
ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

О.А. Ильич

Ключевые слова: институт, институциональная система, неформальные правила, формализация, частно-государственное партнерство

В современных условиях многие экономисты занимаются вопросами изучения взаимодействия государства и бизнеса. В экономической литературе частно-государственное партнерство (ЧГП) рассматривается как относительно новый инструмент экономического развития. Поэтому анализ условий возникновения частно-государственного партнерства, его экономическая сущность, принципы и признаки являются достаточно актуальными на сегодняшний день.

В теории конкурентных преимуществ на смену традиционной конкуренции приходит так называемая «соконкуренция», в теории экономической власти – все большее значение приобретают различного рода альянсы, союзы, партнерства и т.д. Такая ситуация способствовала появлению взаимовыгодного партнерства, которое не ограничивается простым использованием властными структурами возможностей частного бизнеса для реализации общественно значимых целей.

Развитие партнерства государства и бизнеса обуславливают следующие обстоятельства:

1. Государство не имеет достаточно средств для модернизации, обслуживания и расширения находящейся в государственной собственности инфраструктуры.

2. Многие государства в последние годы уменьшили степень государственного вмешательства в экономику.

3. Более эффективным собственником в экономической теории всегда считался частный бизнес, а не государство.

Стимулирование мировой экономики осуществляется за счет борьбы между государством и рынком, а именно между группами лиц, которые опираются в своей борьбе на эти два института. Таким образом, выделяют два наиболее значимых экономических субъекта – государство и частный бизнес.

Они не только конкурируют за экономическое влияние, что в принципе стимулирует развитие экономики, но и призваны тесно сотрудничать для повышения эффективности своей деятельности. Именно такие тенденции к партнерству и определяют развитие современной экономики.

Сотрудничество государства и частного сектора зародилось давно. Римское право предусматривало возможность предоставления частным лицам концессий на снабжение населения чистой водой [6, с. 15].

Основателями идеи взаимовыгодного сотрудничества между государством и предпринимателями на благо общества были французы. Первый в истории проект государственно-частного партнерства был санкционирован королем Генрихом II. Инженер Адам де Крапон в долине Кро у города Салон-де-Прованс в 1554 г. построил канал, который до сих пор носит его имя. Исторически ЧГП развивалось начиная с области служб городского хозяйства, постепенно проникая (по мере возрастания значимости для общества) в сферу транспортных услуг и другие области. Так, например, государственные власти Франции XVI в. старались использовать частных предпринимателей, чтобы развивать за свой счет и под своим контролем экономическую деятельность, которая обеспечивает коммунальное обслуживание граждан или экономики в целом.

Дальнейшее фундаментальное развитие теория государственно-частного партнерства получила в середине XIX в. А начало ее активного использования на практике пришлось на 80-е годы прошлого века [5, с. 56].

Научное осмысление взаимодействия государства и частного сектора способствовало возникновению концепции Public Private Partnership. Сам термин «государственно-

частное партнерство» является переводом этого распространенного во всем мире термина. На сегодняшний день механизм ЧГП применяется почти в 100 странах мира. Интерес к нему является вполне закономерным итогом экономической эволюции.

Среди специалистов нет четкого понимания термина «public-private partnership». В экономической литературе можно встретить следующие варианты, использующиеся как синонимы: частно-государственное партнерство, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, частно-общественное партнерство, частно-государственная кооперация, публично-частное партнерство, общественно-частное партнерство, партнерство государства и частного сектора [6, с. 16].

Определения частно-государственного партнерства имеют свои особенности в зависимости от принятого тем или иным автором методологического подхода.

По мнению В.Г. Варнавского, ЧГП – это институциональный и организационный взаимовыгодный альянс между государством и бизнесом в целях реализации особо значимых проектов. Его эффективность обеспечивается наиболее полным использованием уникальных возможностей каждого из двух участников проекта и сокращением рисков. Государство получает снижение нагрузки на бюджет и более гибкую систему управления проектом, а бизнес – определенный набор правовых, организационных и кредитных гарантий и преференций [1, с. 81].

Е. Коровин определяет ГЧП как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [6, с. 16].

С точки зрения Д. Будойса, ЧГП – это долгосрочное сотрудничество государственных учреждений, выполняющих общественные задачи, и частных предприятий, при котором каждый из партнеров привносит свои имеющиеся ресурсы, чтобы достигать общих и частных целей [7, с. 4].

ЧГП рассматривается как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под определенные задачи и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон.

Под ЧГП подразумеваются любые официальные отношения или договоренности на

фиксированный (срочный) период времени между государственными и частными участниками. Здесь обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы: деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных задач в определенной области науки, технологии и инновации.

