

DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-2-348-362

Развитие государственно-частного партнерства в Беларуси*

И.А. Андрос, О.В. Кобяк

Белорусский государственный университет
ул. Кальварийская, 9, Минск, 220004, Беларусь
(e-mail: androsita@tut.by; aleh.kabiak@mail.ru)

В Республике Беларусь в качестве альтернативного варианта приватизации власть выбрала государственно-частное партнерство (далее — ГЧП), которое позволяет сохранить социально значимые объекты в собственности государства. Результаты опроса предпринимателей и государственных служащих позволяют определить степень готовности представителей власти и бизнеса к равноправному партнерству в условиях провозглашенной социально ориентированной рыночной экономики. На примере столичного региона авторы проанализировали институционально-адаптационный период развития ГЧП в Беларуси. Социологический подход к изучению ГЧП заключается в рассмотрении связи «власть–бизнес–общество» как системы взаимообусловленных действий госслужащих, предпринимателей и населения. Анализ поведенческих стратегий участников взаимодействия осуществлен через призму их социальных ожиданий. Методы исследования — экспертный опрос предпринимателей и госслужащих и анкетный опрос населения Минска. Основные выводы: общество в силу низкой информированности является сторонним наблюдателем, а не активным участником ГЧП; поведенческие стратегии предпринимателей формируются под влиянием нормативно-правовых факторов, у госслужащих — системно-правовых; главный барьер в реализации ГЧП-проектов — низкая оценка госслужащими и предпринимателями своей квалификации; в конфликтных ситуациях предприниматели воспринимают госслужащих как конкурентов, поэтому оценивают их стиль поведения как «пресингуящий»; основным способом взаимодействия в рамках ГЧП государство выбрало соглашение, в котором акцент сделан на самостоятельности партнеров, в итоге риски и ответственность в ГЧП-проекте несут государственный и частный партнеры — в той мере, о какой договорились, а власть сохраняет за собой полный контроль.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; власть; бизнес; предприниматели; государственные служащие; общество; поведенческие стратегии

В начале 1990-х годов непривычные слова «приватизация», «иностран- ный инвестор», «либерализация» порождали в белорусском обществе пред- чувствие большого имущественного передела, а тема собственности вызы- вала чувство неловкости [12. С. 7–10]. Белорусское общество ожидало от государственных органов содействия в преодолении последствий внедрения рыночных элементов в постсоветскую плановую экономику. В итоге бело- русские власти выбрали следующий подход: на переходном этапе у

* © Андрос И.А., Кобяк О.В., 2020.

Статья поступила 22.06.2019 г. Статья принята к публикации 29.11.2019 г.

государства должно остаться 50% или 25% плюс одна акция (блокирующий пакет) или 10%, что дает ему право назначать представителей в органы управления акционерного общества. Сегодня все заметные приватизационные сделки в Беларуси проходят процедуру одобрения со стороны государственных органов, в результате иностранные инвесторы опасаются конфликта интереса с государством, а для белорусского бизнеса закрытость приватизации и ее нормативно-бюрократический характер делают инвестирование в отечественные предприятия непривлекательным. Поэтому альтернативным вариантом приватизации было выбрано государственно-частное партнерство (ГЧП), которое позволяет без финансовой нагрузки на бюджет, за счет инвестора строить важные инфраструктурные объекты с сохранением государственной собственности.

К моменту принятия Закона Республики Беларусь № 345-З «О государственно-частном партнерстве» (вступил в силу 02.07.2016) власти провели большую работу по формированию институционального базиса ГЧП. Так, в 2014 году был создан Центр ГЧП, в сентябре 2016 года он вошел в структуру Национального агентства инвестиций и приватизации, был сформирован Межведомственный инфраструктурный координационный совет (МИКС), в состав которого вошли представители министерств, финансовых институтов, исполкомов, общественных организаций, бизнес-структур. Активную поддержку в подготовке нормативно-законодательной базы оказали международные финансовые организации: Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), International Finance Corporation (IFC), Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН). В 2015 году был утвержден Национальный инфраструктурный план с комплексной оценкой потребностей республики на ближайшие 15 лет. Для выполнения намеченных проектов необходимо 62,3 млрд долларов, однако финансовые возможности госбюджета ограничены 30 млрд. Очевидны серьезные финансовые надежды властей на партнерство с бизнесом, но каково мнение предпринимателей, госслужащих и населения о возможных путях построения устойчивого и эффективного ГЧП?

Результаты исследований показали, что основные проблемы во взаимодействии органов власти и предпринимательских структур связаны с доверием, риском (осознанием ответственности за решения), нормами и профессиональной компетенцией [1; 3; 5; 6; 8; 9]. Согласно теории социального обмена П. Блау [14] любое взаимодействие — это обмен целенаправленного усилия/действия на стимулы (соображения пользы, выгоды, награды). Границы обмена задаются ожиданиями (возможными и приемлемыми вознаграждениями) участников социального взаимодействия: власть и бизнес дополнительно учитывают барьеры и риски, которые задают границы сделок (обмена). Участники (акторы) ГЧП разрабатывают поведенческие стратегии для решения задач, которые определены принципами ГЧП как нормами

поведения социальных субъектов. Соответственно, для оценки развития ГЧП в Беларуси необходимо изучить отношение к ГЧП представителей бизнеса, власти и общества, сравнить принципы ГЧП по мнению предпринимателей и госслужащих, выявить риски и барьеры для реализации ГЧП, определить стиль поведения предпринимателей и госслужащих в конфликтных ситуациях и проанализировать приоритетные, по мнению бизнеса и власти, формы реализации ГЧП, поскольку контракт, аренда, концессия и т.п. — форматы, гарантирующие выгоду одной из сторон (например, обладание собственностью).

