

A.E. Kanamgotov

EXPERIENCE OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN WESTERN COUNTRIES

Alim Kanamgotov – candidate for PhD at the Department of Management and Planning of Social and Economic Processes named after Yu. Lavrikov of St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg; e-mail: dekanat205@yandex.ru.

The relevance of the research is determined by the prerequisites of applying foreign experience in mechanisms of state-private partnership in our country. Meanwhile the process in question is based solely on the experience of one country without adapting it to Russian economic conditions.

The study is based on approved legal documents. We look at basic regulations forming a system idea of participants, conditions, terms and ways of interaction of the parties involved. The research is based on such methods as analysis and synthesis as well as system approach.

The results obtained in the study are aimed at applying the experience of Western countries when developing the domestic practice of state-private partnership.

We prove the need for the government to boost measures targeted at developing state-private partnership in Russia.

Keywords: state-private partnership; concession; rent; Western countries.

А.Э. Канамготов

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СТРАНАХ ЗАПАДА

Алим Эдуардович Канамготов – аспирант кафедры управления и планирования социально-экономических процессов им. З.д.н. РФ Ю.А. Лаврикова ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; e-mail: dekanat205@yandex.ru.

Актуальность исследования определяется сложившимися предпосылками применения зарубежного опыта в процессе использования механизмов государственно-частного партнерства в нашей стране. При этом за основу берется опыт только одного государства без адаптации к отечественным условиям хозяйствования.

Работа базируется на утвержденных правовых документах. В статье приводятся основные положения, формирующие системное представление об участниках, условиях, сроках и способах взаимодействия сторон. Проведенное исследование основывается на таких методах, как анализ и синтез, системный подход.

Полученные по итогам исследования результаты ориентированы на возможность использования опыта стран Запада в процессе формирования отечественной практики реализации механизмов государственно-частного партнерства.

Автором обоснована необходимость активизации государством мер в области развития государственно-частного партнерства в России.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство; концессия; аренда; страны Запада.

Отсутствие единого закона, закрепляющего основные положения развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации, приводит к необходимости стихийного формирования понятийного аппарата в данной области. В

результате складывается множество различных подходов к определению одного и того же процесса. Такое положение не только затрудняет понимание процессов, происходящих в отрасли, но и не позволяет проводить научные исследования в

данной сфере. Кроме того, становится затруднительным выделить перспективные формы и механизмы использования государственно-частного партнерства.

Отметим в этой связи, что сложившийся зарубежный опыт свидетельствует о перспективности использования механизма государственно-частного партнерства в инфраструктурных социально значимых проектах. Прежде всего, исследование зарубежного опыта необходимо в связи с тем, что отечественные ученые базируются на западных моделях государственно-частного партнерства. В связи с необходимостью учета национальных особенностей отраслевого развития при налаживании взаимодействия государства и бизнеса следует уделять особое внимание уже сложившемуся опыту использования механизма государственно-частного партнерства в нашей стране.

Так, например, в Европе широкое распространение получила такая форма государственно-частного партнерства, как аренда [1]. Выбор именно этой формы европейским сообществом обосновывается следующими основными условиями: договоры имеют необходимую правовую базу; характеризуются средней степенью рискованности; заключаются на длительный период; имеют двухсторонний характер: с одной стороны – государство, регион или муниципалитет, с другой, – частное юридическое лицо; частное лицо получает право использовать государственное / муниципальное имущество, обслуживать его, осуществляет сбор платежей за предоставляемые услуги, получает доход, осуществляет выплаты за пользование активами; государство/муниципалитет несет ответственность за финансирование проекта; риски и ответственность перекладываются на частное лицо.

