

О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО»

Французский политик и исследователь Л. Фабиус утверждает, что на смену государству-властелину в XXI в. приходит время государства-партнера — «наступает эпоха синтеза», что делает государство более эффективным и открытым [1, 80]. В странах бывшего Советского Союза переход от административно-командной к социально ориентированной рыночной модели национальной экономики объективно потребовал выполнения государством наряду с традиционными рядом специфических функций, среди которых следует выделить:

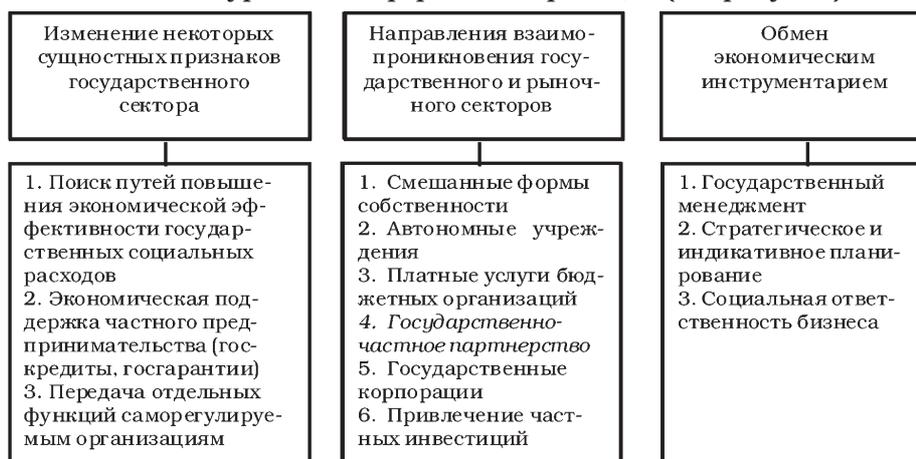
1) функцию институциональных преобразований и формирования конкурентной среды, в том числе по разгосударствлению и приватизации;

2) функцию по обеспечению внешней конкурентоспособности и геополитической устойчивости страны;

3) консолидирующую функцию по достижению взаимосвязи и единства разных сфер экономики и нерыночного хозяйствования и областей жизнедеятельности государства;

4) функцию по созданию лучших образцов материальной, интеллектуальной, художественной культуры на основе государственных рейтингов (бенчмаркетинговая функция) и др.

Итак, экономическая и социальная деятельность государства в современных условиях усиливает его взаимодействие с рыночным сектором, их взаимопроникновение все в большей мере принимает характер конвергенции. Ученые выделяют три основных направления конвергенции: вследствие изменений некоторых существенных признаков государственного сектора и приобретения ими рыночных черт; путем взаимопроникновения государственного и рыночного секторов и возникновения смешанных форм собственности, новых организационно-правовых форм хозяйствования; в ходе обмена между государством и рынком экономическим инструментарием для обеспечения устойчивости и стабильности в конкурентных сферах конвергенции (см. рисунок).



Направления конвергенции государственного и рыночного типов хозяйствования [2, 403]

Мария Александровна МАЖИНСКАЯ, магистр экономических наук, аспирантка кафедры национальной экономики и государственного управления Белорусского государственного экономического университета.

В ряде случаев взаимоотношения между государственной властью и бизнесом выстраиваются в форме государственно-частного партнерства (ГЧП), что рассматривается как своеобразная управленческая альтернатива приватизации, а смешанная форма собственности — как промежуточная между государственной и частной собственностью.

В последнее время в научной литературе, нормативных документах и практике деловых взаимоотношений термин «государственно-частное партнерство» используется достаточно часто, но его точного и общепринятого единого определения нет.

В соответствии с определением, используемым в официальных документах Организации экономического сотрудничества и развития, государственно-частное партнерство — это любые официальные отношения или договоренности на фиксированный или неограниченный период между государственными и частными партнерами, в рамках которых обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы (например, деньги, персонал, оборудование, информацию) для достижения конкретных целей в определенной области [3].

Под ГЧП Ю. Князев понимает «...любое взаимодействие государственных и частных структур при выполнении ими хозяйственных функций» [4, 48]. Аналитический обзор показал, что такое понимание ГЧП является самым широким.