Исследование было проведено в рамках государственной программы «Социологическая модель развития предпринимательства в условиях социально ориентированной рыночной экономики Республики Беларусь» (2016–2020 годы, № ГР 20161678, ГУ «БелИСА») методом экспертного опроса (2016–2017) в Минском столичном регионе (Минск и 12 административных районов Минской области), данные которого сопоставлялись с результатами городского мониторинга Минского научно-исследовательского института социально-экономических проблем (опрос населения в 2014 году). В качестве экспертов выступили руководители негосударственных микро- и малых предприятий (N=180 человек на 158 частных микропредприятиях и 22 частных малых предприятия с опытом работы не менее трех лет) и специалисты исполнительных органов государственной власти, обеспечивающие взаимодействие с представителями предпринимательских структур (N=31 человек).

Отношение бизнеса, власти и общества к ГЧП

Поскольку у населения уже существует повседневная практика взаимодействия с частниками в сфере торговли и общепита, услуг, связи, автосервиса и т.п., то, отвечая на вопрос «Каково в целом Ваше личное отношение к малому и среднему бизнесу?», минчане скорее всего оценивали предпринимательство как социально-профессиональную деятельность. Степень общественного одобрения малого и среднего бизнеса оказалась высока — 68,7% («положительное» — 31,3% и «скорее положительное» отношение — 37,4%), отрицательное отношение выразили 7,6%. Положительное отношение преобладает у высококвалифицированных специалистов: военнослужащие и сотрудники милиции — 87,6%, предприниматели — 85%, руководители — 83,3%, специалисты, служащие, ИТР — 77,1%, студенты — 75,9%.

Власть, бизнес и общество придерживаются разных приоритетов в государственной поддержке секторов экономики (Табл. 1). Население практически не поддерживает коллективную и акционерную форму собственности (9%), хотя в Беларуси ЗАО и ОАО имеют самые высокие гарантии, что в случае серьезных рисков государство окажет им поддержку в устранении или минимизации затруднений. Кроме того, население явно не согласно с безоговорочным доминированием госсектора в экономике.

Таблица 1

«Какой сектор экономики должен получить со стороны государства приоритетную поддержку?» (в %)

Варианты ответов	Предприниматели	Госслужащие	Население
Государственный сектор	8,3	6,5	12,1
Частный сектор	30	12,9	18
Коллективная и акционерная форма собственности (государство + бизнес)	27,8	48,4	9
Нужно развивать все сектора	25	25,8	43
Затрудняюсь ответить	8,3	6,5	16,3
Нет ответа	0,6	—	1,6

Если чиновники и предприниматели реально задействованы в обсуждении и реализации ГЧП-проектов, то общество пока выступает скорее сторонним наблюдателем партнерства бизнеса и власти. Высказать свое отношение к ГЧП затруднилась почти треть минчан (31,1%), что указывает на несформированность общественного мнения по данному вопросу (Табл. 2).

Таблица 2

«Как Вы относитесь к развитию новой формы взаимодействия государства и частного бизнеса — государственно-частному партнерству?» (%)

Варианты ответов	Предприниматели	Госслужащие	Население
Положительно	22,2	48,4	15,7
Скорее положительно, чем отрицательно	43,3	32,3	32,1
Скорее отрицательно, чем положительно	21,7	12,9	11,5
Однозначно отрицательно	7,8	—	7,9
Затрудняюсь ответить	5	6,5	31,1
Нет ответа	—	—	1,7

На фоне положительного отношения к ГЧП госслужащих (80,7%) и предпринимателей (65,5%) эта форма взаимодействия государства и частного бизнеса почти неизвестна населению (47,8% опрошенных и 71,1% определившихся в своем отношении). Вероятно, необходимо привлечь общественность к обсуждению местных нужд, что, как правило, значительно повышает экспертную оценку ГЧП-проектов органами местного самоуправления. Пока из-за низкого уровня информированности населению сложно определить отрасли, в которых ГЧП-проекты могли бы с успехом развиваться (Табл. 3). Сегодня в Беларуси реализуется 7 ГЧП-проектов в строительстве, здравоохранении и образовании [11] — их необходимо широко освещать в СМИ, объясняя их специфику и полезность для населения и экономики региона, и тогда «затруднительное» отношение общества к ГЧП изменится. Возможно, низкая информированность о ГЧП обусловлена отсутствием к нему интереса вследствие привычки общества к государственному патернализму. Ситуация усугубляется недостаточной разъяснительной работой властей. Пока население рассматривает себя скорее основным потребителем результатов ГЧП-проектов, чем активным участником разрешения социально значимых проблем.

