

Государственно-частное партнерство и перспективы его развития в Беларуси

Резюме

Концепция государственно-частного партнерства (ГЧП) получила большую популярность в современном политико-экономическом дискурсе. Однако, несмотря на широкое использование понятия, его четкого определения в мировой практике нет. Тем не менее, различные формы государственно-частного партнерства достаточно успешно реализуются во многих странах, накоплен значительный опыт регулирования ГЧП. Институт ГЧП не получил достаточного развития в Беларуси, хотя в последнее время озвучиваются намерения государства по его активизации. Предполагается, что белорусская модель ГЧП будет во многом заимствована из стран-соседей, в частности, России. Соответственно, в работе приводится мировой опыт, а также опыт России в регулировании и реализации проектов ГЧП, даются рекомендации по применению мировой практики при формировании собственного института ГЧП.

Содержание

1. Введение.....	2
2. Понятие и основные характеристики ГЧП в мировой практике.....	2
2.1. Концепция ГЧП.....	2
2.2. Формы и механизмы реализации ГЧП	3
2.3. ГЧП в странах со средним и низким уровнем дохода	5
3. Государственно-частное партнерство в России.....	6
3.1. Регулирование ГЧП в России	6
3.2. Создание Инвестиционного фонда РФ и Российской венчурной компании.....	8
3.3. Некоторые барьеры развития ГЧП в России	8
4. Перспективы государственно-частного партнерства в Беларуси	9
5. Выводы и рекомендации	10



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ
исследования • прогнозы • мониторинг

ул. Захарова, 50Б, 220088, Минск, Беларусь
тел./факс +375 17 210 0105
веб-сайт: <http://research.by/>, e-mail: research@research.by

© 2010 Исследовательский центр ИПМ

Позиция, представленная в документе, отражает точку зрения авторов, и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют

1. Введение

Несмотря на активное использование понятия государственно-частного партнерства (ГЧП) в современном политико-экономическом дискурсе, на сегодняшний день отсутствует единое и общепризнанное определение ГЧП, что затрудняет операционализацию данного понятия, применение его на практике.

Развитие государственно-частного партнерства во многом связано со сменой философии управления государственными проектами, приходящейся на 1980е гг. В это время появилась концепция «нового государственного управления», охватывающая широкий спектр понятий, применяемая для описания волны реформ госсектора во всем мире. Суть этой концепции состоит в том, что большая рыночная ориентация в госсекторе приведет к большей эффективности правительств, без наличия отрицательных побочных эффектов на другие цели и приоритеты правительства¹. Данная концепция завоевала особую популярность в англосаксонских странах, система госуправления в которых построена на коммерческих началах и направлена на сокращение госрасходов на предоставление общественных услуг².

2. Понятие и основные характеристики ГЧП в мировой практике

2.1. Концепция ГЧП

Рассмотрение понятия ГЧП можно проводить на двух уровнях. Первый подразумевает формирование благоприятного бизнес климата за счет признания государством важной роли частного бизнеса в экономике. Широкое определение ГЧП дано, например, российским экспертом в данной сфере В. Варнавским (ИМЭМО РАН): «Государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом для реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей...»³.

Второй уровень, более узкий, основывается на восприятии государства как партнера по экономическим проектам (бизнесу), передаче частному сектору полномочий по управлению принадлежащими государству активами, выполнению некоторых работ и услуг. Первый, как правило, появляется раньше, второй возникает по мере институционального закрепления механизмов взаимоотношений государства и частного сектора, по мере развития первого. Второй подход и имеется, как правило, ввиду при рассмотрении проблематики ГЧП в развитых странах. Объективно там к ГЧП относят конкретные экономические проекты, прежде всего концессии, приватизацию, управление госимуществом.

В различных странах существуют различные практики регулирования ГЧП. Например, в Германии, Польше, Румынии, Словении, Южной Корее, Литве, Кыргызстане, Молдове приняты специальные законы о ГЧП. Во многих странах, как и в Беларуси, действуют законодательные акты о концессиях, госзакупках, разделе продукции и т.д. Среди стран СНГ ГЧП наиболее развито в России и Казахстане.

