

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ)

Олег Иванов*

В статье анализируются некоторые аспекты международного опыта государственного управления развитием государственно-частного партнёрства (ГЧП). Особое внимание уделено вопросам формирования институциональной среды ГЧП - комплексу политических, экономических, правовых и организационных условий, формирующих стимулы к его развитию. Делается вывод о том, что рациональные элементы зарубежного опыта при соответствующей адаптации могут быть использованы для повышения эффективности работы механизмов ГЧП в российских условиях.

Одной из особенностей современной мировой экономики является нарастание т.наз. инфраструктурного разрыва, под которым понимается несоответствие между требуемым и фактическим уровнями обеспеченности объектами инфраструктуры. Расчёты международного рейтингового агентства *Standard & Poor's* показывают, что даже если частные институциональные инвесторы смогут предоставлять для финансирования инфраструктуры до 2030 г. не менее 200 млрд долл. в год, этим всё равно не удастся заполнить брешь, образовавшуюся в результате хронической нехватки государственных средств [1].

Содействовать решению проблемы призван институт государственно-частного партнёрства, в рамках которого государство привлекает частного партнёра к финансированию, строительству, эксплуатации, техническому обслуживанию, реконструкции и модернизации объектов общественной инфраструктуры на условиях долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества, разделения рисков и ответственности.

За последние два-три десятилетия институт государственно-частного партнёрства прочно вошёл в ткань мировой эконо-

мической практики, доказал свою жизнеспособность в странах с различными системами государственного устройства и уровнями социально-экономического развития, стал реальным инструментом поддержания и совершенствования инфраструктуры в различных странах мира. Счёт «запущенным» в мире проектам идёт уже на десятки тысяч, объёмы инвестированных в них средств исчисляются триллионами долларов, результаты партнёрства получили наглядное воплощение в объектах транспортной инфраструктуры, энергоснабжения, коммунального хозяйства, связи и телекоммуникаций, государственного и муниципального управления, здравоохранения, образования и культуры.

Для становления государственно-частного партнёрства важное значение имеет институциональная среда – комплекс политических, экономических, правовых и организационных условий, формирующих стимулы к его развитию: политическая поддержка государства, получающая выражение в формулировании политики, разработке концептуальных основ развития ГЧП, стратегий и программ, правовое поле – принятие соответствующих законодатель-

* Иванов Олег Васильевич, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО МИД России.

ных и нормативных актов, система государственного управления, предполагающая создание органов, наделённых функциями, координирования, содействия и контроля.

Политическая платформа государства может получать различные формы. В 2008 г. правительство Австралии приняло большой пакет документов, касающихся развития государственно-частного партнёрства, под названием «Национальная политика государственно-частного партнёрства и руководящие принципы» (*National Public Private Partnership Policy and Guidelines*), в котором ясно заявлено о своей «приверженности способам развития инфраструктуры, оптимально использующим ресурсы государственного и частного сектора» [2. С.3]. Правительством сформулированы основные цели политики ГЧП (поощрение частных инвестиций в публичную инфраструктуру, стимулирование инноваций, обеспечение конкуренции и подотчётности), зафиксированы основополагающие принципы ГЧП (эффективность, соблюдение общественных интересов, разделение рисков, прозрачность). Аналогичный документ – Основные направления политики в сфере ГЧП – принят в Японии [3].

Демонстрация политической воли государства является значимым, но лишь первым шагом на пути становления ГЧП. Не менее важно определить стратегическую направленность движения, целевые ориентиры, возможные инструменты достижения этих целей. Во многих странах важной функцией государства в сфере ГЧП является стратегическое планирование инфраструктуры. Опираясь на концептуальную проработку будущего развития экономики, такое планирование дает возможность определять направленность развития, прогнозировать его количественные и качественные параметры, выстраивать ориентиры источников финансирования.

Долгосрочное планирование инфраструктуры прочно закрепилось в качестве важнейшей составной части процесса экономического развития Сингапура. Фундаментальную его основу составляет Концептуальный план (*Concept Plan*) – стратегический план развития инфраструктуры, призванный дать ориентиры развития на 40-50 лет. Каждое десятилетие план подлежит пересмотру и корректировке в соответствии с изменяющимися условиями [4. С. 4-5]. Содержание планов учитывает последние экономические и демографические тенденции, а также обусловленные ими инфраструктур-

турные потребности. Рассчитанные параметры анализируются и корректируются при каждой последующей итерации [5].