При этом следует отметить, что понятие государственно-частного партнерства было закреплено в 2004 году в Законе «О государственных заказах и концессиях» [1]. Согласно Закону [1], государственно-частное партнерство определяется как форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом с целью обеспечения финансирования, строи-

тельства, реконструкции и управления / обслуживания инфраструктуры или оказания услуг. При этом следует отметить, что в данном определении приоритет отдается именно частному партнеру. Кроме того, основной упор делается на финансирование и управление объектами инфраструктуры сферы услуг. В более позднем документе – Законе «О частно-государственном партнерстве и концессиях» от 26 октября 2006 года уточнен лишь период сотрудничества, который должен быть долгосрочным. Развитие инфраструктуры заменено решением общественных задач.

В целом, согласно западному подходу, государственно-частное партнерство должно строиться на основе совместного управления в рамках проекта. Риски распределяются в соответствии с тем, насколько каждая из сторон имеет опыт управления рисками. Такой подход, по нашему мнению, в должной мере отвечает сути государственно-частного подхода, несмотря на то, что ещё не все формы данного взаимодействия закреплены на законодательном уровне.

Помимо договоров аренды широко используются и такие формы государственно-частного партнерства, как государственные заказы и концессии. Данное положение обосновывается сущностным содержанием этих форм взаимодействия. Так, согласно законодательству, концессия представляет собой действия, в результате которых государственные органы управления передают часть функций управления по оказанию услуг третьей стороне. Закрепляется данное положение в договоре с предварительного согласия сторон. В результате такого договора государство принимает на себя всю ответственность за реализуемые мероприятия, а третья сторона – риски. В связи с тем, что данный договор достаточно универсален и в основном ориентирован на развитие сферы услуг, к нему приравнены все другие долгосрочные договоры аренды [1].

Широкое использование в Европе такой формы государственно-частного партнерства, как государственные закупки, определяется необходимостью выбора частного партнера и заключения с ним догово-

ра об оказании общественно полезных услуг [1].

Следует отметить, что при формировании законодательной базы за рубежом определяются лишь рамки взаимодействия. В результате, отсутствует детализация, и все формы сотрудничества сводятся к участию двух сторон и заключению договора на оказание услуг. Такой подход не позволяет выработать какую-либо систему реализации механизма частно-государственного партнерства. Это приводит к тому, что термин «частно-государственное партнерство» используется для обозначения всех видов взаимодействий между частным и общественным партнером.

Так, например, в Англии [1] механизм частно-государственного партнерства приравнивается к механизму частной финансовой инициативы. Отметим, что данный механизм является наиболее распространенной формой взаимодействий, которые возникают между государством и частным партнером. Особенности реализации данного механизма сводятся к следующим: частный партнер владеет необходимыми активами; государство не предоставляет в аренду активы частному партнеру; на государственном уровне управления создаются специализированные институты власти, в задачу которых входит формирование директив для различных органов управления.

Во Франции механизм реализации частно-государственного партнерства сводится к таким двум основным формам, как концессия и аренда [1]. Для каждой из форм характерны свои особенности, которые заключаются в следующем. При заключении договора концессии государство возлагает на частное юридическое лицо ответственность за строительство инфраструктуры, оказание общественной услуги; в определенных случаях возможно финансирование на заранее оговоренных условиях; частный партнер принимает на себя все риски по эксплуатации объекта строительства и получает доход от реализации услуг населению. При заключении договора аренды: договор заключается на оказание общественной услуги; подлежащий эксплуатации объект уже существует;

договор связан только с эксплуатацией и обслуживанием объекта; частное юридическое лицо получает доход от услуги, предоставляемой потребителю.

В Австралии частно-государственное партнерство рассматривается как жизненно важный механизм, позволяющий эффективно развиваться как социальной, так и экономической инфраструктуре [3]. Как и в любой другой стране, в Австралии сложились свои особенности реализации данного механизма. В частности, компании могут досрочно прекратить контракт. В этом случае государством будет выплачена соответствующая компенсация, размер которой будет определяться причиной такого прекращения.