Государственно-частное партнерство широко распространено в следующих сферах:

1. Энергетика:

- производство электричества, его передача и доставка;
- передача и доставка природного газа;

2. Телекоммуникации:

- проводная либо мобильная внутренняя связь;
- международная связь;

¹ Larbi, G. A. (1999) *The New Public Management Approach and Crisis States*, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Discussion Paper No. 112.

² Клинова, М. (2008) Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // *Вопросы экономики* №8.

³ Виллисов, М. (2006) Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект// *Власть*, №7.

3. Транспорт:

- взлетно-посадочные полосы в аэропортах;
- железные дороги (включая основные фонды, перевозки грузов, междугородные и местные перевозки пассажиров);
- платные автодороги, мосты, магистрали, туннели;
- портовая инфраструктура, терминалы, каналы;

4. Водоснабжение и канализация:

- добыча питьевой воды и ее доставка;
- канализация и очистка сточных вод.

Традиционно проекты государственно-частного партнерства развивались в инфраструктурных отраслях, в особенности в тех из них, где возможно прямое взимание платы за предоставляемые услуги. В России в последние годы заявляется перспективность развития проектов ГЧП в инновационной сфере, то есть стимулируется переход от сырьевой экономики к инновационной (в том числе за счет средств Инновационного фонда, см. ниже).

Государство рассматривает проекты ГЧП прежде всего как средство преодоления «провалов рынка», ограниченности в финансировании крупных проектов, а также использования опыта частных компаний в управлении проектами, смещения ответственности за исполнение услуг на частного партнера, обеспечения доходности проектов, их экономической эффективности (эта цель важна для обоих участников). Для частного сектора в ГЧП также важен доступ к ресурсам, объектам, которые ранее были не доступны; возможность получить определенную в контракте плату за осуществление проекта на длительном временном промежутке (до 30 и более лет).

Среди основных характеристик ГЧП можно назвать:

- специфичность целей (решение вопросов общественной политики);
- долгие сроки реализации;
- наличие частного финансирования; связывающие обязательства;
- разделение рисков.

2.2. *Формы и механизмы реализации ГЧП*

Мировой опыт реализации проектов ГЧП предлагает следующие основные формы взаимодействия государственного и частного секторов:

- контракты (на управление, на оказание услуг) – административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности (права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство) – (типичная продолжительность менее 5 лет);
- аренда в ее традиционной форме (договора аренды) и в форме лизинга (в специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества) – (типичная продолжительность от 5 до 10 лет);
- концессия (концессионное соглашение), при котором государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции – (типичная продолжительность от 10 до 30 лет);
- совместные предприятия – могут быть либо акционерными обществами, либо совместными предприятиями с долевым участием сторон; возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются, как правило, долей в акционерном капитале, как и риски сторон⁴.

⁴ Совместные предприятия не часто фигурируют в общих классификациях ГЧП, считаются самостоятельной формой.

Наиболее часто при рассмотрении проблематики ГЧП речь идет о концессиях. Можно перечислить следующие основные черты концессий:

- предметом концессии всегда является государственная (муниципальная) собственность, а также монопольные виды деятельности государства либо муниципального образования;
- концессия всегда имеет договорную основу (концессионное соглашение);
- концессия опирается на возвратность предмета соглашения, который предоставляется частному партнеру за плату, определяемую в соглашении.

Можно выделить три наиболее распространенных вида концессий: на уже существующие объекты инфраструктуры; на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов; передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании.

Таблица 1. Основные модели ГЧП и их характеристики

	<i>Механизм реализации</i>	<i>Управление проектом</i>	<i>Инвестиции</i>	<i>Конечная собственность</i>
Строительство, владение, передача (BOT)	проекты "с нуля", концессии ⁵	частное	частные ⁶	частично частная
Строительство, владение, управление, передача (BOOT)				частная
Строительство, владение, управление (BOO)				
Строительство, аренда, владение (BLO)	дивестиции	частное	частные ⁶	частная
Частичная приватизация				
Полная приватизация	концессии	частное	частные ⁶	государственная
Реконструкция, управление, передача (ROT)				
Реконструкция, лизинг/аренда, передача (RL/RT)				
Строительство, реконструкция, управление, передача (BROT)	контракт	частное	государственные	государственная
Контракт на управление				
Лизинг				

Источник: модифицировано из Тоичицкая (2007), World Bank's PPI Database⁷.