Авторы книги «Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или Как реализовать ГЧП в России» к ГЧП также относят «...любое предоставление услуг или производство товара для общественных нужд, которое традиционно находится в сфере компетенции государства и осуществляется:

- путем объединения активов и управленческих навыков как государственных институтов, так и частного сектора;
- с извлечением обоюдной выгоды, выражающейся в экономии бюджетных средств органами власти и в получении обеими сторонами ГЧП как прибыли от использования государственных активов, так и прибыли на частный капитал;
- с таким разделением прибыли, когда у обеих сторон одновременно появляется мотив добиваться успеха реализуемого проекта;
- с таким разделением рисков между партнерами — государством и предпринимателем, когда ни один из них не оказывается более защищенным от неудач проекта, чем другой» [5, 22].

Аналитический обзор показал, что наиболее часто ученые в работах ссылаются на определение, предложенное профессором В.Г. Варнавским: «Хозяйственное партнерство государства и частного сектора (public-private partnership) — это институциональный и организационный альянс между государством и частным бизнесом в целях реализации масштабных, национальных и международных, общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности — от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг. Партнерства также широко используются и в качестве инструмента городского и регионального социально-экономического развития на уровне муниципальных образований. Каждый такой альянс — временный, поскольку создается, как правило, на определенный срок для осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации» [6, 29].

В зарубежной литературе подчеркивается, что прочное и долгосрочное партнерство возможно лишь при условии соблюдения обоюдной выгоды: «Государственно-частное партнерство — это соглашения (с обязательным по закону контрактом), которые выгодны для обоих секторов. Частному сектору необходимо получать прибыль для того, чтобы инвестировать и развиваться. Государственный сектор стремится предоставлять услуги га-

рантированного качества и максимально эффективно использовать общественные ресурсы» [7, 60].

Однако существуют и другие подходы к трактовке понятия «государственно-частное партнерство». Например, М. Вилисовым было рассмотрено политическое и правовое проявления ГЧП, но он добавляет, что для формулирования управленческой задачи и формирования целостной картины необходимо изучение экономической сути явления. Основываясь на изложенном подходе, М. Вилисов дает следующее правовое определение ГЧП: «Государственно-частное партнерство — это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления» [8, 19].

Под государственно-частным партнерством В.А. Михеев подразумевает сотрудничество между предприятиями, организациями бизнеса и государственными учреждениями, а также между региональными корпорациями и государственными предприятиями, направленное на достижение общих экономических целей, на решение актуальных социально-экономических задач.

«Государственно-частное партнерство — это совокупность организационно-правовых и финансово-экономических отношений и действий государства и частного бизнеса, направленных на достижение общих целей реализации экономической политики государства.» — пишет В.И. Якунин. Для эффективного развития партнерства необходимо, чтобы усилия сторон были направлены не только на решение проблем, связанных с экономическими показателями (точнее с экономическим ростом), но и с достижениями социальными — повышением благосостояния всех слоев населения, улучшением жизни страны в целом [7, 60].

По мнению ученых Н.А. Восколович и А.Ф. Звороно, «государственно-частное партнерство представляет собой различные институциональные формы сотрудничества государства и бизнеса для достижения общественно значимых целей, инициируемых в условиях ограниченности ресурсов государством, посредством реализации долгосрочных проектов и программ. Выбор конкретных институциональных форм партнерства зависит от сложности решаемых задач, потребности в ресурсах, длительности и капиталоемкости реализуемых проектов и программ, необходимости минимизации рисков, возможности согласования экономической и социальной эффективности» [2, 406].

Кроме того, участниками конференции «Финансовые и правовые механизмы государственно-частного партнерства в России», прошедшей 20.06.2007 г., была предпринята попытка сформулировать понятие «государственно-частное партнерство». По одной версии, — это объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты). По другой версии, — это стратегический контракт между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов как в производственной сфере и НИОКР, так и в области социальных услуг [9, 120].

Государственно-частное сотрудничество становится способом привлечения частного капитала к финансированию и управлению той собственностью, которая формально остается в руках государства. Государству оно выгодно вследствие бюджетных и финансовых ограничений, для бизнеса — это стабильное получение прибыли в условиях минимального риска.

Кроме того, совместные инвестиции государственного и частного секторов являются весьма прибыльными.

В некоторых ситуациях вследствие несовершенства законодательства ГЧП воспринимают как промежуточную форму между государственной и частной собственностью, а также как своеобразную управленческую альтернативу приватизации.

