

АЛЬЯНС ГОСУДАРСТВА, БИЗНЕСА И НАУКИ – ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Е. С. Зарожная

Частный бизнес и государство все активнее начинают вступать в сотрудничество в поисках новых путей решения задач общества на условиях партнерства. Вместе с тем, развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) на основе создания эффективных институтов взаимодействия бизнеса и государства пока не используется в качестве инновационного инструмента, способного повлиять на экономический рост и качество жизни белорусов.

Государственно-частное партнерство позволяет решать многие стоящие перед государством экономические проблемы, в первую очередь поиска альтернативных бюджетным источникам инвестиционных ресурсов и повышения эффективности управления. Мировой опыт накопил ряд технологий ГЧП, позволяющих соединить интересы бизнеса, власти и науки. Он свидетельствует о многообразии организационных структур поддержки и развития этих отношений, многообразии юридических форм, экономических механизмов стимулирования. За рубежом механизмы ГЧП используются в разных сферах: жилищно-коммунальный комплекс, энергетика, транспортная инфраструктура, бизнес-инфраструктура, инновационная сфера, образование, здравоохранение, социально-благотворительная сфера (гуманитарная) и др. В настоящее время сфера партнерских отношений распространяется на решение задач развития предпринимательства, активизации инновационной деятельности, организации кластеров товаропроизводителей [19, с. 4].

Государственно-частное партнерство является эффективным механизмом повышения конкурентоспособности национальной экономики, путем привлечения значительных инвестиций для модернизации имеющихся и создания новых производственных мощностей, освоение современных технологий управления.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА, БИЗНЕСА И НАУКИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Государственно-частное партнерство не является новым экономическим механизмом. Прообразы концессионных схем появились еще в Древнем Риме и Греции и получили широкое распространение в Средние века. Первый в истории проект государственно-частного партнерства был санкционирован королем Генрихом II. Благодаря этому монаршему повелению, инженер Адам де Крапон в долине Кроу города Салон-де-Прованс в 1554 г. смог построить канал, который до сих пор носит его имя. Вряд ли Генрих II мог предположить, что столь смелое по тем временам начинание приобретет в последующих веках огромный размах.

Термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП) появился в США и первоначально относился к совместному государственному и частному финансированию образовательных программ, позднее в 50-х годах к финансированию объектов общественного пользования, а в 60-х годах стал использоваться гораздо чаще, обозначая совместные государственно-частные предприятия, занятые модернизацией и перестройкой городов. Дальнейшее фундаментальное развитие теории государственно-частного партнерства получила в середине XX века, однако активное претворение ее в практической деятельности пришлось на 80-е годы прошлого века. С этого момента механизм ГЧП используется все в большем количестве стран [11].

Активное становление идеологии партнерства бизнеса и государства, законодательства и собственно проектов в этой сфере началось еще с первой половины 90-х годов XX века, к концу которого в мире уже насчитывалось более 3 тысяч официально зарегистрированных действующих проектов государственно-частного партнерства. Указанная ситуация сложилась в силу того, что конструктивное взаимодействие бизнеса и структур государственной власти является неотъемлемым условием нормального функционирования рыночной экономики.

Теоретические основы ГЧП разработаны в трудах таких зарубежных (в том числе из стран СНГ) авторов, как Н. Купер, К. Клиффтон, Дж. Гамильтон, А. Смит, Джиэнг Фенг, Р. Абади, А. Говкрофт, В. Г. Варнавский, Л. С. Плакиткина, С. О. Бочков, В. Н. Носкова, Б. П. Симонов, Г. П. Курапов, Д. Занога, М. А. Дерябина, О. Апатенко и др. В Республике Беларусь вопросы методологии отношений государственно-частного партнерства исследуют И. В. Новикова, П. Г. Никитенко, С. В. Ланевский, В. М. Красовский, правовые аспекты партнерских отношений – О. Темницкая и др. [19, с. 4].

Рассмотрение непосредственно 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 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» [5]. **Второй** уровень, более узкий, основывается на восприятии государства как партнера в бизнес – проектах, что подразумевает передачу частному сектору полномочий по управлению принадлежащими государству активами, а также выполнение некоторых работ и услуг. Первый уровень, как правило, формируется раньше, второй возникает по мере институционального закрепления механизмов взаимоотношений государства и частного сектора. Второй подход, как правило, имеется в виду при рассмотрении проблематики ГЧП в развитых странах [6, с. 42].

В зарубежной практике классификацию моделей ГЧП проводят в соответствии с принятой формой взаимодействия государства и бизнеса (таблица 1). Так, в «Зеленой книге о государственно-частных партнерствах и местном законодательстве о государственных контрактах и концессиях» модели ГЧП подразделяются на:

- контрактная модель ГЧП;
- институциональная модель ГЧП.

В рамках **ГЧП контрактного характера отношения регулируются контрактами**. Такая модель партнерства имеет следующие разновидности:

1) частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative) (PFI) (Великобритания) или «Эксплуатационная модель» (Betreibermodell) (Германия). В модели частной финансовой инициативы частные консорциумы обеспечивают финансирование проектирования и строительства объектов инфраструктуры для государственного сектора, а также их последующее содержание (эксплуатационные расходы, текущий ремонт, оплата труда обслуживающего персонала). При этом государственные органы являются прямыми пользователями объектов инфраструктуры. По завершении строительства государство начинает выплачивать частному консорциуму стоимость строительства и содержания объекта, включая начисленный процент. Средний срок контракта – 30 лет. «Эксплуатационная модель» представляет собой модель организационной и финансовой структуры, при которой проектирование, строительство общественного объекта и производство на нем передается частному партнеру. Все услуги пользователю объектом частный партнер оказыва-

ет от имени и за счет государства (муниципалитета). Все правовые отношения возникают только между государством (муниципалитетом) и пользователем. При этом функционирование отдельной «эксплуатационной модели» регламентируется договором;

2) модель «уступки» («Concessivemodel»). Частный партнер предоставляет общественную услугу, осуществляет строительство вместо, но под контролем государственного партнера. При недостатке платежей пользователей используются субсидии государства.

В рамках ГЧП **институционального характера создается самостоятельный объект под проект.** Такая модель имеет разновидности:

- совместное предприятие (англ. JointVenture, нем. Kooperationsmodell);
- специальная компания (SpecialPurposeVehicle – SPV).

По данным GoingGlobalTheworldof publicprivatepartnerships, мировыми лидерами по развитию указанных партнерств считаются США, Великобритания, Австралия, Германия.

В США самые первые форматы партнерств возникли более двухсот лет назад в период становления американской государственности. В настоящее время при министерстве торговли учрежден центр по управлению целевыми государственно-корпоративными программами в виде администрации по технологиям, призванной координировать и контролировать разработку и внедрение инноваций. Корпорациям и предприятиям, участвующим в инновационных программах, предоставляется широкий круг поощрительных мер.

Одной из важных сторон механизма ГЧП в США является заключение контрактов между органами власти и корпорациями в рамках реализации национальных проектов и программ социально-экономического развития. Инициатива исходит от органов государственной власти США и частных компаний. По этим контрактам частные фирмы могут получить кредиты на льготных условиях со сроком выплаты до 25 лет, в случае если они выполняют общественные работы. Такие кредиты могут покрывать до 65 % инвестиций в основной капитал, что стимулирует процессы структуризации и модернизации их хозяйственной деятельности.

Основными типами ГЧП в США являются:

- 1) «проектирование-строительство»;
- 2) контракты на управление;
- 3) концессии;
- 4) сдача муниципальных предприятий в аренду и пр. [17].

Характеристика форм ГЧП в зарубежной практике

Параметр модели ГЧП	Контрактная модель ГЧП	Институциональная модель ГЧП
Вид модели	Частная финансовая инициатива (PFI, Великобритания), «Эксплуатационная модель» – Германия)	«Совместный объект»
Характеристика	Частный партнер выполняет и управляет объектом в интересах гос. партнера. Платежи частный партнер получает регулярно только от государства	Объект находится в совместном ведении гос. и частного партнеров
Примеры	«Строительство-управление передаче» (BOT), «Проектирование-строительство-управление» (DBO)	Эндаумент-фонды, рекомендации по управлению которым выдаются доном
Возможная правовая форма в России	Договор простого товарищества Концессионное соглашение Договор подряда и другие виды договоров	Государственный контракт, концессия, создание внутрифирменного объекта («in-house» entity) «Строительство-владение-управление» (ВОО), «Строительство-владение-управление-передача» (ВООТ)
	Хозяйственные товарищества и общества с преобладающей долей государственного капитала Управляющая компания	Хозяйственные товарищества и общества с преобладающей долей частного капитала

Сегодня, по данным Национального института государственно-частного партнерства, из 65 среднестатистических муниципальных сервисных служб – 23 функционируют в формате ГЧП (более 30 %.) На практике, взаимодействие между заинтересованными сторонами регламентируется федеральными и местными законодательными актами, которые утверждаются Конгрессом (если речь идет об общенациональных программах), либо местным законодательным собранием. Классическим примером ГЧП является пакет антикризисных стимулов (Recovery and Reinvestment Act), принятый в 2009 г. по инициативе президента США Б. Обамы, объемом 787 млрд долл., в реализацию которого вовлечено почти три десятка федеральных ведомств.

Интерес представляет **памятка** для американских государственных чиновников, занимающихся вопросами ГЧП:

- ГЧП должно быть настоящим партнерством между властью и бизнесом, которые вместе пожинают плоды успешной работы, но одновременно должны вместе делить и неудачи;
- для создания ГЧП у бизнеса должны быть настоящие рыночные стимулы иначе он не станет участвовать в нем;
- госсектор должен использовать свои ресурсы разумно и эффективно, концентрируя свои усилия на проектах, которые действительно гарантируют успех в будущем;
- государство должно минимизировать для частного бизнеса бюрократические издержки, связанные с осуществлением проекта. Сложность подобных процедур может привести к краху ГЧП;
- «Земля – это король!» Этот принцип гарантирует государству возможность контролировать процесс осуществления проекта [16, с. 36].

Схема распределения финансовых средств выглядит следующим образом. После санкции Конгресса Минфин США направляет денежные транши на счет каждого участвующего в программе федерального ведомства. Затем эти средства, по итогам рассмотрения соответствующих заявок, выделяются напрямую в виде грантов и кредитов научно-исследовательским центрам, бизнесу, НПО, а также местным властям. По данным Минфина США, тройку получателей наибольшего объема средств составили Минздрав (94 млрд долл.), Минобразования (65 млрд долл.) и Минтруда (62 млрд долл.). Такое распределение мест не случайно. Развитие «человеческого капитала» – одно из приоритетов нынешней администрации. Кроме того, по линии этих ведомств осуществляется ряд программ международной помощи в контексте обязательств США по достижению «Целей развития тысячелетия». С 2001 года в рамках разработанной программы Глобального альянса в интересах развития (Global Development Aliances) было создано 1700

партнерств, что позволило дополнительно мобилизовать на цели развития по линии частного сектора более 9 млрд долл., в то время как объем государственных инвестиций составлял около 1 млрд долл. [2].

