
ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЗА РУБЕЖОМ

О.А. Ястребов

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

В статье описываются особенности организационного механизма управления развитием государственно-частного партнерства в Великобритании, Венгрии, Австралии и других западных странах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ГЧП.

Институтом государственно-частного партнерства (ГЧП) предусматривается создание и широкое использование механизма привлечения частного капитала к инвестированию в области, традиционно финансирующиеся из государственного бюджета. По данным отчета британской международной финансовой службы, проекты ГЧП разрабатываются и реализуются в 120 странах мира [3]. Но не везде этот процесс происходит успешно. Важнейшим условием успешного развития института государственно-частного партнерства в стране является наличие развитой законодательной базы, а также институциональной и организационной инфраструктуры ГЧП, которые составляют основу организационного механизма управления развитием государственно-частного партнерства в развитых странах Запада.

Из анализа зарубежных исследований [1; 3; 4] можно сделать вывод, что в течение последних 20 лет сформировалось несколько типов организационных структур по работе с проектами ГЧП, что свидетельствует о наличии различных подходов к организации поддержки партнерства между государством и частным бизнесом. Ниже показаны конкретные примеры функционирования организационных структур по работе с проектами ГЧП в различных странах: в Великобритании, Чехии, Венгрии и Австралии.

Главным государственным органом, отвечающим за развитие института государственно-частного партнерства в Великобритании, является министерство финансов. Оно же рассматривается как главная движущая сила развития ГЧП в стране. При министерстве функционирует специальная группа по разработке политики в сфере государственно-частного партнерства (разрабатывает стратегию развития института ГЧП, анализирует опыт применения различных механизмов ГЧП, вырабатывает принципы и разрабатывает рекомендации по совершенствованию системы ГЧП), а также группа анализа проектов, которая занимается отбором проектов для их реализации.

Основным оператором проектов ГЧП со стороны государства является компания Partnership UK, в которой государство имеет долю 49% и которая в основном выполняет функции агентства по разработке проектов. Все сделки в рамках ГЧП должны утверждаться министерством финансов на нескольких этапах

до окончательного подписания соглашения. Группа анализа проектов при министерстве финансов использует Partnership UK для рассмотрения технических аспектов проектов, реализуемых местными властями. Компания имеет дочерние отраслевые управляющие компании, организующие реализацию ГЧП в конкретных отраслях, а также региональных представителей, отвечающих за реализацию проектов ГЧП в регионах. Организационная структура управления ГЧП в Великобритании показана на рис. 1.

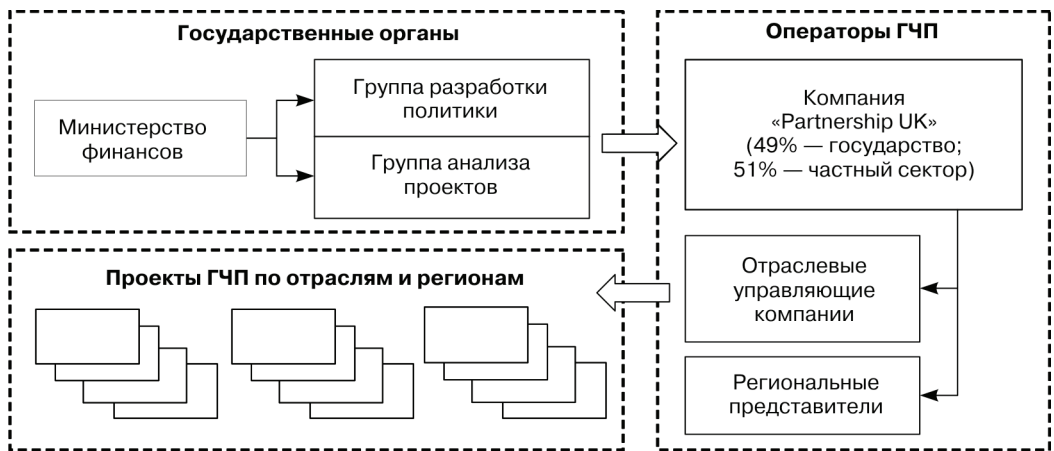


Рис. 1. Организационная структура управления ГЧП в Великобритании

По аналогичному принципу сформирована организационная структура управления ГЧП в Венгрии. Процессы функционирования ГЧП регулируются министерством финансов в координации с министерством юстиции и министерством экономики и транспорта.

