

УДК 316.258

Структурно-функциональный анализ институциональной среды государственно-частного партнерства в Республике Беларусь

И. В. Пинчук, аспирант*

В статье рассмотрена возможность использования структурно-функционального анализа для изучения институциональной среды государственно-частного партнерства (ГЧП). Показана концептуальная схема взаимодействия возможных участников проекта ГЧП, характерная для Республики Беларусь. На базе модели AGIL Т. Парсонса определены акторы каждой из подсистем. В результате представлены функциональные обязанности каждого участника. Обозначена важность обратной связи с населением при реализации проекта ГЧП. Сделан вывод о необходимости системного взаимодействия всех сторон-участников партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), социальная сфера, структурный функционализм, институциональная среда, система.

Structural and Functional Analysis of the Institutional Environment of Public-Private Partnership in the Republic of Belarus

I. V. Pinchuk, Postgraduate Student

The article focuses on the possibility of using structural and functional analysis for the study of the institutional environment of public-private partnership (PPP). The author proposes a conceptual scheme the interaction of potential participants in PPP projects in the Republic of Belarus. On the basis of the model T. Parsons AGIL actors of PPP project are identified each of the subsystems. The result of analysis shows the functional responsibilities of each party. Emphasis is placed on the importance of feedback from the public in the implementation of PPP projects. The author make a conclusion about the need for systematic interaction between all parties participating in PPP.

Keywords: public-private partnership (PPP), social sphere, structural functionalism, institutional environment, system.

Как показывает практика, основным гарантом обеспечения населения социальными благами и гарантиями является государство. Соответственно, предоставление гражданам качественных услуг в сфере транспорта, здравоохранения, электроснабжения, образования и других социально значимых отраслях является одной из решаемых органами власти задач. Данное обстоятельство в целом объясняет тот факт, что вышеуказанные направления финансируются преимущественно за счет средств, поступающих от налогов или государственных дотаций / заимствований. Следовательно, на затраты, связанные с обеспечением социальной сферы, может приходиться значительная часть бюджета страны. Наглядным примером в данном случае может выступать Республика Беларусь. Так, расходы по проекту республиканского бюджета на 2015 г. сформированы в сумме 141 трлн белорусских рублей, консолидированного — 237,9 трлн. Основная их доля имеет социальную направлен-

ность. Также в текущем году впервые в расходной части бюджета появилась строка «семейный капитал», на формирование которого предусмотрено 1,8 трлн. При этом доля традиционно главных бюджетных расходов — на образование и здравоохранение — увеличивается с 17,3 % до 18,1 % и с 14,2 % до 14,8 % соответственно. Бюджетное финансирование образования должно составить 43 трлн, здравоохранения — 35 трлн [1].

Возможной альтернативой подобного доминирования государственного финансирования в инфраструктурной и социальной сферах выступает приватизация — передача (продажа) принадлежащих государству предприятий, транспорта и т. д. в частную собственность. Но такого рода сделки на практике мало распространены. Чаще всего это связано с необходимостью обеспечения доступа к данным услугам практически всему населению и, как следствие, — с низкой рентабельностью. В конечном счете отсутствие выгоды при высоких

* Аспирант кафедры социологии ФФСН БГУ. Научный руководитель — доктор социологических наук, профессор Е. А. Кечина.

издержках снижает интерес частного инвестора к подобным проектам.

Во многом именно поэтому правительства многих стран все чаще стали отдавать предпочтение промежуточному варианту, который предполагает сочетание участия государства и частного партнера, аккумулируя тем самым сильные стороны каждого из участников проекта. Такое взаимодействие принято определять термином «государственно-частное партнерство» (ГЧП), который в настоящее время получил широкое распространение в различных странах мира. ГЧП представляет собой соглашение между государством и частным сектором о предоставлении общественных услуг и / или обеспечении совершенствования и развития инфраструктуры. Это средство позволяет объединить воедино социальные приоритеты и управленческие навыки, которыми обладает частный сектор, сняв с правительства нагрузку, связанную с большими капитальными расходами. В отличие от полной передачи государственных активов частному сектору (в случае приватизации активов), ГЧП предполагает предоставление услуг государством совместно с частным партнером [2, с. 9].

