сектору, дает положительные результаты. Позитивные итоги данного сотрудничества ощущают с одной стороны государственные власти, с другой — частные компании, и с третьей — граждане и налогоплательщики.

Одними из основополагающих мер по созданию условий развития ГЧП-проектов в большинстве развитых стран Запада выступили значительные усилия властей при участии экспертного сообщества по созданию единого и понятного для всех информационного пространства в понимании сути и принципов механизма государственно-частного партнерства, что преимущественно проявилось в закреплении данного понятия на правовом уровне (в нормативных актах, рег-

ламентов и положениях). В стране — прародительнице этого феномена Великобритании ГЧП официально закрепляется как «ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны». Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от «частной финансовой инициативы» до смешанных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих государству объектах коммерческой деятельности [20. Р. 6].

В США, к примеру, ГЧП понимается как «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней определенным образом участвовать в государственной собственности в большей степени по сравнению с существующей практикой. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступает реконструкция, строительство объекта государственной собственности и (или) его эксплуатация, управление и т.п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником. Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от относительно простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими» [1. С. 12].

Термин ГЧП или PPP (Public-Private Partnership) весьма употребим и популярен в западных деловых кругах. Всемирно известное агентство Standard & Poor's дает следующее определение ГЧП: «Среднесрочная или долгосрочная взаимовыгодная кооперация общественного (государственного) и частного секторов, имеющая своей целью решение общественно значимых задач, путем объединения усилий и опыта, и предполагающая разделение между участниками кооперации финансовых и политических рисков и выгод» [21].

Более узкое, практико-ориентированное и конкретное понимание государственно-частного партнерства демонстрируют известные мировые корпорации в области консалтинга, так называемые представители «большой четверки»: Price-WaterhouseCoopers, Deloitte, KPMG, Ernst&Young. В частности, первая из них определяет ГЧП как сделку, структура которой предполагает совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели [4]. Эксперты Deloitte трактуют ГЧП как «контракт между правительственным агентством и частным сектором, позволяющий последнему принять активное участие в предоставлении общественных услуг» [15. Р. 5]. Компания KPMG, в свою очередь, понимает под проектами государственно-частного партнерства особый вид сотрудничества государственного и частного секторов с целью реализации долгосрочных инвестиционных проектов [12].

Свое формальное закрепление термин ГЧП находит также в документах и рекомендациях на уровне Европейского Союза. Ключевыми рекомендательными актами в этой сфере в настоящее время принято считать «Руководство по успешным государственно-частным партнерствам», изданное Генеральной дирекцией Европейской комиссии по региональной политике в марте 2003 г., и «Зеленая книга о государственно-частных партнерствах и местном законодательстве о государственных контрактах и концессиях», выпущенная Европейской комиссией в 2004 г.

Так, в первом из них ГЧП определяется как «партнерство между государственным и частным секторами с целью осуществления проекта или оказания услуги, традиционно предоставляемой государственным сектором» [19. Р. 4]. В более позднем документе — Зеленой книге — отмечается, что под термином государственно-частного партнерства «на текущий момент понимаются формы кооперации между государственной (общественной) властью и частным сектором, которые направлены на обеспечение финансирования, строительства, модернизации, эксплуатации инфраструктуры или оказания социальных услуг» [18. Р. 3].

Таким образом, законодательно закрепленное и активно употребляемое понятие государственно-частного партнерства на Западе включает в себя обширный диапазон партнерских отношений власти и бизнеса, может трактоваться более узко различными агентствами и бизнес-структурами, однако всегда подразумевает и закрепляет партнерские отношения государства и частного сектора, базирующиеся на ряде основополагающих принципов. Во главу угла ставится наличие договорных отношений между бизнесом и властью, паритетные начала и равноправие отношений сторон, распределение между ними рисков и выгод, а также, что самое главное, общественная значимость и социальная польза совместно реализуемых проектов. Важно особо подчеркнуть последний постулат, утверждающий социальную направленность кооперации власти и бизнеса.

Важно отметить, что тенденция к формализации термина государственно-частного партнерства в большинстве западных государств в целом согласуется с трендом к институционализации данного взаимодействия и создании системы государственных органов и организаций различного уровня и состава, в той или иной мере контролирующих, координирующих и оказывающих консультационную поддержку процессу партнерства.

В этом контексте значимым для российских политических реалий представляется развитие во многих западных странах институтов и структур, выступающих компетентными инстанциями, как координирующими и регулирующими работу государственно-частного партнерства на всех уровнях, так и выступающих своего рода консультационными и экспертными центрами в этой сфере. Подобная система институтов в целом характеризуется рядом важных особенностей, во многом определяющих эффективность и успешность развития механизма ГЧП.