Первый опыт ГЧП в **Великобритании** был получен в 1981 году в связи с перестройкой лондонских доков на основе новой дерегулированной рыночно ориентированной политики планирования. В 1992 году с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества была основана «Частная финансовая инициатива» (PFI). Суть ее – в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов: частный бизнес фактически сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и даже тюрьмы [13].

В 1997 году процедуры PFI были изменены, и на свет появились новые критерии правительственной поддержки проектов государственно-частных партнерств. Далее последовала целая серия успешно начатых проектов ЧГП, среди которых кроме вышеупомянутых стоит отметить создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, школ в Бриджпорте и Дорсете, домов престарелых в Суррее, строительство здания полиции в Илкестоне, северного кольца Бирмингема и железнодорожной сети Кройдона [5].

Только за 5 лет расцвета – 1997–2003 годы – в Великобритании по механизму PFI реализовывалось 563 проекта общей стоимостью 35,5 млрд фунтов. Из 563 проектов 451 были закончены, объекты введены в эксплуатацию. Среди них 34 больницы и 119 подобных учреждений, 239 новых и «обновленных» школ, 23 новых транспортных проекта, в том числе и платная автодорога вокруг северного Бирмингема, 34 пожарных и полицейских участка, 13 новых тюрем и центров подготовки служб безопасности, 12 объектов по утилизации мусора и водоснабжению, 167 других проектов в таких отраслях как оборона, сфера отдыха, культура, жилищное строительство.

В последнее десятилетие до начала последнего экономического кризиса в Великобритании стоимость объектов частной финансовой инициативы превысила 50 млрд фунтов стерлингов. Ежегодно заключалось до 80 новых соглашений. По данным британского правительства, до сих пор такие проекты обеспечивают 17 % экономии для бюджета

страны. По данным Лондонской международной финансовой службы, сегодня в этой стране с помощью государственно-частного партнерства на реализацию крупномасштабных проектов из частного сектора ежегодно привлекается до 8–10 млрд долларов США [16, с. 38].

Примечательно, что в Великобритании отсутствует специальное законодательство о ГЧП. И история PFI-проектов зиждется на договорной процедуре. (Это связано, в том числе и с тем, что основным источником англосаксонской системы права является судебный прецедент, а не нормативно-правовой акт, и правовое отношения принято регулировать сложившимися традициями). Договорная структура PFI-проекта выглядит следующим образом. Предприятие госсектора является инициатором проекта. Проект не обязательно должен предусматривать строительство новых объектов, это может быть IT-обслуживание, оказание услуг. Предприятие заключает Проектное соглашение со специальной проектной организацией (СПО) – обществом с ограниченной ответственностью, учрежденным с единственной целью – обеспечить проект соответствующей инфраструктурой, но не занимающееся другой деятельностью, не участвующее в других проектах. Как правило, СПО управляется специальным подразделением крупной строительной компании, но предпочтительно, чтобы оно действовало в рамках совместного предприятия или договора о совместной деятельности, в которое входят «поставщики специалистов» и/или «поставщики денег». Финансирование проекта в этом случае обеспечивается из разных источников: средства акционеров ТОО и обыкновенными займами. Согласившись обеспечивать услуги для предприятия госсектора по Проектному соглашению, СПО получает возможность нанимать другие компании – субподрядчиков. Последние заключают договор с основной строительной компанией – это, как правило, одно из структурных звеньев, входящих в состав СПО. Также она заключает договоры с компаниями на долгосрочное управление объектом проекта (услугами, недвижимостью и т. д.).

В структуре проекта присутствует значительное количество договоров. Компания может нанимать множество организаций, в частности для решений вопросов проектирования и дизайна при строительстве. Кроме того, необходимо будет нанимать персонал для обслуживания госучреждения. Для дополнения цепочки контрактов каждый из участников заключает договоры напрямую с предприятием госсектора в случае, если СПО не сможет реализовать проект, «потерпит неудачу». В качестве методологического центра по вопросам теории и практики ГЧП Правительством Великобритании образовано Агентство PartnershipsUK. Первоначально оно действовало в качестве рабочего подразделения Минфина по ГЧП, затем было преобразовано в совместную государственно-частную структуру (51 % частного сектора).

Подготовка проектов занимает много времени и ресурсов, при этом издержки на подготовку не сильно зависят от масштаба проектов (всегда присутствуют стандартные статьи расходов – привлечение финансовых и инвестиционных консультантов, юристов, проведение операций по расчетам и т. д.). Очень большие суммы тратятся на переговоры и подписание договоров. Подавляющее большинство проектов в прошедшем времени включали основной капитал стоимостью не менее 20 млн фунтов.

Сейчас практическое правило таково, что проекты стоимостью менее 20 млн фунтов не подходят для схемы «частная финансовая инициатива». Однако разработаны новые схемы, по которым небольшие проекты объединяются с тем, чтобы оправдать сроки и стоимость, необходимые для реализации по схеме PFI [13].

Опираясь на опыт Великобритании, но уже в условиях континентального права, аналогичную систему создала и активно развивает **Германия**, где идея государственно-частного партнерства была очень рано принята в проектах кооперативного строительства. Первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX столетия. В контексте сотрудничества между некоммерческими компаниями и государственным сектором такие компании вынуждены налагать некоторые ограничения на собственный бизнес и политику получения прибыли. В обмен на это государство предоставляет им налоговые льготы. Начиная со второй половины 80-х годов прошлого века государственно-частное партнерство в Германии становится особенно важным. Этот процесс начался, в частности, с крупных проектов восстановления и перестройки городской инфраструктуры в Северной Рейн-Вестфалии, сделав необходимыми изменения в структурной политике и выявив недостаток государственного финансирования. В контексте новой тогда региональной структурной политики в начале 90-х годов были созданы агентства развития, объединяющие государственных партнеров (например, местные власти) и частных игроков (землевладельцев, торговые ассоциации и т. д.). В качестве своего высшего приоритета такие агентства приняли, прежде всего, задачу восстановления заброшенных земель [7].

Сегодня в Германии одной из основных сфер применения ГЧП являются информационно-коммуникационные технологии (ИКТ). Государственно-частному партнерству в этой области придается большое значение в силу трансформирования национальной экономики из индустриальной в информационную в соответствии с приоритетной правительственной Программой действий на XXI в., которая была принята в сентябре 1999 года.

Роли участников ГЧП распределяются следующим образом: правительство создает условия для развития ИКТ путем принятия рамочного законодательства и проведения стимулирующей экономической политики, наука занимается разработкой указанных технологий, а частный сектор – обеспечивает их внедрение в экономику, в том числе во внешне-торговых операциях, инвестирования в НИОКР в области ИКТ.

Другой важнейшей областью использования методов и применения механизма ГЧП в Германии, является коммунальное хозяйство и социальная сфера. Следует отметить многообразие форм сотрудничества муниципальных органов управления с частным бизнесом. Например, органы муниципального самоуправления поручают частным компаниям исполнение в полном объеме или на уровне делегирования отдельных функций выполнение задач по социальному обеспечению населения коммунальными услугами, строительству объектов инфраструктуры и реализации иных функций, которые относятся к компетенции муниципальных органов власти. При этом происходит не только перераспределение полномочий и прибыли от реализации конкретных проектов, но и происходит распределение рисков и ответственности под гарантии принятия большей части ответственности органами муниципальной власти.

Однако в процессе реализации ГЧП есть определенные проблемы, в частности: недостаточная унификация понятий, форм договорных отношений по различным аспектам ГЧП и отсутствие «правил игры» в процессе реализации ГЧП (например, закрепенная доля в общем объеме социальных услуг, оказываемых населению, рекомендуемая граница верхней цены на эти услуги и допустимые пределы контроля со стороны государственных и муниципальных органов власти). При этом необходимо иметь в виду, что ни Основной закон Германии, ни европейское право не содержат общих императивов по вопросам приватизации и участия частных компаний в государственной экономике, равно как и запретов на такое участие. Неоднократно Евросоюз рекомендовал странам-участницам усилить согласование действий по регулированию ГЧП и деятельности частных компаний на международном уровне внутри Евросоюза.

В Германии в настоящее время на основе ГЧП реализуется 10 проектов, и они по-прежнему рассматриваются как пилотные проекты, из которых только два находятся в стадии активной реализации («Любекский туннель» и «Ростокская трасса»). Однако, несмотря на успехи ГЧП в экономике Германии, еще рано говорить о том, что эта форма осуществления инвестиционной политики стала главенствующей [11].

В **Австралии** государственно-частное партнерство получило стремительное развитие в 80-е годы прошлого столетия: в это время ав-

стралийские власти начали активно использовать данный формат для привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты и гражданское строительство.

Сегодня проекты ГЧП реализуются по схеме долевого финансирования за счет федерального бюджета, бюджетов штатов и территорий и привлеченного государством частного капитала. Предусмотрена возможность выпуска государственных долговых ценных бумаг, на которые распространяются государственные гарантии. В качестве источника финансирования проектов ГЧП также используются пенсионные фонды. В этих случаях к проектам предъявляются жесткие требования – они должны иметь низкую степень рисков, жесткие сроки реализации и окупаемости, предполагать долгосрочное использование создаваемых объектов и высокий уровень рентабельности. Общая стоимость проектов ГЧП, как правило, превышает 50 млн австр. долл. Государство и частный сектор в ГЧП принимают на себя взаимные обязательства.

Австралийский опыт показывает, что эффективность проектов по линии ГЧП весьма неоднозначна и требует тщательной проработки и оценки всех экономических, финансовых и юридических параметров и рисков. Балансовый отчет по проекту ГЧП в Австралии готовится с учетом доходов и расходов на момент их возникновения по австралийской методике, эквивалентной международным финансовым стандартам по отчетности (IFRS). Это предполагает обязательное обеспечение открытого доступа к бухгалтерскому балансу проекта.

Среди реализуемых в настоящее время крупных проектов ГЧП можно выделить строительство опреснительного завода в районе «Уонтагги» (штат Виктория). Проект стартовал в 2007 году в рамках госпрограммы «Наша вода – наше будущее». Оценочная стоимость – 3,1 млрд австр. долл. Для целей проекта сформирован консорциум частных компаний, отвечающих за финансирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание завода. Другой крупный проект – строительство автомобильной дороги – «ИстЛинк» в штате Виктория стоимостью 2,5 млрд австр. долл. Для его реализации был сформирован консорциум с участием «MacquarieBank» (финансирование), «ThiessandJohnNonand» (ТН) (строительство), «SociedadIbericadeConstruccionElectricas, S. A.» (SICE) (дорожное оборудование), «TransfieldServicesPtyLtd» (эксплуатация и техническая поддержка). Характерным атрибутом ГЧП в Австралии является его прозрачность и публичность на всех этапах прохождения проекта. В целом, австралийский опыт в сфере реализации ГЧП представляется весьма успешным и разносторонним [2, с. 1–3].

Немаловажным является вопрос о финансировании совместных проектов, особенно в наукоемких отраслях. Во многих **странах ОЭСР** на проекты государственно-частного партнерства выделяется все возрастающая доля государственных бюджетов на науку и технологии. В Нидерландах существуют четыре основные программы государственно-частного партнерства, бюджет которых составляет около 11 % всего бюджета правительства по науке и технологиям. Исландский исследовательский совет реализует четыре программы партнерства, доля которых составляет около 18 % финансирования исследований и разработок. Фонды для австралийских центров совместных исследований (CRC) выросли с 3 % финансирования исследований и разработок ОЭСР в 1996 году до 8 % в 2002 году.

