

УДК 338(4/9)

Ю.В. Иванова

аспирант
Институт экономики НАН Беларуси,
доцент УО ФПБ «Международный университет "МИТСО"», г. Минск

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Статья посвящена анализу развития государственно-частного партнерства в зарубежных странах и Республике Беларусь.

В статье рассматриваются понятие государственно-частного партнерства и его роль в современной экономике; опыт использования государственно-частного партнерства в зарубежных странах на примере ряда государств Европейского Союза, США, стран СНГ, прежде всего в контексте изучения опыта и инструментов реализации партнерских отношений государства и частного сектора; вопросы, связанные с развитием государственно-частного партнерства в Республике Беларусь: потенциал, имеющийся в стране, проблемы и задачи, которые необходимо решать.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, законодательство, зарубежный опыт, институты государственно-частного партнерства, концессии, партнерство государства и бизнеса, особенности государственно-частного партнерства в Республике Беларусь.*

I. Вступление

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) является эффективным инструментом объединения усилий государства и частного сектора для решения проблем экономики.

Анализ публикаций по теме исследования [1; 2; 4; 5; 15] позволяет сделать вывод, что в настоящее время отсутствует единое понимание значения термина “государственно-частное партнерство”.

Государственно-частное партнерство [4] можно определить как объединение средств, усилий государства и частных компаний на взаимовыгодной основе в средне- и долгосрочном периоде. Это предполагает две основные формы взаимодействия: передачу в частное (доверительное) управление государственного имущества с распределением доходов; совместное инвестирование средств в осуществление проектов с договорным распределением получаемых доходов.

При объединении усилий государства и частного сектора в рамках ГЧП каждая из сторон реализует свои интересы. Для государства использование механизмов ГЧП необходимо для преодоления ограниченности бюджетных ресурсов в финансировании крупных инвестиционных проектов, а также для использования передового опыта частных компаний в управлении проектами, смещения ответственности за исполнение услуг на частного партнера, обеспечения доходности проектов, их экономической

эффективности. Для частного сектора в ГЧП важен доступ к ресурсам, объектам, которые ранее были в государственной собственности, возможность получить гарантированный источник долгосрочного дохода.

II. Постановка задачи

Цель статьи – рассмотреть зарубежный опыт формирования и развития партнерских взаимоотношений между государством и частным сектором, определить проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в Республике Беларусь.

III. Результаты

Возрастающий интерес к проектам ГЧП характерен для большинства стран мира. Сферы применения ГЧП в зарубежных странах разнообразны. Партнерство государства и частного сектора активно осуществляются в различных отраслях экономики: образование, медицина, транспорт, финансовый сектор, недвижимость, жилищно-коммунальное хозяйство природоохранная деятельность, развитие инфраструктуры туризма, муниципальные услуги, телекоммуникации, транспорт.

Как отмечает Г. Каликова [2], все страны, использующие ГЧП, можно разделить на три группы: в первую группу входят страны, создавшие политическую и правовую среду, необходимую для реализации проектов ГЧП, но пока не имеющие устойчивую и упорядоченную практику ведения проектов (например, Китай, Россия, Венгрия, Словакия, и др.); вторая группа объединяет страны, создавшие, помимо благоприятной по-

литической и правовой среды, систему государственного управления проектами ГЧП, установившие стандартные и единообразные процессы и процедуры, нарабатывшие и постоянно наращивающие практику в области ГЧП (например, Япония, Германия, Испания, Италия, Португалия, Франция, и др.); и третья группа состоит из стран, имеющих солидный портфель успешных завершенных и осуществляемых ГЧП проектов, широкий доступ к финансированию проектов и хорошо обученных специалистов в области ГЧП (например, Великобритания и Австралия).

Мировыми лидерами в области государственно-частного партнерства признаны Великобритания и США, Франция и Германия.