Таблица 3

«В каких отраслях (сферах) Минска проекты в формате ГЧП могут успешно развиваться?» (в %)

Варианты ответов	Предприниматели	Госслужащие	Население
затрудняюсь ответить	—	—	25,7
туризм и досуг	51,7	48,4	19,6
строительство	50	41,9	25,4
торговля и общепит	48,9	61,3	21,6
промышленность	37,2	25,8	17,9
инновационные отрасли (например, IT)	33,3	38,7	14
транспорт	32,2	29	18,5
сельхозпроизводство	29,4	45,2	12,8
телекоммуникация	26,7	9,7	12,6
жилищно-коммунальное хозяйство	24,4	35,5	16,9
здравоохранение	16,7	19,4	18,1
энергетика	14,4	9,7	8,5
садово-парковое хозяйство	12,8	19,4	10,4
образование	9,4	22,6	16,1
другое	3,3	3,2	1,6
думаю, что ни в какой из отраслей	1,1	—	10,5

Принципы государственно-частного партнерства

Высокая степень поддержки ГЧП госслужащими объясняется возможностью привлечения внебюджетных средств для решения важных социальных задач. Предприниматели проявляют заинтересованность в ГЧП с расчетом, что государство уйдет из тех сфер, в которых его присутствие необязательно, т.е. причины заинтересованности бизнеса и властей в ГЧП разные, но каковы тогда принципы их взаимодействия? Принципы — это устойчивые мотивы согласованных действий, которые направлены на удовлетворение интересов участников ГЧП-проекта. Факторный анализ принципов ГЧП (Табл. 4) показал, что на поведенческие стратегии предпринимателей серьезное влияние оказывают нормативно-правовые условия деятельности («правовая предсказуемость и гласность» и «соблюдение законов и обеспечение прав»), а у госчиновников — системно-правовые («равный доступ к ГЧП партнеров и правовая предсказуемость» и «государственная поддержка развития ГЧП»). Если предприниматели в ГЧП продумывают поведение в границах правовой определенности, связанной с публичностью, то госслужащие считают свои действия системообразующими стандартами государственной деятельности (на это указывают и высокие доли общей дисперсии первого и второго факторов). Предприниматели остаются верны стратегии «вписаться в правила», а госчиновники продолжают занимать доминирующую позицию в ГЧП, однако на третьем месте у бизнеса и власти фактор «взаимная выгода от партнерства».

У предпринимателей разделение полномочий, ответственности и рисков, основанное на информировании частных партнеров и общественности, образует фактор «четкое делегирование полномочий с информированием бизнеса и общества» (4 место), призванный улучшить и оптимизировать действия государственного и частного партнеров. Фактор «государственная поддержка

развития ГЧП» для предпринимателей не критичен (5 место) по сравнению с госслужащими (2 место). Предпринимателям поддержка властей нужна как фундамент для партнерства бизнеса и власти.

Таблица 4

Факторный анализ принципов реализации ГЧП (в проекте закона о ГЧП)

Предприниматели	% дисперсии	фактор	% дисперсии	Госслужащие
«Правовая предсказуемость и гласность»: создание необходимой правовой базы (0,659) и максимальное информирование частных партнеров и общественности (0,506)	11,856	1	19,812	«Равный доступ к ГЧП партнеров и правовая предсказуемость»: обеспечение равного доступа к ГЧП для частных партнеров (0,790) и создание необходимой правовой базы (0,715)
«Соблюдение законов и обеспечение прав»: соблюдение сторонами ГЧП национального и международного законодательства (0,635) и обеспечение прав и интересов всех участников ГЧП (0,583)	11,169	2	15,712	«Государственная поддержка развития ГЧП» (0,733)
«Взаимная выгода от партнерства»: результативное использование ресурсов партнеров (0,712)	10,047	3	10,95	«Взаимная выгода от партнерства»: результативное использование ресурсов партнеров (0,830)
«Четкое делегирование полномочий с информированием бизнеса и общества»: разделение полномочий, ответственности и рисков (0,360) и информирование частных партнеров и общественности (0,349)	9,488	4	9,854	«Соблюдение правил “зеленой” экономики»: учитывать требования охраны окружающей среды (0,832), добросовестное и взаимовыгодное сотрудничество (0,715)
«Государственная поддержка развития ГЧП» (0,853)	8,707	5	9,574	«Обеспечение прав и интересов всех участников ГЧП» (0,649)
«Соблюдение правил “зеленой” экономики»: учитывать требования охраны окружающей среды (0,858), опубликование информации в СМИ (0,521)	8,568	6		—
% объясненной дисперсии	59,835		65,91	

Принципы ГЧП, прописанные в Статье 3 действующего закона [7], в результате обсуждения законопроекта были скорректированы по форме и содержанию, дополнены социальной значимостью ГЧП (приоритет общественных интересов, социальная направленность регулирования экономической деятельности). Выделенные факторы демонстрируют уже существующую мотивировку совместной деятельности бизнеса и власти, которая сформировалась вне рамок ГЧП, и на начальном этапе именно эти факторы (предсказуемость закона, гласность, добросовестная конкуренция) определяют поведенческие стратегии предпринимателей и госчиновников в формате ГЧП. Приведем несколько комментариев предпринимателей по поводу эффективных принципов

