

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В БЕЛАРУСИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ*

Е.П. Борушко,

*кандидат технических наук, доцент, ведущий научный сотрудник
Научно-исследовательского экономического института
Министерства экономики Республики Беларусь*

Создание и развитие механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП), представляющих собой институциональный и организационный альянс между государством и частными компаниями в целях реализации общественно значимых проектов и программ, является одним из основных направлений инвестиционной и инновационной политики в экономике разных стран. И в этом нет ничего удивительного, поскольку государственно-частное партнерство считается одним из наиболее эффективных инструментов в тех случаях, когда государство заинтересовано в привлечении частных инвестиций.

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 г. предусматривается формирование нормативной правовой базы для комплексного регулирования механизмов государственно-частного партнерства. В Послании Президента белорусскому народу и Национальному собранию от 22 апреля 2011 г. 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».

Суть государственно-частного партнерства заключается в привлечении внебюд-

жетных инвестиций в сферу государственного сектора экономики для реализации совместных проектов с участием государственного и частного партнеров на условиях разделения ресурсов, доходов и рисков, и в первую очередь по объектам общественной инфраструктуры, которые не могут быть приватизированы.

Достижение целей развития, успешная модернизация экономики и социальной сферы предполагают формирование эффективных экономических взаимоотношений государства и частного сектора, основанных на принципах партнерства. Идея государственно-частного партнерства должна оформиться и как экономическая концепция, и как юридическая форма, и как набор механизмов реализации партнерства.

Сегодня государственно-частное партнерство ставит ряд организационно-структурных и институциональных задач перед государственным сектором Беларуси. Являясь сложным институтом, партнерство требует развития различных механизмов и навыков, создания специализированных структур, новых институтов поддержки, а также приводит к штатным изменениям в государственных органах власти.

В связи с тем, что первоочередной задачей создания института ГЧП в стране является формирование нормативной правовой базы для регулирования механизмов партнерства, то, разумеется, следует также рассматривать и инициировать разработку правовых и организационно-структурных механизмов (инструментов) и мер, включающих: подготовку свода законодательных актов, в том числе специального Закона о партнерстве, корректировку действующего законодательства; выстраивание системы

* Публикуется в порядке обсуждения.

управления партнерством посредством создания специальных органов и организаций – ответственный орган, агентство, Совет; создание инфраструктуры партнерства (Центры ГЧП, Инвестиционный фонд, венчурные фонды, кредитно-финансовые организации и др.). Данные вопросы, а также рекомендации и меры по реализации института ГЧП являются предметом статьи.

ГЧП: правовые и организационно-экономические аспекты

В общепринятом определении термина «государственно-частное партнерство», которое использует преобладающее число зарубежных стран, «государство» стоит на первом месте потому, что именно оно является инициатором большинства проектов ГЧП, их главным действующим лицом, а также основным гарантом выполнения обязательств в реализации проектов.

Государственно-частное партнерство – явление новое для отечественного права. В зарубежье также не сложилось единого мнения в отношении понятия ГЧП ни в законодательстве, ни в научной литературе. Одни авторы характеризуют его как особую форму государственной инвестиционной политики; другие рассматривают его как комплексный инструмент привлечения инвестиций в инфраструктурные проекты, третьи – как взаимоотношения государства и бизнеса.

Нами государственно-частное партнерство рассматривается как сотрудничество государственных и частных партнеров в реализации социально значимых проектов на инфраструктурных объектах и объектах социальной сферы, которое направлено на достижение результата, непосредственно связанного с созданием (строительством, реконструкцией, эксплуатацией) имущества, выполнением работ и оказанием услуг на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, осуществляемое путем заключения соглашения либо договора [1].

Задача развития государственно-частного партнерства может быть успешно решена не только за счет эффективного взаимодействия власти и бизнеса, наличия четкого законодательства о ГЧП, но и посредством формирования необходимых институциональных элементов.

Взаимодействие государственного и частного секторов в лице органов государственного управления, уполномоченных организаций, частных партнеров, бизнес-структур и других требует системного подхода и применения комплекса мер, направленных на создание системы управления государственно-частным партнерством. При формировании системы управления необходимо определить функции управления, построить организационную структуру, состоящую из взаимодействующих элементов системы, которые способны вырабатывать управленческие решения и реализовывать их. Предлагаемая организационная структура системы управления государственно-частным партнерством в Республике Беларусь представлена на схеме (рис. 1).