В Европейском союзе (ЕС) проблемами содействия, финансирования и мониторинга государственно-частного партнерства занимается ряд генеральных дирекций под эгидой Комиссии ЕС. Широко практикуется содействие в финансировании проектов со стороны ряда крупных европейских финансовых институтов. Так, Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) активно использует в этих целях два инструмента – так называемые *глобальные ссуды*, выдаваемые через уполномоченные банки на цели регионального и инфраструктурного развития и поддержки малого и среднего бизнеса, и *структурированные программы финансирования*, предназначенные для поддержки конкретных инвестиционных проектов. Поддержкой проектов государственно-частного партнерства занимаются также структуры Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и европейская группа Всемирного банка (в том числе известная Международная финансовая корпорация (IFC), специализирующаяся на поддержке частных инициатив).

Европейский союз в рамках программы Framework Program of the EU for Research, Technology and Development финансирует крупные научные проекты (прикладные исследования и разработки) межотраслевой направленности по 10 приоритетным направлениям с участием как минимум 3 своих стран, а также партнеров из стран вне ЕС. Кроме того, он поддерживает фундаментальные и рискованные исследования, мобильность и развитие карьеры индивидуальных исследователей, научную инфраструктуру, финансирует исследования в интересах малых и средних предприятий ЕС на условиях софинансирования [19, с. 5].

Таким образом, в зарубежных странах осуществляемые в рамках государственно-частного партнерства проекты легко можно обнаружить в самых разных отраслях экономики. В настоящее время для поощрения частного капитала к реализации якобы непривлекательных для частного бизнеса проектов вместе со своим материальным вкладом государство

предоставляет общественно значимым проектам деньги (бюджетные вложения) или квазиденьги (налоговые льготы, дотации). Однако самым ценным вкладом государства в проект оказывается, на наш взгляд, само право на его осуществление – гарантируемая государством монополия на использование выделенного ресурса только данным предприятием, реализующим одобренный проект государственно частного партнерства [7].

ОРГАНИЗАЦИЯ ПАРТНЕРСТВА С УЧЕТОМ ИНТЕРЕСОВ ВСЕХ УЧАСТНИКОВ ТРИАДЫ

В отличие от административно-властных отношений, партнерство государства, частного сектора и науки предполагает не простое сложение ресурсов, а совершенно особую конфигурацию интересов, правомочий и ответственности сторон. В отечественной практике в рамках ГЧП государство предоставляет некоторые необходимые гарантии и льготы, а также материальные и финансовые ресурсы. Со своей стороны бизнес обеспечивает основные финансовые вложения, эффективное управление, профессиональный опыт, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к нововведениям. Кроме того, при реализации соглашений о партнерстве обычно совершенствуются техника и технологии, возникают новые формы организации производства, вводятся дополнительные производственные мощности и инфраструктурные объекты [8].

Опыт промышленно развитых стран показывает, что устойчивый экономический рост достигается за счет интенсификации инновационной деятельности, то есть качественного увеличения объемов новых продуктов и технологий за счет научных открытий и изобретений, освоения новых секторов рынка, внедрения более эффективных бизнес-процессов, организационных структур и управленческих механизмов. Первостепенную роль при этом играют научно-исследовательские организации – основные генераторы нового знания. Поиск нового знания является ключевым этапом научно-технического прогресса, и главные вопросы заключаются в том, как наиболее эффективно получить это знание, как с минимальными затратами трансформировать его в инновации, необходимые для прогресса экономики. По мере усиления мировой экономической конкуренции правильный ответ на этот вопрос становится важнейшим средством борьбы за экономическое процветание, обеспечивающим, соответственно, и социальную стабильность той или иной страны.

Понятие «партнерство между государственным и частным секторами экономики в инновационной сфере» было определено в 2002 году Комитетом ОЭСР по научной и технологической политике следующим обра-

зом: под государственно-частным партнерством понимаются «любые официальные отношения или договоренности на фиксированный/бесконечный период времени, между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определенной области науки, технологии и инноваций» [14].

С учетом признаков, характеризующих ГЧП, предлагается следующее его определение: *государственно-частное партнерство в инновационной сфере* – это зафиксированное в официальных документах взаимовыгодное взаимодействие государственного и частного секторов экономики и науки, основанное на следующих принципах:

- 1) добровольность принятия на себя обязательств и их исполнение в течение сроков выполнения работ сторонами ГЧП;
- 2) соблюдение прав и обеспечение сбалансированности государственных и частных интересов в рамках ГЧП;
- 3) разделение ответственности, рисков и непроизводительных расходов сторонами ГЧП;
- 4) разделение денежных потоков между государственными и частными участниками партнерства; получение максимального эффекта участниками партнерства в соответствии с их вкладом в полученный результат;
- 5) противодействие недобросовестной конкуренции участниками партнерства.

ГЧП может оказаться чрезвычайно эффективным в рамках реализации стратегии развития инновационного типа экономики. Подобная модель предполагает действенное освоение научно-технических нововведений (инноваций), новых технологий, видов продукции и ресурсов, а также осуществление организационно-институциональных проектов в сфере национального воспроизводства. Заявленная цель может быть в перспективе (даже с учетом мирового экономического кризиса) достигнута лишь за счет обеспечения должного уровня экономической свободы, создания равных условий конкурентоспособности, укрепления права собственности, а также эффективной интеграции власти, науки, образования и бизнеса.

При этом задача науки – новые разработки, миссия государства – создание комфортных условий, а задача бизнеса – материализация и эффективное использование разработок. В свою очередь образованию отводится роль подготовки конкурентоспособных специалистов, способных к созданию новаций, а государство и бизнес совместно должны создать все необходимые условия для осуществления этого процесса.

Государственно-частное партнерство на стадиях инновационного процесса (образование, НИОКР, инвестиционная деятельность, трансфер инноваций) происходит следующим образом. Знания являются источником инноваций как в самом продукте, так и в технологии производства, управлении, методах сбыта, рекламы и др.

- **Партнерство в образовании** реализуется по таким направлениям: участие государственных региональных органов в разработке образовательных программ в местных университетах; организации обучающих семинаров, конференций по вопросам менеджмента, маркетинга, права, логистики для субъектов бизнеса конкретного региона.

- Направлениями **сотрудничества в научных исследованиях и разработках** являются: совместное выполнение исследовательских работ (инженерами государственных исследовательских организаций и предпринимательских структур); конструирование и разработка продуктов; совершенствование дизайна продукта; совершенствование методов производства; разработка высокотехнологических товаров.

- **Сотрудничество в инвестиционной деятельности** состоит в совместном финансировании инновационных проектов субъектами бизнеса и органами государственного и регионального управления, привлечении региональными органами государственного управления иностранного капитала для открытия предприятий с иностранными инвестициями, создании венчурных фондов.

- **Сотрудничество в трансфере технологий** заключается в создании центров трансфера технологий, свободных экономических зон, технопарков, инкубаторов бизнеса, совместных и франчайзинговых организаций [19, с. 13].

Наиболее яркая форма ГЧП в области инновационного развития – **сотрудничество академической науки и бизнеса**. Инновационная модель экономики – это не что иное, как система передачи знаний от академической науки бизнесу. Все государства хотят, чтобы знания, создаваемые в академической науке, превращались в технологизируемые блага, и бизнес мог их внедрить в производство. Налаживание этого взаимодействия – задача непростая. При этом надо учитывать, что во всем мире академическая наука живет по одним правилам, бизнес – по другим; наука финансируется в основном за счет средств налогоплательщиков, бизнес – за счет частных средств. Те страны, которым удается объединить бизнес и науку, становятся передовыми в смысле инновационного развития. У них внедряется наибольшее количество генерируемых знаний, появляется много запатентованных продуктов. Фирмы, обладающие этими патентами, получают сверхприбыли, за счет чего у них возникают дополнительные средства для разработки инноваций [9].

Когда мы говорим о ГЧП в сфере научных исследований, которые являются сами по себе рискованными, следует учитывать, что только 10–15 % разработок получают положительный результат, а остальные 85 % – являются полезными, но не дают в последующем прибыльных режимов в реализации технологии.

В большинстве случаев, когда бизнес рассматривает с этой точки зрения науку, то, как правило, у него не возникает желания вкладывать деньги, потому что это довольно рискованный проект, который с малой долей вероятности принесет положительный результат. Бизнес в ряде стран к науке относится весьма настороженно, особенно когда наступают кризисные ситуации. Предприниматели предпочитают заниматься поддержанием действующей технологии и оборотными средствами, которые дают возможность эту технологию обеспечить трудом, зарплатой, энергией и материалами. Лучше заниматься реализацией продукции, не обращая особого внимания в кризисный период на технологии.

Тем не менее, активизация инновационной деятельности в результате государственно-частного партнерства происходит на всех стадиях инновационного процесса. Факторами инновационной активности становятся: обмен знаниями, генерация идей, совместное финансирование исследований и разработок. Партнерские отношения государства, бизнеса и науки требуют согласования интересов этих трех основных институтов современного общества и экономики. Каждая из сторон партнерства имеет собственные цели, решает конкретные задачи, стороны имеют различные мотивации и интересы (таблица 2).

Таблица 2

Цели, интересы, мотивация участников ГЧП

Участники ГЧП	Цели, интересы, мотивация
<i>Государственный сектор</i>	<p>Общие:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ экономический рост и обеспечение конкурентоспособности научно-технической продукции и услуг; ▪ стимулирование инновационной активности производителей высокотехнологической продукции и услуг; ▪ создание новых наукоемких фирм и поддержка малых и средних инновационных предприятий; ▪ привлечение внебюджетных источников финансирования; ▪ повышение эффективности государственных расходов на исследования и разработки.

Участники ГЧП	Цели, интересы, мотивация
	<p>Специфические:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ разработка ключевых технологий для государственных нужд; ▪ вовлечение в экономический оборот и коммерциализация результатов исследований и разработок, полученных с использованием средств государственного бюджета; ▪ развитие инфраструктуры.
<i>Частный сектор</i>	<p>Общие:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ возможность получения более высокой прибыли; ▪ новые возможности для развития инновационного бизнеса. <p>Специфические:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ обеспечение доступа к государственному финансированию; ▪ доступ к результатам исследований и разработок государственного сектора; ▪ доступ к государственной инфраструктуре, информации и оборудованию.
<i>Научный сектор</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ освоение научно-технических нововведений (инноваций), новых технологий, видов продукции и ресурсов, ▪ осуществление организационно-институциональных проектов в сфере национального воспроизводства. ▪ совместное выполнение исследовательских работ (инженерами государственных исследовательских организаций и предпринимательских структур); ▪ совершенствование дизайна продукта, методов производства.
<i>Государственные программы инновационного развития</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ поддержка малых и средних инновационных предприятий; ▪ идентификация кластеров в регионе; ▪ активизация процесса трансфера результатов исследований и разработок; ▪ коммерциализация инноваций, полученных в государственном секторе; ▪ создание кластеров товаропроизводителей в регионе; ▪ международное сотрудничество

Источник: Составлено автором по: [19, с. 13–14].