Таким образом, опыт как передовых, так и развивающихся экономик мира указывает на то, что одним из важных факторов развития социально-экономических отношений в стране может выступать система социального партнерства. И здесь не случайно делается акцент на системном характере взаимодействия, поскольку в данные общественные отношения должны быть вовлечены различные социальные группы, слои и общности, а если точнее — три основных сектора: власть (государство), бизнес и общественность (в том числе некоммерческие организации, ассоциации). В целом это и обуславливает актуальность анализа такого рода взаимодействия с помощью инструментов структурно-функционального анализа. В частности, из-за того, что парадигмой функционального подхода в общественных науках является расчленение познаваемого объекта на взаимодействующие подсистемы с определенной заданной функцией реализации потенциала общественных ролей.

Как уже было отмечено, совокупность базовых институтов — общества, государства, бизнеса — составляет институциональную матрицу успешного проекта ГЧП. И если в системном подходе основанием метода выступает концепт системы как единого целого, в функциональном анализе предметом исследования выступает структура. Причем структура здесь сопоставлена организму, испытывающему внешние и внутренние воздействия. Как отмечает Т. Парсонс, «...любую систему можно представить как структуру, т. е. ряд единиц

и компонентов со стабильными свойствами..., а с другой стороны, как события, процессы, в ходе которых „нечто происходит“, изменяя некоторые свойства и отношения между единицами» [3, с. 249].

Также общественная жизнь с позиции структурного функционализма представляется как бесконечное множество и переплетение взаимодействий людей, в том числе и организаций и институтов власти — государства и частного сектора. Для анализа этих действий недостаточно указать систему, в которой они происходят. Необходимо еще найти устойчивые элементы в этой системе, аспекты относительно стабильного в абсолютно подвижном. Это и есть структура. А операции этой структуры являются ее функциями [4, с. 31].

В данном случае не случайно использована теоретическая концепция Талкотта Парсонса — американского классика, социолога-теоретика, внесшего огромный вклад в изучение социальных систем и развитие структурно-функционального анализа. Используя методологическую базу Т. Парсонса и ее наиболее известную часть — схему AGIL, представляется возможным провести анализ ключевых элементов институциональной среды государственно-частного партнерства, складывающейся в настоящее время в Беларуси.

Согласно этой схеме каждая система действия для продолжения своего существования (т. е. для того чтобы оставаться системой) должна:

- приспособляться к внешнему окружению (A — адаптация);
- ставить перед собой цели и определять способы их достижения (G — целедостижение);
- формировать нормативные образцы как для упорядочивания процессов внутри системы, так и для адаптации и целедостижения (I — интеграция);
- накапливать, систематизировать и передавать нормативные образцы с целью поддержания «стандарта» системы, чтобы она могла сохранять свою идентичность (L — латентность) [5, с. 43].

Следовательно, данный механизм взаимодействия участников государственно-частного партнерства можно исследовать посредством функционального анализа институтов и акторов, задействованных в подсистемах экономики (A), политики (G), социального контроля (I) и социализации (L).

С целью лучшей систематизации всех элементов партнерства и их ролей логичным видится построить концептуальную схему-модель партнерства, в которой будут совмещены как социальные подсистемы, так и основные участники проекта ГЧП (см. рис. 1).



Рисунок 1 — Концептуальная схема институциональной среды ГЧП в Республике Беларусь с позиции структурно-функционального анализа

Подсистема экономики (А) как адаптационный элемент в национальной системе ГЧП представлена различными структурами и организациями. Со стороны государственного сектора в нее входят Министерство экономики Республики Беларусь и Министерство финансов Республики Беларусь. Со стороны банковских структур — ОАО «Банк развития Республики Беларусь», Национальный банк Республики Беларусь и Европейский банк реконструкции и развития. Со стороны частного сектора данную подсистему представляет бизнес — потенциальные участники проекта.

Основными функциями государственных структур в данном элементе общей системы партнерства являются организация проведения конкурса / тендера и мониторинг реализации проекта ГЧП.

Представители банковской сферы задействуются при решении вопросов кредитования. Стоит отметить, что гарантией выплат по подобным договорам чаще всего являются ожидаемые доходы от проекта. Следовательно, финансирующие ор-

ганизации также принимают важную роль при оценке целесообразности осуществления проекта.

Частный сектор, в свою очередь, может участвовать при оценке рентабельности проекта, определении стандартов предоставления услуг / требований к инфраструктурным объектам, разрешении споров, выборе потенциальных инвесторов.