Исполнительным государственным органом является постоянная межведомственная комиссия, сформированная тремя министерствами. Как и в Великобритании, оперативное управление ГЧП делегировано отдельному юридическому лицу, компании PPP Centrum.

Организационная структура управления ГЧП в Венгрии показана на рис. 2.

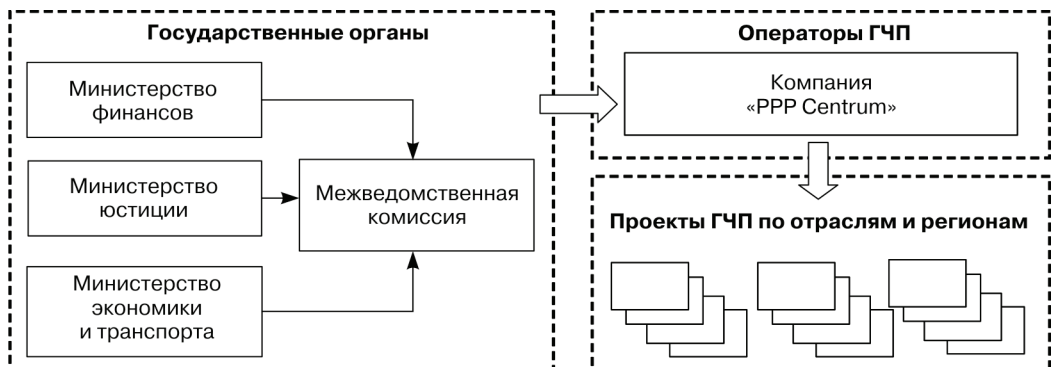


Рис. 2. Организационная структура управления ГЧП в Венгрии

В отличие от рассмотренных управленческих структур в Австралии и Чехии функции оператора ГЧП выполняют соответствующие министерства (рис. 3).

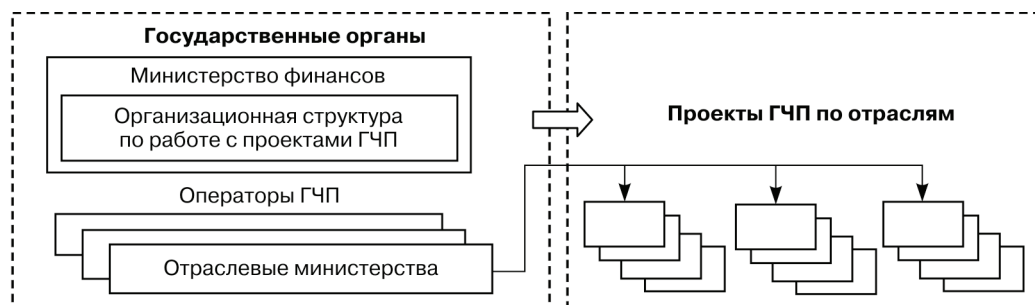


Рис. 3. Организационная инфраструктура ГЧП в Австралии

Итак, в странах с высоким уровнем развития института государственно-частного партнерства институциональная база распространения ГЧП сформирована на основе специальных полномочных центров (в зарубежной литературе используется термин «task force» [2]). Полномочные центры формируются в составе или под эгидой заинтересованных министерств и могут представлять собой государственный орган или консультационную компанию с участием государства либо без такового. В Германии, например, полномочные центры формируются при федеральных министерствах экономики и труда, транспорта, строительства и жилищного хозяйства, финансов, внутренних дел и обороны. В государствах с укоренившимися традициями ГЧП и (или) с федеративной структурой соответствующие национальные центры дополняются региональными структурами. В некоторых странах (например, в Германии) на региональном уровне концентрируется даже бо́льшая, чем на федеральном уровне, часть деятельности в области ГЧП.

