

---

---

# ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СТРАНАХ АФРИКИ: ЦЕЛИ И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ, ФАКТОРЫ УСТОЙЧИВОСТИ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Е.В. Пашкова, Тамбо Талла Робер Херве

Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются сущность и различные аспекты государственно-частного партнерства (ГЧП) в развивающихся странах Африки. Анализируются факторы, способствующие и препятствующие развитию партнерства, а также факторы устойчивости ГЧП в стране. Особо подчеркивается роль законодательства на разных этапах реализации проектов ГЧП. Выделяются принципы, на которых должно базироваться истинное партнерство государства и частного сектора, при этом отмечается большое значение мнения общества по поводу проектов ГЧП, особенно рассчитанных на долгосрочный период. Освещается вопрос предоставления гарантий всем участникам партнерства в целях минимизации рисков и возможного экономического ущерба. Авторы делают вывод, что ГЧП — это не панацея от всех социально-экономических бед и проблем развивающихся стран. Но в условиях нехватки инвестиционных ресурсов ГЧП может сыграть положительную роль в реализации водных и санитарных проектов.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, системный подход к факторам развития и устойчивости ГЧП-проектов, принципы ГЧП, законодательство ГЧП, водная инфраструктура, муниципалитет, услуги, бедность

## Введение

С каждым годом становится все более очевидно, что в одиночку правительства разных уровней не могут удовлетворить растущий спрос на государственные услуги, и поэтому необходимо искать поддержку у других секторов общества. С этой точки зрения государственно-частное партнерство (далее ГЧП) является одним из наиболее эффективных и перспективных способов решения данной задачи. В основе ГЧП лежит идея объединения государственных и частных финансовых ресурсов, знаний и опыта с целью улучшения предоставления основных услуг для всех граждан. Кроме этого, ГЧП — это альтернатива полной приватизации. Объединяя преимущества двух секторов, государственно-частное партнерство, с одной стороны, обеспечивает социальную ответственность, заботу об окружающей среде и подотчетность народу, с другой — получение капитала, технологий и повышение эффективности управления предпринимательским частным сектором экономики.

ГЧП использует возможности партнерских отношений между правительством (государственным сектором) и неправительственными организациями (частным сектором) для реализации проекта или предоставления услуги. Прямая роль муниципалитета в качестве бенефициара заключается в объявлении цены, которую тот готов заплатить за приемлемый уровень услуг. Косвенная же роль муниципалитета выражается в определении стратегии, которой нужно следовать в городской среде.

Правительства и частные компании имеют долгую историю совместной работы в рамках простого сотрудничества, например при покупке продуктов питания, произведенных в частном секторе. Участвовать в более сложных отношениях они часто не хотят, потому что правительства опасаются, что частные компании могут ими воспользоваться, а частные компании полагают, что стратегии, принятые государством, стоят дорого и являются пустой тратой времени.

### **Факторы, способствующие и препятствующие ГЧП**

Как правило, основными причинами образования государственно-частного партнерства могут быть либо кризисы, либо наличие лидера, либо какой-то другой катализатор, например действия международных финансовых институтов.

**Кризисы.** Как показывает практика, чтобы государство обратилось к схемам ГЧП, необходим достаточно серьезный кризис, связанный, например, с полным отсутствием определенных востребованных услуг или нерациональным использованием ресурсов. В данной ситуации правительство вынуждено работать с партнерами, чтобы решить проблему.

Если теоретически есть надежда на достижение прогресса в отсутствие кризиса, то практически только острая настоятельная необходимость в сотрудничестве может разрушить ту инерцию, которая не дает возможности людям действовать без уважения стандартов и конвенций.

Иногда даже при отсутствии серьезного кризиса один человек, или группа людей, или целая организация понимают, что работа в одиночку или неорганизованно может привести к избыточности используемых ресурсов и потерям возможности для их оптимизации.

**Наличие лидера.** Даже если есть кризис и существует сильный общий интерес, партнерство не может добиться успеха без наличия лидера (либо приверженности нескольких человек). Эти «лидеры» (руководство или пионеры) могут быть правительственными чиновниками, предпринимателями или любыми гражданами, которые по личным причинам иницируют сотрудничество.

**Катализатор** часто необходим для того, чтобы собрать партнеров. В роли катализатора могут выступать какие-либо действия со стороны, например, международных организаций или других организаций, вызывающих доверие и уважение всех заинтересованных сторон [1. п. 1.10].

