

УДК 334.012.32:351.712.4:005.56

Формы взаимодействия органов управления и частного сектора: теоретические аспекты и зарубежный опыт

К.Г. КИРЧЕНКО

В статье рассматриваются теоретические аспекты взаимодействия органов управления и частного сектора, приводится успешный опыт по реализации проектов государственно-частного партнерства в США. Дана характеристика государственно-частного партнерства как системы организационных, экономических, правовых и социальных отношений между государством и частным сектором. Из статьи следует, что для эффективной реализации социально-экономической политики неотъемлемым условием является конструктивное партнерство государства и частных компаний в национальной экономике.

Ключевые слова: взаимодействие, государственно-частное партнерство, органы управления, частный бизнес.

The article discusses the theoretical aspects of the forms of interaction between management and private sectors; it shows the successful experience of the implementation of public-private partnership in the United States. The article presents the characteristics of public-private partnership as a system of organizational, economic, legal and social relations between the state and the private sectors. The article implies that for the effective implementation of socio-economic policy it is essential to set constructive partnership between the government and the private sector in the national economy.

Keywords: interaction, public-private partnership, authorities, private business.

Для функционирования рыночной экономики необходимым условием является конструктивное взаимодействие бизнеса и структур государственной власти. В зависимости от развитости и национальных особенностей рыночных отношений формы этого взаимодействия, характер и методы могут существенно различаться. В последние десятилетия в экономике ряда стран складывается совершенно новая для них, но традиционно используемая в развитых странах, форма взаимодействия бизнеса и власти – государственно-частное партнерство (ГЧП) [1, с. 22]. Благодаря этой схеме многие государства создали у себя хорошую дорожную систему, построили промышленные предприятия и другие объекты развития, доказав, что партнерство государства и частного капитала способно реализовывать сложные и уникальные проекты. Уникальный опыт ГЧП накоплен в США.

Практика государственно-частного партнерства в США имеет долгую историю, первые форматы возникли более двухсот лет назад в период становления американской государственности. Сейчас в США успешно реализуются тысячи проектов ГЧП как на федеральном, так и на более низком уровне. ГЧП в этой стране понимается как закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти.

Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и/или его эксплуатация, управление и т. п. Основные права собственности при этом не изменяются, государство остается собственником даже после передачи объекта в управление частной компании.

Термин «ГЧП» определяет широкий спектр отношений в диапазоне от более или менее простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов, управление ими.

Государственно-частное партнерство – это система организационных, экономических, правовых и социальных отношений между государством и частным сектором, функциони-

рующая на основе механизма трансформации правомочий собственности и юридически согласованных интересов для достижения целей государственного управления и максимизации прибыли от коммерческой деятельности [2, с. 12].

Наиболее распространенными сферами сотрудничества являются модернизация инфраструктуры, развитие транспортной системы, использование водных ресурсов, утилизация бытовых отходов и т. д. По данным Национального института государственно-частного партнерства США, из 65 среднестатистических муниципальных сервисных служб 23 функционируют в формате ГЧП.

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.

Схема распределения финансовых средств выглядит следующим образом. После санкции конгресса Минфин США направляет денежные транши на счет каждого участвующего в программе федерального агентства. Затем эти средства по итогам рассмотрения соответствующих заявок выделяются напрямую в виде грантов и кредитов научно-исследовательским центрам, бизнесу, НПО, а также местным властям.

К примеру, таким бенефициаром является Национальный фонд развития наук – независимое федеральное агентство, созданное конгрессом в 1950 году «для содействия прогрессу науки, улучшения здоровья, процветания и благополучия нации, а также обеспечения национальной обороны». Обладая ежегодным бюджетом порядка 6,06 млрд долларов, он финансирует примерно 20% всех базовых исследований.

Вместе с тем необходимо отметить, что в США на внутриэкономическом направлении ГЧП реализуется, как правило, только американскими подрядчиками. Это условие – *buy American* – существенно ограничивает возможности иностранных контрагентов.

США имеют богатый позитивный опыт активного стимулирования инновационного развития. Например, в 1986 году был принят закон, который облегчал процедуру использования прав на интеллектуальную собственность физическими лицами, в результате чего число выдаваемых патентов увеличилось в несколько раз.

После принятия федерального закона о порядке передачи технологий в 1996 году в США резко упростилась организация взаимодействия между вузами, исследовательскими центрами и частным бизнесом, а уже в 2006 году в США был принят новый закон о поддержке НИОКР, согласно которому научные организации получают до 2015 года финансовую поддержку в объеме 86 млрд долларов.

Одной из главных особенностей становления американской национальной инновационной системы в конце XIX – начале XX века была тесная связь между промышленными корпорациями и университетами. Децентрализация высшего образования, финансирование государственных учебных заведений властями штатов означали тесную привязку научных исследований к экономическим потребностям региона.