Сотрудничество государства и частного сектора при реализации проектов ГЧП осуществляется в разных моделях, в зависимости от полномочий по проведению различных видов работ, инвестиционных обязательств сторон, прав собственности. Среди наиболее популярных следующие.

- BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация/ управление – передача) – модель, часто используемая в концессиях. Частное предприятие (концессионер) создает за свой счет объект инфраструктуры, затем получает право его эксплуатации в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных инвестиций, при этом собственником объекта остается государство. По истечении срока концессии объект передается государству.
- BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача). В отличие от предыдущей модели, здесь частный партнер получает право не только пользования, но и владения объектом в течение оговоренного контрактом срока, после чего передает его государству.
- BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление). В этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не переда-

⁵ В базе данных Всемирного банка (World Bank PPI Project Database) проекты «с нуля» также относятся к концессиям, но выделены в отдельную группу, <http://ppi.worldbank.org>, date accessed: 08.06.2010.

⁶ Например, в России возможно софинансирование.

⁷ Методология <http://ppi.worldbank.org/explore/Report.aspx?mode=1#>.

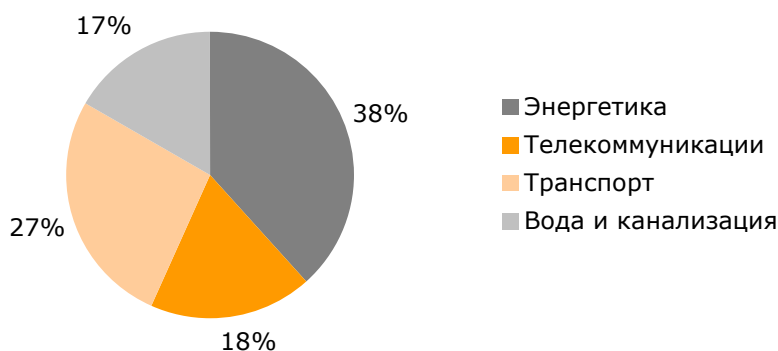
ется публичной власти, а остается в распоряжении инвестора. При этом экономическая деятельность частного собственника может регулироваться государством посредством установления тарифов на услуги, накладывания определенных ограничений на порядок управления инфраструктурным объектом и т.д. (см. обзор в ^{8 9 10 11}).

Основные модели ГЧП с их характеристиками, механизмами реализации, обобщены в таблице 1.

2.3. ГЧП в странах со средним и низким уровнем дохода

База данных Всемирного банка¹² содержит историю становления института ГЧП в странах со средним и низким уровнем дохода. В этих странах общее количество проектов ГЧП с 1990 по 2009 гг. составило 4302. Их распределение по секторам представлено на рис. 1.

Рис.1. Распределение проектов ГЧП по секторам в странах со средним и низким уровнем дохода, 1990–2009 гг.



Источник: World Bank, PPI Project Database (2010).

Наибольшее количество ГЧП проектов в этих странах реализовано в сфере энергетики и транспорта.

По мнению международных экспертов, при внедрении механизма ГЧП в развивающихся странах ключевым фактором успеха для привлечения частного капитала являлось предоставление государственных гарантий в виде политической поддержки, закрепленной законодательством, для снижения рисков участия в проекте. Государственная поддержка и начало финансирования проекта выступает гарантией для частных инвесторов, вступающих в проект, серьезности предпринимаемых правительством действий.

Несмотря на достаточно успешное развитие ЧГП проектов в англо-саксонских странах, развитие ГЧП проектов в Восточной Европе затруднено частыми сменами решений правительств, институциональной нестабильностью, краткосрочной ориентацией политики. Более того, проекты ГЧП сопряжены с определенным давлением на бюджет, сложно предсказать их конечную стоимость, также нет надлежащей конкурентной среды для доступа к проектам, риски между участниками распределены не равномерно, а качество управления проектами также не достаточно высокое¹³. Эти и другие проблемы характерны и для России.

⁸ Дерабина, М. (2008) Государственно-частное партнерство: теория и практика// *Вопросы экономики*, №8.

⁹ Тоцицкая, И. (2007) *Партнерство государственного и частного секторов*, Аналитическая записка по проекту Немецкой экономической группы в Беларуси, <http://research.by/rus/pp/2007/>.

