

# Гармонизация подходов к развитию публично-частного партнерства<sup>1</sup> в странах СНГ

И. Запатрина,

Глава Правления Украинского центра содействия развитию публично-частного партнерства, докт.экон.наук,  
проф. кафедры финансов Киевского национального торгово-экономического университета

В последнее время в странах СНГ наблюдается усиление интереса к вопросам публично-частного партнерства (ПЧП), не в последнюю очередь связанное с быстро растущими потребностями в обновлении инфраструктуры и отсутствием у публичной власти необходимых финансовых ресурсов для ее модернизации. Все активнее происходит обмен мнениями между публичной властью и экспертами стран СНГ относительно приемлемости тех или иных механизмов, широко используемых в мире, условий их применения на постсоветском пространстве, оценок негативных и позитивных последствий использования ПЧП в различных сферах экономической деятельности. Активно участвуют в этих процессах международные организации, такие как Европейский банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация, Европейский Инвестиционный банк (через ЕРЕС), Европейская Экономическая Комиссия ООН, Всемирный банк (через PPIAF, WBI). На сайтах этих организаций можно познакомиться с исследованиями по вопросам ПЧП, статистической информацией о проектах ПЧП по макрорегионам, сгруппированным в соответствии с особенностями ведения бизнеса на тех или иных территориях, а также с разработанными в рамках этих организаций руководствами (учебными пособиями) по формированию и реализации проектов ПЧП, которые подготовлены преимущественно на основе опыта экономически развитых стран мира.

Постепенно закладывается основа для объединения усилий в сфере публично-частного партнерства и среди стран СНГ. Серьезную координирующую работу в этой сфере взяли на себя Дирекция государственно-частного партнерства Внешэкономбанка Российской

---

<sup>1</sup> В названии и далее по тексту используется термин публично-частное партнерство (Public-private partnership), а не «государственно-частное партнерство», как он определен в законодательстве многих стран СНГ.

Федерации, Центр государственно-частного партнерства, созданный под эгидой партии «Единая Россия», а также Центр государственно-частного партнерства Республики Казахстан, ставший инициатором создания международной Ассоциации центров ГЧП. Стартовали и активно развиваются подготовленные в недрах стран СНГ программы по обучению специалистов по ПЧП (ГЧП), созданы мощные тематические порталы<sup>2</sup>, издается научная литература, публикуются статьи, имеющие прикладной характер, обсуждаются возможности гармонизации законодательства стран СНГ по вопросам публично-частного (государственно-частного) партнерства, адаптации существующих в мире механизмов ПЧП к особенностям наших стран.

Так уж сложилось, что международные организации, специализирующиеся в сфере публично-частного партнерства, обычно проводят все свои исследования по таким макрорегионам, как «Восточная Азия и Тихий Океан», «Европа и Центральная Азия», «Латинская Америка и Карибский Регион», «Средний Восток и Северная Африка», «Южная Африка» и «Африканская Сахара».

Вполне обоснованным, на наш взгляд, является формирование макрорегиона «Восточная Азия и Тихий Океан», а также объединение в одну группу стран Латинской Америки и Карибского региона. Общие корни, похожие подходы к формированию ПЧП, ментальность населения и объединительные процессы, происходящие в странах этих макрорегионов последние три десятилетия, сделали их очень интересным для изучения публично-частного партнерства и одновременно сформировали почву для широких модернизационных процессов в инфраструктуре практически во всех входящих в них стран. В то же время, не совсем понятно, почему страны Африки, где публично-частное партнерство пока еще не нашло широкого распространения, для статистического анализа разделены на три категории («Средний Восток и Северная Африка», «Южная Африка» и «Африканская Сахара»). При этом, страны СНГ в основном входят в макрорегион «Европа и Центральная Азия», который включает в себя довольно сильно различающиеся между собой по уровню экономического развития, традициям и институциональной среде страны.

По мнению автора, подобное исторически сложившееся разделение на макрорегионы, хотя и имеет под собой определенные основания, но по отношению к оценке особенностей реализации проектов публично-частного

---

<sup>2</sup> <http://www.pppi.ru/about/>, <http://pppinrussia.ru/>

партнерства не является совершенным. Вместе с тем, учитывая длительный период проведения исследований по этим макрорегионам международными финансовыми институтами, специализирующимися на вопросах ПЧП, и сформировавшаяся на этой основе институциональная структура, являются существенным основанием для того, чтоб не пересматривать уже привычное разделение стран на группы.

В то же время, никто не мешает нам выделить в отдельный макрорегион группу стран, имеющих общие корни со времен Советского Союза, и начать процесс по гармонизации концептуальных подходов, правового регулирования, формирования механизмов ПЧП и созданию учебных программ, адаптированных к условиям стран, в него входящих. Такое предложение обусловлено наличием у стран СНГ определенных особенностей, которые практически отсутствуют в других, не принадлежащих к СНГ странах, в том числе в тех, которые относятся к макрорегиону «Европа и Центральная Азия».