ГЧП: положительные — «цели и принципы партнерства должны быть взаимосвязаны между собой и вытекать одни из других; ГЧП — это конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в культуре, науке, политике»; отрицательные — «мое личное мнение... — не может быть ГЧП: государство должно выступать гарантом соблюдения принятых правил игры, формировать единую правовую базу (единое правовое поле) и обеспечивать исполнение принятых норм всеми участниками рынка, а как только государство выступает партнером, то получает статус заинтересованного лица, что недопустимо»; проективные — «важно информирование в СМИ, а на перспективу — учет требований охраны окружающей среды». Госслужащие выражали мнения как в формально-бюрократическом стиле, например, «вопрос требует разработки соответствующей концепции и принятия в ней конкретных мер», так и в «человеческом», например, «хотелось бы, чтобы новые собственники государственного имущества относились к нему бережно, вкладывали средства в реконструкцию приобретенных ими зданий (помещений), поддерживали внешний облик, облагораживали прилегающую территорию, создавали новые рабочие места, сотрудничали с государством, т.е. работали и максимально приносили свой вклад в развитие экономики».

Барьеры в реализации ГЧП

Обычно ГЧП-проекты не самоокупаются, и статус ГЧП необходим, чтобы государство как партнер создало такие условия, которые обеспечили бы в той или иной мере интересы частного партнера. Привлекая частного к социально важному, но нерентабельному проекту, государство вынуждено отказаться от части суверенитета и первенства, т.е. в плохо окупаемом ГЧП-проекте инвестора привлечет послабление контроля государства в связи с частичным делегированием функций управления частному партнеру. Он рассчитывает получить прибыль нестандартными способами увеличения окупаемости — предоставлением права выделять земельные участки (исполкомы), отдавать указания (авиакомпания) и т.д. Поэтому при оценке препятствий в реализации ГЧП-проектов, помимо явной выгоды для государственного и частного партнеров, следует учитывать наличие скрытых интересов у каждой стороны (Табл. 5).

Кроме того, предприниматели и госслужащие отметили свой низкий уровень квалификации и компетенций как важную причину всех барьеров и рисков. Предприниматели оценивают себя и чиновников с позиции партнерства (фактор «низкая квалификация партнеров»), а госслужащие возлагают большую ответственность на себя (фактор «низкая эффективность госслужбы»). Обе стороны единодушны в том, что фактор «монополизация и недобросовестная конкуренция» усложняет реализацию ГЧП (у госслужащих фактор сильнее): бизнесмены воспринимают его как результат фискальной политики, а чиновники — как следствие низкой финансовой грамотности частных, которая

приводит к нечестному соперничеству. Тема неравноправия участников ГЧП-проектов волнует предпринимателей в большей степени (3 место против 6).

Таблица 5

Факторный анализ барьеров и рисков в реализации программ ГЧП в Минске

Предприниматели	% дисперсии	фактор	% дисперсии	Госслужащие
«Низкая квалификация партнеров»: госслужащих (0,720) и предпринимателей (0,717)	12,882	1	15,754	«Низкая эффективность госслужбы»: отсутствие эффективной господдержки (0,744), низкий уровень квалификации и компетенции госслужащих (0,738)
«Монополизация и недобросовестная конкуренция»: отсутствие эффективных мер против них (0,801) и система налогообложения (0,649)	10,86	2	15,504	«Монополизация и недобросовестная конкуренция»: отсутствие эффективных мер против них (0,800) при низком уровне квалификации и компетенции предпринимателей (0,575)
«Неравноправие партнеров» в проектах ГЧП (0,746)	10,008	3	13,076	«Несовершенное законодательство по предпринимательству и ГЧП» (0,883), а также отсутствие идеологии партнерства и проблема субъективности (0,6)
«Неразвитость рыночной инфраструктуры» (0,784) и отсутствие стратегического подхода к планированию (0,399)	9,359	4	9,561	«Отсутствие идеологии стратегического партнерства» — подхода к планированию (0,875), а также отсутствие идеологии партнерства и проблема субъективности (0,307)
«Отсутствие идеологии стратегического партнерства»: отсутствие идеологии партнерства и проблема субъективности (0,776) и отсутствие стратегического подхода к планированию (0,579)	8,505	5	9,012	«Проблемы финансовой поддержки предпринимателей»: проблема обеспечения кредитами (0,828) и система налогообложения (0,3)
«Отсутствие эффективной господдержки» (0,838).	8,03	6	7,81	«Неравноправие партнеров» в проектах ГЧП (0,815)
% объясненной дисперсии	59,644		70,717	

Итак, по мнению предпринимателей, барьерами в реализации ГЧП-проектов могут стать неразвитость рыночной инфраструктуры и отсутствие эффективной господдержки, по мнению госслужащих — несовершенное законодательство и проблемы финансовой поддержки предпринимателей. По сути, сложности развития предпринимательства в целом просто переносятся в сферу ГЧП, однако название такого барьера, как «отсутствие идеологии стратегического партнерства», ставит вопрос о необходимости разработки особой философии ГЧП — со своей тактикой и стратегией.