В Великобритании концепция государственно-частного партнерства реализуется на практике преимущественно в форме "Частной финансовой инициативы" (далее – ЧФИ). Она возникла в результате многолетнего поиска британским правительством путей улучшения качества предоставления государственных услуг при снижении бюджетных расходов страны на эти цели. Частная финансовая инициатива была запущена Правительством Великобритании в 1992 г. Суть такого партнерства состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, т.е. когда фактически частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств. В рамках типичного контракта ЧФИ подрядчики финансируют все расходы по строительству из своих средств. Государственные органы производят расчёты с подрядчиками только после завершения строительства объектов инфраструктуры и полного их оснащения. Доход подрядчиков составляет 10–14% от затраченной суммы. В их обязанности входит также поддержание построенных сооружений в рабочем состоянии в течение всего времени их эксплуатации (обычно 25 лет) [13]. Таким образом, государство получило возможность обеспечивать строительство большого количества объектов (госпитали, школы, тюрьмы и др.), не увеличивая налоги. В рамках Британской модели ГЧП в период с 1992 г. по настоящее время реализовано более 700 проектов с общим объемом капитальных вложений более 50 млн фунтов стерлингов. На ЧФИ отводится 10–15% всех капиталовложений в государственные услуги. Реализация таких проектов, по данным Британского правительства, позволяет экономить 17% для бюджета страны [12].

В США, например, государственно-частное партнерство используется вот уже около 200 лет. Во многом последствия Ве-

ликой депрессии в сфере инфраструктуры были преодолены благодаря подобному взаимодействию государства с частным сектором [15]. Сейчас на территории страны успешно действуют тысячи примеров ГЧП между федеральными, муниципальными органами власти и деловым сообществом. Национальный совет по государственно-частному партнерству выполняет функции выработки общей стратегии и координации в сфере ГЧП [12]. Наиболее распространенными сферами сотрудничества являются модернизация инфраструктуры, развитие транспортной системы, экономичное использование водных ресурсов, утилизация бытовых отходов и т.д. Сегодня, по данным Национального совета государственно-частного партнерства, из 65 среднестатистических муниципальных сервисных служб 23 функционируют в формате ГЧП (более 30%). Его участие в подобных проектах позволяет местным властям экономить от 20 до 50% бюджетных средств [10].

Во Франции для создания правовой основы взаимоотношений государства и частного сектора Постановлением Правительства № 2004-559 от 17 июня 2004 г. во французскую юридическую и коммерческую практику был введен Контракт государственно-частного партнерства (ГЧП). Контракт партнерства стал новым инструментом и формой государственного заказа и подряда, позволив при этом продолжить модернизацию системы государственной экономики, предусмотренную Планом генеральной реформы государственной политики. Основная задача Контракта партнерства заключается в развитии частной инициативы и системы внебюджетного финансирования для получения доступа к новому оборудованию или услугам, призванным содействовать государственным службам в выполнении их функций. Наибольшее распространение указанная форма партнерства получила в сфере здравоохранения. В настоящее время в стадии подготовки и реализации находится порядка семи контрактов на национальном и 20 на региональном уровне [7].

М. Матявина [5] основными формами применения ГЧП в Германии называет сферу информационно-коммуникационных технологий, коммунальное хозяйство и социальную сферу. В настоящее время в Германии привлекается 2–4% публичных инвестиций в форме ГЧП. Для усиления институциональной системы в 2002 г. при Министерстве Финансов был создан "Центр компетенции" по ГЧП [12].

В мировой практике интересен и опыт взаимодействия государства и частного сектора в СНГ.

В качестве механизма ГЧП в Казахстане реализуется и законодательно оформлена

лишь форма концессии. Для поддержки в реализации государственной политики по ГЧП в Казахстане в августе 2008 г. по постановлению правительства был создан АО “Казахстанский центр государственно-частного партнерства”. Центр ГЧП создан при Министерстве экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, что позволяет обеспечить интересы государства в части оптимального распределения рисков (политических, валютных, инфляционных и т.д.) при использовании государственной собственности. Основными задачами Центра ГЧП являются: обеспечение высокого качества оценки и экономической экспертизы концессионных и бюджетных инвестиционных проектов; разработка рекомендаций для уполномоченного органа заинтересованных государственных органов по совершенствованию институциональной системы в области ГЧП [9].