Таким образом, данная подсистема реализует «внешние» функции и играет ключевую роль при первоначальной оценке будущего проекта. По сути, на этом этапе рассматривается вопрос о целесообразности запуска проекта с использованием механизма ГЧП. В то же время структурный элемент, отвечающий за адаптационную составляющую, находится в непосредственной связке со второй подсистемой, представляющей функцию целедостижения.

Подсистема политики (G) в партнерском проекте может быть представлена Правительством (Совет Министров Республики Беларусь), центральными органами исполнительной власти, Межве-

домственным инфраструктурным координационным советом, органами местной исполнительной власти.

Их основными функциональными обязанностями в данном взаимодействии выступают: формирование общих правил игры, законодательное оформление и регулирование, создание инвестиционного климата, утверждение программ, перечней объектов, принятие решений.

При рассмотрении данной подсистемы отдельно стоит отметить позицию ряда зарубежных экспертов, в том числе и консультантов проекта ЕС / ПРООН «Укрепление национального потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства в Республике Беларусь». По их оценкам, одним из ключевых факторов успеха государственно-частного партнерства выступает политическая воля, поскольку поддержка программы ГЧП на самом высоком уровне в Правительстве является крайне важным компонентом ее успеха. Как правило, для этого необходим высокопоставленный «лидер», который возглавил бы процесс развития ГЧП в правительстве. В свою очередь, частный сектор ожидает, что государство станет компетентным партнером, выполняющим свои обязательства в части политики и планирования реформ, развития проектов и контроля за ходом исполнения контрактов. Более того, от правительства принято ожидать, что будет создана соответствующая система для определения целевых показателей, мониторинга и оценки хода реализации проекта ГЧП [2, с. 33].

В целом государственные органы должны разъяснить стратегическое обоснование предлагаемого проекта и определить ключевые цели и задачи. Совокупным же результатом деятельности подсистем экономики и политики, как показано на теоретической схеме, является создание инвестиционного климата для привлечения инвесторов.

Подсистема социального контроля (I) в национальной структуре ГЧП может быть представлена ГНУ «Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики Республики Беларусь», независимыми аудиторскими компаниями, потребительскими союзами.

В сферу деятельности вышеуказанных структур и организаций можно отнести контроль за соблюдением лицензионных условий, анализ инвестиционных программ и защиту прав потребителей. Поскольку предлагаемая теоретическая схема ориентирована на выделение прямых участников проекта ГЧП, то в данную подсистему сознательно не были включены такие государственные контрольные органы, как Комитет государственного контроля, Генеральная прокуратура, Министер-

ство по налогам и сборам. С точки зрения надзорной функции, данные структуры регулируют специфические, частные проявления хозяйственной деятельности.

Переходя к построенной схеме, можно отметить, что интеграционная система также должна быть задействована и на стадии проверки конкурсных предложений, и при выборе победителя тендера. По результатам этой работы может формироваться специальная проектная компания (СПК). По сути данная структура является основным участником соглашения с ГЧП. От лица частного партнера — победителя конкурса, она осуществляет весь комплекс работ, касающийся всех стадий жизненного цикла создаваемого объекта, включая и осуществление проектного финансирования. Притом в состав учредителей СПК помимо организаций частного сектора, как правило, входят и организации государственного сектора. Участники соглашения согласовывают объемы вкладываемых капиталов, устанавливают правила управления частной компанией, а также разделения прибылей и рисков [6].

Подсистема социализации (L) в проектах ГЧП представлена Центром ГЧП, экспертами ЕС / ПРООН и ВУЗами (на данный момент активное участие в процессе институционализации ГЧП принимает Академия управления при Президенте Республики Беларусь). В данном учреждении образования открыта магистерская образовательная программа «Управление инвестиционными проектами в государственно-частном партнерстве». На учебу планируется приглашать представителей не только государственных учреждений и госорганов, но и бизнесменов.

Таким образом, акторы данной подсистемы оказывают преимущественно методическую поддержку органам государственного управления, реализуют информационную и образовательную функции. Ключевую роль для систематизации и поддержания «стандарта» системы в данном случае играет Центр ГЧП. Это специализированное структурное подразделение ГНУ «НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь», которое призвано оказывать не только консультационную поддержку органам государственного управления, но и взаимодействовать с Межведомственным инфраструктурным координационным советом по вопросам стратегии развития ГЧП в Республике Беларусь и формирования Национального и инфраструктурного плана [7]. В частности, Центр ГЧП может создавать национальные программы профессиональной подготовки с целью получения экспертного опыта государственными должностными лицами.