¹⁰ World Bank's PPI database <http://ppi.worldbank.org/explore/Report.aspx?mode=1#>.

¹¹ Резниченко, Н. (2008) Государственно-частное партнерство в здравоохранении в России // *Менеджер здравоохранения*, №6, с.19 – 28.

¹² World Bank PPI Project Database (<http://ppi.worldbank.org>). Date accessed: 08.06.2010.

¹³ Monteiro, R. (2005) *Public-Private Partnerships Some lessons from Portuguese experience*, in Conference presentations: Innovative financing of infrastructure: The role of Public-Private Partnerships, <http://www.eib.org/about/events/conference-in-economics-finance-2005.htm>.

3. Государственно-частное партнерство в России

3.1. Регулирование ГЧП в России

Развитие ГЧП в России связывают с принятием Федерального Закона РФ «О концессионных соглашениях» и Постановления Правительства РФ №694 от 23.11.2005 г. «Об инвестиционном фонде Российской Федерации», а также ряда региональных законодательных актов, например, закона Санкт-Петербурга о государственно-частном партнерстве. Целью создания Инвестиционного фонда РФ как инструмента ГЧП являлась реализация инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение¹⁴. Создание инвестиционного фонда предоставило субъектам РФ возможность реализовывать крупномасштабные долгосрочные инвестиционные проекты, при условии его софинансирования частным сектором.

Согласно принятому в 2005 г. законодательству по концессиям, «по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности»¹⁵.

Среди недостатков принятого концессионного закона экспертами назывались необходимость использования лишь утвержденных типовых концессионных соглашений, что ограничивает возможности инвестора и государственных органов при разработке договора, а также недостаточно гибкая процедура конкурса на участие в проектах. Сама концессионная деятельность несет риски для концессионера, в то же время неустойка за нарушение обязательств государства редакцией закона от 2005 г. не была предусмотрена, введена только в 2008 г.

В России, помимо федерального закона о концессиях, действуют региональные и местные законы более широкого содержания, о государственно-частном партнерстве (в 14 субъектах федерации). Например, в 2006 г. правительство Санкт-Петербурга приняло закон №627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Законодательство Санкт-Петербурга шире трактует понятие ГЧП, не ограничиваясь лишь теми моделями, которые предложены в федеральном законе о концессионных соглашениях. Согласно закону Санкт-Петербурга, ГЧП – «взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных»¹⁶. Таким образом, ГЧП выводится за рамки концессионных соглашений.

Система законодательного регулирования ГЧП в России, тем не менее, не лишена недостатков, которые затрудняют функционирование этого института в России. Например, в декабре 2009 г. на очередной сессии коллегии Счетной палаты РФ отмечалось, что в основных правовых актах по государственно-частному партнерству в России:

- не урегулированы полномочия органов исполнительной власти устанавливать партнерские взаимоотношения с бизнесом;
- нет четкой последовательности административных процедур в ходе подготовки и реализации проектов ГЧП, что создает условия для коррупции;
- сложен порядок выделения ассигнований на инвестиционные проекты, кроме того, недопустимо низкое их кассовое исполнение за счет средств Инвестиционного фонда¹⁷.

¹⁴ Резниченко, Н. (2008). Государственно-частное партнерство в здравоохранении в России // *Менеджер здравоохранения*, №6, с.19 – 28.

¹⁵ Федеральный закон РФ «О концессионных соглашениях» № 115 от 21.07.2005, ст.3.

¹⁶ Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 20.12.2006.

¹⁷ Борушко, Е. (2010). Государственно-частное партнёрство: альянс власти и капитала // *НЭГ*, №28 (1345) от 16.04.2010 г., http://www.neg.by/publication/2010_04_16_12963.html.

В России в последние годы инициируются обсуждения необходимости разработки федерального закона о ГЧП. Тем не менее, пока мнения разделены. С одной стороны, есть сторонники такого закона на федеральном уровне, с другой стороны, есть мнение, что достаточно внедрения в каждом субъекте федерации нормативного акта, который будет учитывать свою специфику государственно-частного партнерства в конкретном регионе. Согласно последнему исследованию Центра развития ГЧП, проведенному по Центральному федеральному округу (ЦФО) России, большинство федеральных экспертов склоняется к тому, что такой закон не нужен, а развивать необходимо региональное законодательство¹⁸. Таблица 2 отражает текущую ситуацию по законодательству о ГЧП в регионах ЦФО.