Особое внимание следует уделить составу участников партнерства и их роли в процессе его функционирования, роли правительственных структур и органов управления, а также частных партнеров, инфраструктурных организаций, бизнес-союзов и ассоциаций.

Организационная структура включает в себя Правительство, возможно, Комиссию по ГЧП Палаты представителей, а также Координационный Совет по инвестициям при Правительстве (условно I уровень).

В проектах ГЧП, как правило, задействовано множество министерств, ведомств, которые работают совместно, чтобы обеспечить успешную реализацию проекта. Поэтому проекты ГЧП, как правило, должны иницироваться и в дальнейшем контролироваться отраслевыми министерствами (облсполкомами), а координация их реализации должна быть возложена на ответственный орган по ГЧП, в качестве которого выступает Министерство экономики. Одновременно на этом уровне задействован: Государственный орган по финансированию и управлению рисками в лице Министерства финансов, осуществляющий выработку политики по управлению рисками и выполняющий распорядительные функции в бюджетной и финансовой сферах, а также Агентство по инвестициям, которое согласовывает инициирование и реализацию проектов ГЧП и др. (условно II уровень).

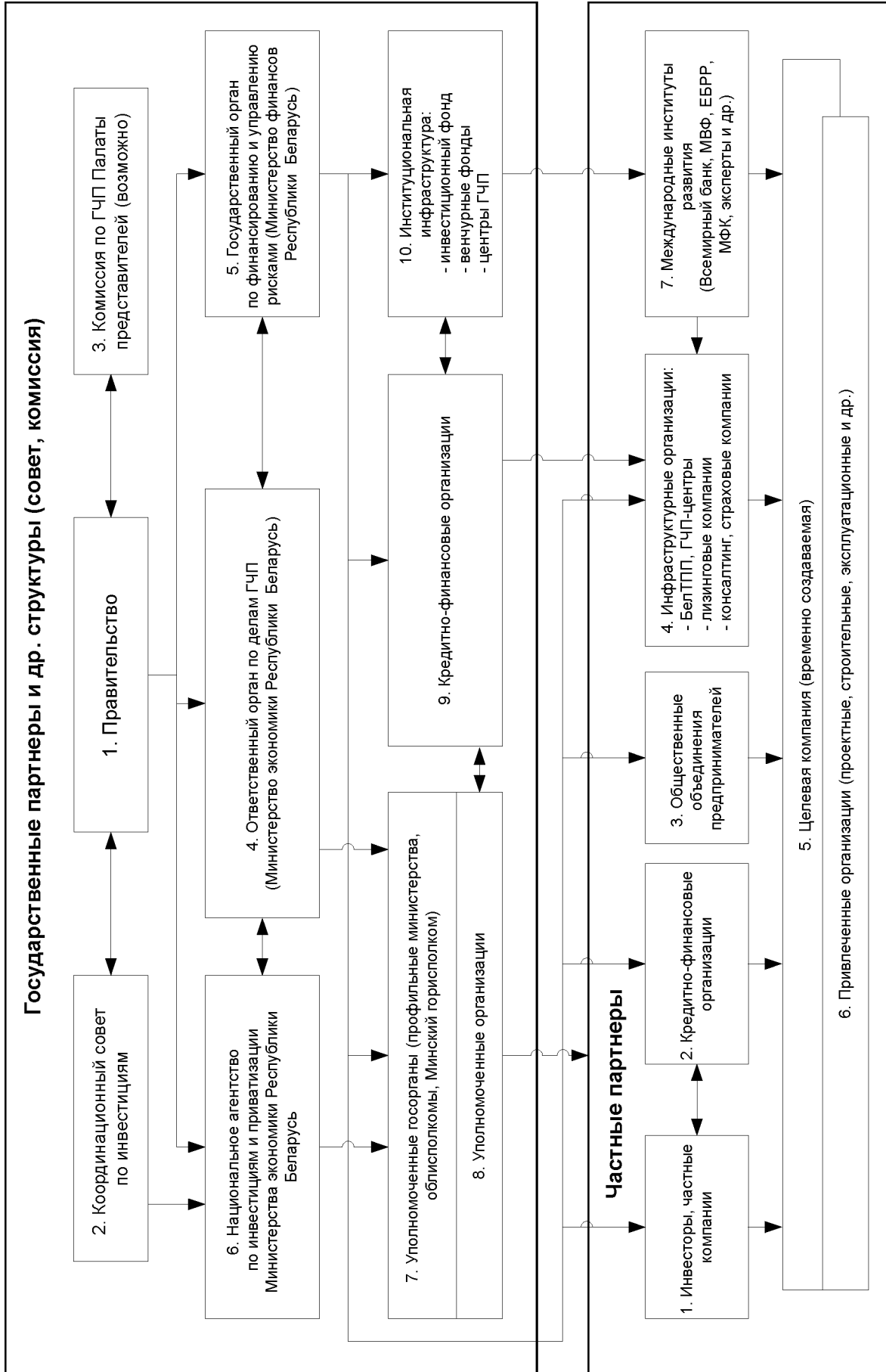


Рис. 1. Организационная структура системы управления государственно-частным партнерством в Республике Беларусь.

Практически сотрудничество осуществляется напрямую между уполномоченными государственными органами, а также уполномоченными организациями, с одной стороны, и хозяйствующими частными инвесторами, с другой стороны. Сюда же относятся субъекты институциональной инфраструктуры (условно III уровень).

Сторонами проектов ГЧП со стороны государственных партнеров выступают правительство, уполномоченные органы и организации, профильные министерства, местные органы власти, инфраструктурные организации, а со стороны частных партнеров – негосударственные коммерческие и некоммерческие организации, банки, бизнес-ассоциации и др. Это обуславливает некоторую сложность в структурировании проектов ГЧП с участием многих партнеров как с одной, так и с другой стороны, что подвигло найти в мировой практике выход, заключающийся в создании особой совместной организации.

Целевую компанию обычно создают строительные, проектные, инвестиционные, маркетинговые, эксплуатационные фирмы по инициативе частного партнера-победителя конкурса. Данная компания действует от их имени в форме либо договора о совместной деятельности, либо договора долгосрочной аренды, либо концессии. Структура является временной и после завершения своих полномочий прекращает свое существование.