Итак, правительству, предприятиям и руководителям муниципалитетов необходимо хорошо понимать и уважать цели каждого участника партнерства. На начальных стадиях ГЧП могут возникать проблемы, во-первых, связанные с недоверием правительств к частным компаниям, которые преследуют цель получения прибыли; во-вторых, со стороны частных компаний может быть желание избежать неприятных процедур бюрократического процесса через принятие решений в государственном секторе; в-третьих, жители городского округа могут выражать нетерпение к решению насущных вопросов, касающихся отдельных районов города [2. С. 8].

Для преодоления подобных противоречий необходимо сосредоточение всех сторон на достижении общей цели. Важно понимать, что интересы государства и частного сектора не обязательно должны быть одинаковыми, а для того, чтобы партнерство состоялось и работало, эти интересы должны быть совместимыми.

Допустим, например, что оба участника партнерства имеют общую цель, а именно хотят повысить уровень жизни населения страны и тем самым снизить уровень бедности людей. Частные предприятия заинтересованы в росте платежеспособности населения и в том, чтобы как можно больше людей имело возможность покупать их продукцию. Оба участника также хотят развивать местные связи, особенно в условиях «развивающихся рынков». Предприятия заинтересованы в поддержке роста рынка, правительства и муниципалитеты — развитию и обмену идеями. Кроме этого, оба сектора хотят предоставлять эффективные услуги. Правительство и муниципалитеты заинтересованы в поддержании низких цен для обеспечения потребности как можно большего количества людей необходимыми услугами, а частные компании заинтересованы в максимизации прибыли [3. С. 10].

**Препятствия на пути ГЧП. Роль законодательства в ГЧП.** Для повышения устойчивости участия частного сектора в ГЧП важно отработать и ввести в действие нормативно-правовую базу, а также добиться стабильности политической среды. Государство просто обязано изначально установить нормативно-правовую основу в отношении заключения и завершения контрактов ГЧП и четко отработать инвестиционное законодательство.

Также очень важно отработать и ввести механизм противодействия коррупции в процессе реализации и завершении контракта. Завершающая стадия проекта играет важную роль в ГЧП. Неопределенный, а порой и несправедливый процесс завершения контракта сокращает политическую приемлемость и может сильно ударить по интересам многих частных инвесторов.

Правительство обязано установить четкие юридические правила и нормы для осуществления тарифных планов и пакетов с учетом субсидий.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что создание нормативно-правовой базы не обязательно гарантирует эффективное регулирование [4. С. 80—82]. Местные органы власти отличаются друг от друга, а государственному и частному секторам предстоит еще многому научиться в деле определения и регулирования их отношений и роли в оказании услуг. Правительству необходимо провести четкие границы ответственности между национальными и муниципальными органами власти и точно определить свою роль как участника и регулятора процесса ГЧП.

Частные компании предпочитают, чтобы договор ГЧП являлся основным регулятором отношений (основным регуляторным механизмом) и чтобы местные органы власти имели ограниченную власть после завершения контракта.

Условия контракта должны быть очень четко сформулированы. Они должны быть конкретными, только в этом случае частные компании могут прогнозировать рентабельность проекта и также принять оптимальное решение об участии в торгах с целью выиграть контракт.

Учитывая свои предпочтения, правительству придется принимать важные решения о степени дискреционной власти, особенно для долгосрочных контрактов.

Независимо от наличия нормативно-правовой базы существует еще целый ряд препятствий на пути развития сотрудничества государства и частного сектора, например, потенциальная нестабильность новых демократий, неблагоприятный политический климат из-за влияния электоральных циклов, приоритетов новых лидеров, а также особый статус некоторых услуг, особенно в отношении доступа к воде. Поэтому правительства по мере своих возможностей должны предостав-

лять своим партнерам из частного сектора гарантии того, что политические факторы не будут отражаться на договорных отношениях партнерства.

### **Принципы партнерства. Ответственность перед обществом**

Правительство и частные предприятия не могут сами по себе создать партнерские отношения. Участие общественного сектора при этом играет важную роль. Если партнерство рассчитано на долгосрочный период, то поддержка его со стороны общества будет зависеть от выполнения обещанных услуг и выгод, которые могут быть извлечены из этого партнерства по разумной стоимости. Поэтому очень важно разработать механизмы для того, чтобы предприятия государственного, либо частного сектора несли ответственность перед своими клиентами [5. С. 6].