В Республике Молдова в 2008 г. был принят Закон “О частно-государственном партнерстве”. В развитие этого документа Правительства Республики Молдова был подготовлен проект постановления о создании Национального совета по ГЧП. Главные цели его деятельности – координация усилий по эффективной организации и реализации проектов, оценка государственной политики в сфере ГЧП, выработка приоритетных направлений, содействие формированию благоприятного инвестиционного климата и т. д. [6]. Также продвижением ГЧП занимаются следующие органы: Министерство экономики и торговли, Агентство публичной собственности, Министерство финансов, соответствующие министерства и агентства, местные публичные органы управления [12].

В Киргизстане принят Закон “О государственно-частном партнерстве”. В Киргизстане первые упоминания о ГЧП появились в Стратегии развития страны на 2008–2011 гг. весной 2009 г. Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ) представило правительству проект закона о ГЧП, отвечающий международно-признанным стандартам и практикам [2].

Государственно-частное партнерство (ГЧП) регулируется на Украине принятым в июле 2010 г. Законом “О государственно-частном партнерстве”, кроме того, приняты и действуют Законы “О концессиях”, “О концессиях на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог” и др. [8].

В отличие от большинства стран Европы и СНГ, где государственно-частное партнерство уже существует, в Республике Беларусь такое партнерство еще находится на стадии становления. Поэтому одной из первоочередных задач, стоящих перед правительством Республики Беларусь, является создание и внедрение эффективных ме-

ханизмов государственно-частного партнерства.

В настоящее время Беларусь находится в поиске эффективных форм взаимодействия государства и частного сектора. В стране для развития бизнеса создаются условия путем совершенствования национального законодательства. В частности, в настоящее время реализуется Директива Президента Республики Беларусь “О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь” от 31 декабря 2010 г. № 4. К приоритетным направлениям социально-экономического развития страны относится привлечение прямых иностранных инвестиций и развитие государственно-частного партнерства. Такие нормативные правовые акты и решения, как постановление Совета Министров “Об утверждении программы деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011–2015 годы” от 18 февраля 2011 г. № 216, постановление Совета Министров “О государственной программе инновационного развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы” от 26 мая 2011 г. № 669, постановление Совета Министров и Национального банка Республики Беларусь “Об утверждении стратегии привлечения прямых иностранных инвестиций в Республику Беларусь на период до 2015 года” от 18 января 2012 г. № 51/2 и другие акты подтверждают необходимость развития государственно-частного партнерства [16, с. 5].

Для создания наиболее благоприятных и прозрачных условий взаимодействия государства и частного сектора в 2010 г. сотрудниками Научно-исследовательского экономического института по поручению Министерства экономики во исполнение постановления Правительства была осуществлена разработка проекта Закона “О государственно-частном партнерстве”. При разработке проекта Закона использован опыт правового регулирования ГЧП в зарубежных странах, в частности оригиналы законов Латвии, Молдовы, Украины, Польши, Киргизстана, Модельный региональный закон России, региональные Законы субъектов Российской Федерации, научные труды и публикации ученых, согласования органов государственного управления и общественных объединений предпринимателей [1, с. 85].

Проект закона о ГЧП, разработанный Минэкономики, был направлен на экспертизу в ЕЭК ООН. Эксперты ЕЭК ООН провели оценку готовности Беларуси к внедрению механизмов ГЧП. Эксперты отметили, что Республика Беларусь, нуждается в привлечении инвестиций в инфраструктуру для усиления своих конкурентных преимуществ, вместе с тем выявлен ряд недоработок, которые препятствуют развитию ГЧП в стране. ЕЭК ООН рекомендует Беларуси создать

агентство и ассоциацию по внедрению и развитию механизмов ГЧП. Кроме того, предлагается сформировать инфраструктурную ассоциацию с участием представителей государственных и частных органов, в т.ч. представителей профсоюзов и местных органов власти, а также межминистерский совет по вопросам развития ГЧП, развивать систему обучения и подготовки специалистов [3].