В целом подсистема социализации, как и подсистема интеграции, в большей степени отвечает за регулирование этапов строительства и эксплуатации. К этой деятельности непосредственно подключена и СПК, поскольку именно проектная компания осуществляет отбор подрядчиков по строительным работам, ответственных за проектирование, строительство, проведение испытаний и запуск проекта. Не менее важна на этом этапе и подотчетность перед общественностью, так как проекты могут касаться социально значимых сфер. Важную роль в этой ситуации играет оценка отношения к государственно-частному партнерству непосредственно населения, которая выражается через общественное мнение. Носителями информации в данном случае являются социальные группы, которые нельзя отнести ни к условным «служащим», ни к предпринимателям. Общественное мнение в той или иной степени влияет на реальные отношения между частным и государственным сектором, поскольку именно из общества те и другие черпают правовые основания для своего развития [8, с. 115].

Как показано на схеме, население должно по максимуму включаться на всех этапах создания проекта ГЧП. Этого можно добиться различными методами, начиная с информирования через масс-медиа и заканчивая проведением социологических опросов или организацией «горячих» линий или встреч с гражданами. Если говорить обобщенно, то, несмотря на взаимную выгоду от подобных соглашений для государства и бизнеса, важно, чтобы в контексте ГЧП люди все же оставались на первом месте.

В целом, проведенный структурно-функциональный анализ институциональной среды ГЧП в Беларуси указывает на то, что в стране созданы практически все предпосылки для развития успешного партнерства государства и бизнеса. Особо в данном контексте необходимо отметить то, что 2 октября 2015 г. Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в первом чтении был принят проект Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» [9]. Таким образом, первые пилотные проекты в формате ГЧП могут быть реализованы уже в 2015—2016 гг.

Подводя итог проведенного анализа, также представляется возможным сформулировать несколько лаконичных выводов:

1. ГЧП является распространенным механизмом строительства и эксплуатации объектов социальной сферы, позволяющим снизить нагрузку на государственный сектор;

2. Партнерство государства и бизнеса представляет собой сложноструктурированную систему, устойчивость которой зависит от четкого функционального разделения обязанностей всех структур и элементов данного взаимодействия;

3. Интеграция четырех интегративных подсистем (AGIL) и участников проекта позволяет детализировать функции и роли каждого из потенциальных акторов — участников проекта ГЧП;

4. Основным постулатом государственно-частного партнерства должна выступать социальная ответственность перед конечными потребителями.

Список цитированных источников

1. Проект бюджета-2015: основные доходы и приоритетные расходы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.belta.by/ru/all_news/economics/Projekt-bjudzbeta-2015-osnovnye-dohody-i-prioritetnye-rashody_i_688993.html. — Дата доступа: 03.06.2015.
2. Государственно-частное партнерство: обучающие материалы для частного сектора / Европ. эконом. комис. Орг. Объедин. Наций. — Минск, 2013.
3. *Посталовский, А. В.* Методологический инструментарий структурно-функционального анализа в теоретической социологии / А. В. Посталовский // Актуальные проблемы современного белорусского общества. — Минск, 2011.
4. *Зайцев, А. В.* Институциональный диалог государства и гражданского общества в современной России: структурно-функциональный анализ / А. В. Зайцева // О-во: политика, экономика, право. — 2012. — № 1. — С. 30—35.
5. *Мацкевич, И. В.* Толкотт Парсонс и развитие теории организации / И. В. Мацкевич // Вестн. Бурят. гос. ун-та. — 2013. — № 6. — С. 42—46.
6. Проект положения о проектном финансировании проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.esopomy.gov.by/.../001146_287576_Poloj_3.doc. — Дата доступа: 01.06.2015.
7. *Дадеркина, Е. А.* Создание условий для развития государственно-частного партнерства в Беларуси: состояние и перспективы / Е. А. Дадеркина // Государственно-частное партнерство в инновационной деятельности: материалы науч.-практ. семинара [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.belisa.org.by/pdf/2014/PPP_conditions_04_12.pdf. — Дата доступа: 05.06.2015.
8. *Пинчук, И. В.* Анализ социальных установок населения в контексте развития государственно-частного партнерства / И. В. Пинчук // Проблемы упр. — 2014. — № 4 (53). — С. 114—117.
9. Проект Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://center.gov.by/news151002z1.html>. — Дата доступа: 10.10.2015.

Дата поступления в редакцию: 15.10.2015 г.