Экономический и социальный эффект от такого сотрудничества может быть очень значительным:

- ускоряется реализация инвестиционных и инновационных проектов;
- увеличиваются доходы и экономия средств государственного бюджета;
- частные инвесторы получают прибыль;
- улучшается состояние производственной, транспортной инфраструктуры, снимаются инфраструктурные ограничения для расширения экономической деятельности;
- улучшается состояние инженерных сетей жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной инфраструктуры, расширяются возможности населения для решения своих жизненно важных проблем.

Как правило, государственно-частное партнерство радикально меняет хозяйственные связи и взаимоотношения между властью, бизнесом и наукой в лучшую сторону, содействуя плодотворному сотрудничеству и снижению вероятности возникновения различных видов конфликтов. За счет совместного использования ресурсов и знаний стороны извлекают *выгоду из синергетического эффекта*, разделения рисков, что в иных условиях было бы невозможно. Механизмы совместного использования возможностей государства, бизнеса и науки создают условия и для продвижения оптимальной практики решения задач, отвечающих общественным интересам.

Необходимость государственного регулирования отношений государственно-частного партнерства находит подтверждение в теории институционализма и объясняется следующими обстоятельствами:

Во-первых, отношения между обществом и государством (союз правительства, бизнеса и труда, в соответствии с теорией Дж. Харта) влияют на способность страны создавать и распространять новые технологии, что является принципиальным фактором международной конкурентоспособности.

Во-вторых, государство в значительной степени ответственно за то, будут ли в стране созданы институциональные механизмы, способствующие инновационному развитию и повышению конкурентоспособности. Оно является не только гарантом норм и правил формирования среды для бизнеса, но и одновременно одним из участников этой деятельности.

Государство организует свою регулирующую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех основных направлениях:

1) вырабатывает стратегию и принципы, на которых основываются отношения бизнеса с обществом в целом и с государственной властью;

2) формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов;

3) непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частным партнерством, разрабатывает формы и методы, а также его конкретные механизмы [19, с. 13–14].

Отметим, что государство, прежде всего, должно создавать *институциональную среду* для активизации рассматриваемых процессов. Здесь необходимо решить ряд важных задач. Прежде всего – преодолеть неизбежное сопротивление субъектов хозяйствования действующей системы, которые будут стремиться к сдерживанию новых, прогрессивных, тенденций в экономике. Из мировой практики известно, что такое сопротивление возможно со стороны крупных компаний, сформировавшихся в прежней системе и лоббирующих свои интересы в политических и административных структурах, со стороны отдельных политиков и политических партий. Преодоление такого сопротивления является важным условием формирования новых подходов при формировании альянсов власти, бизнеса и населения. В сфере науки и новаций государство должно обеспечить необходимую базу данных по разработанным технологиям, а также их доступность коммерческим предприятиям. Кроме того, они вправе ожидать от власти учреждения институтов легального использования интеллектуальной собственности и необходимых финансовых инструментов для развития частных инвестиций в наукоемком секторе. Государство должно выступать гарантом целевого использования частных инвестиций и их возвратности.

Кроме того, очевидно, что ГЧП является одним из реальных механизмов снижения рисков и сроков реализации научно-технических и инновационных проектов, бюджетных целевых программ. Развитие взаимодействия бизнеса и государства в инновационной сфере является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры [12, с. 93–95].

Предполагается, что государство участвует в гражданском обороте не в своих специфических интересах, а в целях наиболее эффективно отправления публичной власти. Государство как одна из сторон партнерства выступает в роли носителя общественно значимых интересов и целей, причем исполняет не только целеполагающую, но и контролирующую функции. Выступая в роли участника хозяйственного оборота, оно заинтересовано как в эффективности общих результатов проекта ГЧП, так и в обеспечении собственного коммерческого эффекта.

Возможности государства заключаются в следующем:

- при сохранении объекта в государственной собственности передавать его во владение и пользование частному сектору на возвратной основе;
- переложить функции строительства, эксплуатации, содержания объектов на частный сектор;
- прерывать действие контракта в случае нарушения частной компанией его условий и положений, возвращать объект в государственное управление или передавать его другому частнохозяйствующему субъекту;
- обеспечивать реальное партнерское взаимодействие государства и частного сектора по приоритетным направлениям экономики;
- формировать конкурентные рынки в сфере отдельных сегментов экономики, которые не подлежат приватизации;
- заниматься своими непосредственными обязанностями (долгосрочное планирование и управление, выдача разрешений и лицензий, установление стандартов, надзор, контроль, регулирование), а не хозяйственной деятельностью;
- повышать бюджетную эффективность за счет сокращения государственного финансирования на строительство и эксплуатацию объектов.

Частный же партнер ориентирован на получение максимальной прибыли. Поэтому в сегменте коммерческих интересов между партнерами вполне уместен торг о возможном разделе возникающих рисков, о характере делегируемых правомочий и условиях их передачи и использования.

Возможности бизнеса при участии в проектах ГЧП заключаются в том, что:

- частная компания получает в долговременное владение и пользование государственные активы, ей не принадлежащие на праве собственности (часто – на льготных условиях);
- вкладывая инвестиции в объекты государственной собственности, предприниматель имеет достаточные гарантии прибыльности, поскольку государство как его партнер несет определенные риски по обеспечению минимального уровня рентабельности. В отдельных случаях (например, при решении наиболее социально значимых проблем здравоохранения) государство может идти на то, чтобы доплачивать из бюджета частному оператору при условии улучшения им качества медицинского обслуживания;
- пользуясь государственными гарантиями и обладая хозяйственной свободой, частная компания может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать общую прибыльность

бизнеса во время срока действия контракта с государством без изъятия сверхприбыли в бюджет.

Возможности для общества:

- происходит более быстрое развитие социально значимых отраслей, обеспечивается их техническое и технологическое перевооружение;
- достигается увеличение эффективности использования совокупных общественных ресурсов, вовлеченных в воспроизводственный процесс в отраслях. Создаются условия и предпосылки для эффективного функционирования объектов, находящихся в государственной собственности, оптимального управления ими и рациональной эксплуатации;
- повышается качество услуг, благодаря росту стандартов качества, предусматриваемого государством в контрактах с частными компаниями – операторами, улучшению контроля и усилению ответственности в рамках контракта [4].

Взаимодействие власти и бизнеса становится реальностью, о чем свидетельствует опыт достаточно успешной реализации партнерских проектов государственного и частного секторов в различных отраслях экономики. По числу таких примеров лидирует транспортная инфраструктура, второй по приоритетности оказалась сфера ЖКХ, третье место заняла энергетика, за ними по распространенности ГЧП следуют строительство и промышленность. Экономическая инфраструктура (например, транспорт) обычно является более очевидным кандидатом для ГЧП, чем социальная инфраструктура (например, здравоохранение и образование) по *трем основным причинам*:

- во-первых, обоснованные проекты, направленные на ликвидацию явных «узких мест» в инфраструктуре, такой как автомобильные и железные дороги, порты и энергетика, скорее всего, будут иметь высокие экономические нормы прибыли, а, следовательно, будут привлекательны для частного сектора;
- во-вторых, сборы за пользование часто более осуществимы и целесообразны в проектах развития экономической инфраструктуры;
- в-третьих, в случае проектов развития экономической инфраструктуры обычно существует более развитый рынок, способный сочетать строительство с предоставлением смежных услуг (например, строительство с эксплуатацией и содержанием платной дороги), чем в случае проектов развития социальной инфраструктуры.

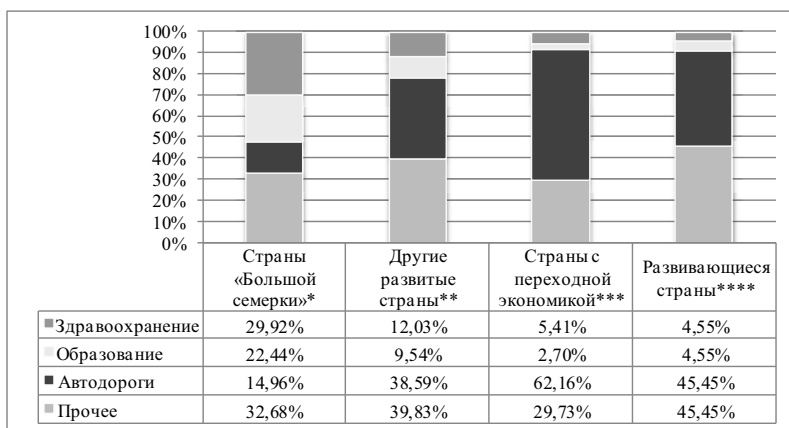
Однако следует учитывать, что приоритетная отрасль, которая выбирается для привлечения в нее инвестиций с помощью ГЧП, зависит от социально-экономического уровня развития страны и реализуемой политики государства. Чем выше уровень производительности труда, уровень потребления ВВП на душу населения, уровень социальной за-

пцты, качество медицинского обслуживания и образования, средняя продолжительность жизни, тем чаще используется ГЧП в таких отраслях, как здравоохранение и образование (таблица 3).

Так, анализ 915 случайно выбранных проектов ГЧП в странах с разным уровнем развития экономики показал, что здравоохранение стоит на 1-м месте только в странах «Большой семерки» (184 из 615 проектов, или 29,92 %). В развивающихся странах здравоохранение и образование находятся далеко позади отрасли, связанной со строительством и реконструкцией автодорог. Проекты в других, не менее важных, но менее приоритетных отраслях (ЖКХ, оборона, тюрьмы, развлечения, туризм, железнодорожный и трубопроводный транспорт и пр.) в большинстве стран занимают в структуре ГЧП от 30 до 45 %.

Таблица 3

Структура ГЧП-проектов по отраслям в странах с разным уровнем развития экономики



* США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония.

** Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур.

*** Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния, Латвия, Украина.

**** Индия, Бразилия, Чили, Гонконг, Мексика, Саудовская Аравия, ОАЭ.

Источник: Расчеты автора по материалам: С. Рожкова. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики / Рожкова С. // Рынок ценных бумаг. – 2008. – № 1.

Необходимо учитывать роль науки при реализации ГЧП в указанных приоритетных отраслях.

1. **Здравоохранение.** Модернизация системы здравоохранения проводится в целях повышения эффективности ее функционирования и направлена на обеспечение качества и доступности лечебно-профилактической помощи. Приоритет в развитии здравоохранения отдается первичной медико-санитарной помощи, службе охраны материнства и детства и службе скорой медицинской помощи. В связи с этим направлением возникает необходимость строительства, реконструкции, модернизации больниц, поликлиник и других лечебных комплексов. Развитие данного направления требует больших финансовых вложений, в связи с чем наиболее оптимальным видится привлечение частного сектора на основе партнерства с наукой, которая обеспечит передовые технологии и разработки при реализации указанных проектов.

2. **Образование.** В настоящий момент развитие системы образования во многом зависит от ресурсного обеспечения. Средства необходимы на сохранение и развитие различных типов образовательных учреждений, на удовлетворение возрастающих потребностей населения в разнообразных образовательных услугах, на развитие способностей детей. ГЧП-проекты в образовании могут использоваться для строительства и реконструкции учебных заведений, модернизации школ и вузов. Привлечение научного сектора повысит жизнеспособность проектов, обеспечит новейшие разработки, требуемые для осуществления технологической модернизации.