Так, важно заметить, что специализированные структуры — агентства или компании, курирующие и занимающиеся экспертным сопровождением проектов

ГЧП, — зачастую формируются на двусторонней основе: государства и частного сектора. К примеру, основным оператором проектов ГЧП в Великобритании является корпорация Partnership UK. В ее состав, в т.ч. Совет директоров, входят как представители бизнеса, так и власти, что придает некую объективность и экспертность рабочему процессу. Доля государства в этой компании — 49%, и 51% — доля бизнеса.

В Германии в 2008 г. была организована специализированная группа по ГЧП — Акционерное общество ГЧП — которая непосредственно отвечает за реализацию государственной политики и стратегии ГЧП и выступает центром компетенции для государственного и частного секторов. В данной структуре 60% акций сохраняется за государством (распределены между федеральным и земельными правительствами, а также органами исполнительной власти муниципалитетов), а 40% акций принадлежит акционерной компании по управлению активами, выступающей представителем интересов частного сектора [7].

Более того, на уровне субъектов страны значимую роль играют советы по поддержке развития ГЧП и независимые земельные оперативные группы, также характеризующиеся смешанным составом представителей власти и бизнеса. При этом функции земельных групп имеют фундаментальное значение для плодотворного развития государственно-частного партнерства в стране, которые согласившись с исследователем Левиным И.Г., условно можно разделить на 4 направления:

— проектное направление, определяющее меры, связанные с подготовкой, организацией и реализацией конкретных ГЧП-проектов;

— консультационное направление, заключающееся в оказании консультаций и вынесении экспертных заключений по проектам заинтересованным сторонам;

— научно-методическое направление, отвечающее за систематизацию и обобщение опыта ГЧП и разработку теоретических и практико-ориентированных концепций и схем ГЧП механизмов;

— информационно-координационное направление, выполняющее роль информационного «моста» между органами государственной и муниципальной власти и частным сектором [8].

Заслуживающей внимания характерной чертой подобных организаций, занимающихся координацией проектов ГЧП на Западе, является их взвешенная подконтрольность правительствам. Данная ситуация достигается, во-первых, за счет того, что в их состав входит значительное число экспертов и управленцев, представляющих государственный сектор, а во-вторых, данные структуры зачастую формально подведомственны министерствам финансов и иным правительственным структурам. Так, созданная правительством штата Виктория (США) организация «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 «Партнер-

ства». Отраслевые министерства, в свою очередь, несут ответственность за реализацию тех или иных проектов, в частности, за риски государства при их осуществлении [3. С. 47—48].

Возвращаясь к опыту Германии, важно указать на то, что в рамках ранее рассмотренной АО ГЧП государство сохраняет за собой прерогативу задавать тенденции развития механизма ГЧП в стране. С одной стороны, обладая блокирующим пакетом акций, с другой — обязывая, АО ГЧП оказывать бесплатные консультации тем игрокам и институтам, которые впервые обратились за рекомендациями и помощью в данной сфере, что способствует более решительным действиям в первую очередь со стороны муниципалитетов в реализации проектов государственно-частного партнерства.

Французский опыт показателен созданием системы институтов и органов, призванных оказывать всестороннюю информационную экспертную поддержку органам государственной и, в особенности, муниципальной власти.

Так, в 2005 г. Министерство экономики Франции инициировало создание особого органа — Миссии по поддержке реализации партнерских контрактов (*Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat publics privés* — MAPPP). Впоследствии подобный орган также был организован при Министерстве здравоохранения Франции.

Функциональное назначение подобных структур во многом определено необходимостью создания соответствующей информационной и экспертной основы, которая обеспечила бы с одной стороны, в первую очередь, для правительства минимизацию уровня рисков проектов ГЧП, с другой — стимулировала бы стабильное развитие и популяризацию этого механизма в рамках понятных для всех «правил и норм игры». В этом контексте весьма логичными и крайне востребованными оказываются функции данных органов по оказанию экспертной поддержки органам государственной и муниципальной власти, оценке экономической целесообразности тех или иных проектов, а также действия по информационному обеспечению, PR и продвижению механизма ГЧП в деловых кругах [17. Р. 45].

Важное значение в системе институтов ГЧП во Франции играют Институт делегированного управления и Экспертно-наблюдательный центр в области государственно-частного партнерства. Первый, являясь государственной некоммерческой организацией, выступает координирующей инстанцией взаимодействия между всеми участниками государственно-частного партнерства: органами власти, муниципалитетами, бизнес-структурами, финансовыми организациями, тем самым играя роль своего рода государственного «арбитра» эффективности отношений в рамках государственно-частного партнерства.