Отношения между инвестором-победителем конкурса, который, как правило, является руководителем целевой компании, и уполномоченным государственным органом определяются в соответствующем соглашении о ГЧП. Частный партнер может привлекать в качестве участников (инвесторов) представителей общественного сектора (например, финансовые учреждения кредитования или правительственные структуры). Участники соглашения согласовывают объемы вкладываемых капиталов, устанавливают правила управления компанией, а также разделения прибылей и рисков. Важными участниками целевой компании выступают финансовые учреждения: страховые компании, фонды, международные финансовые организации.

В отношениях ГЧП государство, с одной стороны, выступает в качестве субъекта хозяйственной деятельности, который на паритетных началах с частным партнером осуществляет проект, а с другой – является выразителем государственной власти. Это создает фактическое неравенство в отношениях ГЧП, которое обусловлено тем, что государство прежде всего преследует цели достижения общественного блага и реализации государственного интереса, а также несет ответственность за предоставление социально значимых услуг и за сохранение в надлежащем состоянии государственной собственности. Тем не менее необходимость учета государственного интереса не должна наносить ущерб частным интересам партнера. Поэтому государство должно предусмотреть гарантии для частного партнера [2].

Механизм ГЧП позволяет использовать управленческие навыки, опыт и знания частного сектора для улучшения качества предоставляемых социальных услуг и повышения эффективности управления объектами общественной инфраструктуры. При реализации проектов ГЧП, особенно на начальных этапах, большую роль играют консалтинговые и экспертные фирмы, предоставляющие аутсорсинг различных услуг в области ГЧП как для государственного, так и частного секторов.

В отношении организационно-правовой формы частный партнер может выбрать любую удобную для него форму: либо использовать собственное существующее юридическое лицо, либо создать новую организацию. Скорее всего, это будет коммерческая организация в форме акционерного общества либо в форме простого товарищества. Объединения частных партнеров, действующие без образования юридического лица, также могут быть участниками со стороны частного партнера (консорциумы, холдинги).

Как видим из организационной структуры, создание системы управления ГЧП приводит к упорядочению, а в отдельных случаях – к некоторому расширению полномочий республиканских и местных органов государственного управления в области регулирования отношений ГЧП, включая создание соответствующих подразделений в Министер-

стве экономики, Министерстве финансов, а также Координационных советов (либо Центров ГЧП) в органах государственного управления и бизнес-союзах.