3. **Транспортная инфраструктура.** Транспортный комплекс включает все виды перевозок: морские, речные, железнодорожные, автомобильные (грузоперевозки), авиационные и трубопроводные. Вклад науки заключается в освоение научно-технических нововведений (инноваций), новых технологий, видов продукции и ресурсов, разработке программного обеспечения для логистической сферы.

4. **Туристская индустрия.** Современная туристическая индустрия является одной из самых высокодоходных и быстрорастущих отраслей в мировой экономике. Для обеспечения эффективного экономического процесса приема туристов необходимо создать инфраструктуру, соответствующую современным международным стандартам. Решение данной задачи возможно при помощи привлечения инвестиций для строительства и реконструкции объектов туристской инфраструктуры. ГЧП может использоваться в секторах туристской индустрии: строительство/реконструкция объектов гостиничной индустрии, повышение уровня обслуживания на всех предприятиях туристской инфраструктуры, развитие и освоение туристско-рекреационных ОЭЗ, оборудование и

развитие пляжей, строительство/реконструкция пансионатов отдыха, лечебниц, здравниц и т. п. Научные разработки новых методик, способов и форм работы с туристами, а также инновации в сфере услуг способствуют развитию туристской отрасли в целом.

Прикладной науке надлежит не только принимать участие в проектах ГЧП, но и целиком трансформировать принципы партнерства, поскольку именно новые технологии будут определять инвестиционный процесс в новой экономике. Основная рента, основные потоки капиталов концентрируются в новой экономике уже не в сфере производства, как сейчас, а в сфере прикладной науки. Новая экономическая политика обеспечит переток капиталов из сферы непосредственного производства в сферу прикладной науки – форпост новой экономики.

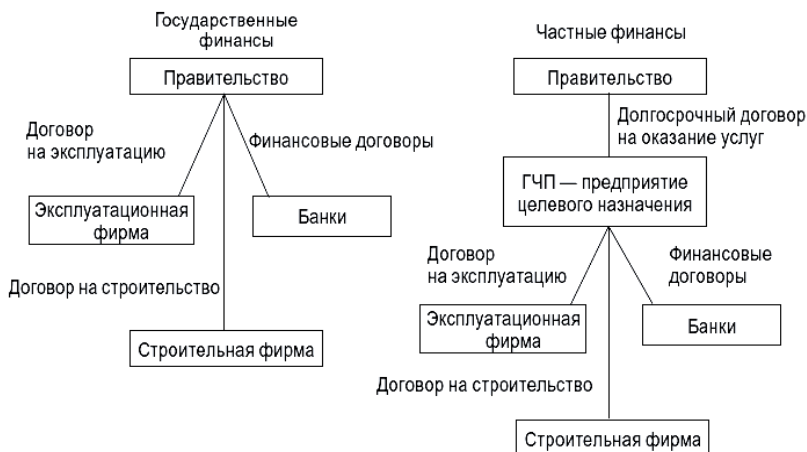
Как правило, ГЧП позволяют органам государственного управления избежать расходов на инфраструктуру или отсрочить такие расходы, не отказываясь при этом от связанных с ними выгод. Это может быть особенно привлекательным для органов государственного управления, у которых ограничены текущие возможности расходования средств, тогда как их способность принимать обязательства по будущим расходам почти не ограничена. Поэтому ГЧП не только позволяют ослабить бюджетные ограничения, препятствующие инвестициям в инфраструктуру, но также могут использоваться и для того, чтобы обойти меры по контролю над расходами и чтобы вывести государственные инвестиции за рамки бюджета и снять долг с баланса органов государственного управления. В таких обстоятельствах на органы государственного управления может ложиться основной риск, связанный с ГЧП, и они могут сталкиваться с потенциально крупными бюджетными издержками в средне- и долгосрочной перспективе.

И все же хорошо структурированные и надлежащим образом реализуемые ГЧП сулят повышение эффективности при строительстве объектов инфраструктуры и предоставлении услуг инфраструктуры, а значит, также снижают затраты государства на обеспечение доступности этих услуг. Органы государственного управления могут обеспечить эффективность ГЧП в предоставлении высококачественных услуг инфраструктуры. Тремя основными факторами являются:

- 1) нормативно-правовая база, регулирующая деятельность ГЧП,
- 2) порядок отбора и реализации ГЧП, а также роль министерства финансов,
- 3) договорные обязательства, на которых основана деятельность ГЧП и которые непосредственно определяют фискальный риск, принимаемый государством. Кроме того, целью органов государственного

управления должен быть прозрачный бюджетный учет и полное раскрытие всех фискальных рисков.

Коренным различием между ГЧП (частные финансы) и стандартными государственными закупками (государственные финансы) является структура используемых договоров. Если в случае государственных финансов долг принимает на себя государство, то в рамках ГЧП его принимает частный сектор. В свою очередь, у государства существует долгосрочный договор с частным сектором на оказание услуг, который определяет платежные обязательства и другие обязанности государства по отношению к частному сектору. В немногих случаях у государства может и не быть прямых платежных обязательств (например, по платной дороге), но в большинстве случаев оно имеет прямые обязательства (например, платежи за отработанное время и скрытая плата). Кроме того, обычно у него есть прямые или косвенные условные обязательства (рисунок 1) [1, с. 16].



Источник: на основе работы: Hana Polackova Brixí, Nina Budina, and Timothy Irwin, 2005, «Managing Fiscal Risks in PPPs», в выпуске *Current Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States 2005* (Washington: World Bank), с. 135–156 английского текста. Электронный ресурс: www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK [1].

Рисунок 1. Сопоставление процесса стандартных закупок (государственные финансы) и ГЧП (частные финансы)

По оценкам экспертов, ГЧП позиционируется как «новая технология развития экономики». Как и любая составляющая экономики ГЧП

требует выработки принципов, на которых будут строиться отношения субъектов, и создать четкую правовую основу, позволяющую защитить интересы каждой из сторон. Движение к согласованию стратегических планов государства, бизнеса и науки разбивается на несколько этапов, пройдя которые можно найти баланс интересов, необходимый для реализации общественно значимых проектов.

В зависимости от характера решаемых в рамках ГЧП конкретных задач все множество существующих и вновь возникающих форм партнерств подразделяется на отдельные типы (модели). Соответственно целям ГЧП различаются организационные модели, модели финансирования и кооперации. Во многих случаях партнерства используют формы, базирующиеся на преимуществах разных моделей и их сочетании. Структуры ГЧП весьма многочисленны и разнообразны. Основные из них отражены в таблице 4. В качестве примера применения различного рода договоров также приведем разработанную департаментом по инвестициям ОЭСР типологию, составленную на основе баз данных Всемирного банка по ГЧП в сфере инфраструктуры (водоснабжение и водочистка) в развивающихся странах (см. Приложение 1).

Разнообразие механизмов, форм и методов государственно-частного партнерства позволяет достаточно широко использовать возможности частного капитала в решении государством многих проблем, связанных с общественным интересом. В отраслях производственной, транспортной и социальной инфраструктуры применяются все варианты концессионных соглашений, совместные предприятия с участием государственного и частного капитала, а также проекты, основанные на договорах гражданского и общественного права.

С учетом зарубежного опыта, а также разработанных теоретико-методологических основ ГЧП в научной сфере рекомендуются следующие механизмы создания *партнерских отношений государственных научно-исследовательских организаций и частного производственного сектора (связь № 1)* (рисунок 2):

- выполнение научно-исследовательскими организациями программ для субъектов производственного сектора;
- разработка программ исследований представителями производственного сектора;
- выполнение совместных исследовательских программ;
- совместное финансирование программ: компании частично финансируют исследования в обмен на права на его результаты;
- проведение исследований по контракту и консалтинга в сфере технологий;
- организация специальных схем трансфера технологий (например, для МСП), проведение технологического инструктажа;

Формы, модели и механизмы ГЧП

Формы	Модели				Финансирование
	Характеристика	Собственность	Управление	Управление	
Контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг; поставка продукции для гос. нужд	Модель оператора – распространена в переработке отходов, присуще четкое разделение ответственности	Частная/государственная	Частное	Частное	Частное
Контракты технической помощи	Модель кооперации – используется при недостаточно четком выделении услуг, которые сложно сделать отдельным объектом налогообложения и амортизационных отчислений	Частная/государственная	Частное/государственное	Частное/государственное	Частное/государственное
Контракты на управление	Модель концессии – действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также при исключении передачи прав собственности от государства частному партнеру по политическим или правовым причинам	Государственная	Частное/государственное	Частное/государственное	Частное/государственное
Аренда, финансовая аренда (лизинг)	Модель договорная – используется в энергетике, где инвестиции направлены на снижение текущих издержек	Частная/Государственная	Частное	Частное	Частное
Соглашение о разделе продукции	Модель лизинга – используется при сооружении общественных зданий				
Приглашение инвестора на паритетной основе	Частная	Частное/Государственное	Частное/Государственное	Частное/Государственное	Частное/Государственное

Продолжение Таблицы 4

Формы	Модели				Управление	Финансирование
	Характеристика	Собственность	Реализация	Управление проектом		
Инвестиционный контракт						
Совместные предприятия						
Концессии						
	Модели					
Формы	Характеристика	Реализация	Управление проектом	Инвестиции	Конечная собственность	
Контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг; поставка продукции для гос. нужд	ВОТ (Build, Operate, Transfer - строительство – эксплуатация/управление – передача). Используется в концессиях.	Проекты «с нуля», концессии	Частное	Частные	Частично частная	
Контракты технической помощи	BOOT (Build, Own, Operate, Transfer - строительство – владение – эксплуатация/управление – передача).	Проекты «с нуля», концессии	Частное	Частные	Частично частная	
Контракты на управление	BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление).	Проекты «с нуля», концессии	Частное	Частные	Частная	
Аренда, финансовая аренда (лизинг)	ВТО (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление).		Частное	Частные	Государственная	

Формы	Модели				Конечная собствен- ность
	Характеристика	Реализация	Управление проектом	Инвестиции	
Соглашение о разделе продукции	ВОМТ (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуата- ция/управление – обслуживание – передача).		Частное	Частные	Государст- венная
Приглашение инве- стора на паритетной основе	DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование – строи- тельство – владение – эксплуата- ция/управление – передача).		Частное	Частные	Государст- венная
Инвестиционный кон- тракт	BLO – строительство, аренда, владе- ние	Проекты «с нуля», кон- цессии	Частное	Частные	Частная
Совместные предпри- ятия	ROT – реконструкция, управление, передача	Концессии	Частное	Частные	Государст- венная
Концессии	BROT – строительство, реконструк- ция, управление, передача	Концессии	Частное	Частные	Государст- венная

Источник: Составлено автором по: Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 68–69, Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Мир перемены. – 2004. – № 2. – С. 13, Гламбоцкая А. Белорусский бизнес 2010: состояние, тенденции, перспективы / А. Гламбоцкая, Е. Ракова, А. Скриба. – Исследовательский центр ИПМ. – 2010. – <http://research.by>.