Экспертно-наблюдательный центр в области государственно-частного партнерства ответственен за информационно-аналитическую деятельность и экспертизу проектов ГЧП в интересах Правительства [10. С. 447].

Ведущая роль государства в формировании системы институтов во многом обусловлена созданием возможности сохранения правительственного контроля,

в особенности в условиях допущения частного сектора в сферы, традиционно считающиеся подконтрольными исключительно государству. Тем самым соблюдается взвешенный и эффективный управленческий баланс: с одной стороны, ограничение монопольного управления исконно государственными сферами, с другой — координация и экспертная помощь ГЧП проектам в данных направлениях.

Так, в развитых странах нередко проекты ГЧП в правоохранительной, военной и других отраслях. К примеру, программа по сокращению федеральных работников в США привела к тому, что департаменты юстиции стали заключать контракты с частными тюремными корпорациями на содержание под стражей лиц без документов и особо охраняемых заключенных [6].

Тюремная и военная индустрии в США — одни из наиболее инвестируемых бизнесом отраслей, где частные компании задействованы в таких масштабных проектах, как производство военного обмундирования и продовольствия. 37 штатов легализовали использование труда заключенных частными корпорациями, которые организуют производство внутри тюрем. В список этих корпораций входят самые крупные и значимые американские компании: IBM, Boeing, Motorola, Microsoft и др. [11. С. 2—3].

Ярким примером, намерения властей США делиться с частным сектором сферой своей компетенции является готовность правительства допустить бизнес к осуществлению таможенной и пограничной службы. В частности, в связи с трудностями обеспечения комплекса мер по защите от нелегальной эмиграции с юга федеральные власти обратились к частным компаниям с предложением реализации совместного проекта — охраны 2000-мильной границы с Мексикой [16].

Государственно-частное партнерство на Западе на государственном уровне в целом признается ключевым инструментом решения приоритетных и значимых социально-экономических и инфраструктурных задач федерального, регионального и муниципального значения. В Соединенных Штатах кооперация властей и частного сектора особенно широко распространена и приветствуется на местном уровне. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству (National Council for Public-Private Partnership), в США уже в начале 2000-х годов из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т.д.) средний город использовал коммерческие фирмы для реализации примерно 23 направлений услуг [5. С. 37]. По данным ряда статистических данных, данный показатель в целом неизменен, хотя в ряде штатов частный сектор вовлекается во все большее число муниципальных функций.

В Великобритании, в свою очередь, активно реализуются проекты национального масштаба, например, такие, как строительство Евротоннеля, лондонского метрополитена, железных дорог. В стране принята форма партнерства — так называемая «частная финансовая инициатива» (Private Financing Initiative, или PFI). Основная идея этой инициативы — привлечение фирм-исполнителей от частного сектора, которые были бы ответственны за полный жизненный цикл строительных

проектов. Суть заключается в том, что частный сектор строит объекты за счет своих средств, потом эксплуатирует их в течение какого-то времени и получает от этого доход. Доход представляет собой либо прибыль от непосредственной эксплуатации конкретного объекта, либо формируется из платежей от государства.

В Великобритании ежегодно заключается до 80 новых соглашений о партнерстве. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17% экономии для бюджета страны [2. С. 16].

Кстати, исследования, проведенные в этой стране, показали, что «те проекты, успешность которых зависела только от частных партнеров, эффективны на 100%. Там же, где в качестве инвестора выступало государство, оказались сдвинуты сроки реализации и превышены затраты, причем это происходило не по вине частных предпринимателей, а было связано с непредсказуемыми решениями правительства» [13].

Во Франции партнерство властей и частного сектора активно строится по линии организации социальной инфраструктуры. Программа партнерства, запущенная еще в 1990 г., направлена на восстановление ветхих и строительство новых объектов: школ, больниц, университетов. Правительство Франции активно привлекает бизнес к участию в реализации транспортных проектов. Интересно, что частный бизнес сегодня эффективно управляет рядом транспортных линий национального и городского масштаба.

В Германии только в секторе дорожного строительства сегодня существует несколько десятков успешно финансируемых проектов. «В секторе строительства только федеральное правительство и муниципалитеты могут утверждать использование частного финансирования, преимущественно в форме лизинга без переноса риска. В секторе университетского строительства правительство приняло финансовую форму, которая называется «университетский строительный лизинг» [14].

Можно заключить, что многие западные государства на текущий момент сумели развить наиболее оптимальные институциональные и политические условия для эффективной реализации механизма государственно-частного партнерства. С одной стороны, мы видим стремление к терминологической унификации, созданию методических основ и единого информационного и правового поля, в рамках которого должны быть обеспечены единые правила игры для всех сторон. С другой — наблюдается достаточно взвешенная тактика государственной координации данной сферы, за счет создания надлежащей институциональной среды, призванной обеспечивать как экспертизу, так и гарантии эффективности значимых инфраструктурных и социальных проектов.