Для дальнейшего эффективного развития механизма частно-государственного партнерства в Австралии в 2008 году было выпущено специальное руководство, основные разделы которого следующие: анализ компаний-участников; практическое руководство; коммерческие принципы для строительства социальной инфраструктуры; руководство по сравнительному анализу проектов, в которых участвует государство, с другими частными проектами; методология применения ставок дисконтирования [3]. Кроме того, было разработано и Руководство по использованию коммерческих принципов в процессе реализации инфраструктурных проектов. Данные разработки необходимы для определения условий взаимодействия партнеров. В результате, становится возможным определить следующие основные моменты в процессе реализации механизма частно-государственного партнерства: целесообразность участия государства; рентабельность проекта; размер рисков; размер финансового участия государства в проекте; конкурентоспособность инвестиций, частных партнеров проекта; финансовое положение частных партнеров.

Таким образом, австралийский опыт реализации механизма частно-государственного партнерства отличается от европейского. Прежде всего эти отличия касаются детализации, которой не уделяется должного внимания в Европе. В Австралии, наоборот, все правовое обеспечение

процесса реализации механизма частно-государственного партнерства строится на уточнении условий взаимодействий. Такой подход предъявляет высокие требования к самим инфраструктурным проектам, особенно тем, которые финансируются за счет государства.

В Германии основными участниками государственно-частного партнерства являются: государство; некоммерческие организации; частные юридические лица [2]. При этом частно-государственное партнерство рассматривается как взаимодействие указанных сторон с целью достижения тех задач, которые могут быть достигнуты ими совместно и удовлетворяют всех участников. Условиями такого взаимодействия являются владение активами каждой из сторон; совместное управление.

Отметим, что свое развитие частно-государственное партнерство в Германии получило в 1990-х годах. В основном, данный механизм затронул такие сферы, как городское строительство, коммунальные услуги, транспорт, культура, здравоохранение. Развитие рыночных отношений способствовало активизации такого сотрудничества и в других сферах. В частности, широкое распространение получило частно-государственное партнерство в сфере исследований и инноваций. В данном секторе оно рассматривалось как сотрудничество между государством, которое осуществляет финансирование научных изысканий, и бизнесом. Следует выделить следующие основные особенности частно-государственного партнерства в инновационной сфере: оно выходит за рамки осуществления отдельных исследовательских проектов; рассчитано на долгосрочный период деятельности; способствует развитию институтов; основано на объединении ресурсов сторон; стремление сторон к достижению дополняющих друг друга целей; совместное участие сторон в использовании прибылей и покрытии убытков. Отметим, что формы частно-государственного партнерства в Германии не выделяются. Однако формируются модели партнерства, характерные для той или иной сферы деятельности [2].

Таким образом, можно видеть, что в зависимости от страны меняется подход в определении сущности и условий реализации механизма частно-государственного партнерства. По нашему мнению, данные различия отличаются прежде всего тем историческим опытом, который был присущ тому или иному государству. Кроме того, необходима согласованность реализуемых мер в сфере частно-государственного партнерства с другими отраслями и сферами деятельности. В этой связи, при разработке правовых документов в данном направлении необходим мониторинг уже утвержденных нормативных положений, а также анализ конъюнктуры рынка и выявление особенностей развития той отрасли, к которой будут применяться механизмы государственно-частного партнерства. На наш взгляд, дифференциация форм и моделей взаимодействия возможна, но только при имеющихся принципиальных отличиях в развитии различных отраслей деятельности. В противном случае целесообразно использование единой формы государственно-частного партнерства для всех договоров. Также представляется обоснованным закрепление двухстороннего сотрудничества в соглашениях о государственно-частном партнерстве. Основным, на наш взгляд, является равнозначное распределение между сторонами рисков, доходов и управленческих функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы / под общ. ред. А.А. Зверева. М., 2009.
2. Инновационные центры на базе государственно-частного партнерства: опыт Германии // Министерство экономического развития. Портал внешнеэкономической информации. URL: http://www.ved.gov.ru/moder_innovac/analytic/analytical_materials/innovation_centers_based/ (дата обращения: 03.04.2014)
3. Infrastructure Australia (Инфраструктура Австралии): [сайт]. URL: http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_