- создание консультационных советов, состоящих из представителей производственного сектора;
- установление длительных формальных и неформальных отношений между фирмами и государственными научно-исследовательскими организациями;
- использование и передача прав интеллектуальной собственности научно-исследовательскими организациями;
- лицензирование технологий, созданных в рамках совместных проектов;
- создание дочерних компаний и «старт-апов», учреждаемых сотрудниками исследовательских организаций при их поддержке;
- самостоятельная предпринимательская деятельность бывших сотрудников научно-исследовательских организаций;
- проведение конференций, налаживание неформальных контактов и создание сетей.

Реализация такой модели партнерства основана на организационно-структурных решениях:

- формирование взаимно согласованного каталога (плана) НИОКР;
- доленое участие в финансировании НИОКР структур бизнеса и государства из утвержденного каталога;
- организация синхронного финансирования проектов НИОКР за счет координации действий профильного ведомства и частного бизнеса.

Партнерство научно-исследовательских организаций, образовательных учреждений и бизнеса (связь № 2) (рисунок 2):

- сотрудничество при обучении студентов вузов и аспирантов в рамках институционализированных совместных программ, прохождения студентами практики, дней открытых дверей и т. п.
- обмен сотрудниками, открытие специальных кафедр на предприятиях и т. п.;
- передвижение персонала между образовательными учреждениями и научно-исследовательскими организациями;
- использование прав интеллектуальной собственности, лицензирование;
- разработка и реализация институционализированных совместных исследовательских программ;
- разработка совместных проектов или организация исследовательских консорциумов (в них может участвовать и производственный сектор);

- подготовка совместных публикаций и докладов для научных конференций;

- установление неформальных контактов и создание сетей.

Партнерство между научно-исследовательскими организациями и государством (связь № 3) (рисунок 2):

- долгосрочное финансирование научно-исследовательских организаций на основе согласованных целей и стратегии;

- проведение исследований по контракту и консалтинг в сфере технологий;

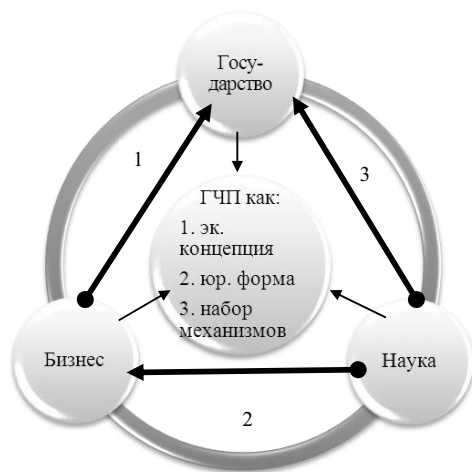
- совместное финансирование научных исследований;

- участие научных сотрудников в правительственных консультационных органах;

- передвижение персонала между государственными органами и научно-исследовательскими организациями;

- использование государственной базы знаний в исследовательских организациях и решение ими государственных задач (например, участие в работе органов стандартизации);

- установление неформальных контактов и создание сетей.



Источник: Составлено автором.

Рисунок 2. Механизмы создания партнерских отношений

Источниками финансирования указанных видов партнерств могут быть собственные и привлеченные средства субъектов бизнеса, средства государственных и местных бюджетов, а также донорская по-

мощь различных международных организаций и союзов, например Европейского Союза, ЮНИДО, ОЭСР и др. В целях расширения источников финансирования инноваций предлагаются две группы методов стимулирования инвестиционной деятельности субъектов партнерств и механизмы их стимулов:

1. Финансовые методы. Их мотивация основана на получении субъектами экономической выгоды. Механизмы стимулов следующие:

- предоставление льгот по налогу на недвижимость на период окупаемости проекта в части зачисления в местный бюджет (но не более 5 лет);
- предоставление льгот по земельному налогу при строительстве объектов, возводимых в рамках инвестиционного проекта;
- предоставление льготы по налогу на прибыль для иностранных инвесторов.

2. Организационные методы. Их мотивация базируется на получении и быстром обмене информацией, знаниями. Механизмы стимулов следующие:

- организация инновационной инфраструктуры в регионе (технопарков, центров трансфера технологий, инкубаторов малого предпринимательства);
- активизация информационной поддержки проектов в регионе (издание информационно-аналитических буклетов, выпуск брошюр, формирование базы «Каталог инвестиционных проектов» и банка потенциального инвестора, размещение информации в сети Интернет).

Отношения государственно-частного партнерства, в силу специфических признаков, создают предпосылки активизации инновационной деятельности субъектов хозяйствования. Рост активности инноваций в результате государственно-частного партнерства происходит на всех стадиях инновационного процесса: образование, НИОКР, инвестиционная деятельность, трансфер инноваций. Факторами инновационной активности становятся: обмен знаниями, генерация идей, совместное финансирование исследований и разработок [19, с. 16–19].

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В последние десятилетия растет активность использования всевозможных форм партнерства государства и частного бизнеса в различных отраслях во многих странах, как экономически развитых, так и раз-

живающихся. Особый интерес эта практика приобретает в постсоветских государствах, что объясняется примерами успешного решения проблем не только в отраслях инфраструктуры (транспорте, жилищно-коммунальном хозяйстве, медицине, образовании и др.), но и в стратегических сферах, ранее находившихся исключительно в государственной монополии (например, военные и космические разработки).

Идея законодательного закрепления основ государственно-частного партнерства для Беларуси не нова. Еще в 1993 году этот вопрос рассматривался на государственном уровне, в результате чего был принят Инвестиционный кодекс Республики Беларусь, регулирующий инвестиционную и концессионную деятельность. Поиск новых, эффективных путей взаимодействия государственных структур и частных партнеров в современных условиях в Беларуси приобретает особую значимость. Так, в Директиве Президента Республики Беларусь № 4 от 31 декабря 2010 года «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» предусматривается формирование нормативной правовой базы для комплексного регулирования механизмов государственно-частного партнерства. В Послании Президента белорусскому народу и Национальному собранию от 22 апреля 2011 года отмечается: «Одна из важнейших задач сегодняшнего дня – создание эффективных механизмов государственно-частного партнерства, а также соответствующей правовой базы. Именно это призвано обеспечить новый формат отношений власти и бизнеса, в основе которых должны лежать соглашения о совместной реализации проектов, имеющих особое социальное значение».

Несмотря на то, что экономический потенциал в Беларуси высокий, включающий инфраструктурные объекты и объекты социальной сферы, страна находится в самом начале формирования системы государственно-частного партнерства. Государственные органы еще только приступают к разработке правовых основ ГЧП: нет ни институтов, ни специальных нормативных актов в этой области, ни четкого представления о том, как должны создаваться, регулироваться и в каком правовом поле функционировать производственные и инфраструктурные организации в рамках ГЧП. Проблемами также являются: отсутствие четких механизмов реализации партнерства, квалифицированных специалистов, соответствующих навыков и опыта реализации органами государственного управления проектов, основанных на принципах ГЧП, четких и единых ориентиров развития отраслей и сфер, в которых допустимо заключение соглашений о ГЧП, детально проработанных инвестиционных ГЧП-проектов. Помимо этого, сдерживающими факторами развития ГЧП в Беларуси являются невысокий уровень доверия бизнеса к госу-

дарственной власти и стремления к взаимовыгодному сотрудничеству, а также неразвитость гражданского общества и социального капитала, высокая степень регулирования экономики [19, с. 15].

В настоящее время распространено ошибочное мнение о том, что государственно-частное партнерство – это любое взаимодействие власти и бизнеса. Эксперты говорят о том, что среди участников рынка различных проектов и даже органов власти и управления нет четкого понимания самой сути партнерства, что еще больше усугубляется несовершенством существующей законодательной базы и отсутствием интегрированного законодательного акта о ГЧП. Основной вопрос возникает и в отношении трактовки самого понятия. 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, подразумевается участие государства и бизнеса не только в экономических проектах, но и в разработке прогнозов социально-экономического развития, нормотворчестве, регулировании некоторых экономических вопросов [6, с. 48].

Недостатки, сопровождающие подготовку приемлемых условий ГЧП, а также системные ошибки при выстраивании взаимоотношений с бизнесом отпугивают инвесторов и не позволяют реализовать потенциально выгодные и необходимые государству инвестиционные проекты. Внедрение даже традиционных инвестиционных проектов, осуществляемое в настоящее время, сопровождается значительным количеством проблем правового и организационного характера. В частности, отношения участников проекта недостаточно формализованы и в каждом конкретном случае могут строиться не на правовой базе, а на основе личного авторитета конкретного чиновника.

В 2009 году ПРООН пыталась организовать специальную программу по реализации некоторых инвестиционных проектов в различных сферах деятельности, осуществляемых на принципах ГЧП в ряде отраслевых министерств. Однако из-за отсутствия понимания сути предложений партнерства и недооценки его важности, проект не состоялся.

Поскольку законодательство о партнерстве представляет собой сложный, многоплановый институт, а на разработку специального законопроекта о ГЧП фактически затрачивается значительное время (срок до его введения может составить до трех лет), то заинтересованные лица (государственные органы и профильные министерства) не стремятся вникнуть в суть ГЧП и в этот период бездействуют.

Безусловно, государство в состоянии решить многие из этих проблем при наличии полноценного законодательства, достаточного бюджетного финансирования, качественного управленческого аппарата и без использования в проектах принципов ГЧП. Но проблема состоит в том, что сегодня у государства нет ни такого количества денег, особенно на развитие общественной инфраструктуры, ни квалифицированных управленцев. Это ресурс, который требуется от частного партнера; нужен стимул и толчок для развития отношений партнерства [3, с. 79–84].

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 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. Более того, НИЭИ Министерства экономики разработал проект закона «Об основах государственно-частного партнерства». Ответственным государственным органом по делам государственно-частного партнерства законопроектом определено Министерство экономики, государственным органом по финансированию и управлению рисками в сфере государственно-частного партнерства является Министерство финансов Беларуси. Непосредственно реализацией положений закона будут заниматься Консультационный совет по иностранным инвестициям при правительстве и Национальное агентство инвестиций и приватизации, подчиненное Министерству экономики.

В настоящее время проект закона о государственно-частном партнерстве направлен для экспертизы в Европейскую экономическую комиссию ООН (ЕЭК ООН). Кроме того, планом мероприятий по содействию ЕЭК ООН Беларуси в развитии системы государственно-частного партнерства также предусмотрено проведение экспертной оценки готовности Беларуси для внедрения государственно-частного партнерства. В рамках этой экспертизы будут выявлены проблемы и возможности для развития государственно-частного партнерства, определены потенциальные пилотные проекты ГЧП. Рассматриваются возможности создания центра ГЧП в Беларуси. С учетом заключения экспертов ЕЭК ООН законопроект будет доработан и внесен президенту Беларуси [6, с. 47].

Несмотря на сложившуюся ситуацию, с юридической точки зрения, оформить ГЧП возможно путем использования различных правовых конструкций (форм ГЧП), которые позволяют на первых порах осуществлять такое партнерство. Это договорные формы, опосредующие ГЧП, предусмотренные в первую очередь Гражданским кодексом

(заключение договора аренды, лизинга, строительный подряд, поставки для государственных нужд, доверительное управление и др.), а также нормы инвестиционного кодекса (раздел о концессиях).