Стиль поведения предпринимателей и госслужащих в конфликтных ситуациях

Мы предложили предпринимателям и госслужащим определить, какой стиль поведения присущ тем и другим при возникновении разногласий. Были заданы идентичные вопросы («Какой стиль поведения, на Ваш взгляд, присущ государственным служащим/предпринимателям, если при обсуждении какого-либо вопроса случаются разногласия во мнениях с предпринимателями/представителями власти?»), а варианты ответов были сформулированы на основе «Теста Томаса–Килманна» [16] (сотрудничество, компромисс, приспособление, конкуренция и избегание (последний стиль в инструментарии не учитывался, потому что не согласуется с идеей партнерства).

В конфликтной ситуации с представителями органов власти предприниматели определяют свой стиль поведения как компромиссный (Рис. 1) — поиск взаимоприемлемых решений: «предприниматель хорошо понимает, что, не решив тот или иной вопрос, он просто лишится прибыли». Сотрудничая (четверть ответов), предприниматели пытаются найти вариант, который отвечал бы интересам обоих партнеров. Таким образом, предприниматели определяют себя как партнеров, стремящихся найти оптимальный вариант разрешения разногласий, а не доказать свою точку зрения. В то же время предприниматели признают, что руководствуются и интересами бизнеса (прибыль): «предприниматель защищает себя и свое дело, отвечает своим имуществом, благосостоянием своей семьи, поэтому пытается решить вопрос наиболее взаимовыгодно».

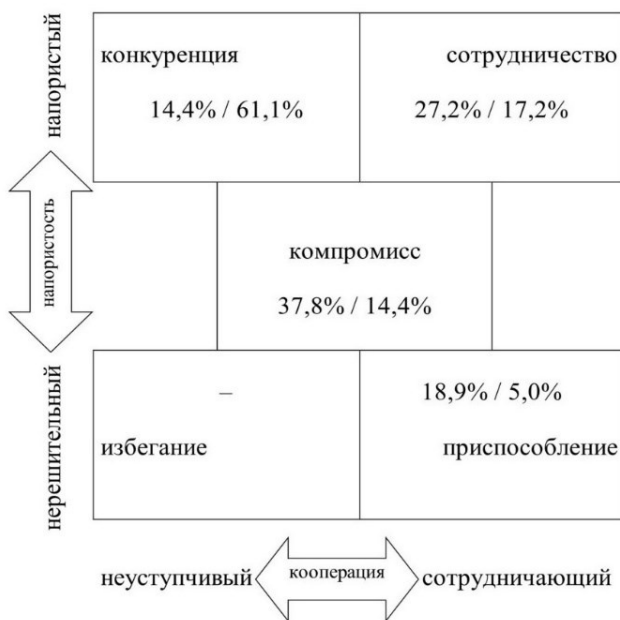


Рис. 1. Модель поведения предпринимателей/госслужащих при разрешении конфликтов (мнение предпринимателей)

Госслужащим, по мнению предпринимателей, при возникновении разногласий присущ рыночный стиль поведения — конкуренция вплоть до давления на оппонента: «не хотят идти на уступки, считают себя правыми практически в любой конфликтной ситуации», «думают о том, как бы удержаться на месте, ни за что не отвечая», «“продавливают” решения госорганов». Предприниматели отмечают, что в проблемных ситуациях чиновники придерживаются критериев, которые заданы нормативными актами: «госслужащий апеллирует к принятым положениям, не желая выступить с инициативой их изменить, даже если это в интересах обеих сторон; предпринимательская деятельность предполагает наличие индуктивного мышления, которому свойственны вероятностные умозаключения, допускающие получение неверного вывода». Договоренностей с госслужащими предприниматели достигают через установление межличностного контакта: «очень многое зависит от личного общения... нужно постепенно наработать отношения»; «все зависит от самого госслужащего/предпринимателя, его характера, степени компетентности, образования, воспитания и т.д. ...иногда приходится “умасливать”, иногда брать напористостью, иногда идти на уступки».

Себя госслужащие в конфликтных ситуациях видят следующим образом: сотрудничество (48,4%) — компромисс (25,8%) — приспособление (19,4%). В целом представители власти нацелены на сотрудничество с бизнесом «как звеном между законодательной, исполнительной властью и народом (предпринимателями в том числе)». Интерпретируя поведение предпринимателей в конфликтной ситуации, чиновники определяют их стиль поведения как конкуренцию (32,3%) — сотрудничество (29%) — компромисс (25,8%) — приспособление (9,7%). По мнению госслужащих, предприниматели отстаивают «принцип бизнеса — прибыль», потому что это их главная цель, а поведение чиновника «определяет правоустанавливающий документ».

Предприниматели реалистично оценивают проблему налаживания диалога с властными структурами и, несмотря на периодические разногласия, нацелены на сотрудничество. Хотя специфика деятельности определяет особый тип мышления (государственная служба — дедуктивное мышление, предпринимательство — индуктивное), обратная связь влияет на результаты работы. Поэтому если средний специалист придерживается тривиальных решений, то востребованный профессионал смотрит на ситуацию шире, поступает нестандартно, что обеспечивает оптимальные результаты. Предприниматели ценят тех чиновников, кто «адекватно воспринимает ситуацию и готов к конструктивному диалогу», уверен в своих силах правильно использовать служебную информацию и желает применить ее на практике.