Опыт США показывает, что инновационный процесс может успешно развиваться за счет как частного, так и государственного финансирования. Все зависит не от источника инвестиций, а от его эффективности. При этом важную роль играет характер инвестиционного климата в стране, развитость законодательной базы, регулирующей отношения участников инновационного процесса, информационное и материально-техническое обеспечение научных исследований, сотрудничество между субъектами инновационной деятельности.

В США доля государственного финансирования инновационной деятельности в последние годы начинает превышать частные инвестиции. Для системы господдержки в посткризисный период характерно распространение программно-целевого подхода. При этом финансовые ресурсы концентрируются на приоритетных технологических и отраслевых направлениях. Например, в аэрокосмической промышленности государственные ассигнования получают более 75% фирм и лабораторий, занимающихся НИОКР в этой сфере.

Основополагающими признаками государственно-частного партнерства являются:

- средне- и долгосрочный характер сотрудничества и ориентация на достижение долгосрочных целей;

- нормативно-правовое оформление сотрудничества;
- оказание общественно значимых услуг либо создание общественно значимого продукта как объект партнерства;
- полное или частичное финансирование со стороны частного партнера;
- деление выгод, доходов, расходов и рисков между сторонами;
- взаимовыгодность.

В мировой практике эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства наиболее широкое распространение получили следующие шесть основных принципов:

- участие (Participation): степень вовлеченности всех заинтересованных сторон;
- правило «хорошего тона» (Decency): степень, в которой создание и контроль за выполнением правил осуществляются без причинения ущерба или не вызывая недовольства со стороны населения;
- прозрачность (Transparency): степень ясности и открытости процесса принятия решений;
- подотчетность (Accountability): степень ответственности политических деятелей перед обществом за сказанное или сделанное;
- справедливость (Fairness): степень, в которой требование следовать правилам и придерживаться правил распространяется в равной мере на всех членов общества;
- эффективность (Efficiency): степень использования ограниченных человеческих и финансовых ресурсов без потерь, отсрочек или порчи, или без причинения вреда будущим поколениям [3, с. 45].

В отличие от большинства стран Европы, где государственно-частное партнерство уже давно существует как элемент экономики, в Республике Беларусь такое партнерство все еще находится на стадии становления и развития соответствующих инструментов. Возникновение государственно-частного партнерства в Республике Беларусь обусловлено следующими причинами:

- ✓ необходимостью привлечения дополнительного финансирования для развития приоритетных отраслей экономики, в которых частный бизнес отсутствовал или принимал участие в минимальной степени («инфраструктурные» отрасли – транспорт, городское, дорожное хозяйство и т. п.; сфера предоставления социальных услуг; предприятия, имеющие высокое социальное и стратегическое значение);
- ✓ поиском альтернативы приватизации объектов государственной собственности в малопривлекательных с экономической точки зрения сферах (здравоохранение, образование и пр.);
- ✓ развитием регионов, поскольку без притока частных инвестиций они обречены на длительную стагнацию, однако без участия государства трудно рассчитывать на активность инвесторов.

Пунктом 8 Директивы Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» предусмотрено формирование правовой базы, стимулирующей развитие в Республике Беларусь механизмов государственно-частного партнерства. Пунктом 124 плана мероприятий по реализации положений Директивы определена форма реализации пункта 8 – подготовка проекта Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве», предусматривающего механизмы и сферы партнерства, регламентацию деятельности в данной сфере предпринимательских союзов, ассоциаций (объединений). Министерство экономики Республики Беларусь является основным разработчиком законопроекта.

На первоначальном этапе подготовки законопроекта рассматривались две его концепции. Первая (широкая) состояла в том, что государственно-частное партнерство можно рассматривать как неотъемлемое, комплексное явление жизни современного общества, которое имеет экономический и в значительной степени политический характер. Данная концепция включала в себя взаимное представительство, проведение различных мероприятий с участием представителей государства и бизнеса, соучастие в разработке и принятии законодатель-

ных и иных решений, обязательную экспертизу всех проектов нормативных правовых актов, стратегическое и социальное партнерство, целевые комплексные программы, аутсорсинг и т. д., т. е. любые официальные отношения или договоренности на фиксированный или неограниченный период времени между представителями государства и частного бизнеса.

Вторая концепция ГЧП (узкая) находила выражение в предоставлении возможности заключения конкретного соглашения о государственно-частном партнерстве (договора) на партнерских условиях, позволяющего решать вопросы национального уровня и развивать ту сферу, которая стратегически важна для государства.

Вместе с тем, действующее в настоящее время законодательство Республики Беларусь уже содержит нормы, позволяющие взаимодействовать государству и частному бизнесу для решения стоящих перед ними задач: для частного бизнеса – это получение прибыли, а для государства – получение дивидендов в форме управления, налоговых поступлений, повышения общего уровня производства и усиления конкурентоспособности продукции и услуг на внутреннем и внешнем рынках [4, с. 114].

