

УДК 316.334.2

Предпосылки развития государственно-частного партнерства на объектах социальной сферы в Республике Беларусь

И. В. Пинчук, аспирант*

В статье с социально-экономических и исторических позиций рассматривается возможность реализации в Республике Беларусь проектов государственно-частного партнерства на объектах социальной сферы. Раскрывается определение термина государственно-частного партнерства (ГЧП). Охарактеризованы национальные особенности формирования социально-ориентированной экономической модели. Сделан вывод о том, что использование уже отработанных в других странах форм и механизмов государственно-частного партнерства без учета уникальных для местных условий особенностей может не принести ожидаемого результата как участникам проектов, так и конечному потребителю в лице населения страны. Обозначены возможные направления информационной политики по вопросам развития взаимодействия государства и бизнеса в социальной сфере.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), социальная сфера, политэкономия, концессия, приватизация, доверие, частный сектор, государство.

Prerequisites for the Development of Public-Private Partnership at the Objects of Social Sector in the Republic of Belarus

I. V. Pinchuk, Postgraduate Student

This article analyses the possibility of implementation in the Republic of Belarus the mechanisms of public-private partnership on the objects of social sector considering socio-economic and historical positions. The definition of PPP and the features of development of national socio-oriented economic model were described in this article. Concluded that the using of forms and mechanisms of public-private partnership that have already worked in other countries, without consideration of the unique features for local conditions may not produce the expected result for project participants, and as for the population. The possible directions of information policy on the development of cooperation between the state and business in the social sphere were marked.

Keywords: public-private partnership (PPP), social sector, political economy, concession, privatization, trust, private sector, the state.

Тема развития государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в Республике Беларусь каждым годом становится все более востребованной и обсуждаемой как на уровне государственного управления, так и в научном сообществе. Это свидетельствует о том, что в современных геополитических условиях устойчивое экономическое развитие все чаще сопряжено с использованием синтеза рыночных и командно-административных механизмов, сочетающих в себе преимущества каждого из данных типов управления. В этой связи весьма актуальным в теоретическом и практическом плане является изучение базовых принципов, лежащих в основе моделей

полноценного сотрудничества государственного и частного сектора.

Рассмотрение данного вопроса, вероятно, следует начать с самой общей операционализации термина ГЧП. Государственно-частное партнерство — не что иное, как перевод с английского языка распространенного в мире понятия public-private partnership (public — государство, private — частный, partnership — партнерство). При этом слово «public» переводится как «государство», что, в принципе, значительно сужает суть пришедшего к нам с Запада понятия. Однако «государство» (public) здесь трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Оно выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления. Под «public» понимается совокупность общественных институтов, которые реали-

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

зуют свои властные полномочия, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в развитии общественных процессов. Понятие «государство» включает также культурные, образовательные, академические и прочие учреждения общественного сектора.

В мировой практике ГЧП также рассматривается двояко. Во-первых, как система отношений государства и бизнеса, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития. Во-вторых, как конкретные проекты, реализуемые совместно государственными органами и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности. В русскоязычной литературе можно встретить достаточно полное определение ГЧП, разработанное специалистами Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», которое точнее передает суть термина: «ГЧП — это объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора (частных предприятий) на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т. д.)» [1–2].

Примечательно, что зарубежные законодатели использовали понятие частно-государственного партнерства, чтобы подчеркнуть приоритет именно бизнеса над государством в этом союзе. На постсоветском пространстве, напротив, учитывая менталитет, особенности национального рынка, главенствующую роль органов государственной власти, более прижилось понятие государственно-частного партнерства, которое подчеркивает ведущую роль государства [3]. Это свидетельствует о том, что конкретный перечень используемых методов и инструментов управления во многом определяется социально-экономическими и культурно-историческими особенностями конкретной страны. Соответственно возникает вопрос: являются ли эти механизмы универсальными и применимы ли они в условиях ограниченного функционирования рыночных институтов?

Вероятно, в этом плане наиболее близкими для Беларуси являются идейные истоки теории государственно-частного партнерства как института согласования экономических интересов государства и частного капитала. Данная концепция берет свое начало в политэкономической мысли — теории государственного капитализма, в которой рассмотре-