Какие же это особенности?

Во-первых, исторически сложилось, что практически все страны макрорегиона «СНГ» страдают декларативностью отдельных положений законодательства – наличие в законах положений, которые не выполняются, а в некоторых случаях и в принципе не могут быть выполнены. В основном эти положения касаются поддержки незащищенных слоев населения, компенсации разницы в тарифах за оказание услуг в сферах жизнеобеспечения, предоставления государственной поддержки для стимулирования тех или иных видов деятельности, вопросов социальной защищенности и выполнения публичной властью своих обязательств в этой сфере. То есть, всех тех параметров, соблюдение которых чрезвычайно важно при реализации проектов ПЧП для достижения их окупаемости и для формирования у частного партнера понимания – возможно ли реализовать тот или иной проект даже теоретически. При этом, все выходцы из СНГ (отечественный бизнес или бизнес, имеющий местные корни) прекрасно понимают иллюзорность отдельных положений и во многих случаях легко различают нормы законодательства, являющиеся всего лишь декларациями о намерениях, и те, которые могут быть реализованы при тех или иных обстоятельствах. Если же говорить о зарубежных компаниях, то им нелегко осознать, какие законодательные нормы обязательны для исполнения, а какими публичная власть, как правило, пренебрегает. Как следствие, зарубежный стратегически настроенный бизнес предельно осторожен на

рынках публично-частного партнерства стран СНГ. Подобная ситуация, конечно же, временная и должна измениться, но когда это произойдет, не знает никто.

Во-вторых, практически во всех странах СНГ существует низкий уровень доверия между населением, частным бизнесом и государством. Все эти субъекты пока что не могут почувствовать себя партнерами. Публичная власть пытается доминировать над бизнесом практически по всем вопросам. Такая позиция может быть понятной и приемлемой при решении многих вопросов, связанных с исполнением ее функций, но в случае ПЧП это отношение нужно менять. Привлечение бизнеса в проекты публично-частного партнерства должно осуществляться базируясь на принципиально иной идеологии, предполагающей равные отношения сторон и поиск компромиссов. Ведь риски бизнеса в подобных проектах чрезвычайно высоки, что требует от власти внимательного отношения к приводимым им аргументам. Кроме того, отличительной особенностью ПЧП является то, что иницилируя подобные проекты публичная власть поручает частному бизнесу исполнение тех функций, которые она обязана осуществить самостоятельно, но по объективным или субъективным причинам сделать это не в состоянии. То есть, публично-частное партнерство не может и не должно рассматриваться исключительно как возможность дать бизнесу заработать. Основная цель публичной власти при инициировании подобных проектов – решить жизненно важные для населения страны (территориальной общины) проблемы с привлечением ресурсов частного бизнеса (причем не только финансовых). Фактически, развивая публично-частное партнерство мы меняем парадигму взаимоотношений по оси «власть – бизнес», формируя равноправные и уважительные отношения между ними. Оставляют желать лучшего в странах макрорегиона СНГ и взаимоотношения между частным бизнесом и населением. Уровень доверия населения к частному бизнесу по отношению к развитию систем жизнеобеспечения крайне низок. И это вполне объяснимо. Негативных примеров в этой сфере пока что еще куда больше, нежели позитивных. И виновны в этом и «недобросовестный бизнес», и слабо профессионально подготовленная публичная власть, которая позволила такому бизнесу войти в сферу инфраструктуры. Сломать эту ситуацию быстро невозможно. А значит необходимо создавать и пропагандировать «успешные примеры», а также уделять большое внимание формированию так называемых коммуникативных стратегий для каждого проекта, формируемого в форме ПЧП.

Еще одна общая черта макрорегиона СНГ – это желание бизнеса «найти дырки» в правовом регулировании и использовать их в свою пользу. В отличие от большинства стран макрорегиона «Европа и Центральная Азия», в СНГ бизнес очень быстро находит «лазейки» в существующем законодательстве, а в ряде случаев создает все возможные условия, для того, чтоб они там появились. Поэтому публичная власть должна быть очень внимательна и высоко квалифицирована. В противном случае, ей вряд ли удастся защитить общественные интересы. Для долгосрочных и финансово емких проектов в форме публично-частного партнерства слабо проработанные проекты могут привести к серьезным негативным последствиям не только для нынешнего, но и для будущих поколений.