Форма ГЧП как способ взаимодействия власти и бизнеса

Реализация инфраструктурных проектов на основе механизмов ГЧП обусловлена ростом требований к общественным услугам и ограниченным

государственным бюджетом. Существует несколько форм ГЧП: по мнению предпринимателей, контракты (26,6%) — административный договор между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой, а также аренда в форме лизинга (23,2%) получают наибольшее распространение в Минске (на Рисунке 2 представлены формы ГЧП, которые были прописаны в законопроекте о ГЧП).

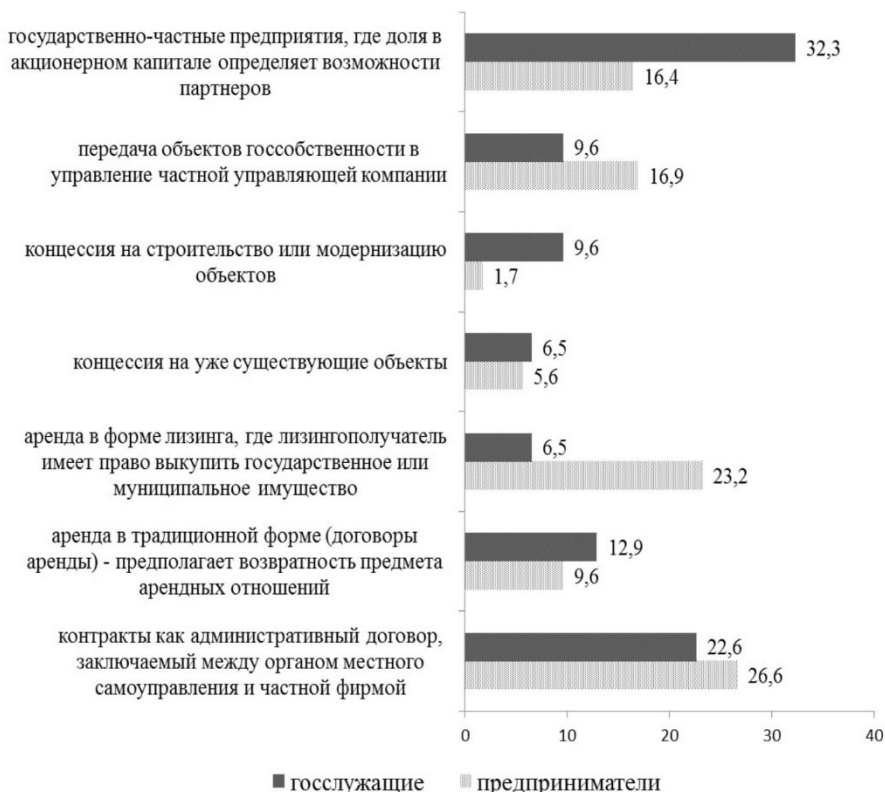


Рис. 2. «В существующих экономических условиях какая из форм ГЧП, на Ваш взгляд, получит наибольшее распространение в Минске?» (в %)

Предприниматели отметили, что в Беларуси распространена концессия на уже существующие объекты: частный бизнес интересуется быстрым оборотом средств, а концессия избавляет инвестора от строительства и позволяет вести успешно даже небольшой бизнес. Наиболее эффективные формы взаимодействия бизнеса и власти: патерналистская — передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании (передача обслуживания объектов ЖКХ; паевая — государственно-частные предприятия (акционерные общества). Предприниматели поясняли, что контроль со стороны государства чрезмерен, поэтому ГЧП будет осуществляться, скорее всего, как аренда — из-за недоверия частного бизнеса, хотя в идеале многим хотелось бы контракт — «как наиболее правильную и прозрачную форму взаимодействия». «Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он

покупает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли. Как правило, контракты с госорганами — это очень хороший бизнес для частного предпринимателя, так как это не только престиж, ему гарантируют устойчивый рынок, доход и льготы».

Госслужащие поддерживают государственно-частные предприятия, где возможности частного партнера в принятии решений и риски сторон определяются, как правило, долей в акционерном капитале (32,3%), и контракты (22,6%). Госслужащие указали на необходимость внести изменения и дополнения в законодательство по вопросам прав собственника (владеть, пользоваться, распоряжаться). Предприниматели отметили, что в административных контрактах расходы и риски полностью несет государство, права собственности не передаются частному партнеру. Чиновники, как правило, поддерживают акционирование, где «каждый имеет право через покупку секций участвовать в принятии решений и рисковать, что будет определено долей в акционерном капитале». Чиновники смотрят на ГЧП с позиций выгоды — для государства: «Аренда госимущества является основным доходом ЖРЭО Минска. Все доходы от аренды идут на капитальный ремонт зданий, жилых домов и т.д. Государство (как собственник) вправе решать вопросы о продаже госимущества в частную собственность. Если посчитать аренду помещения за 20 лет, то стоимость продажи имущества будет намного ниже, поэтому государству невыгодно продавать арендуемые помещения в собственность».