Таковыми формами взаимодействия на сегодняшний день являются:

- ✓ инвестиционные отношения (Инвестиционный кодекс Республики Беларусь, далее – ИК);
- ✓ концессионные отношения;
- ✓ создание свободных экономических зон;
- ✓ участие государства в управлении хозяйственным обществом, акции (доли в уставных фондах) которого принадлежат Республике Беларусь либо административно-территориальным единицам, и т. д.

Государственно-частное партнерство в Республике Беларусь осуществляется посредством создания, реконструкции, модернизации и (или) эксплуатации объектов производственной и социальной инфраструктуры и других сфер деятельности, входящих в состав следующего имущества:

- транспортной инфраструктуры и транспорта, включая железнодорожный, автомобильный, морской, внутренний водный, гражданскую авиацию, метрополитен и иные виды транспорта общего пользования;
- системы коммунального хозяйства, включая объекты водо-, тепло-, газо- и энерго-снабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации бытовых отходов, а также объектов обеспечения функционирования и благоустройства жилищного и нежилого фонда и территории населенных пунктов;
- объектов энергоснабжения, включая энергогенерирующие системы, а также системы передачи и распределения энергии;
- объектов инновационной сферы;
- объектов подвижной и стационарной связи и телекоммуникаций;
- объектов, используемых для осуществления медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в системе здравоохранения;
- объектов образования, воспитания, культуры и социального обслуживания;
- объектов, используемых для осуществления туризма, рекреации и спорта;
- иных объектов общественной инфраструктуры.

Уполномоченные государственные органы, облисполкомы и Минский горисполком вправе самостоятельно устанавливать виды объектов производственной и социальной инфраструктуры, которые могут создаваться, реконструироваться, модернизироваться и (или) эксплуатироваться частным партнером в соответствии с соглашением о государственно-частном партнерстве [5, с. 70].

Особую сложность для представителей государственных структур представляет переключение от каждодневной практики по реализации традиционных способов закупок на управление сетями различных агентств, вовлеченных в процесс выработки концепции и разработки проектов на долгосрочной основе, что является ключевой характеристикой ГЧП.

Учреждение специальных органов управления ГЧП создаст необходимые условия для практического применения новых навыков. Концентрация работы в рамках одного органа усилит процесс овладения новыми навыками.

В развитых странах национальные подразделения ГЧП не участвуют в конкретных проектах, а обеспечивают политические, технические, правовые и другие механизмы поддержки министерств, ответственных за выбор и реализацию проектов.

Рабочие органы ГЧП могут также формироваться в отдельных министерствах, например, транспорта, здравоохранения, образования и других, иногда функционируя во взаимодействии с центральным органом управления ГЧП и при поддержке министерства финансов. Так, например, в Великобритании рядом действующих министерств таких, например, как Министерство здравоохранения, были учреждены собственные подразделения ГЧП [6, с. 83].

Таким образом, государственно-частное партнерство – это объективно обусловленный тренд современного развития экономики. Это – механизм, который может стать основой создания высокотехнологических корпоративных структур, призванных обеспечить ориентацию бизнеса и государства на решение задач, связанных с выводом реального сектора экономики из финансового кризиса. Следовательно, объединение усилий государства и частного предпринимательства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. И наконец, это эффективный механизм экономического и социального консенсуса, внедрение инновационных разработок и технологий с помощью идей, новаторства бизнеса в сочетании с упорядоченностью и властью государственных структур.

Литература

1. Жилина, О.А. Государственно-частное партнерство : этап становления / О.А. Жилина // Российское предпринимательство. – 2009. – № 1(2). – С. 20–25.
2. Селезнев, П.Л. Государственно-частное партнерство и его эффективность в институциональных преобразованиях экономики : учебно-метод. пособие / П.Л. Селезнев. – М. : Ника-Центр, 2009. – 126 с.
3. Тимощенко, В.В. Государственно-частное партнерство как фактор устойчивого развития : учебно-метод. пособие / В.В. Тимощенко. – М. : Ника-Центр, 2011. – 131 с.
4. Игнатенко, Ю.В. Государственно-частное партнерство и перспективы его развития в Республике Беларусь / Ю.В. Игнатенко // Мат-лы IV междунар. науч.-практ. конференции «Устойчивое развитие экономики : состояние, проблемы, перспективы, Пинск, 20–22 мая 2010 г. / Санкт-Петербургский гос. ун-т ; под ред. К.К. Шебеко. – Пинск, 2010. – Ч. 1. – С. 113–115.
5. Темницкая, О.П. Государственно-частное партнерство : белорусский взгляд / О.П. Темницкая // Юридический мир. – 2010. – № 8. – С. 66–70.
6. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства : утв. ООН. – Женева, 2008. – 114 с.