Государственно-частному партнерству присущи специфические признаки:

1) государство инициирует вовлечение частного сектора в зону своей ответственности по предоставлению населению социально значимых благ и услуг, управлению государственной собственностью, созданию и эксплуатации инфраструктуры;

2) необходимость улучшения качества предоставляемых общественных благ и услуг требует роста расходов государственного бюджета, что приводит к росту налоговой нагрузки и спаду деловой активности. Дефицит государственного бюджета побуждает государство к поиску партнеров в частном секторе;

3) партнерские проекты, инициируемые государством, имеют преимущественно долгосрочный характер определенных задачами, обусловленными ответственностью государства перед обществом;

4) решаемые государственные задачи высокочрезвычайны и капиталоемки, что предопределяет длительность партнерских отношений с частным бизнесом;

5) партнерская форма сотрудничества при обеспечении его высокой результативности позволяет перераспределить риски в сторону частного бизнеса;

6) наряду с экономическими ГЧП решает и социальные задачи по сохранению и созданию дополнительных рабочих мест.

В настоящее время ГЧП получает все более широкое распространение как форма обеспечения государством и органами управления оказания населению высококачественных и экономически эффективных услуг в социальном секторе. Проекты ГЧП ставят задачей привлечение на контрактной основе к обслуживанию социальной сферы частного капитала. Государственные органы выступают в качестве заказчика услуг и выполняют регулятивные функции.

Так, в фундаментальном труде, освещающем французский опыт в этой сфере содержится развернутая дефиниция государственно-частного партнерства, согласно которой оно является по своей природе партнерством между государственными властями и предприятиями-инвесторами частного сектора в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации проектов инфраструктур, обычно предлагаемых путем традиционных механизмов, таких как государственный рынок услуг. Государственно-частное партнерство означает не только вовлечение частного сектора для финансирования инвестиционных проектов на основе доходов, полученных от эксплуатации инфраструктур, но также и привлечение знаний и опыта управления частного сектора для реализации и эксплуатации государственных проектов более эффективным способом в течение всего указанного срока. Итак, в самом сердце ГЧП заложено больше понятия об оказании услуг, чем просто финансирования или реализации инфраструктур [10, 51].

Анализ высказываний и публикаций по теме позволяет сделать вывод, что в настоящее время можно говорить о пяти значениях употребления термина «государственно-частное партнерство»:

- как средство взаимодействия государства и предпринимательских структур,
- как способ такого взаимодействия,

- как принцип такого взаимодействия,
- как форма такого взаимодействия,
- как метод такого взаимодействия.

При этом «ГЧП-средство» предусматривает некое общее понимание существующих (сложившихся) аспектов взаимоотношений государства и бизнеса через административные (выдача госзаказов, проведение тендеров, документирование) или экономические (формирование программ развития регионов, экономических зон) рычаги воздействия на субъекты хозяйствования, а также использование каких-либо специальных элементов взаимосвязи противоположностей (предоставление гарантий и др.).

«ГЧП-способ» реализуется через привлечение или мобилизацию капитала и имущества для решения социально важных проблем общества (возможно рассмотрение варианта как способа изъятия или отвлечения капитала из сферы теневой экономики для решения обозначенных задач).

«ГЧП-принцип» предполагает некое обязательное правило взаимодействия государства и партнерских структур в определенных сферах деятельности. Содержание этого принципа базируется на согласовании и учете взаимных интересов, распределении между сторонами возможных рисков и ответственности, а также формировании системы льгот, уступок и преференций, которые дают возможность достижения индивидуальных целей этих субъектов.

«ГЧП-способ» и «ГЧП-принцип» — это категории политические, отражающие стремление государства действовать соответствующим образом и готовность реализовать это стремление в конкретных проектах на долговременной основе.

«ГЧП-форма» предполагает наличие конкретных форм (механизмов) взаимодействия государства и предпринимательских структур, в первую очередь — правовых форм.

«ГЧП-метод» реализуется через воздействие на экономику (ценообразование, стратегическое планирование) или сферу применения партнерства государства и предпринимательских структур — для оказания социально значимых услуг, создания общественных благ, воспроизводства существующей инфраструктуры. В основе такого партнерства взаимовыгодные условия и цели.

С позиции системного подхода И.Н. Макаров считает возможным рассматривать ГЧП как специфическую систему взаимодействия этих секторов: «Специфика ГЧП как особого сектора экономики заключается в сочетании характерного для частного сектора стремления к получению прибыли, с реализацией общественных интересов» [11, 26].