Анализ зарубежной практики ГЧП позволил сделать выводы о том, что для эффективного функционирования системы ГЧП необходимо:

- законодательное регулирование и организационное обеспечение особенностей взаимодействия участников ГЧП-проектов;
- создание институциональной среды и организационной структуры по инициированию и управлению проектами на основе механизмов ГЧП;
- стабильная государственная экономическая политика, направленная на поощрение частной инициативы;
- применение мер поддержки ГЧП;
- низкие политические и социальные риски;
- кадровое обеспечение [3].

Проблемы создания ГЧП

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. В стране 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.

В настоящее время распространено ошибочное мнение о том, что государственно-частное партнерство – это любое взаи-

модействие власти и бизнеса. Эксперты говорят о том, что среди участников рынка разносторонних проектов и даже органов власти и управления нет четкого понимания самой сути партнерства. И такое непонимание только еще больше усугубляется несовершенством существующей законодательной базы и отсутствием интегрированного законодательного акта о ГЧП.

В 2009 г. ПРООН пыталась организовать специальный проект 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 у последних проект не состоялся.

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.

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. Они могут выслушивать упреки власти о непривлечении внешних инвестиций, при этом не понимают, что ГЧП – это новый эффективный механизм решения именно этой проблемы.

Конечно, государство в состоянии решить многие из этих проблем при наличии полноценного законодательства, достаточного бюджетного финансирования и качествен-

ного 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.

Мировая практика свидетельствует, что для качественного функционирования ГЧП необходимо: наличие полноценной правовой базы, включающей в том числе специальный законопроект; развитие институтов и механизмов партнерства; соблюдение прозрачных и эффективных процедур реализации проектов партнерства; компетентные государственный и частный секторы.

Необходимость принятия специального закона

Несмотря на то, что в Республике Беларусь в настоящее время отсутствует специальный закон о государственно-частном партнерстве, 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. п.) 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. Вот и получается, что, 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 и др. А ведь это все формы, относящиеся к формату ГЧП.

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

Во-первых, данный Закон должен заложить основополагающие принципы взаимоотношений государственного и частного партнеров в процессе реализации проектов. Во-вторых, Закон поручает Правительству разработать подзаконные нормативные акты, без которых он не начнет работать. В-третьих, Закон вносит изменения в иные законы, восполняя законодательные пробелы и устраняя препятствия для реализации проектов ГЧП.

Главными направлениями, которые должен вобрать в себя специальный Закон, являются: согласование интересов государства и бизнеса; законодательное закрепление прозрачных процедур реализации проектов; придание особого статуса проектам и его участникам; предоставление публичных полномочий бизнесу; обеспечение защиты интересов государства и бизнеса.

Необходимость разработки и последующей реализации специального Закона, как это осуществляется в большинстве зарубежных стран, объясняются также крайне недостаточным привлечением частных инвестиций, особенно на развитие объектов общественной инфраструктуры, неразвитостью институциональной среды партнерства и другими факторами, изложенными в Концепции проекта Закона, разработанной НИЭИ [4].

Разработчики исходили при этом из послышки: какого нормативного регулирования требуют реально сложившиеся отношения в сфере реализации действующих инвестиционных проектов, а в перспективе – проектов государственно-частного партнерства. Ведь законодательство позволяло ре-

лизировать эти проекты и до принятия отдельного закона, однако ряд факторов препятствовал развитию отношений ГЧП. На преодоление этих факторов во многом направлен разрабатываемый проект Закона. К примеру, проект Закона содержит:

- принцип о справедливом распределении рисков между государственным и частным партнером, предоставлении гарантий;
- нормы, дающие право частному партнеру на получение государственной поддержки;
- положения об отнесении Правительства и органов государственного управления к участникам ГЧП-проектов, о регламентации их полномочий; имущественном и финансовом обеспечении; участии общественных объединений предпринимателей в этих процессах партнерства и др.

Появление специального Закона способно обеспечить правовую определенность относительно статуса (полномочий и обязательств) государственных органов, других участников ГЧП-проектов. Это наиболее рациональный способ устранения дублирования и множественности правовых предписаний по одним и тем же вопросам.

Процесс разработки и основные положения проекта Закона

В 2010 г. сотрудниками Научно-исследовательского экономического института по поручению Министерства экономики во исполнение постановления Правительства осуществлена разработка проекта Закона «О государственно-частном партнерстве». В настоящее время Закон проходит согласования с заинтересованными органами и организациями, дорабатывается, затем предстоит его правовая экспертиза, а также вынесение Правительством в конце 2011 г. на рассмотрение в Палату представителей.