Поддержка со стороны общества будет зависеть от способности партнерства удовлетворить потребности всех заинтересованных сторон. Например, может возникнуть конфликт, если работники государственного сектора будут резко возражать против расширения участия частного сектора в предоставлении услуг. Контракты должны по мере возможности обеспечить занятость или назначение работников государственного сектора и использовать местную рабочую силу.

Таким образом, трудно достичь эффективного сотрудничества между местными органами власти, предприятиями и местными жителями в связи, во-первых, с большим количеством участников, во-вторых, низким доверием между участниками партнерства и, в-третьих, отсутствием предсказуемости процесса. В долгосрочном периоде для успеха проекта ГЧП большое значение имеет прозрачность процесса и доверие к участвующим руководителям и другим должностным лицам. Практика показывает, что истинное партнерство должно опираться на принципы справедливости, прозрачности деятельности и взаимной выгоды. Никакое партнерство не может быть успешным, если проект не пользуется доверием соответствующих органов.

### **Факторы устойчивости ГЧП**

Несмотря на вышеперечисленные препятствия, правительства все-таки заинтересованы в развитии у себя в стране ГЧП. Среди основных факторов, которые способствуют развитию и устойчивости ГЧП, следующие.

**Привлечение ресурсов.** Все партнеры ГЧП должны быть вынуждены вкладывать в проект ресурсы (финансовые, капитальные, трудовые), что повысит их заинтересованность в успехе дела и позволит участвовать в разделении прибыли и рисков.

**Развитие потенциала.** Проекты, требующие значительных инвестиций, необходимых для развития экономического потенциала, рассматриваются в рамках различных групп заинтересованных сторон. Потребителей информируют о характере услуг, которые они будут получать, и о расходах, связанных с предоставлением этих услуг. Поставщиков услуг (в том числе местные организации) информируют об условиях развития их предпринимательских навыков. Для правительства главными вопросами должны стать меры безопасности при предоставлении услуг и контроль над порядком их предоставления.

**Роли и обязанности.** Разграничение функций и обязанностей является еще одним важным элементом в развитии эффективного партнерства. Очень важно, чтобы партнерство было организовано на согласованной основе, чтобы выделяемые ресурсы с обеих сторон использовались максимально эффективно. Индивидуальные обязанности должны быть четко распределены с самого начала, чтобы не было никакой двусмысленности в отношении разделения труда. Также важно, чтобы эти обязанности реально показывали сильные и слабые стороны каждого из партнеров.

**Гибкость.** Каждое партнерство является уникальным в контексте местных различий, которые характеризуют его. Поэтому изначально партнерство основывается на опыте, а также на сравнительных преимуществах местных ресурсов. В дальнейшем вносятся изменения в инвестиционные планы, корректируется выбор технологии и определяются приоритетные действия в случае непредвиденных обстоятельств. Разработка и применение четких процедур для реализации изменений на протяжении всего проекта позволит снизить риски, которые могут оказать негативное воздействие на данное партнерство.

**Время.** На любые партнерские отношения нужно время. Время необходимо для того, чтобы выявить проблемы, которые могут оказать влияние на потенциальных партнеров. Время необходимо для решения этих проблем. Конечно, в долгосрочной перспективе проект будет выполнен, также будут учтены нужды и чаяния партнеров. Но для этого необходимо прилагать непрерывные усилия для получения согласия местных жителей, поставщиков услуг и регулирующих органов. Важно поддерживать партнерский диалог в решении общих потребностей в течение всего срока реализации проекта.

**Терпение.** Проекты, связанные с масштабными изменениями в учреждениях или крупными инвестициями, как правило, требуют много времени и терпения. Особое внимание должно быть уделено балансу между быстрым реагированием на неотложные проблемы и разработке комплексных решений в долгосрочной перспективе. Часто сроки проекта ГЧП слишком короткие, что обусловлено политическими циклами и стремлением к немедленному улучшению временного кризиса. Это краткосрочное планирование и ограниченное мнение раскрывает не реалистичность ожиданий и не устойчивые решения. Важны институциональные изменения, например, развитие регулирующих органов, также важны частные инвестиции, для реализации которых требуется время и ожидание. Не приходится ожидать, что участие частного сектора может помочь быстро преодолеть институциональную и операционную неэффективность государственного сектора, или даже думать, что это может немедленно исправить ситуацию с нехваткой ресурсов или финансированием государственного сектора.