Применение механизмов ГЧП способно обеспечить, во-первых, возможность осуществления общественно значимых проектов в наиболее короткие сроки, проектов малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования. Во-вторых, повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты. Обеспечить снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализация предоставления услуг), возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий, повышения качества обслуживания конечных пользователей. Наконец, ГЧП дает возможность сконцентрировать внимание государственных органов на наиболее свойственных им административных функциях и сократить государственные риски за счет распределения их между частным партнером и властью. Однако помимо преимуществ для ГЧП присущи и определенные недостатки (см. таблицу).

Преимущества и недостатки ГЧП

Критерий	Государство	Предпринимательство	Общество и экономика в целом
Преимущества	Финансирование долго- окупаемых проектов Коммерциализация функций государства Концентрация функции регулирования в руках государства Эффективное управление Передовые технологии Снижение рисков Улучшение имиджа го- сударства	Устойчивый характер доходов Доступ к прибыльным секторам экономики Государственные га- рантии Налоговые и другие льготы Использование государ- ственной собственности Снижение трансак- ционных издержек Распределение риска	Дерегулирование экономики Создание новых предприятий Улучшение общеэкономи- ческого климата Оживление конъюнктуры рынка Обеспечение занятости на- селения Улучшение качества пре- доставляемых услуг Повышение общественного престижа бизнеса
Недостатки	Возможность развития коррупционных отно- шений		Нарушение условий конку- ренции
Необходимость	Высокие требования к качеству общественных услуг в условиях ограниченности финансовых ресурсов		

С одной стороны, ГЧП позволяет избежать недостатков административного (прямого) государственного регулирования, а с другой — «провалов рынка». Основной аргумент в поддержку ГЧП — и государственной, и частной секторы обладают собственными характеристиками и преимуществами, при объединении которых создается возможность эффективнее действовать и достигать лучших результатов именно в тех сферах, где особенно заметны «провалы рынка» или неэффективность государственного управления. Как правило, это социальная сфера или создание инфраструктуры.

Все изложенное объясняет, почему в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011—2015 гг. одним из основных направлений совершенствования действующих организационно-экономических механизмов, экономических институтов и экономической политики является развитие государственно-частного партнерства во многих сферах деятельности (предпринимательство и инициатива, здравоохранение, модернизация экономических институтов и системы государственного регулирования, развитие инновационной и инвестиционной деятельности). Кроме того, белорусские ученые, экономисты и государственные деятели активно трудятся над разработкой концепции и закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве».

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Клинова, М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса / М. Клинова // Вопр. экономики. — 2008. — № 8.
2. Восколович, Н.А. Специфика взаимодействия государственного и рыночного хозяйствования в современных условиях / Н.А. Восколович, А.Ф. Звороно // Аудит и финансовый анализ. — 2009. — № 4.
3. Глумов, Е. Закон о государственно-частном партнерстве: необходимость принятия и предмет регулирования / Е. Глумов // Корпоративный юрист [Электронный ресурс]. — 2009. — № 5. — Режим доступа: <http://www.vegalex.ru/text/32456.html>. — Дата доступа: 03.06. 2010.
4. Князев, Ю. Регулирующая деятельность современного государства в сфере экономики, или все хорошо в меру / Ю. Князев // Общество и экономика. — 2008. — № 6.
5. Богомолов, О. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российская практика / О. Богомолов // Проблемы теории и практики управления. — 2009. — № 5.
6. Варнавский, В. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика / В. Варнавский // Мировая экономика и междунар. отношения. — 2002. — № 7.
7. Якунин, В.И. Партнерство в механизме государственного управления / В.И. Якунин // Социс. — 2007. — № 2.
8. Вилисов, М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. Вилисов // Власть. — 2006. — № 7.
9. Государственно-частное партнерство: проблемы и решения // Проблемы теории и практики управления. — 2007. — № 8.
10. Амуниц, Д.М. Концессионные соглашения как форма государственно-частного партнерства в экономике России / Д.М. Амуниц, А.П. Вихрян // Управление собственностью. — 2005. — № 3.
11. Макаров, И.Н. Государственно-частное партнерство сегодня / И.Н. Макаров // Российское предпринимательство. — 2009. — № 8, — Вып. 2.

Статья поступила
в редакцию 15.03. 2011 г.

□□□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□□□. □□□□□□□□□□.
□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□. □□□□□□□□□□.