Возможность сотрудничества государства и бизнеса в том объеме, в котором она прописана в действующем законодательстве, весьма ограничена и недостаточно эффективна. Существующие формы сотрудничества (подрядные контракты, процедуры закупок, аренда и т. д.) ориентированы не на конечный результат, а на отдельные работы, услуги, в них отсутствуют принципы разделения и управления рисками, всестороннее включение в орбиту реализации проектов государственных и частных партнеров, их полномочия. Несмотря на наличие существующих законодательных норм, в стране нет работающих концессий, лишь в последнее время активизировалась работа по заключению инвестиционных договоров, ограниченно применяется аренда имущественных комплексов. Во всем мире концессии являются эффективным способом организации партнерства государственного и частного секторов в целях привлечения частных инвестиции в государственный сектор экономики.

О возникающих проблемах и сложностях в отношениях государства и инвесторов в Беларуси можно судить по такому факту. Прошло три года со дня подписания Указа Президента об инициировании вопроса по передаче четырех объектов в концессии по освоению полезных ископаемых железных руд, гипса, бетонитовых глин, однако, как утверждают инвесторы, из-за невыгодных условий, выдвинутых заказчиками, состоявшиеся конкурсы до настоящего времени не принесли результатов в виде новых концессионных договоров.

В настоящее время прорабатывается возможность привлечь концессионеров для разработки месторождений калийных солей, железных руд, бетонитовых глин, мела, горючих сланцев. Пока заключены концессионные договоры только по разработке месторождений бурого угля и горючих сланцев, хотя из-за неурегулированных вопросов, касающихся правовой базы, условия деятельности, активность концессионеров по их разработке минимальна. В целом, трудно найти инвесторов, желающих выкупить права на эксплуатацию полезных ископаемых в форме концессии. Кроме того, кризис сильно и противоречиво повлиял на основные движущие факторы развития проектов ГЧП. Вследствие обострения бюджетных проблем увеличились риски неисполнения публичных обязательств по контрактам ГЧП. Оказались слишком оптимистичными предположения бизнес-планов, ориентированных на доходы от роста промышленности. Вследствие обострения социальных проблем возникают ограничения платежеспособного спроса. Сократились и возможности финансовых институтов участвовать в ГЧП-проектах.

Действующее концессионное законодательство и сама институциональная система имеют ряд недостатков, что негативно влияет на реализацию проектов ГЧП. Наиболее существенными являются следующие: 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.

Поэтому для стимулирования развития рынка ГЧП в Беларуси в условиях слабо урегулированного законодательства о концессиях, государственных закупок, инвестиционных договоров и др. эффективным решением является принятие специального Закона «О государственно-частном партнерстве». Беларусь осталась единственным государством в окружении пяти граничащих с ней стран, где отсутствует специальный правовой акт о ГЧП.

Создание оптимальных основ законодательного регулирования государственно-частного партнерства требует тщательного предварительного изучения многих сфер законодательства. Любой значимый инвестиционный проект в формате ГЧП затрагивает положения ряда законодательных кодексов: гражданского, инвестиционного, административного, бюджетного, налогового, градостроительного, земельного и др., а также специальные нормативные правовые акты, регулирующие правовой режим отдельных видов инфраструктуры, в частности законы об автомобильных дорогах и дорожной деятельности, о железнодорожном транспорте и др. [15]. Поэтому дальнейшее развитие ГЧП в экономике Беларуси будет напрямую зависеть от качества и эффективности всей системы разработанных и усовершенствованных актов, регламентирующих данный институт. Решающим фактором является создание четкой непротиворечивой иерархии нормативных актов, предполагающей наличие не только специального Закона, но и спектра других сопутствующих правовых актов, называемых подзаконными (порядка двух десятков), комплексно регламентирующих те проблемы, которые возникают при реализации проектов ГЧП. Более того, данная система должна быть абсолютно прозрачной для потенциальных инвесторов [3, с. 84–87].

Таким образом, для Беларуси целесообразным представляется:

- 1) сосредоточиться на более узком экономическом понимании ГЧП, его конкретных формулировках;
- 2) используя международный опыт и учитывая трудности, с которыми сталкиваются государство и частный сектор при реализации проектов ГЧП в других странах, урегулировать полномочия, форму вза-

и соотношений, разделить риски, предоставить правовые гарантии по возврату средств;

3) определить координирующий орган, который будет информировать потенциальных участников об особенностях реализации проектов, также предоставлять образовательные услуги по проблематике ГЧП, участвовать в конкурсах по отбору участников;

4) государству проявить готовность финансово участвовать в проектах (мировая практика свидетельствует о финансовом участии государства в крупных проектах на уровне 40–60 %), предусмотреть деление долей между несколькими участниками из частного сектора;

5) предусмотреть механизмы предоставления государственных гарантий по привлекаемому финансированию, возможность льгот частным инвесторам в рамках ГЧП;

Реализация этих рекомендаций, предложений и мер должна оказать существенное влияние на развитие предпринимательской инициативы, улучшение деловой среды, усовершенствование институциональной инфраструктуры партнерства, позволит разработать четкие ориентиры развития отраслей и сфер на принципах партнерства [6, с. 48–49].

Сегодня в Беларуси ГЧП выступает не инструментом частной финансовой инициативы и, соответственно, не частью рынка инвестиций, но механизмом вовлечения бизнеса в те сферы и проекты, где сложно говорить о быстрой отдаче, и где весьма высоки риски. То есть, ГЧП изначально рассматривается, как способ оживить те рынки, где частная инициатива близка к нулю. При этом частный сектор является не столько источником финансовых ресурсов, сколько более эффективным управляющим, который рискует в перспективе вложенными средствами. Выделяют ряд важных направлений социально-экономического развития Беларуси, где государственно-частное партнерство может принести наибольшую отдачу. К первому направлению следует отнести расширение в Республике *контракции / аутсорсинга*, что требует создания имеющего официальный статус института с четкими правилами и процедурами, что позволит государственным предприятиям сотрудничать с частным бизнесом, выбирая исполнителя работ на конкурентной основе. Также назрела потребность в создании и расширении регионального присутствия *центра субконтракции*, являющегося информационным посредником между заказчиками и потенциальными подрядчиками. В рамках данного центра должна найти место не только реализация коммерческих трансакций, но и развитие субконтракции по строительству и обслуживанию общественных объектов, где заказчиками будут выступать органы власти и бюджетные организации. Так, С. Домбергер отмечает, что согласно исследованиям, контрактация сбе-

регает местным советам Англии не менее 20 % бюджетных расходов [20, с. 40].

Как показывает анализ, в Беларуси существует ряд барьеров для развития субконтрактации:

- аппарат управления государственных организаций и крупных предприятий может сознательно сдерживать аутсорсинг, считая, что размещение заказов на малых частных предприятиях может nastороженно оцениваться органами госконтроля;
- практика доведения плановых показателей по выпуску всем подразделениям предприятия, поскольку совокупный объем выпуска продукции при контрактации уменьшается на сумму закупок на стороне;
- слабая техническая оснащенность и незначительное присутствие малого и среднего бизнеса в сфере производства и услуг.

Вторым, не менее важным направлением применения потенциала государственно-частного партнерства является активизация развития *локальной экономики*, в частности, разработки проектов реструктуризации градообразующих предприятий и социально-экономических объектов в малых городах, а также содействия развитию в регионах республики кластерных связей между предприятиями, организациями сферы науки и образования, государственными органами и другими институтами.

Мировой опыт функционирования промышленных кластеров свидетельствует о том, что они могут развиваться в разных отраслях: текстильные компании в Северной и Южной Каролине, производство модельной обуви в Италии, Калифорнийская группа виноделов, лесная и деревообрабатывающая промышленности в Португалии и Швеции. Для Беларуси интересен мировой опыт развития кластеров местного значения, обеспечивающих конкурентоспособность локальной экономики. Сегодня наибольшую ориентированность на кластерное развитие получили территории свободных экономических зон, сосредоточенные в областных городах. Кроме того, выявлены промышленные концентрации кластерного типа в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности республики [10].

Кластер-ориентированная политика имеет большую популярность в развитых странах. Стандартным обоснованием данной политики считается то, что она содействует предложению общественных благ, которые на местном и региональном уровне отсутствуют в результате провалов рынка. Причем, как правило, выделяют четыре разновидности таких благ, которые наиболее эффективно создавать в рамках государственно-частного партнерства.

Во-первых, кластерная политика подчеркивает преимущества создания сетей сотрудничества и диалога между фирмами и другими субъектами. В таких сетях, как правило, фирмы могут обмениваться информацией, получить ресурсы, достигнуть коллективного решения и т. д.

Во-вторых, кластерные инициативы включают коллективный маркетинг специализации региона, что повышает осознание сильных сторон промышленности территории. Такая кластерная политика является относительно дешевой формой региональной политики.

В-третьих, считается, что целью кластерной политики должно быть обеспечение местными услугами предприятий: такими как финансовые консультации, службы маркетинга и дизайна. Услуги должны быть направлены на конкретную специализированную деятельность местных фирм. Например, развитие связей с подходящим университетом, который имеет исследовательскую базу.

В-четвертых, считается, что кластерные инициативы должны идентифицировать слабые звенья цепочек добавленной стоимости кластера и привлекать инвесторов и бизнес для заполнения этих разрывов и усиления связей спрос – предложение.

Как показали исследования, избежать недостатков региональной кластер-ориентированной политики можно путем активизации роли местных властей и сообщества регионов в рамках разработки стратегий регионального развития. Участниками разработки стратегии развития региона являются четыре основные группы: местные власти, которые представляют общенациональные интересы, представители секторов экономики (бизнеса), местное сообщество и эксперты.

Беларусь находится в самом начале пути формирования эффективной системы государственно-частного партнерства. Государственные структуры принимают меры для совершенствования и преодоления недостатков действующей экономической системы с учетом международного опыта. При этом важную роль играют стимулы к активному участию всех заинтересованных сторон в этом процессе для того, чтобы внедряемые механизмы государственно-частного партнерства служили во благо государства, бизнеса и населения. Для преодоления стимуляционных ограничений в процессе повышения эффективности использования ресурсов республики важно совершенствовать институты, которые оказывают влияние на экономические решения субъектов экономики. Одним из таких институтов является государственно-частное партнерство, для развития которого в свою очередь необходимо устойчивое функционирование в Беларуси центра субконтрактации и увеличение полномочий местных органов власти в вопросах экономического развития регионов [16, с. 40–41].

Одним из крупнейших современных региональных проектов, реализуемых на территории Смолевичского района, является ГЧП-проект

по созданию особой экономической зоны – Белорусско-Китайского индустриального парка со специальным правовым режимом. Главная цель проекта – активизация торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества с Китайской Народной Республикой, привлечение отечественных и иностранных инвестиций для организации и развития высокотехнологических и экспортноориентированных производств, создания дополнительных рабочих мест. Китай имеет 30-летний опыт в создании и развитии особых экономических зон, индустриальных парков и прочих специальных территориальных образований, которые сегодня играют ключевую роль в социально-экономическом развитии не только регионов и провинций, где созданы данные зоны, но и страны в целом.