**Социальная ответственность.** Коммунальные услуги предоставляются обществу, т.е. это товар, который доступен каждому. Улучшение процесса предоставления этих услуг позволяет улучшить качество жизни многих людей, особенно из числа бедного населения города. Правительство всегда должно быть убежденным в том, что изменения, которые они делают, содействуют расширению доступа к услугам и делают их более качественными. Акцент на социальной ответственности будет иметь значительные политические последствия, более каче-

ственные услуги в сочетании с большим политическим консенсусом со стороны местного населения [6. Разд. 3].

### **Что может помешать формированию успешного партнерства?**

По мнению специалистов, это может быть, во-первых, взаимное недоверие и отсутствие понимания интересов и потребностей государственного сектора и частного сектора; во-вторых, отсутствие доступа к локальной информации о создании устойчивых партнерских отношений и отсутствие опыта в этой области; в-третьих, нормативно-правовые, политические и институциональные барьеры, препятствующие созданию государственно-частных отношений [7. С. 18—30].

Отмеченные недостатки часто приводят к длительным переговорам и росту транзакционных издержек. Они также делают небольшие проекты менее привлекательными для потенциальных инвесторов. Чтобы свести к минимуму ущерб от этих недостатков государственно-частное партнерство должно предоставить гарантии для государственного сектора, частного сектора и для всего общества в целом.

**Ожидания государственного сектора.** Государственный сектор ждет от частного сектора вклада, сделанного одним из следующих способов [8. С. 18]:

- предоставление оговоренных услуг;
- обеспечение согласованными инвестициями;
- соответствие стандартам/согласованным целям;
- неэксплуатирование возможной монополии.

**Ожидания частного сектора.** Частный сектор рассчитывает, что государственный сектор должен обеспечивать одно или несколько из следующих условий [9. С. 19—20]:

- создание благоприятных условий для ГЧП;
- своевременная и в полном объеме оплата согласованных прав;
- осуществление повышения цен только по договоренности;
- предотвращение неожиданной конкуренции со стороны третьих лиц в момент реализации проекта.

**Ожидания общества.** Сообщество ожидает от ГЧП следующее:

- обеспечение адекватного уровня услуг;
- доступность для общества либо посредством роялти, либо через косвенное налогообложение [10. С. 20—31].

### **Заключение**

В заключение на основе проделанного в статье системного анализа факторов и принципов развития ГЧП в развивающихся странах Африки сделаем следующие общие выводы.

ГЧП не является универсальным средством и не может помочь в решении всех имеющихся у правительств развивающихся стран социально-экономических проблем. С одной стороны, существуют проекты, которые могут быть реализованы только с помощью государственных инвестиций. Это, например, строительство дорог и железнодорожных путей в рамках открытости региона. В краткосрочной и среднесрочной перспективе от подобных проектов не приходится ожидать высокой рентабельности, но в долгосрочной перспективе они полностью окупают

себя. С другой стороны, существуют чисто коммерческие проекты, которые интересуют частных инвесторов исключительно с двух точек зрения: безопасности условий для инвестирования и получения прибыли.