Стратегические установки Концептуальных планов конкретизируются в Генеральных планах (*Master Plan*) развития инфраструктуры, рассчитанных на ближайшие 10-15 лет. В них намечаются конкретные целевые параметры состояния инфраструктуры, определяются объёмы требуемых инвестиционных средств, делаются намётки по источникам финансирования [6].

По мнению профессора городской политики и планирования Гарвардского университета А. Альтшулера, «Инфраструктурное планирование в Сингапуре является образцовым с точки зрения его комплексного, хорошо продуманного видения, интеграции всех составных частей, аналитической рациональности и фактического воздействия на объект планирования» [7. С. 30]. Инфраструктурная политика, тесно согласовывающаяся с общей экономической стратегией, выступает как важный фактор экономического роста страны на протяжении многих лет. Сингапур неизменно находится в числе мировых лидеров по Индексу глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума. В последнем докладе ВЭФ 2014/15 г. отмечается, что инфраструктура мирового класса в Сингапуре в немалой степени определяет его общие экономические успехи [8. С. 12].

Сравнительно недавно совершила переход к долгосрочному программному методу планирования развития инфраструктуры Великобритания. Поводом для принятия такого решения послужил анализ итогов двадцатилетнего развития ГЧП, выявивший ряд системных недостатков и слабых сторон. [9. С. 6]. В 2011 г. впервые на основе межотраслевого анализа был составлен долгосрочный Национальный план развития инфраструктуры, включивший себя перечень 500 инфраструктурных объектов общей стоимостью 250 млрд ф.ст. Предполагается, что более 80% финансирования будет полностью или частично осуществлено за счёт частного сектора, а остальное – за счёт госбюджета [10. С. 116]. На ежегодной основе определяется перечень 40 приоритетных инфраструктурных проектов, с которыми в развёрнутой по отраслям, стоимости, срокам реализации и местоположению объектов форме представители бизнеса и общественности могут знакомиться на специальном правительственном сайте [11].

Одним из важнейших условий становления и развития ГЧП является наличие прочной правовой основы. В мире достаточно большая группа стран, принявших – как совсем недавно и Россия – специальные законы о ГЧП, в т.ч. – Бразилия, Франция, Греция, Испания, Мексика, ЮАР, Ю.Корея, Япония и др. [12]. Законы в этих странах существенно отличаются друг от друга и концептуально, и субстантивно, отражая политические подходы, специфику национальных юрисдикций, правовые традиции и т.д. Например, Федеральный закон Мексики «О государственно-частном партнёрстве» 2012 г. является достаточно объёмным и детализированным, включая 143 статьи. Напротив, японский Закон о содействии развитию общественных объектов за счёт использования частных финансовых средств от 1999 г. носит рамочный характер. Тем не менее, все эти акты объединяет стремление законодателей сформировать единый понятийный аппарат, закрепить необходимую терминологическую базу, сформулировать единые «правила игры».

Международный опыт свидетельствует, что уровень развития государственно-частного партнёрства в немалой степени зависит от эффективности системы государственного управления. В мировой практике эта система строится в основном по двум моделям – путём создания специализированных органов управления ГЧП и в рамках общей системы государственного управления. Европейский опыт говорит о предпочтительности на континенте первого пути: специализированные органы управления созданы в 18 из 24 стран Европы. Создание таких органов, по оценке Европейского экспертного центра ГЧП, позволяет более эффективно осуществлять функции поддержки политики ГЧП, содействия реализации проектов, контроля и мониторинга [13. С. 6].

Как правило, ядром системы государственного управления ГЧП выступает национальный орган, создаваемый парламентом (на основе закона) или правительством. Обычно он занимается распространением идей ГЧП, изучением передового зарубежного опыта, организует учёбу и повышение квалификации, нередко выступает главным экспертом по новым и продолжающимся проектам, проводит их межотраслевой анализ. В мировой практике такие органы создаются в различных формах (агентство, некоммерческая организация, государственно-частная компания, др.) и с разным диапазоном функций.

Можно выделить два основных подхода к формированию национальных органов управления ГЧП – создаваемые в рамках органов государственной власти (при правительствах, министерствах, т.д.) и автономные. Примером независимого национального органа может служить агентство *Infrastructure Australia*. Созданное на основе специального закона, оно имеет высокий статус, выступает консультантом правительства страны и инвесторов по широкому кругу вопросов развития инфраструктуры, разрабатывает проекты документов нормативного характера. Если орган управления создается при правительстве или исполнительных органах власти, то чаще всего уполномоченными по вопросам ГЧП выступают министерства экономики и/или финансов или подчиненные им структуры (примеры – агентство *Infrastructure UK* в составе Казначейства, выполняющего функции министерства экономики и финансов Великобритании, *Infrastructure Canada* – департамент Министерства инфраструктуры, общин и межправительственных отношений Канады, т.д.).