Следует отметить, что действующее законодательство Республики Беларусь в настоящее время уже прописывает некоторые формы государственно-частного партнерства. Так, концессии рассматриваются в Инвестиционном кодексе, в Гражданском – договоры подряда, аренды, поставки для государственных нужд, доверительное управление и др. Однако ни одна из форм ГЧП не прописана в действующем законодательстве в том объеме, чтобы открыть возможность ее широкого применения в практике хозяйственных отношений с участием как государства, так и частного сектора.

Как показывает мировой опыт, концессии являются эффективным способом организации партнерства государственного и частного секторов в целях привлечения частных инвестиций в государственный сектор экономики.

Необходимо отметить, что действующее концессионное законодательство и сама институциональная система имеют ряд недостатков, что негативно сказывается на реализации проектов ГЧП. По мнению Е.П. Борушко [1], наиболее существенными из них являются: отсутствие или недостаточно прописанный порядок участия в проектах ГЧП многочисленных государственных и частных партнеров; отсутствие возможности замены концессионера при несоблюдении им обязательств по соглашению; слабая коммерческая привлекательность объектов концессии; ограниченность инструментов государственной поддержки концессионеров и др.

В связи с тем, что действующие нормы не позволяют комплексно регулировать отношения в области концессий и не создают условий для привлечения инвесторов, которые готовы работать в рамках концессионных договоров, возникла необходимость подготовки проекта Закона Республики Беларусь “О концессиях” [11]. С целью подготовки проекта Закона приказом Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь была создана рабочая группа, в которую вошли представители органов государственного управления.

Предполагается, что принятие Закона Республики Беларусь “О концессиях” позволит дополнительно привлечь инвестиции в страну, а также обеспечить интересы государства, и не потребует дополнитель-

ных расходов средств республиканского и местных бюджетов.

На наш взгляд, можно определить основные проблемы, препятствующие развитию государственно-частного партнерства в Республике Беларусь: 1) отсутствие концепции и стратегии государственно-частного партнерства; 2) отсутствие нормативно-правовой базы по регулированию ГЧП; 3) отсутствие соответствующей институциональной среды; 4) отсутствие действенного механизма концессий; 5) невысокий уровень доверия к государственной власти со стороны частного сектора; 6) отсутствие высококвалифицированных кадров.

Таким образом, в Беларуси необходимо адаптировать зарубежный опыт, следует учесть все недостатки и попытаться избежать их. Кроме того, должна быть сформирована надлежащая институциональная среда; организована подготовка квалифицированных управленческих кадров для работы в проектах государственно-частного партнерства и сферы управления государственной собственностью; подготовлена соответствующая нормативная база; разработаны механизмы предоставления льгот и гарантий со стороны государства. Партнерство бизнеса и государства может стать важным инструментом развития экономики страны и повышения качества жизни населения.

IV. Выводы

1. Государственно-частное партнерство широко используется в ряде государств Европейского Союза, США, странах СНГ. Конструктивное взаимодействие государства и частного сектора обеспечивает условия для реализации предпринимательских инициатив, сохраняя контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики.

2. Для Республики Беларусь внедрение эффективных механизмов государственно-частного партнерства является одним из приоритетных направлений развития. Однако в Беларуси существует ряд проблем в этой сфере, которые отрицательно влияют на становление ГЧП в Беларуси.

Список использованной литературы

1. Борушко Е.П. Проблемы становления государственно-частного партнерства в Беларуси и пути их решения / Е.П. Борушко // Белорусский экономический журнал. – 2011. – № 2 (53). – С. 79–89.
2. Каликова Г. Государственно-частное партнерство: новые возможности для Кыргызстана [Электронный ресурс] / Г. Каликова, А. Рахмидинова. – 2011. – Режим доступа: http://www.atamekenkg.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6111:2010-07-26-07-34-38. – Дата доступа: 26.09.2012.