Практически во всех странах СНГ решение инфраструктурных проблем является одним из основных приоритетов в деятельности публичной власти. Состояние систем жизнеобеспечения и транспортная инфраструктура требует не только серьезных финансовых вложений и привлечения новых технологий и материалов, но также создания новой культуры производства и эксплуатации подобных систем, основанной на идеологии устойчивого развития территорий. Последнее во многих случаях намного сложнее обеспечить, нежели привлечь финансирование в сферу инфраструктуры, что ставит на повестку дня публичной власти принципиально новые задачи – формирование высокой корпоративной культуры, социальной ответственности бизнеса и эффективной системы государственного управления.

Серьезнейшим препятствием для развития публично-частного партнерства в странах СНГ является тарифная политика и отношение к происходящему в этой сфере как публичной власти, так и населения. Низкий уровень жизни значительной части населения в странах СНГ, неудовлетворенность качеством и надежностью предоставляемых услуг (жилищно-коммунальных, транспортных и т.п.) делает вопросы повышения тарифов «взрывоопасными» для публичной власти. Не случайно, тарифы – одна из широко эксплуатируемых тем в политической борьбе. Они всегда «под рукой» у оппозиции. Как следствие, публичная власть очень неохотно идет на повышение тарифов, строительство платных мостов и автомагистралей. Для того, чтобы изменить отношение к тарифной политике, важно проводить разъяснительную работу не только с населением, но и с отдельными представителями публичной власти. В частности, продемонстрировать, что практика перенесения социальных обязательств государства на субъектов хозяйствования, являющаяся неизбежной в

условиях популистской тарифной политики, приводит к разбалансированию экономической системы, что в итоге углубляет существующие проблемы в сфере жизнеобеспечения.

Несмотря на то, что страны СНГ имеют так много общих специфических характеристик, влияющих на формат публично-частного партнерства, различия между ними в сфере ПЧП постоянно усиливается. С каждым годом увеличивается разница между странами в наращивании опыта в сфере ПЧП: если в Российской Федерации и Республике Казахстан число таких проектов стремительно растет и при этом наблюдается повышение сложности и эффективности используемых механизмов, то в ряде других стран этот процесс существенно затормозился. Так, например, в Украине до настоящего времени не появилось ни одного проекта ПЧП, пригодного для подражания. Постепенно расходятся и подходы к нормативно-правовому регулированию ПЧП, и не только в части используемой терминологии, но и относительно применяемых механизмов и договорных форм. Если так пойдет и дальше, то вскоре все мы будем разговаривать на «разных ПЧП языках». Ведь уже и сегодня нам часто сложно установить четкую корреляцию между основными понятиями, которыми оперируют рынки ПЧП в разных странах, начиная с терминологии и заканчивая различным смысловым наполнением договорной природы партнерства, а также институционализации его механизмов. А ведь совсем недавно представители стран СНГ с полуслова понимали друг друга по основным концептуальным вопросам ведения бизнеса.

В сложившихся условиях все сложнее провести сравнительный анализ и сопоставить ситуацию в сфере публично-частного партнерства в различных странах СНГ, а, следовательно, выявить болевые точки и успешные примеры решения проблем, возникающих при привлечении частного бизнеса в инфраструктуру. Чем дальше мы разойдемся в стороны, тем сложнее будет обеспечить гармонизацию подходов и законодательства в сфере ПЧП. Как следствие, ослабеют даже имеющиеся возможности для сотрудничества, законсервируются проблемы, сузятся возможности для бизнеса и публичной власти.

Формирование такой ситуации в значительной степени обусловлено спонтанным развитием ПЧП в странах СНГ, слабым сотрудничеством между странами в этой сфере, отсутствием координации действий. Так уж сложилось, что даже на информационно-просветительском уровне разные страны ориентируются на различный опыт применения ПЧП и,

соответственно, внедряют у себя модели, зарекомендовавшие себя в тех или иных юрисдикциях. Кто-то ориентируется на опыт Франции, кто-то выбрал для себя ориентиром Великобританию, кто-то Канаду, а кто-то и африканские страны. Причина – техническая помощь более развитых в сфере ПЧП стран или специализирующихся на этих вопросах международных организаций, ориентированная на опыт определенных стран.

Вместе с тем, мы могли бы многому научиться друг у друга. Мы лучше понимаем и чувствуем друг друга и для этого есть устойчивая основа. Прежде всего, технологические особенности инфраструктурных систем в странах СНГ очень похожи. Все инфраструктурные объекты строились во времена СССР с использованием единых подходов и технологических решений. Большинство инфраструктурных объектов почти не подвергались серьезной модернизации за последние двадцать лет. У представителей стран СНГ похожая ментальность и совместный исторический опыт ее сформировавший. Основная масса нашего населения получила довольно неплохое высшее образование, предполагающее широкую специализацию и адаптивность к изменяющимся экономическим условиям. Последующие годы «перестроек» лишь повысили жизненную устойчивость наших специалистов и еще более расширили спектр применения их знаний и компетенций. В странах СНГ пока еще сохранилась единая языковая среда. Жизнь воспитала в нас гибкость и развила возможность принятия нетрадиционных решений. У большинства из нас еще сохранился энтузиазм и при этом достаточно высокая стрессоустойчивость. Все эти характеристики чрезвычайно важны для дальнейшего сотрудничества в развитии публично-частного партнерства. Они могут стать надежной основой для развития странового партнерства в сфере ПЧП и формирования нового макрорегиона «СНГ», по крайней мере, для исследовательских целей.