Важную роль играют специализированные подразделения (департаменты, отделы) в министерствах и ведомствах. Как правило, они создаются в профильных государственных учреждениях, связанных с реализацией проектов (например, министерствах транспорта, торговли и промышленности, экономического развития, здравоохранения, культуры и т.д.).

В целях улучшения координации между государственными органами, занятыми в ГЧП, или между государственными органами, с одной стороны, и частным сектором – с другой, в некоторых странах формируются межведомственные или координационные органы. Так, в Ирландии действует Межминистерская группа ГЧП, в работе которой участвуют представители министерских структур, занимающихся вопросами такого партнёрства. В Австралии создан Национальный форум ГЧП (*National Australian PPP forum*), который является основным механизмом координации и сотрудничества национальных, региональных и муниципальных органов власти.

Органы управления ГЧП создаются не только на национальном, но и на региональном уровне (в регионах, провинциях, муниципалитетах). В странах, где роль регионов в развитии ГЧП велика, как, например, в Канаде, имеются сильные региональные структуры типа компаний *Partnerships*

ВС в провинции Британская Колумбия и *Infrastructure Ontario* в провинции Онтарио.

Понятно, что любые самые правильные и самые умные концепции и стратегии останутся нереализованными, если «ГЧП-грамотность» в органах государственной власти будет недостаточной, если региональные администрации разных уровней не будут вооружены «дорожными картами» подготовки и реализации проектов и не будут иметь в своем штате людей, умеющих их читать и использовать. Именно поэтому среди функций государственного управления государственно-частным партнерством, используемых в международной практике, важное место занимает консультативное содействие, в частности, разработка методических пособий по различным аспектам ГЧП.

Правительством Австралии утверждены семь руководств по отдельным аспектам подготовки и реализации проектов ГЧП, охватывающих, в частности, вопросы анализа вариантов реализации инфраструктурных проектов, использования коммерческих принципов в работе общественных инфраструктурных объектов, распределения рисков между государственным и частным сектором, соотношения «цена-качество», методологии дисконтирования денежных потоков, юридических аспектов и др. [14].

Важную роль инструментов консультативного содействия развитию ГЧП играют подробные методические руководства в Японии: по процессу имплементации ГЧП-проектов, по разделению рисков, по VFM (*value for money*), по заключению контрактов, по мониторингу.

Руководства по различным аспектам ГЧП разработаны в Канаде [15]. При этом руководства по ГЧП разрабатываются не только на государственном, но и на региональном уровне, применительно к местным

условиям и с учетом специфики экономического и социального развития конкретных районов и городов [16].

Россия сегодня делает первые шаги в развитии государственно-частного партнерства. Постепенно растёт число проектов, увеличивается их общая заявленная стоимость, развивается законодательство о ГЧП, партнерство всё шире идет в регионы, появились первые методические разработки для субъектов федерации. К успехам можно отнести включение России Всемирным банком в список государств, системно развивающих ГЧП. Вместе с тем, надо отдавать себе отчет в том, что это лишь начало пути и для того, чтобы институт ГЧП заработал по-настоящему эффективно и масштабно, предстоит сделать значительно больше, чем до сих пор. Среди важнейших задач – формирование институциональной среды развития ГЧП – выработка государственной политики ГЧП, определение стратегических целей, создание системы государственного управления в этой области, дальнейшее укрепление нормативно-правовой основы, развёртывание работы по оказанию государственного содействия ГЧП.

Накопленный за рубежом богатый опыт реализации проектов подтверждает адаптивность механизма ГЧП к различным системам государственного устройства. И с этой точки зрения, изучение и восприятие международного опыта ГЧП в российских условиях не только возможно, но и необходимо. При этом надо, однако, помнить о том, что ГЧП как наука и практическая деятельность имеет свои фундаментальные правила, законы и принципы и что перекося как в сторону слепого копирования зарубежных образцов, так и в сторону упора на «национальные особенности» одинаково плохи.