Очевидно, специфика российских политических реалий, уровень развития гражданского общества, правовой культуры и рыночных отношений в нашей стране накладывают свой отпечаток на темпы и тенденции развития ГЧП. Однако именно указанные меры, которые были в той или иной степени и форме воплощены в развитых государствах, неизбежны и для российской практики и должны выступать основополагающими элементами стратегии развития государственно-частного партнерства в России уже в самое ближайшее время.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство. — Т. 1. — М.: ИМЭМО РАН, 2009.
- [2] *Вилисов М.В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // *Власть*. — 2006. — № 7.
- [3] *Гладов А.В., Исупов А.М.* Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы // *Вестник Самарского государственного университета*. — 2008. — № 7.
- [4] Государственно-частное партнерство и проектное финансирование. URL: <http://www.pwc.com/ru/ru/public-private-partnership-project-finance/index.jhtml>
- [5] *Ефимова Л.И.* Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. Доклад «Государственно-частное партнерство: новые тенденции развития транспортной инфраструктуры» // *Вестник Евроазиатского транспортного союза*. — М., 2003. — № 3.
- [6] *Кухаренко В.Б., Воронин В.В.* Хозяйственное партнерство государства и частного бизнеса // *Проблемы современной экономики*. — М., 2009. — № 3. URL: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=26110>
- [7] *Левин И.Г.* Внедрение государственно-частного партнерства в Германии: структурные предпосылки и организационно-правовые особенности. URL: http://pppcenter.ru/assets/files/docs/Ilya_Levin_article_2.pdf
- [8] *Левин И.Г.* Поддержка государственно-частного партнерства — как это работает в Германии. URL: http://pppcenter.ru/assets/files/docs/Levin_Ilya_The%20support%20of%20PPP_part1.pdf
- [9] *Матвеев Д.Б.* Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. — СПб.: Наука, 2007.
- [10] *Миркин Я.М., Федотова М.А., Жукова Т.В., Кудинова М.М., Логинов А.А., Бахтараева К.Б., Левченко А.В.* Международный опыт взаимодействия государства и бизнеса, частно-государственное партнерство как фактор инновационного развития // *Совершенствование механизмов управления комплексными программами и проектами в социальной сфере: Сборник материалов круглого стола*. — М.: Экон-информ, 2010.
- [11] *Овчинский В.* Криминология кризиса // *Завтра*. — 2009. — № 9.
- [12] Проекты государственно-частного партнерства. URL: <http://www.kpmg.ru/index.thtml/ru/services/advisory/corporate/financing/ppp>
- [13] *Романова О.А.* Государственно-частное партнерство: российские перспективы // *Материалы заседания интеллектуально-делового клуба Дома ученых*. URL: http://www.uran.ru/gazetanu/2007/07/nu16_17/wvmnu_p11_16_17_072007.htm
- [14] *Синяк Н.Г.* Европейский опыт вовлечения частных компаний в государственные программы. URL: <http://www.nestor.minsk.by/sn/2001/21/sn12110.html>
- [15] *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study*. — 2006.
- [16] *Diane R.* Public and Private Security: Bridging the Gap. — June 1, 2010. URL: http://www.securitymagazine.com/Articles/Cover_Story/BNP_GUID_9-52006_A_1000000000000839683
- [17] *Extending the scope of Public-Private Partnerships in France*. — Vol. 1. — EPPPL, 2009.
- [18] *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. — Brussels. — 30.04.2004.
- [19] *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships* // *European Commission Directorate-General Regional Policy*. — March 2003.
- [20] *Public Private Partnership — the Government's Approach*. — London. The Stationary Office. — 2000.
- [21] *Timothy J.M.* The case for public-private partnerships in infrastructure. URL: http://www.mcmillan.ca/Upload/Publication/TMurphy_caseforP3_Infrastructure_0508.pdf

INSTITUTIONS AND SPECIFICITY OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE WEST: THE EXAMPLE FOR RUSSIAN PRACTICE

A.I. Abdrakhmanov

The Department of Comparative Politics
People's Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10 a, Moscow, Russia, 117198

The article is dedicated to the analysis of western countries experience of Public-Private Partnerships (PPP) development while PPP becomes the issue of today for Russian political and social-economic life. The article covers especially the study of definitions and meanings of PPP, the analysis of institutions and specificity of Public-Private Partnership practices in western countries which have advanced experience in this field.

Key words: Public-Private Partnership (PPP), definitions of PPP, institutions of PPP, PPP projects, France, Germany, Great Britain, USA, Russia.