Организационные структуры по работе с проектами ГЧП, сформированные исполнительной властью или созданные в сотрудничестве с частным бизнесом, выполняют следующие основные функции:

- политическая поддержка ГЧП на всех уровнях;
- разработка и реализация государственной (региональной) стратегии в сфере развития ГЧП;
- изучение опыта реализации ГЧП и разработка рекомендаций по его использованию;
- разработка и распространение методических рекомендаций и прочей документации для использования участниками проектов ГЧП в различных отраслях;
- разработка типовых контрактов для проектов ГЧП;
- выработка правил и разработка стандартов закупок работ и услуг в рамках проектов ГЧП и организация контроля над закупками;
- организация государственного финансирования ГЧП;
- представление государственных гарантий проектам ГЧП;
- осуществление финансового аудита реализующихся проектов;

- контроль над качеством проектов ГЧП;
- оказание консультационных услуг участникам проектов ГЧП.

Международный опыт свидетельствует о том, что если проект ГЧП не имеет адекватной политической и экономической поддержки (на государственном, региональном или на местном уровнях), то с большой долей вероятности его реализация будет обречена на провал. Так, например, только благодаря политической и экономической поддержке государства функционирует автомагистраль М-5 в Венгрии (Будапешт — граница Югославии), построенная на условиях концессии. Объем движения по данной автомагистрали оказался намного ниже прогнозируемого. В результате доход от собираемой платы за проезд, который по концессионному договору должен был являться главным источником возврата инвестиций и получения прибыли для частного инвестора (концессионера), едва достигает 50% от прогнозного значения. Кроме того, вскоре после открытия автострады против концессионера был начат судебный процесс из-за слишком высоких тарифов на проезд. В этих условиях государство вынуждено было взять часть ответственности на себя. Оно предоставило концессионеру субсидии, защищающие от слишком низких объемов движения в течение шести лет с момента открытия автомагистрали [1].

Что касается международных институтов содействия развитию ГЧП, то здесь следует прежде всего отметить группу Всемирного банка. В Европе содействием развитию партнерских отношений, финансированием и статистикой ГЧП занимается целый ряд генеральных дирекций ЕС. С активным использованием различных моделей ГЧП, прежде всего концессионных в Европейском союзе реализуются крупномасштабные программы в транспортном секторе, в области коммуникаций и энергетических инфраструктур. Среди других институтов содействия, прежде всего финансового, проектам ГЧП следует назвать Европейский инвестиционный банк, Европейский инвестиционный фонд и Европейский банк реконструкции и развития. ЕБРР, который называют также Восточноевропейским банком, действует в 30 странах Центральной и Восточной Европы. Он оказывает содействие в финансировании проектов в области транспорта, коммунального хозяйства, защиты окружающей среды, энергетики, водоснабжения и водоочистки — в отраслях, где использование моделей партнерства стало обычной практикой.

Большое значение для формирования международного банка знаний по ГЧП имеет деятельность Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), которая разработала руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников (ООН, Нью-Йорк, 2001), в котором предельно ясно сформулированы рекомендации международного сообщества по формированию специальных государственных органов регулирования в отношении проектов ГЧП.

Развитие ГЧП происходит в Европе неравномерно. Наибольшее распространение ГЧП получило в Великобритании, где в конце 90-х гг. прошлого века начал применяться механизм привлечения частных инвестиций в государственный сектор экономики, получивший название Private Financing Initiative («Частная финан-

совая инициатива»). Также ГЧП широко применяется в Германии, Франции, Испании и Ирландии. Опыт развитых зарубежных стран показывает, что основными условиями успешного развития института ГЧП являются:

- наличие развитой законодательной базы ГЧП;
- заинтересованность государства в развитии института ГЧП и создание необходимой институциональной и организационной инфраструктуры;
- опережающее развитие средних и малых государственно-частных партнерств на региональном и муниципальном уровнях;
- обеспечение политической и экономической стабильности в государстве и в его отдельных регионах в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. — М., 2005.
- [2] Концептуальные проблемы рыночной трансформации в России. Сб. статей / Под ред. Р.Н. Евстигнеева. — М.: ИЭ РАН, 2009.
- [3] PPP — Партнерство между государственным и частным секторами. Опыт Великобритании — для международных рынков. — Лондон: Международная финансовая служба, 2003.
- [4] Смирнов. Е.Б., Чурбанов А.Е. Концессионные соглашения в России в контексте международного опыта // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия «Экономика». — 2007. — Вып. 2.

ORGANISATIONAL MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT MANAGEMENT ABROAD

O.A. Yastrebov

The article depicts the peculiarities of organizational mechanism that provides management of the development of public-private partnership in Great Britain, Hungary, Australia and other Western countries.

Key words: public-private partnership, PPP.