Для того, чтобы активизировать эти процессы, на наш взгляд, следовало бы создать в экспертной среде некий координационный орган с участием тех институций, которые сегодня занимают активную позицию в сфере развития ПЧП в своих странах.

Первоочередными задачами по сближению позиций в сфере ПЧП и гармонизации используемых подходов, на наш взгляд, могли бы стать такие.

- 1) Организация «смешанного» обучения представителей различных стран в сфере ПЧП.

Основа для этого имеется. В частности, в Российской Федерации существует уже несколько высших учебных заведений, готовящих специалистов по публично-частному партнерству. Это и Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, и Университет Министерства иностранных дел Российской Федерации, и Московский государственный университет и Петербургский университет, и другие учебные учреждения. В Республике Казахстан международной ассоциацией ГЧП создана Академия государственно-частного партнерства. Со всеми этими подразделениями активно сотрудничают страновые институты в сфере ПЧП и экспертное сообщество в целом. На сегодня все эти центры компетенции ориентируются в основном на свои страны. Вместе с тем, на их базе вполне можно было бы создать и центры для обучения представителей СНГ. Но в этом случае следует пересмотреть программы обучения, несколько иначе их структурировать, переориентировав их с изучения нормативной базы той или иной страны на обмен идеями, подходами, механизмами. Слушателям таких центров должна быть предоставлена возможность познакомиться с опытом решения возникающих проблем, направлениями исследований по вопросам публично-частного партнерства, результатами реализации проектов в различных инфраструктурных сферах. Такой подход позволил бы серьезно продвинуться в направлении повышения интеллектуального потенциала специалистов по ПЧП, повысить качество реализации проектов, облегчить формирование команд для их реализации.

## 2) Создание международных команд по реализации проектов ПЧП.

Это направление, на наш взгляд, также является чрезвычайно важным для развития макрорегиона «СНГ» в сфере ПЧП. Обмен специалистами между странами, прежде всего, позволит выровнять уровень институциональной готовности стран к реализации проектов на базе ПЧП, обогатить всех участвующих в этой деятельности экспертов новыми подходами, механизмами, решениями. Кроме того, создание международных экспертных команд усилит конкуренцию экспертов в сфере публично-частного партнерства, что неизбежно приведет к повышению уровня их квалификации и усилению ответственности. Ну, и наконец, смешение подходов, культур, механизмов откроет двери для инноваций в сфере ПЧП, обогатив всех участников этого процесса.

## 3) Внедрение сетевого подхода к развитию ПЧП в макрорегионе и обеспечение координации в этой сфере.



Во многих странах СНГ уже существуют тематические профильные журналы в сфере ПЧП, выпускаются научные монографии и методические пособия, действуют мощные информационные порталы, проводятся круглые столы и конференции. Вместе с тем, информация об этих проектах зачастую находится в различных «информационных плоскостях» и лишь иногда, случайно становится доступной тем или иным экспертам. На наш взгляд, было бы неплохо систематизировать всю эту информацию, сделать ее доступной для всего экспертного сообщества ПЧП.

- 4) Инициирование аналитических страновых исследования по единой методологии.

Отсутствие систематизированной аналитики в сфере публично-частного партнерства по странам СНГ обуславливает ограниченные возможности по экспертной оценке ситуации относительно инвестиционного климата в отдельных странах, развитости институциональной среды в сфере ПЧП, наличия «свободных ниш» для инициирования и реализации инфраструктурных проектов. Отсутствие подобных исследований приводит к торможению развития механизмов публично-частного партнерства в странах СНГ и закрепляет уже сформировавшуюся тенденцию «спонтанного» и разнонаправленного развития отдельных стран, все дальше уводит нас от гармонизации подходов и механизмов в сфере ПЧП.

Украина пока еще не в состоянии стать координирующим звеном в этих процессах. Экспертное сообщество по вопросам публично-частного партнерства у нас еще только формируется. Публичные институты по вопросам ПЧП (ГЧП) на муниципальном уровне отсутствуют, на государственном – только зарождаются и еще чрезвычайно институционально слабы. Но мы бы с удовольствием приняли участие в объединительных процессах в этой сфере в случае, если бы подобная инициатива была бы поддержана и реализована экспертными институтами в странах, являющихся «законодателями мод» по вопросам ПЧП на постсоветском пространстве.