При разработке проекта Закона использован опыт правового регулирования ГЧП в зарубежных странах, в частности оригиналы законов Латвии, Молдовы, Украины, Польши, Кыргызстана, Модельный региональный закон России, региональные Законы субъектов Российской Федерации, научные труды и публикации ученых, согласования органов государственного управления и общественных объединений предпринимателей. Закон

направлен на создание наиболее благоприятных и прозрачных условий взаимодействия государства и частного бизнеса.

В Законе речь идет о целях, задачах, принципах, сферах применения, договорных формах сотрудничества, о полномочиях государственных органов и частных партнеров, механизмах реализации, возможных выгодах, о гарантиях и рисках сторон, порядке разрешения споров.

Законопроект устанавливает принципы осуществления партнерства, которые должны закладывать основу необходимого баланса интересов государственного и частного партнеров: их равенство перед законом, согласование интересов, неизменность использования механизмов о партнерстве и объектов, находящихся в государственной собственности, переданных частному партнеру, в течение всего срока соглашения о партнерстве, определение частного партнера на конкурсной основе.

Проект Закона затрагивает вопросы возмещения потерь частного партнера в случае низкого уровня тарифов, а также возмещения убытков, нанесенных частному партнеру вследствие принятия решений органами государственной власти или местного управления, их деятельности либо бездействия.

Отдельные положения, изложенные в проекте Закона, касающиеся частично ряда вопросов (государственной поддержки частного партнера, цен (тарифов), передачи земельных участков в аренду, передачи государственного имущества частному партнеру для реализации проекта с последующим его возвратом государству), являются относительно новыми нормами данного проекта Закона, присущими механизмам государственно-частного партнерства.

Предпринимательским союзам (ассоциациям), являющимся субъектами корпоративной власти предпринимательства, в проекте Закона отведено заметное место. Закреплены полномочия применительно к участию в партнерстве; представлены специфические формы партнерства бизнес-союзов и государственных структур в неэкономической сфере – участие в нормотворчестве, экспертно-консультационная деятельность и информирование, представление интересов предпринимательства в государственных

структурах и органах власти, сотрудничество с госорганами при реализации государственных программ и совместных проектов и др. Но одна из главных функций бизнес-сообщества в проводимых процессах партнерства – участие их в реализации проектов ГЧП, их мониторинге.

ГЧП призвано частично обуздать коррупцию благодаря переносу договоренности между государством в лице чиновников и бизнесом из неформальной среды в рамки договора. Тем не менее некачественно прописанные нормы Закона, а также отсутствие политической воли к установлению прозрачных отношений между государством и бизнесом могут привести к его использованию чиновниками с целью удовлетворения личных рентных интересов, а бизнесом – для получения неконкурентного дохода.

Также в проекте Закона в основном учтены ключевые положения, содержащиеся в международных стандартах Комиссии ООН (ЮНСИТРАЛ) и рекомендательных требованиях Европейского союза в области формирования правовой базы для осуществления государственно-частного партнерства.

В целом, Закон позволит закрепить позицию государства относительно необходимости и приоритетности взаимовыгодных отношений с частным сектором, выявит механизмы, связанные с реализацией такого партнерства.

Основные формы партнерства: концессии, соглашения

Договорными формами ГЧП являются: концессионный договор, соглашение о партнерстве как отдельная форма, инвестиционный договор, контракт на поставку продукции (работ, услуг) для государственных нужд, договор аренды (лизинга) государственного имущества, договор доверительного управления имуществом, долевое участие в уставных капиталах юридических лиц и другие формы.

Во всем мире концессии являются эффективным способом организации партнерства государственного и частного секторов в целях привлечения частных инвестиций в государственный сектор экономики.

Концессия как главный элемент партнерских отношений государства и частного

сектора в современной экономике представляет собой систему хозяйственных отношений, с помощью которой власть передает определенные права частной или смешанной компании на строительство, модернизацию, реконструкцию, эксплуатацию и управление, обслуживание и использование принадлежащих ей объектов на некоторый срок времени (т. е. на возвратной основе) и за плату.

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, условий деятельности, активность концессионеров по их разработке минимальна. А в целом, трудно найти инвесторов, желающих выкупить права на эксплуатацию полезных ископаемых в форме концессий.

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.