Таблица 2. Наличие законов о ГЧП в ЦФО

Регион ЦФО	Разработан проект закона, который планируют к введению	Проекта закона нет	Разработан проект закона, но не планируется введение ввиду отсутствия ФЗ о ГЧП
Москва	+		
Ярославская область	+		
Орловская область	+		
Липецкая область	+		
Московская область	+		
Тверская область	+		
Воронежская область	+		
Тамбовская область		+	
Курская область		+	
Калужская область		+	
Брянская область		+	
Владимирская область		+	
Тульская область		+	+
Смоленская область			+
Костромская область			+
Рязанская область			+
Белгородская область			+
Ивановская область			+

Источник: Центр развития ГЧП и Институт современного развития (2010).

Исследование состояния ГЧП в регионах ЦФО, показало, что в большинстве регионов государственно-частное партнерство рассматривается в очень широком смысле, как любое взаимодействие бизнеса и власти, которое может положительно сказаться на социально-экономическом развитии региона (рис. 2).

Рис. 2. Инструменты ГЧП, фактически используемые в регионе ЦФО (на основании существующей практики и мнений региональных представителей)



Источник: Центр развития ГЧП и Институт современного развития (2010).

¹⁸ Центр развития ГЧП и Институт современного развития (2010) Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура».

Регионы зачастую относят к проектам ГЧП проекты любой отрасли, реализация которых может создать дополнительные рабочие места, увеличить налоговые поступления в бюджет, обеспечить положительный эффект для экономики региона. По данным Центра развития ГЧП, в целом ГЧП в регионах рассматривается прежде всего как возможность привлечения инвестиций бизнеса или средств из государственных источников, а не как способ реализации инфраструктурных проектов со смешанным финансированием. Представители лишь некоторых областей (Московской, Ярославской, Тверской) обладают более узким и глубоким пониманием модели ГЧП¹⁹.

3.2. Создание Инвестиционного фонда РФ и Российской венчурной компании

Одним из основных инструментов ГЧП, сложившихся к настоящему времени в российской практике, является Инвестиционный фонд РФ. Он был создан решением правительства РФ в 2005 г. Инвестфонд сформирован из средств федерального бюджета. Постановлением правительства РФ от 01.03.2008 г. №134 установлены правила реализации проектов ГЧП с использованием средств Инвестфонда. Например, инвестиционные проекты должны финансироваться исключительно на условиях софинансирования с частным сектором; реализация проектов должна реализовываться на принципе безубыточности (создаваемая в рамках инвестиционного проекта собственность должна приносить доход собственнику).

Абсолютное большинство проектов с участием Инвестфонда находится в сфере транспортной инфраструктуры, поскольку Инвестиционный фонд призван развивать, прежде всего, инфраструктуру под объекты, которые впоследствии будут генерировать операционную прибыль проектов. Также большинство проектов рассчитаны на среднесрочную перспективу, реализуются согласно среднесрочной социально-экономической стратегии Российской Федерации.

Также важным инструментом развития ГЧП в России стало создание Российской венчурной компании²⁰. ОАО «Российская венчурная компания» было создано в соответствии с распоряжением правительства РФ от 07.06.2006 г. № 838-р и представляет собой государственный фонд венчурных фондов, через который осуществляется государственное стимулирование венчурных инвестиций и финансовая поддержка высокотехнологического сектора в целом. По сути, государство создало источник средств, с помощью которых должны финансироваться высокотехнологичные компании, находящиеся в ранней стадии развития идеи либо продукта, в том числе в инфраструктурных сферах – транспортные системы, энергетика и энергосбережение и т.д.

Российской венчурной компанией уже создано семь закрытых паевых инвестиционных фондов (ПИФов) венчурных инвестиций, в которых фонды сформированы при паритетном участии государственного и частного капиталов. Число проинвестированных Российской венчурной компанией (учрежденными ей инвестиционными фондами) проектов к началу августа 2010 г. достигло 31, совокупный объем инвестированных средств – RUR 5 млрд.