При использовании методологического подхода, основанного на перераспределении правомочий собственности, можно выделить три определения партнерства:

ЧГП трактуется как косвенная и плавная приватизация, основанная на широком участии частных компаний в реализации правомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства (финансирование, проектирование, строительство и т.д.);

ЧГП рассматривается как своеобразный «третий путь», когда партнерство занимает и осваивает нишу в приграничной сфере государственного и частного секторов экономики;

ЧГП представляет собой особую, но полноценную замену приватизационных программ, позволяющую реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой. При этом в партнерствах право собственности сохраняется за государством. Но в рамках государственной собственности происходят существенные институциональные преобразования, позволяющие расширить участие частного бизнеса в реализации проектов. Оставаясь собственником, государство сохраняет за собой определенную степень хозяйственной активности [6, с. 17].

Анализ приведенных определений ЧГП позволяет выделить следующие характерные особенности этого явления:

- сторонами партнерских отношений являются государственный и частный секторы экономики;

- все условия сотрудничества должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.);

- взаимоотношения сторон ЧГП должны носить равноправный характер;

- стороны ЧГП должны иметь единство целей и задач, направленных на реализацию государственного интереса;

- стороны ЧГП должны объединить свои вклады;

- стороны ЧГП должны распределять между собой расходы и риски, а также совместно

участвовать в использовании полученных результатов.

Для рассмотрения частно-государственного партнерства как института необходимо определить само понятие «институт». Среди специалистов существует множество определений данного понятия.

В широком смысле под институтами понимаются правила и принципы поведения, которым следуют люди в своих действиях. Причем в разных течениях институционализма эта ключевая категория трактуется неодинаково. В старом институционализме под институтами понимали привычки и стереотипы мышления, которые возникают на основе инстинктов и естественных потребностей. Наиболее устоявшиеся находят свое отражение в традициях, неформальных нормах, а затем и в праве.

В новом институционализме институты трактуются как нормы экономического поведения, возникающие непосредственно из взаимодействия индивидов. Они формируют ограничения для деятельности человека. Д. Норт определяет институты как формальные правила, неформальные общепризнанные нормы поведения, достигнутые соглашения, внутренние ограничения деятельности, определенные характеристики принуждения к выполнению первых [4, с. 30].

Обобщив эти два направления, можно сделать вывод, что в качестве институтов рассматриваются одинаковые категории – правовые нормы, традиции, неформальные правила, культурные стереотипы.

Частно-государственное партнерство можно рассматривать как институт, поскольку оно выполняет функции, которые присущи индивидам:

- координирующая функция, проявляющаяся в согласовании интересов;
- перераспределительная функция, позволяющая распределять ограниченные ресурсы;
- экономия издержек и организация взаимодействия хозяйствующих субъектов.

В ЧГП возникают как формальные, так и неформальные отношения. К неформальным относятся отношения, которые не закреплены официальными документами. Например, лоббирование интересов определенной группы людей. Все формальные отношения закрепляются в контрактах.

ЧГП можно рассматривать как субъект хозяйственной деятельности и как совокупность экономических отношений. Соответственно, с точки зрения институционализма,

в некоторых случаях ЧГП можно рассматривать как гибридную форму институциональных соглашений. Под гибридом Клод Менар понимал институциональную альтернативу фирме, которую можно представить как сеть фирм или совокупность межфирменных контрактов [3, с. 30].

Опираясь на базовое понятие института и обобщая вышесказанное, можно сформулировать определение частно-государственного партнерства. По мнению автора, это институт, включающий в себя совокупность формальных и неформальных правил, в рамках которых с целью удовлетворения потребностей общества осуществляется взаимодействие государственных органов власти и частного сектора и на равных правах реализуются их экономические интересы.

Согласно этому определению, частно-государственное партнерство обладает следующими характерными чертами:

– ЧГП удовлетворяет потребности общественного сектора;

– ЧГП включает участие двух или более сторон, одна из которых представлена государством, а другая – частным сектором экономики, работающих ради достижения совместных целей;

– участниками ЧГП могут быть: государственные органы власти, коммерческие предприятия и некоммерческие организации (например, местные сообщества, организации социального обслуживания или объединения по интересам);

– права собственности на госимущество не всегда передаются в частную собственность;

– участники ЧГП разделяют полномочия, ответственность, инвестиции, риски и выгоды;

– ЧГП в случае институционального соглашения может представлять собой фирму (совместное предприятие) или гибрид (договорные отношения).

Формализация взаимодействия государства и частного сектора происходит в основном вокруг двух различных типов сотрудничества (рис. 1):

Основными сферами применения ЧГП являются транспорт и транспортная инфраструктура (автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты); газовое и энергетическое хозяйство; телекоммуникации; строительство; жилищно-коммунальное хозяйство (водоочистка, мусоропереработка, электро- тепло- водоснабжение, освещение дорог и улиц); инновационная сфера. В ряде стран ЧГП используется в социальных сферах: здра-

вохранении (строительство, реконструкция и управление больницами и иными объектами), культуре (реставрация памятников, строительство и реконструкция музейных комплексов).