В законе о ГЧП отсутствует классификация его форм. Чтобы избежать завуалированных схем приватизации госсобственности, прописано специфическое соглашение о ГЧП с четким разграничением правового регулирования. Достоинство такого соглашения в том, что ГЧП превращается в гибкую форму реализации проектов по сравнению с инвестиционными и концессионными формами, поскольку «предоставляет сторонам большую степень диспозитивности в определении взаимоотношений в рамках ГЧП, а соответственно, и больше возможностей» [2. С. 19]. Избегание четкой формулировки — защитный механизм властей в решении вопроса о частной собственности.

Таким образом, сегодня в Беларуси законодательно закрепленное в формате ГЧП взаимодействие власти и бизнеса проходит институциональную адаптацию, в результате которой будут апробированы виды взаимодействия (интеграции интересов) представителей власти и бизнеса и накоплен практический опыт хозяйственных отношений. Социально ожидаемым принципом ГЧП является взаимовыгодное использование ресурсов обоих партнеров, но насколько он применим? Общество как основной потребитель результатов ГЧП из-за низкой информированности выступает лишь сторонним наблюдателем, поэтому связка «власть–бизнес–общество», или идеальная модель ГЧП, редуцируется к диаде «власть–бизнес». Предприниматели и госслужащие желают выстраивать поведенческие стратегии в условиях предсказуемой

правовой среды, но если предприниматели, пребывая в постоянном поиске гибких форм поведения, нуждаются в четких правилах взаимодействия, то госслужащие, опасаясь рисков, организуют свою деятельность как управляющее воздействие. Поэтому у белорусских предпринимателей сложился стереотип, что главный коммерсант в стране — государство, и при разрешении спорных вопросов предприниматели воспринимают госслужащих не как партнеров, а как «прессингующих» их конкурентов.

Низкая самооценка госслужащими и предпринимателями своей квалификации и компетенций усугубляет проблемы развития ГЧП в Беларуси. В зарубежных исследованиях также отмечается недостаток опыта и квалификации госслужащих [13; 15; 17]. Однако проблемы развития ГЧП в Беларуси обусловлены не только низким уровнем компетенций, но и неумением реализовывать появляющиеся возможности обучения чему-то новому. Государственная система, во многом копирующая советский образец, порождает ситуацию, когда в госструктурах кадры по собственной инициативе ничего не решают, а бизнес проявляет привычную ему осмотрительность. Кроме того, государство оказалось не готово взять на себя ответственность за законодательное регулирование отношений участников ГЧП.

Библиографический список

- [1] *Варнавский В.Г.* (ред.) Государственно-частное партнерство: теория и практика. М., 2010.
- [2] *Верховодко И.* Государственно-частное партнерство приходит в Беларусь // Юрист. 2016. № 4.
- [3] *Воротников А.М., Королев В.А.* Оценка состояния государственно-частного партнерства в регионах (по результатам мониторинга). М., 2009.
- [4] *Герасименко А.* Деньги — частные, дело — государственное // Директор. 2014. № 3.
- [5] *Гоосен Е.В., Никитенко С.М., Пахомова Е.О.* Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО. 2015. № 2.
- [6] *Дерябина М.А.* Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8.
- [7] Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-3 «О государственно-частном партнерстве» // <http://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/Zakon-Respubliki-Belarus-o-GChP-2.pdf>.
- [8] *Коженко Я.В., Голобородько А.Ю.* Международная и отечественная практика оценки эффективности контрактной системы ГЧП на примере государственных закупок // Успехи современной науки и образования. 2017. Т. 3. № 1.
- [9] *Кузина О.Е.* Барьеры развития государственно-частного партнерства в России: социальный анализ // Социологический журнал. 2011. № 3.
- [10] Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь. Минск, 2016.
- [11] Проекты ГЧП Республики Беларусь // <http://pppbelarus.by/projects/ongoing>.
- [12] *Шавель С.А., Раков А.А., Рубанов А.В., Смирнова Р.А.* Что думает население Беларуси о приватизации. Минск, 1992.
- [13] *Akintoye A., Hardcastle C., Beck M., Chinyio E., Asenova D.* Achieving best value in private finance initiative project procurement // Construction Management and Economics. 2003. Т. 21. № 5.
- [14] *Blau P.* Exchange and Power in Social Life. New York, 1964.

- [15] *Kwak Y.H., Chih Y.Y., Ibbs C.W.* Towards a comprehensive understanding of public private partnerships for infrastructure development // *California Management Review*. 2009. T. 51. № 2.
- [16] *Thomas K.W., Kilmann R.H.* Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument // https://www.kilmanndiagnostics.com/sites/default/files/TKI_Sample_Report.pdf.
- [17] *Wang S.Q. et al.* Political risks: Analysis of key contract clauses in China's BOT Project // *Journal of Construction Engineering and Management*. 1999. T. 125. № 3.

DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-2-348-362

Development of public-private partnership in Belarus*

I.A. Andras, A.V. Kabiak

Belarusian State University
Kalvaryiskaya St., 9, Minsk, 220004, Belarus
(e-mail: androsita@tut.by; aleh.kabiak@mail.ru)

Abstract. In the Republic of Belarus, the authorities chose public-private partnership as an alternative to privatization which allows to keep socially important objects in the state property. The results of the survey of entrepreneurs and civil servants show the readiness of the authorities and business for equal partnership under the proclaimed socially oriented market economy. On the example of the metropolitan region, the authors analyzed the institutional-adaptation period in the development of public-private partnership in Belarus. The sociological approach to the study of public-private partnership aims at considering the relationship ‘power–business–society’ as a system of interdependent actions of civil servants, entrepreneurs and population. The analysis of behavioral strategies of participants of this interaction was conducted through their social expectations with the methods of expert surveys of entrepreneurs and civil servants and an opinion poll of the population of Minsk. The authors made the following conclusions: society is only an observer due to the poor knowledge of public-private partnership; the behavioral strategies of entrepreneurs are determined by regulatory-legal factors, of civil servants — by system-legal factors; the key barrier for the public-private partnership projects is the low assessment of one’s qualifications by civil servants and entrepreneurs; entrepreneurs consider civil servants as competitors in conflict situations and define their style of behavior as ‘pressing’; the state prefers contracts as the main form of interaction with business, which emphasizes the independence of partners. Therefore, the state and entrepreneurs take risks and responsibilities in the public-private partnership projects in the agreed shares, and the authorities fully control such projects.

Key words: public private partnership; authorities; business; entrepreneurs; civil servants; society; behavioral strategies

References

- [1] Varnavsky V.G. (Ed.) *Gosudarstvenno-chastnoe partnyorstvo: teoriya i praktika* [Public Private Partnership: Theory and Practice]. Moscow; 2010 (In Russ.).
- [2] Verkhovodko I. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo prihodit v Belarus [Public-private partnership comes to Belarus]. *Yurist*. 2016; 4 (In Russ.).
- [3] Vorotnikov A.M., Korolyov V.A. *Otsenka sostoyaniya gosudarstvenno-chastnogo partnyorstva v regionah (po rezultatam monitoringa)* [Assessment of the Public-Private Partnership in the Regions (the monitoring results)]. Moscow; 2009 (In Russ.).

* © I.A. Andras, A.V. Kabiak, 2020.

The article was submitted on 18.12.2019. The article was accepted on 12.02.2020.

- [4] Gerasimenko A. Dengi — chastnye, delo — gosudarstvennoe [Money — private, business — public]. *Direktor*. 2014; 3 (In Russ.).
- [5] Goosen E.V., Nikitenko S.M., Pakhomova E.O. Opyt realizatsii proektov GChP v Rossii [Implementation of the PPP-projects in Russia]. *EKO*. 2015; 2 (In Russ.).
- [6] Deryabina M.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnyorstvo: teoriya i praktika [Public-private partnership: Theory and practice]. *Voprosy Ekonomiki*. 2008; 8 (In Russ.).
- [7] Zakon Respubliki Belarus ot 30 dekabrya 2015 g. No 345-Z “O gosudarstvenno-chastnom partnerstve” [The Law of the Republic of Belarus of December 30, 2015 No. 345-Z “On Public-Private Partnership”]. <http://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/Zakon-Respubliki-Belarus-o-GChP-2.pdf> (In Russ.).
- [8] Kozhenko Ya.V., Goloborodko A.Yu. Mezhdunarodnaya i otechestvennaya praktika otsenki effektivnosti kontraktnoj sistemy GChP na primere gosudarstvennyh zakupok [International and national estimates of the contract system of PPP efficiency on the example of state procurements]. *Uspekhi Sovremennoj Nauki i Obrazovaniya*. 2017; 3 (1) (In Russ.).
- [9] Kuzina O.E. Bariery razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii: socialny analiz [Barriers to the development of public-private partnership in Russia: A social analysis]. *Sociologicheskij Zhurnal*. 2011; 3 (In Russ.).
- [10] *Maloe i srednee predprinimatelstvo v Respublike Belarus* [Small and Medium Business in the Republic of Belarus]. Minsk; 2016 (In Russ.).
- [11] *Proekty GChP Respubliki Belarus* [Projects of PPP of the Republic of Belarus]. <http://ppp-belarus.by/projects/ongoing> (In Russ.).
- [12] Shavel S.A., Rakov A.A., Rubanov A.V., Smirnova R.A. *Chto dumaet naselenie Belarusi o privatizatsii* [What the Population of Belarus Thinks about Privatization]. Minsk; 1992 (In Russ.).
- [13] Akintoye A., Hardcastle C., Beck M., Chinyio E., Asenova D. Achieving best value in private finance initiative project procurement. *Construction Management and Economics*. 2003; 21 (5).
- [14] Blau P. *Exchange and Power in Social Life*. New York; 1964.
- [15] Kwak Y.H., Chih Y.Y., Ibbs C.W. Towards a comprehensive understanding of public private partnerships for infrastructure development. *California Management Review*. 2009; 51 (2).
- [16] Thomas K.W., Kilmann R.H. Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument // https://www.kilmanndiagnostics.com/sites/default/files/TKI_Sample_Report.pdf.
- [17] Wang S.Q. et al. Political risks: Analysis of key contract clauses in China’s BOT Project. *Journal of Construction Engineering and Management*. 1999; 125 (3).