На семинаре МАГ «Государственно-частное партнерство: развитие местной инф-

раструктуры» в августе 2009 г. (г. Москва) подчеркивалось: «Ни один закон о концессиях не будет являться серьезной правовой базой, если не будут урегулированы мелочи – по каждой позиции, связанные с обоюдным обеспечением интересов, с разделом продукции, с вложениями и т. п. Если все вопросы, вплоть до мелочей, не будут решены, то движение ГЧП будет крайне ограничено, а коридор применения – узким».

Что касается соглашения о государственно-частном партнерстве, то оно является, с одной стороны, отдельной полноценной договорной формой, с другой стороны – практическим документом, дополняющим проекты ГЧП в различных сферах деятельности (примерным типовым соглашением). Соглашение значительно дополняет содержание законопроекта о ГЧП, развивает его нормы и предназначено для повышения эффективности процедур реализации проектов ГЧП. Использование соглашения позволяет прийти к общему пониманию основных рисков, логично обосновать выбор того или иного проекта и сократить время и расходы на проведение различных переговоров.

Соглашение определяет договорную форму отношений между государственным и частным партнерами, их права и обязанности; вид и размер государственной поддержки; порядок создания (реконструкции) и (или) эксплуатации объекта соглашения; объем участия, в том числе финансирования, предоставления гарантий каждой из сторон и др.

Применение формы соглашения при разработке проекта ГЧП исключает необходимость использования, к примеру, инвестиционного или концессионного договора; с другой стороны, возможно применение формы концессионного либо инвестиционного договора в тех случаях, когда они определены в проекте, и реализация договора осуществляется с помощью этих форм под общей эгидой проекта о государственно-частном партнерстве.

Проблемы комплексирования законодательства в стране

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. [5].

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 (набирается порядка двух десятков), комплексно регламентирующих те проблемы, которые возникают при реализации проектов ГЧП. Более того, данная система должна быть абсолютно прозрачной для потенциальных инвесторов.

В контексте реализуемой в Республике Беларусь политики либерализации экономической деятельности, принятой Директивы № 4, имеющей целью расширение сферы взаимодействия государства и бизнеса, признание института государственно-частного партнерства является для страны существенным шагом вперед.

Следует отметить, что в утвержденных Мероприятиях по реализации положений Директивы № 4 и Программе деятельности Правительства на 2011–2015 гг. для достижения Правительством поставленных целей и задач в ближайшие 2–4 года потребуются разработка и принятие порядка двух сотен проектов законов и других нормативных правовых актов в экономической сфере, имеющих принципиальнейшее значение. С такой концентрацией нормотворческой деятельности страна еще не сталкивалась.

Необходимых сил у Министерства экономики и других общеэкономических ве-

домств, безусловно, недостаточно. В частности, на подготовку проекта Закона «О государственно-частном партнерстве» работниками НИЭИ затрачено было более года.

Наличие разнообразных макроэкономических, институциональных, специфических технологических и других особенностей, отражаемых в разрабатываемых актах, диктует необходимость привлечения к законотворческой деятельности соответствующих органов государственного управления, включая отраслевые министерства с их научным потенциалом. К примеру, к разработке законопроекта «О концессиях» целесообразно привлечь Госкомитет по имуществу совместно с Министерством природных ресурсов; законопроекта «Об объединениях нанимателей» – Министерство экономики совместно с бизнес-союзами; законопроекта об инновационной деятельности – Госкомитет по науке и технологиям совместно с Министерством экономики и многих других.

Учитывая большое количество планируемых законодательных актов, возможно частичное подключение, особенно на ранней стадии, к их разработке Национального центра законодательства и правовых исследований.

Однако подготовка и принятие закона о ГЧП не должно становиться первой и конечной целью. Одна из главных задач – это применение продекларированных этим актом правовых норм в повседневной деятельности участниками партнерства. В настоящее время существует такая проблема: закон приняли, право продекларировали, а созданию механизмов его обеспечения уделяется уже значительно меньше внимания. Законодательство в чистом виде – это еще не решение проблемы. Необходимы активные и профессиональные действия со стороны всех участников государственно-частного партнерства, а также инфраструктура развития ГЧП и культура партнерства.

Рекомендации и меры по реализации института ГЧП

Реализация проектов по созданию объектов государственной инфраструктуры и социальной сферы с использованием частных инвестиций будет направлена на

обеспечение интересов общества в целом и различных социальных групп населения. Для этих целей необходимо убедить общественность и заинтересованные стороны в том, что государственно-частное партнерство является одним из наилучших способов предоставления государственных услуг, необходимых для жизнедеятельности человека (электроснабжение, отопление, водоснабжение, лечение, образование и др.).