ГЧП — это своеобразная «золотая середина» между двумя условиями, где есть потребность в государственном секторе и частном секторе, так как есть проекты, которые не являются четко коммерческими и явно не для государственного инвестирования, а вот их взаимодействие, сотрудничество двух сторон дает максимальный эффект. К таким проектам в первую очередь относятся проекты, связанные с водными ресурсами и водной инфраструктурой развивающихся стран Африки. При этом очень важно правильно распределить возможные риски и варианты их компенсации. Потому что для частного сектора участие в ГЧП не является самоцелью или потому что «это есть хорошо». Частный инвестор должен знать и быть уверен, что будет прибыль на капитал, вложенный в проект ГЧП.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Иванкина Е.В., Косарева Е.Н., Рогожина Н.Н.* Государственно-частное партнерство в жилищной сфере. М.: Проспект, 2015. 76 с.
- [2] *Frank Manzo.* Collaborative Development: The Pros and Cons of P3s on Construction Projects. Illinois Economic Policy Institute Policy Brief #5 April 22, 2014. 11 p.
- [3] World Bank (2014). Water PPPs in Africa. July 2014. 10 p.
- [4] World Bank, Asian Development Bank Inter-American Development Bank, 2014. Public-Private Partnerships. Version 2.0. July 2014. 232 p.
- [5] Kleemeier E. and Lockwood H. — Public-private partnerships for rural water services. Building blocks for sustainability series. BRIEFING NOTE March 2015 (Reprinted). 8 p.
- [6] *Игнатюк Н.* Государственно-частное партнерство Litres, 2015 г. Разд. 3. 466 с.
- [7] Барьеры развития механизма ГЧП в России. М.: НПФ «Экспертный институт», 2015. 32 с.
- [8] Benin — innovative public private partnerships for rural water services sustainability: a case study / Sylvain Adokpo Migan with Tremolet Consulting. Washington, DC: World Bank, 2015. VIII. 52 p.
- [9] Delmon Victoria Rigby. Structuring Private-Sector Participation (PSP) Contracts for Small Scale Water. Water and Sanitation Program (WSP), World Bank May 2014, 88 p.
- [10] *Юсупов Н.А., Карабаев Ф.Э., Обломуродов Н.Н.* Теория и практика государственно-частного партнерства: учеб. модуль. Ташкент, 2013. 124 с.

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN AFRICA: OBJECTIVES AND CONDITIONS OF DEVELOPMENT, THE FACTORS OF STABILITY AND THE MAIN CHARACTERISTICS**

**E.V. Pashkova, Tambo Talla Rober Herve**

Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198*

The article examines the nature and various aspects of the public-private partnership (PPP) in developing countries of Africa has made analysis factors which promotes and prevent the development of partnerships, as well as factors of stability of PPP in the country which emphasizes on the role of

legislation in various stages of implementation of PPP projects. Allocating the principles on which should be based on a good partnership of the state and the private sector, not with standing the importance of the views of society about the PPP projects, especially designed for a long term. Highlights issues of providing guarantees to all participants of the partnership in order to minimize risk and possible economic damage. In conclusion, the authors conclude that the PPP — is not a panacea for all social and economic ills and problems of developing countries. Nevertheless, it's also a shortage of investment in resources .PPPs can play a positive role in the implementation of water and sanitation projects.

**Key words:** public-private partnership, a systematic approach to the factors of development and sustainability of PPP projects, the principles of PPP, PPP legislation, water infrastructure, municipality, services, poverty

## REFERENCES

- [1] Ivankina Ye.V., Zakharova Ye.N., Sorokina N.N. Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v zhilishchnoy sfere [Public-private partnership in housing]. “Izdatel'stvo “Prospekt”, 1 dek. 2015. 76 s.
- [2] Frank Manzo. Collaborative Development: The Pros and Cons of P3s on Construction Projects. Illinois Economic Policy Institute Policy Brief #5 April 22. 2014. 11 p.
- [3] World Bank (2014). Water PPPs in Africa. July 2014. 10 p.
- [4] World Bank, Asian Development Bank Inter-American Development Bank, 2014. Public-Private Partnerships. Version 2.0. July 2014. 232 p.
- [5] Elizabeth Kleemeier and Harold Lockwood. — Public-private partnerships for rural water services. — Building blocks for sustainability seriesю BRIEFINGNOTE March 2015 (Reprinted). 8 p.
- [6] Natal'ya Ignatyuk, Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo [Public-private partnership]. Litres, 2015 g. 466 s., razdel 3.
- [7] Bar'yery razvitiya mekhanizma GCHP v Rossii [Barriers to the development of PPPs in Russia]. M.: NPF «Ekspertnyy institut», 2015. 32 s.
- [8] Benin — innovative public private partnerships for rural water services sustainability: a case study / Sylvain Adokpo Migan with Tremolet Consulting. Washington, DC: World Bank, 2015. VIII. 52 p.
- [9] Victoria Rigby Delmon, Structuring Private-Sector Participation (PSP) Contracts for Small Scale Water. Water and Sanitation Program (WSP), World Bank May 2014, 88 p.
- [10] Yusupov Nurmukhammad Akhmedovich, Karabayev Farrukh Esanaliyevich, Oblomurodov Narzullo Naimovich, Teoriya i praktika gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Theory and practice of public-private partnerships] Uchebnyy modul'. Tashkent, 2013 g. 124 s.