3. Лебедев В. Партнерство со всеми удобствами [Электронный ресурс] / В. Лебедев // Экономическая газета. – 2012. – № 51 (1570). – Режим доступа: http://neg.by/publication/2012_07_13_16205.html. – Дата доступа: 18.11.2012.
4. Лученок А.И. Жить дружно или эффективно взаимодействовать [Электронный ресурс] / А.И. Лученок // Экономическая газета. – 2011. – № 78 (1496). – Режим доступа: http://neg.by/publication/2011_10_11_15224.html. – Дата доступа: 11.11.2012.
5. Матявина М.В. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и возможности его использования в России : дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.14 / М.В. Матявина. – М., 2008. – 184 с.
6. О государственно-частном партнерстве в Молдавии // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP_in_Moldavia.doc. – Дата доступа: 15.11.2012.
7. О государственно-частном партнерстве во Франции // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/France_PPP.pdf. – Дата доступа: 15.11.2012.
8. О государственно-частном партнерстве на Украине // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP_in_Ukraine.pdf. – Дата доступа: 15.11.2012.
9. О развитии государственно-частного партнерства в Казахстане // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP_in_Kazakhstan.pdf. – Дата доступа: 15.11.2012.
10. Об опыте государственно-частного партнерства в США // Государственно-частное партнерство в России. [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_USA.pdf. – Дата доступа: 15.11.2012.
11. Обоснование необходимости принятия Закона Республики Беларусь “О концессиях” // Государственный комитет по имуществу [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gki.gov.by/projects/>. – Дата доступа: 26.02.2012.
12. Обоснование необходимости принятия Концепции проекта Закона Республики Беларусь “О проектах государственно-частного партнерства в Республике Беларусь” // Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.economy.gov.by/nfiles/001708_595913_Obosn.doc. – Дата доступа: 26.02.2012.
13. Опыт ГЧП в Великобритании // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/GB_PPP.pdf. – Дата доступа: 15.11.2012.
14. Опыт реализации проектов в Германии // Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_in_Germany.pdf. – Дата доступа: 15.11.2012.
15. Хаирова С.М. Проблемы формирования государственно-частного партнерства в России [Электронный ресурс] / С.М. Хаирова, Е.С. Стадникова // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 3 (31). – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2719>. – Дата доступа: 12.11.2012.
16. Червяков А.В. Создание условий для развития государственно-частного партнерства в Республике Беларусь в контексте оценки зарубежных экспертов / А.В. Червяков, Д.С. Березовский // Экономический бюллетень. – 2012. – № 6 (180). – С. 4–8.

Статья поступила в редакцию 28.11.2012.

Іванова Ю.В. Державно-приватне партнерство: досвід зарубіжних країн та перспективи для республіки Білорусь

Стаття присвячена аналізу розвитку державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах та Республіці Білорусь.

У статті розглянуто поняття державно-приватного партнерства та його роль у сучасній економіці; досвід використання державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах на прикладі деяких держав Європейського Союзу, США, країн СНД, перш за все у контексті вивчення досвіду та інструментів реалізації партнерських відносин держави та приватного сектора; питання, пов'язані з розвитком державно-приватного партнерства в Республіці Білорусь: потенціал, що наявний у країні, проблеми й завдання, що потребують вирішення.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, законодавство, зарубіжний досвід, інститути державно-приватного партнерства, концесії, партнерство держави та бізнесу, особливості державно-приватного партнерства в Республіці Білорусь.

Ivanova J. State-private partnership: experience of foreign countries and prospect for republic of Belarus

Article is devoted to the analysis of development of state-private partnership in foreign countries and in Republic of Belarus.

In article we consider the concept of state-private partnership and its role of modern economy ; experience of use of GChP in foreign countries, on an example of a number of the states of the European Union, the USA, CIS countries, first of all in a context of studying of experience and instruments of realization of partnership of the state and a private sector; the questions connected with development of state-private partnership in Republic of Belarus: the potential which is available in the country, problems and tasks which are necessary to settle.

Key words: *state-private partnership, the legislation, foreign experience, GChP institutes, concessions, partnership of the state and business, feature of state-private partnership in Republic of Belarus.*