Соглашение предусматривает двустороннюю поддержку проекта. Китай берет на себя создание и привлечение компаний, хозяйственную деятельность и обеспечение финансовых ресурсов. Белорусская сторона готова придать индустриальному парку юридический статус не ниже экономической зоны – в частности, это означает определенные налоговые и таможенные льготы для резидентов парка, особый режим госзакупок, финансового и трудового регулирования. Помимо этого, открываются широкие возможности для участия в проекте национальных крупных предприятий, бизнес-структур, а также научного сектора (НИИ, НАН РБ, научные лаборатории ВУЗов).

Отдельно стоит упомянуть о механизме управления, который состоит из трех ступеней. Важнейшие вопросы создания и работы парка будут решать межправительственный координационный совет, куда войдут представители госорганов Беларуси и Китая. Общими вопросами управления займется администрация, состоящая из специалистов Китая и Беларуси. И, наконец, компания по развитию парка возьмет на себя строительство, ведение хозяйственной деятельности, управление объектами.

Новый парк станет площадкой для открытия целого ряда высокотехнологических производств: бытовой техники, электроники, медицинской продукции, машиностроения и многих других товаров. Как ожидается, реализация проекта стоимостью в 30 миллиардов долларов придаст серьезный импульс развитию белорусской экономики (Источник: БелТА).

Партнерство государства с частным сектором и наукой является важным компонентом новой инновационной политики Беларуси. Оно обеспечивает получение более широких преимуществ от капиталовложений в государственные исследования, создавая благоприятные предпосылки для устойчивого инновационного развития, являющегося стратегическим фактором экономического роста. Важной сферой взаимодействия государства и частного сектора являются наукоемкие производства. Часто бизнес опережает государство, обладая передовыми техно-

логиями в области управления, маркетинга, экспертизы, логистики и связи. В то же время, государством остается основным правообладателем научных разработок, новых материалов и продуктов. Требуется эффективная консолидация усилий государства и бизнеса и науки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Зарубежный опыт и отечественная практика показывают, что сами по себе частные предприятия не более продуктивны и эффективны, чем общественные и государственные во многих отраслях экономики и, особенно в секторе социальной инфраструктуры. Тем не менее, на этапе коренных, структурных преобразований всего национального хозяйства, государственным предприятиям и учреждениям выгодно государственно-частное партнерство. Именно оно способно содействовать реализации программ социально-экономической модернизации с наименьшими издержками и потерями для общественного сектора.

Немаловажным является тот факт, что новые походы к государственному регулированию, находясь в русле развития международных принципов экономического сотрудничества. Эти принципы, определяемые международной торговой системой «ВТО» как правила конкуренции между государствами в их борьбе за рынки сбыта товаров и услуг и рынки источников сырья, не позволяют государственным органам создавать «особые условия хозяйствования» для отдельных его участников и одновременно стимулируют к кооперации с частным экономическим сектором в отдельных внутрисостоятельных и международных сферах экономической деятельности.

Новые правила управленческой деятельности, направленные на развитие конкуренции между участниками рыночных отношений, в которые вовлекаются государственные и муниципальные предприятия, а также и сами требования к методам регулирования со стороны органов управления формируются под воздействием общих принципов сотрудничества, которые ориентированы на развитие рыночных отношений. В этой связи возникает необходимость в разработке новых законодательных актов, в том числе закона о ГЧП, в котором должны быть отражены принципы, механизмы и технологии взаимодействия государства, бизнеса, некоммерческих организаций и науки.

Модели и структура непосредственно ГЧП весьма разнообразны, однако их объединяют некоторые характерные особенности, которые позволяют выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. Партнерство строится как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под те или иные цели, и опирается на соответствующие договоренности сторон.

Каждая из сторон партнерства вносит свой вклад в общий проект. Со стороны бизнеса таким вкладом являются: финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству и др. Участие предпринимательского сектора в совместных проектах обычно сопровождается внедрением более эффективных методов работы, совершенствованием техники и технологии, развитием новых форм организации производства, созданием новых предприятий, в том числе с иностранным капиталом, налаживанием эффективных кооперационных связей с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос на высококвалифицированные и хорошо оплачиваемые профессии. Вклад государства в проекты ГЧП – правомочия собственника, возможность налоговых и иных льгот, гарантий, а также получение некоторых объемов финансовых ресурсов. Государство, как главенствующий субъект и основной регулятор, вправе перераспределять при необходимости ресурсы с чисто производственных программ на социальные цели (образование, здравоохранение, наука, культура), а это во многих случаях не только способствует улучшению социально-экономического климата, повышает инвестиционный рейтинг страны, но и прямо сказывается на партнерских проектах. Более того, в ГЧП государство получает более благоприятную возможность заняться исполнением своих основных функций – контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов. Со стороны науки вклад осуществляется через: освоение научно-технических нововведений (инноваций), новых технологий, видов продукции и ресурсов; осуществление организационно-институциональных проектов в сфере национального воспроизводства; совместное выполнение исследовательских работ (инженерами государственных исследовательских организаций и предпринимательских структур); совершенствование дизайна продукта, методов производства.

Богатый опыт западных стран в сфере государственно-частных партнерств должен быть не просто скопирован и адаптирован к нашим реалиям. Необходимо учитывать, какое время потребовалось странам с развитой экономикой и демократическими традициями, чтобы прийти к взвешенным и эффективным решениям. Возможно, необходимо стимулировать создание специального института (экономического агента) наподобие частной финансовой инициативы, в котором инвестором при реализации проектов промышленной или социальной инфраструктуры будет выступать не один представитель частного бизнеса, а совокупность частных компаний. Это будет страховать каждого участника от потенциальных рисков [11].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Аkitоби Б., Хемминг Р., Шварц Г. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства // Вопросы экономики 40 [Электронный ресурс]. – 2007. – Режим доступа; <http://www.imf.org>. – Дата доступа: 15.02.2012.
2. Бабошкина, Об опыте государственно-частного партнерства в США. Опыт государственно-частного партнерства в Австралии, [Электронный ресурс]. – Режим доступа; <http://pppinrussia.ru>. – Дата доступа 15.02.2012.
3. Борушко Е. П. Проблемы становления государственно-частного партнерства в Беларуси и пути их решения // Белорусский экономический журнал. – 2011. – № 2. С. 79–89.
4. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство в здравоохранении Комитет по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы Российской Федерации экспертный совет по законодательству о государственно-частном партнерстве, [Электронный ресурс], – 2010. – Режим доступа; <http://ppp-lawrus.ru/publics.php?art=12>. – Дата доступа 13.02.2012.
5. Виллисов М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. – 2006. – № 7.
6. Гламбоцкая А., Ракова Е., Скриба А. Белорусский бизнес 2010: состояние, тенденции, перспективы, Исследовательский центр ИПМ, [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа; <http://research.by>. – Дата доступа: 10.02.2012.
7. Ефимова Л. И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт, [Электронный ресурс]. – Режим доступа; URL: www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php. – Дата доступа 15.02.2012.
8. Жолдасбаев С. И. Государственно-частное партнерство в сфере инноваций, [Электронный ресурс]. – Режим доступа; <http://www.parasat.com.kz/index.php?id=99>. – Дата доступа 16.02.2012.
9. Ивашенко А. А. Эффективное сотрудничество науки и бизнеса – основа инновационного развития страны, Интернет-портал интеллектуальной молодежи, [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа; <http://ipim.ru/discussion/762.html>. – Дата доступа 16.02.2012.
10. Кулажанка У. А. [і інш.] Распрацоўка метадыкі вызначэння месца знаходжання і характарыстык прамысловых кластэраў у Беларусі і Польшчы [Тэкст]: справаздача па НДР (заклуч.) / БДТУ; кір. Валетка У. У.: – Мінск, 2006. – С. 137.
11. Матявина М. В. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и возможности его использования в России. – Часть 2.

[Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа; <http://www.pandia.ru/386777/>. – Дата доступа 11.02.2012.

12. Морозова И. А., Дьяконова И. Б. ГЧП – оптимальная модель взаимодействия частного бизнеса и государства в условиях инновационной экономики // *Успехи современного естествознания*. – 2010. – № 11 (Экономические науки).

13. Мусатаева Ж. Государственно-частное партнерство в Великобритании Министерство экономического развития и торговли Республики Казахстан, [Электронный ресурс]. – Режим доступа; <http://www.minplan.kz/index.php>. – Дата доступа 11.02.2012.

14. Носкова В. Н. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и российского бизнеса в инновационной деятельности, [Электронный ресурс]. – Режим доступа; <http://www.ifiti.ru/>. – Дата доступа 16.02.2012.

15. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. – ЕЭК ООН, 2008.

16. Синяк Н. Г., Валетко В. В. Перспективы развития государственно-частного партнерства в Беларуси // *Земля Беларуси*. – 2008. – № 3.

17. Тришкина Н. И. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства, [Электронный ресурс]. – Режим доступа; <http://varkentin.info>. – Дата доступа 11.02.2012.

18. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». – 2005.

19. Яшева Г. А. Теоретико-методологические основы и механизмы государственно-частного партнерства в инновационном развитии экономики Беларуси // *Белорусский экономический журнал*. – 2011. – № 3.

20. Domberger, S. *The contracting organization. A strategic guide to outsourcing* / S. Domberger. – Oxford: Oxford University Press. – 1998. – XIII. – P. 229.

21. Федеральное агентство по образованию. Государственно-частное партнерство в образовании: законодательный аспект (рабочие материалы к «Круглому столу» в Государственной Думе ФС РФ // *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование*). – 2007. – № 3–4 (32–33).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Типология договоров между государственным (Г) и частным секторами (Ч)

	Контракт на обслуживание	Контракт на управление	Аффермаж/лизинг	Концессия	ВОТ	Совместное предприятие	Приватизация систем ВС и ВО
Собственность на основные фонды	Г	Г	Г	Г	Ч/Г	Г/Ч	Ч
Капиталовложения	Г	Г	Г	Ч	Ч	Г/Ч	Ч
Коммерческие риски	Г	Г	Разделены	Ч	Ч	Г/Ч	Ч
Эксплуатация и техобслуживание	Г/Ч	Ч	Ч	Ч	Ч	Г/Ч	Ч
Длительность контракта	1–2 года	3–5 лет	8–15 лет	25–30 лет	20–30 лет	Бессрочный	Бессрочный
Источник возмещения оператора	Государство	Государство: плата фикс. или завис. от результ. деяти	Оператор взимает плату за пользование, аренда: оплат. гос-во, аффермаж: разделение прибыли	Потребители	Государство	Потребители	Потребители
Имели место в 1991–2007 гг.	Вне рамок	Всего: 135 из 608 проектов		236 из 608 проектов	209 из 608 проектов	Не явл. отдельн. категорией	28 из 608
Примеры	Мехико, Шеннай	Йоханесбург, Амман	Картахена, Кот-д-Ивуар, Сенегал	Габон, Джакарта, Маврилла	Китай, Индия, Малайзи, Мексика, Марокко	Картахена, Нидерланды	Великобритания, Чили

Источник: Департамент по инвестициям ОЭСР, на основании публикации Buddsand Mc Granahan (2003). Are the Debateson Water Privatization Missingthe Point? Примеры стран Африки, Азии и Латинской Америки, из баз данных Всемирного банка по ГЧП в сфере инфраструктуры в развивающихся странах.