В настоящее время наибольший удельный вес инвестиций ЧГП в странах ЕС приходится на железные дороги (46%) и автодороги

(35%); далее идут энергетика (7%) и аэропорты (6%); проекты, связанные с финансированием образования и здравоохранения, занимают по 3% каждый. В развивающихся странах ЧГП сосредоточено в энергетике (41,2%), транспортном секторе (27%), телекоммуникациях (22%) и водоснабжении (9,8%) [2,5].

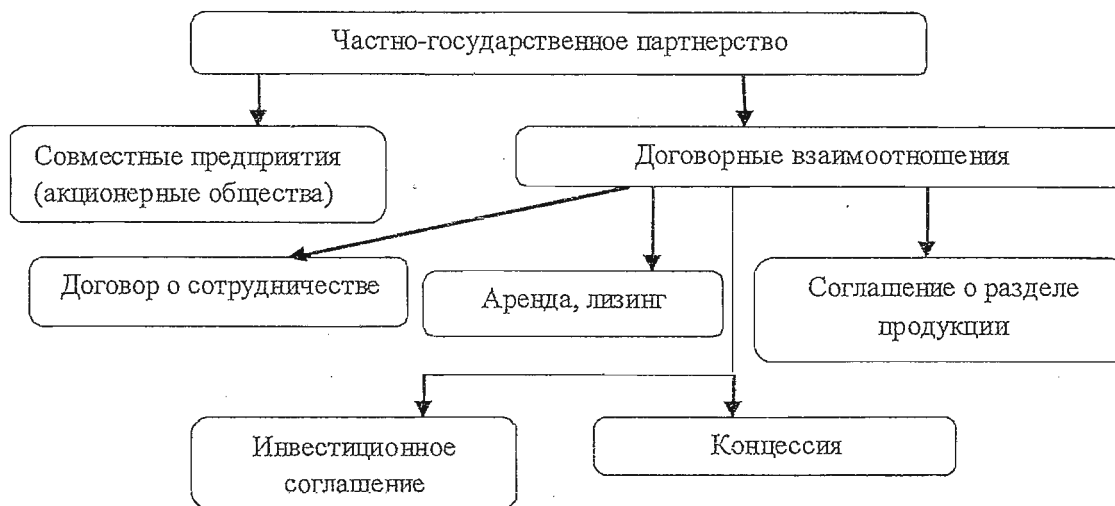


Рисунок 1 – Классификация частных-государственных партнерств

Существование четких правомочных формальных правил в институциональной системе – важная предпосылка для мотивации частного сектора на вступление в частно-государственное партнерство. Важно отметить, что в ЧГП необходимо четко соблюдать баланс интересов, так как очевидно противоречие между обслуживанием общественных интересов и получением прибыли. Поэтому только зрелость гражданского общества, развитость общественных институтов, сильное правовое поле и прозрачность деятельности могут разрешить это противоречие и найти баланс между интересами государства и частного сектора.

Многие страны мира уже давно оценили преимущества механизма ЧГП как инструмента экономического развития государства. Поэтому они и создают экономические и юридические условия для взаимовыгодного сотрудничества. Для более эффективного привлечения инвестиций в экономику Республики Беларусь, обеспечения эффективного использования имущества, находящегося в государственной собственности, и повышения качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям, назрела необходимость заложения нормативно-правовых основ ЧГП.

ЛИТЕРАТУРА

1. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
2. Истомина, Л. Альтернатива приватизации. Ею может стать частно-государственное партнерство / Л. Истомина // Экономическая газета. – 2008. – №89 (1207).
3. Менар, К. Экономика организаций: пер. с фр. / К. Менар; под ред. А.Г. Худокормова. – М.: ИНФРА-М, 1996. – 159 с.
4. Норт, Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // THESIS. – 1993. – Вып. 2. – М.: Начала-Пресс, 1993.

5. Тазабеков, А.Т. Изучение мирового опыта государственно-частного партнерства как важная предпосылка дальнейшего экономического развития Казахстана / А.Т. Тазабеков // Экономическое обозрение. – 2005. – №2.

6. Татаркин, А.И. Теоретические основы государственно-частного партнерства / А.И. Татаркин, О.А. Романова, Ю.Г. Лаврикова // Бизнес, менеджмент право. – 2005. – №1.

7. Dietrich, Budaus. Public Private Partnership als innovative Organisationsform / Budaus Dietrich. – Heidelberg, 1998.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются сущность и основные черты частно-государственного партнерства. Обосновывается определение частно-государственного партнерства как института экономики. Уделяется внимание формам взаимодействия государства и бизнеса, сферам его применения и использования в развитых и развивающихся странах. Автором обосновывается необходимость использования частно-государственного партнерства в Республике Беларусь.

SUMMARY

The article discussed the essence and main features of the public-private partnership. Further, definition of the public-private partnership as institute of economy is proved. The attention is paid to forms of interaction of the state and business, spheres of application and use in the developed and developing countries. The author proves necessity of use of the public-private partnership for Republic of Belarus.

* Статья поступила в редакцию 23 ноября 2009 г.