Литература:

1. INFRA PPP WORLD, January 22, 2014 // <http://infrappworld.com>
2. National PPP Guidelines. Policy Framework. December 2008.
3. 民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針。平成 11 年。
(Основные направления реализации проектов обустройства объектов общественной инфраструктуры с использованием частных финансовых средств. 1999).
4. Designing our city. Planning for a sustainable Singapore. Urban Redevelopment Authority. 2013.
5. Long-Term Land Use Planning In Singapore. By the Lee Kuan Yew School of Public Policy at the National University of Singapore. 2013
6. <http://www.ura.gov.sg/uol/master-plan/vision-and-principles/Our-Planning-Process.aspx>
7. Alan Altshuler. Planning and Innovation for City Success // ETHOS. June 2008. No. 1. 2006.
8. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2014–2015.

9. A new approach to public private partnerships. HM Treasury. December 2012.
10. National Infrastructure Plan 2011, London, HM Treasury, 2011.
11. <http://www.gov.uk/government/collections/national-infrastructure-plan#national-infrastructure-pipeline>
12. A World Bank Resource for PPPs in Infrastructure // <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws>
13. Establishing and Reforming PPP Units. Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt. August 2014.
14. National PPP Guidelines Overview, 2008; National PPP Guidelines. Vol. 1-6, 2008.
15. Public-Private Partnerships. A Guide for Municipalities. The Canadian Council for Public-Private Partnerships. 2011; Identifying P3 Potential A Guide for Federal Departments & Agencies. PPP Canada. 2014; P3 Business Case Development Guide. PPP Canada. 2014.
16. Alberta's Public-Private Partnership Framework and Guideline, March 2011; Assessing Value for Money - A Guide to Infrastructure Ontario's Methodology, 2007.

AN INSTITUTIONAL ENVIRONMENT AS A KEY FACTOR IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS EVOLUTION (INTERNATIONAL PRACTICE)

To establish and to develop public-private partnerships it is essential to create «institutional environment» that includes political support of the state, formulation of PPP policies, elaboration of concepts and programs, adoption of relevant laws and regulations, public administration, i.e. special PPP units equipped with functions of goal-setting, coordinating, facilitating and monitoring.

The article analyzes some aspects of the international practice of public administration of public-private partnerships.

The general conclusion is that the rational elements of foreign experience if suitably adapted can improve the effectiveness of PPPs in Russia.

Oleg Ivanov – Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Economic Policy and Public-Private Partnership, MGIMO (University) under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

государственно-частное партнёрство, государственное управление, инфраструктурные проекты, институциональная среда, стратегическое планирование, специализированные органы управления ГЧП.

Keywords:

Public-Private Partnerships (PPP), infrastructure projects, institutional environment, public administration, strategic planning, PPP units.

References:

1. INFRA PPP WORLD, January 22, 2014// <http://infrappworld.com>
2. National PPP Guidelines. Policy Framework. December 2008. p.3
3. 民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針。平成 11 年。(Minkan shikin nado-no katsuyou-ni yoru koukyou shisetsu nado-no seibi nado-ni kansuru jigyou-no jisshi-ni kansuru kihon hoshin. Heisei 11 nen [Basic course on promotion of public facilities' development through the use of private funds]. 1999.
4. Designing our city. Planning for a sustainable Singapore. Urban Redevelopment Authority. 2013.
5. Long-Term Land Use Planning In Singapore. By the Lee Kuan Yew School of Public Policy at the National University of Singapore. 2013.
6. <http://www.ura.gov.sg/uol/master-plan/vision-and-principles/Our-Planning-Process.aspx>
7. Alan Altshuler. Planning and Innovation for City Success // ETHOS. June 2008. No. 1. 2006.
8. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2014–2015.
9. A new approach to public private partnerships. HM Treasury. December 2012.
10. National Infrastructure Plan 2011, London, HM Treasury, 2011.
11. <http://www.gov.uk/government/collections/national-infrastructure-plan#national-infrastructure-pipeline>

12. A World Bank Resource for PPPs in Infrastructure // <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws>
13. Establishing and Reforming PPP Units. Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt. August 2014.
14. National PPP Guidelines Overview, 2008; National PPP Guidelines, Vol.1-6, 2008.
15. .Public-Private Partnerships. A Guide for Municipalities. The Canadian Council for Public-Private Partnerships. 2011; Identifying P3 Potential A Guide for Federal Departments & Agencies. PPP Canada. 2014; P3 Business Case Development Guide. PPP Canada. 2014.
16. Alberta's Public-Private Partnership Framework and Guideline, March 2011; Assessing Value for Money - A Guide to Infrastructure Ontario's Methodology, 2007.