Институт государственно-частного партнерства представляет собой более эффективную модель создания государственных активов и предложения качественных государственных услуг в сравнении с действующими методами инвестирования и государственными заказами ввиду возможности привлекать частный капитал с использованием различных схем, распределять ответственность и риски, задействовать частную инициативу и рыночно-конкурентные механизмы ГЧП.

Для создания и развития института государственно-частного партнерства в Республике Беларусь потребуются масштабная и скоординированная работа как республиканских и местных органов государственного управления, так и бизнес-сообщества, включающая реализацию следующих рекомендаций и мер:

- формирование структурированной системы законодательных актов для комплексного регулирования механизмов партнерства, в частности принятие Закона о государственно-частном партнерстве, а также разработка пакета подзаконных нормативных актов, значительно расширяющих положения специального Закона, а именно примерных типовых соглашений о ГЧП в сфере общественной инфраструктуры и социальной сферы; порядка принятия решения о заключении соглашения о ГЧП; порядка проведения конкурса по определению частного партнера; порядка разработки проектов ГЧП; порядка распределения рисков; порядка проведения контроля и мониторинга проектов ГЧП и др.

В связи с необходимостью создания полноценного свода правовых норм и механизмов партнерства в стране работа по устранению имеющихся нормативных правовых пробелов, препятствующих созданию

различных моделей ГЧП, будет продолжаться в течение 2011–2014 гг.;

- создание параллельно с продвижением Закона условий для развития ГЧП, предусмотрев принятие иницилирующего правового акта в виде Указа Президента, который бы включал: содержание понятия ГЧП, распространение его формата на действующие договорные формы, используемые в стране; начало внедрения экспериментальных (пилотных) проектов, осуществляемых на принципах ГЧП. Это продиктовано тем, что понятие и механизмы осуществления государственно-частного партнерства в стране появляются впервые и не имеют юридической силы, а также тем, что разработка и принятие специального Закона займут продолжительное время, а экономика страны не может терять столько времени;

- принятие для устранения имеющихся значительных недостатков в национальном законодательстве о концессионной деятельности нового законопроекта либо ускорение корректировки специального раздела в составе Инвестиционного кодекса и десятка нормативно-правовых актов в развитие Кодекса о недрах;

- обеспечение профильными министерствами (Минтранс, Минжилкомхозом, Минэнерго, Минкультуры и др.), не дожидаясь принятия Закона, разработки небольших экспериментальных (пилотных) проектов, осуществляемых на принципах ГЧП в сферах транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунальном и гостиничном хозяйстве, объектах туризма, культуры и др.;

- создание новых либо расширение действующих организационно-правовых структур на уровне республики, секторов экономики, регионов, объединений предпринимателей: Центров (ассоциаций) ГЧП, консультативно-методических Советов, Агентств, Инвестиционного фонда, венчурных фондов, а также соответствующих функциональных подразделений ГЧП в структуре органов управления и бизнес-ассоциаций;

- создание либо усиление в системе министерств, ведомств, облисполкомов либо в создаваемых Центрах, Агентствах, Ассоциациях функциональных подразделений по вопросам законотворчества, что связано с необходимостью подготовки в ближайшие 2-3 года значительного количества законопроектов в экономической сфере и отсутствием достаточных сил по их разработке у Министерства экономики и других органах государственного управления;

- организация для подготовки и повышения квалификации руководящих работников государственных и частных структур различных сфер деятельности обучающих курсов и семинаров, направленных на привлечение участников рынка ГЧП в программы и процессы разработки проектов.

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.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» (проект). 2011 г. Режим доступа: <http://www.economy.gov.by>
2. Белицкая А. Перспективы развития законодательства о государственно-частном партнерстве // Хозяйство и право. М., 2010. № 6.
3. Варнавский В.Г. и др. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ГУ-ВШЭ, 2010.
4. Борушко Е.П., Кузьмич Е.А. Концепция формирования правовой базы государственно-частного партнерства // Сборник научных трудов. Минск: НИЭИ Минэкономики Респ. Беларусь, октябрь 2010 г.
5. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. ЕЭК ООН, 2008.



Материал поступил 21.04.2011 г.