3.3. Некоторые барьеры развития ГЧП в России

В ходе реализации проектов ГЧП государственные и частные участники сталкиваются с рядом проблем как в сфере законодательства, так и в практической реализации проектов. Так, по мнению российских экспертов, важным барьером на пути развития ГЧП является отсутствие четкого распределения рисков между партнерами (государственным и частным сектором). Российское законодательство практически не регулирует распределение рисков, связанных с осуществлением проектного финансирования. Представители Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) называют еще ряд актуальных проблем, которые препятствуют развитию ГЧП в России²¹. Например, для успешной реализации проектов должна быть очевидная заинтересованность всех сторон проекта. В российской практике зачастую государство не понимает преимуществ частного сектора в участии в проектах, а частный сектор заинтересован лишь в доступе к финансированию и протекционизму

¹⁹ Центр развития ГЧП и Институт современного развития (2010) *Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура»*.

²⁰ Официальный сайт <http://www.rusventure.ru/ru/>.

²¹ КРМГ (2007) *Частно-государственное партнерство в России: финансирование проектов в условиях международной конкуренции*.

со стороны государства. Среди проблем ГЧП также называется неготовность банков работать по проектам, поскольку проекты ГЧП предполагают длительные сроки окупаемости и достаточно низкую маржу по операциям, в чем не заинтересованы банки. С другой стороны, участие государства в проектах является для банков важной гарантией надежности финансовых вложений, что в определенной мере компенсирует низкую доходность.

4. Перспективы государственно-частного партнерства в Беларуси

Важным шагом на пути становления института ГЧП в Беларуси стало традиционное послание президента народу и парламенту (озвучено 20 апреля 2010 г.), на котором была озвучена необходимость развивать новые формы взаимодействия бизнеса и государства. Разработка проекта закона «О государственно-частном партнерстве» и реализация на практике принципов государственно-частного партнерства посредством участия государства в создании инфраструктуры и в практической реализации инвестиционных проектов уже внесены в совместный план действий Совета министров и Национального банка Беларуси по достижению параметров прогноза социально-экономического развития, бюджета и Основных направлений денежно-кредитной политики Беларуси на 2010 г.. Более того, недавно НИЭИ Министерство экономики приступило к разработке проекта закона «Об основах государственно-частного партнерства». Следует, однако, отметить, что еще до этих событий Белорусской научно-промышленной ассоциацией (БНПА) был разработан вариант декрета о ГЧП в Беларуси. Соответственно, БНПА и сейчас играет важную роль в становлении института ГЧП в Беларуси.

Как и ожидалось, основной вопрос законодательного оформления ГЧП возник в отношении трактовки самого понятия ГЧП. Заслуженный юрист Беларуси В.Фадеев предлагает следующее определение ГЧП: «государственно частное партнерство – действенный правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в целях создания надлежащих условий для эффективного социального и экономического развития страны». Таким образом, здесь подразумевается не только участие в государства и бизнеса в экономических проектах, но и в разработке прогнозов социально-экономического развития, нормотворчестве, регулировании некоторых экономических вопросов.

По мнению белорусских экспертов, для действенного сотрудничества государственного и частного секторов в стране нужна политическая воля. Все формы государственно-частного партнерства в одном законе сложно учесть. В связи с этим представители бизнес сообщества полагают, что целесообразно, например, обозначить политическую волю государства к развитию института ГЧП в стране через специальный декрет, а далее вносить изменения в различные акты законодательства либо принимать новые акты. Эффективность указанного института будет скорее зависеть не от того, какой акт будет принят, а от того, насколько последовательно будет, прежде всего, государство реализовывать свою политическую волю. И все же разработка специального закона о ГЧП пока ведется.

Некоторые правовые нормы, касающиеся отдельных форм ГЧП, уже имеются в белорусском законодательстве, в частности, в Инвестиционном кодексе (о концессиях), в Гражданском кодексе (договоры подряда, аренды, поставки для государственных нужд и др.). По мнению экспертов, они либо не охватывают весь круг вопросов, либо разобщены. Разрабатываемый проект закона о ГЧП может существенно пополнить и модернизировать действующую нормативную базу в сфере инвестиционной деятельности, конкретизировать разносторонние формы и сферы использования ГЧП. В Минэкономики сообщают, что при разработке проекта закона планируется использовать зарубежный опыт ближайших соседей, и, в частности, России.

Кроме того, предлагается сформировать надлежащую институциональную среду, например, инвестиционный фонд, как в России, объединяющий государственные и частные активы. В обязанность Национального инвестиционного агентства предлагается включить подбор частных инвесторов для реализации проектов ГЧП; бизнес союзам передать часть регулирующих функций и полномочий органов отраслевого и местного управления, в частности, по распределению госзаказа, в перспективе использовать их возможности в качестве саморегулируемых организаций²². Это должно придать конкурентный рыночный характер, независимость проектам ГЧП, сделать их эффективными.

²² Борушко, Е. (2010) Государственно-частное партнёрство: альянс власти и капитала // *НЭГ*, №28 (1345) от 16.04.2010 г., http://www.neg.by/publication/2010_04_16_12963.html.

Несмотря на то, что в Беларуси механизм концессии законодательно закреплен, его применение на практике фактически отсутствует. Была сделана попытка привлечь инвестиции под разработки некоторых месторождений полезных ископаемых (всего 4), включая железные руды, гипс, бетонитовые глины на принципе концессии²³, но она пока осталась безрезультатной²⁴. Более того, в базе данных проектов ГЧП всемирного банка Беларуси также не значится.

5. Выводы и рекомендации

Несмотря на то, что дискуссии о ГЧП ведутся давно, четкого и единого определения этого понятия в мировой практике нет. Большинство из этих проектов находятся в сфере инфраструктуры, и в силу долгих сроков реализации проектов эффект от их реализации оценить пока во многих случаях сложно.

Практика регулирования ГЧП во многих странах также различна. В Беларуси, по всей вероятности, будет использован опыт России в развитии института ГЧП. Следует учесть недостатки, выявленные в ходе становления ГЧП в России и попытаться избежать их в белорусском регулировании.

В Беларуси развитие ГЧП может пойти по нескольким направлениям, например, важным для страны может стать принятие специального декрета о ГЧП, где будет сформулирована готовность государства сотрудничать с бизнесом в ГЧП проектах, а далее внести изменения в существующее регулирование по механизмам ГЧП, либо принять недостающие законы; другим вариантом может быть принятие специального закона о ГЧП, который обеспечит централизацию законодательства о ГЧП, но такой путь также сопряжен с рядом трудностей, например, сложностями объединения всех норм регулирования многогранного института ГЧП в одном законе, а также большим количеством времени, требуемым для разработки и принятия закона, что затянет воплощение проектов ГЧП на годы.

Для Беларуси было бы также целесообразным:

- сосредоточиться на более узком, экономическом понимании ГЧП, его конкретных формулировках;
- используя международный опыт и трудности, с которыми сталкиваются государственный и частный сектора при реализации проектов ГЧП в других странах, четко урегулировать полномочия, форму взаимоотношений частного и государственного секторов при реализации проектов ГЧП, четкое разделение рисков между участниками, предоставление правовых гарантий по возврату вложенных средств;
- определить координирующий орган – организацию, которая будет информировать потенциальных участников проекта об особенностях их реализации, международном опыте реализации ГЧП, предоставлять информацию о потенциальных проектах, предоставлять образовательные услуги широкому кругу заинтересованных сторон по проблематике ГЧП, участвовать в конкурсах по отбору участников;
- государству проявить готовность финансово участвовать в проектах ГЧП, поскольку частный сектор не обладает достаточным капиталом для крупных инфраструктурных проектов (как показывает мировая практика, финансовое участие государства в крупных инвестиционных проектах ГЧП не ниже 40–60%)²⁵, более того, возможно предусмотреть деление долей участия в проекте между несколькими участниками из частного сектора;
- предусмотреть механизмы предоставления государственных гарантий по привлекаемому финансированию, возможности предоставления льгот частным инвесторам, такие, например, как субсидирование процентных ставок по кредитам и т.д.

*Анастасия Гламбоцкая
Минск, июль 2010*

²³ Указ президента от 28.01.2008 № 44 «Об утверждении перечня объектов, предлагаемых для передачи в концессию».

²⁴ Герасименко, А. (2010) ГЧП нужна политическая воля // *НЭГ*, №35 (1352) от 11.05.2010, http://www.neg.by/publication/2010_05_11_13091.html.

²⁵ Дерабина, М. (2008) Государственно-частное партнерство: теория и практика // *Вопросы экономики*, №8.