ны фактически все основные формы государственно-частного партнерства, их преимущества и роль в создании современных производительных сил общества. Государственный капитализм рассматривается в политэкономической парадигме как форма компромисса государства с частным капиталом — культурными капиталистами, умными и опытными организаторами крупнейших предприятий, создающих рабочие места и снабжающих продуктами десятки миллионов людей [4]. В качестве одного из таких объединений выделялась концессия, подразумевающая под собой договор или блок государственной власти с государственным капитализмом. Таким образом, в политэкономической теории рассматривается возможность привлечения частного сектора для развития социально значимых направлений, повышения качества управления ресурсами, активами и госимуществом при сохранении самих объектов в государственной собственности. Обращает на себя внимание тот факт, что подобные соглашения существовали и после 1917 г., в условиях монополии государства почти во всех сферах экономики. Концессия позволяла частным лицам вкладывать крупные капиталы в различные отрасли народного хозяйства. Благодаря им увеличилось количество рабочих мест, образовались новые промышленные центры, привлекалась новая иностранная техника, улучшался валютный баланс страны и расширялись международные отношения. Но с конца 1920-х гг., в связи с изменением внутренней политики в СССР, начался процесс ликвидации подписанных концессионных соглашений. Государственная политика по отношению к концессиям стала менять курс на отказ от подобных форм сотрудничества, и уже к 1930-м гг. новые договоры не подписывались [5]. Следовательно, как такового опыта выстраивания партнерских отношений, даже в такой усеченной форме, как концессия, на постсоветском пространстве не было.

В свою очередь, в англосаксонских странах ситуация была прямо противоположной. Наиболее массовым образом проекты ГЧП стали реализовываться в середине XIX в. Долгое время концессии, аренда и контрактные отношения были связаны с выполнением единичных или инвестиционных проектов, преимущественно реализуемых в сфере инфраструктуры, но постепенно стали основой для формирования долгосрочных партнерских отношений между властью и частным сектором. Развитие государственно-частного партнерства во многом также было связано со сменой философии управления государственными проектами, приходящейся на 1980-е гг. В это время проявилась концепция «нового государственного управления», охватывающая широкий спектр понятий и применяемая для описания волны ре-

форм госсектора во всем мире. Суть этой концепции состоит в том, что большая рыночная ориентация в госсекторе приведет к большей эффективности правительств, без отвлечения на другие цели и приоритеты [6].

Тем не менее, возникает вопрос: почему же по истечении времени данные механизмы не смогли найти массового применения в суверенной Беларуси? Вероятно, чтобы корректно на него ответить, нужно раскрыть содержание предмета государственно-частного партнерства. Наиболее часто предметом партнерства выступает развитие, использование и управление объектами государственной собственности, непосредственно влияющими на качество жизни населения. По сути это совокупность социально значимых отраслей, таких как здравоохранение, жилищно-коммунальное обслуживание, развитие инфраструктуры (дорог, транспорта и т. д.). Исторически так сложилось, что это зона повышенной конфликтности, в которой сталкиваются интересы не только бизнеса и государства, но и непосредственно граждан. Население помнит, как в странах бывшего СССР был осуществлен переход от социалистической модели в 1990-х гг., спровоцировавший ситуацию аномии. Приватизация, прошедшая преимущественно в Российской Федерации в конце прошлого столетия, была не подготовлена ни в правовом, ни в экономическом плане и вполне соответствовала шоковому реформированию. Не были отработаны методы и модели приватизации, не был обеспечен дифференцированный подход к выбору объектов с позиции повышения эффективности их функционирования [7]. В процессе приватизации был нарушен принцип социальной справедливости, и, как следствие, эффективность от разгосударствления оказалась крайне низкой. Принцип равенства граждан при осуществлении массовой приватизации, интересы и права всех слоев населения не были соблюдены.

Боязнь подобного развития событий обуславливает особенности применения ГЧП в Беларуси. С момента возникновения в республике национальной социально ориентированной модели экономики государство занимало в ней активную позицию. Предпринимательство как таковое не было в полной мере самостоятельным и свободным от нерыночных форм воздействия, что вносило свои коррективы в отношения между частным сектором и властью. Партнерские же отношения государства и бизнеса требуют согласования интересов этих двух основных институтов современного общества и экономики, потому что государственно-частное партнерство нельзя назвать простым сложением ресурсов. Здесь важно понимать, что каждая из сторон имеет собственные цели и задачи, различные мотивации. Го-

сударство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества услуг инфраструктурных и социально ориентированных отраслей, предоставляемых населению и экономическим агентам. Частный сектор стремится стабильно получать и увеличивать прибыль [8]. Несмотря на данные различия и отсутствие опыта долгосрочного взаимодействия государства и частного сектора, сегодня наблюдается наиболее активная фаза институционального оформления ГЧП. В частности, сформированы практически все необходимые формальные условия для реализации первых проектов государственно-частного партнерства, включая проект закона о ГЧП. При более детальном рассмотрении данной нормативно-правовой оболочки становится понятным, что она призвана решать следующие задачи:

- создать условия для развития государственно-частного партнерства в Республике Беларусь;
- содействовать привлечению инвестиций в экономику страны;
- обеспечить эффективность использования имущества, находящегося в собственности государства, повышение качества товаров (работ, услуг), предоставляемых населению.

Это свидетельствует о достаточно хорошем понимании экономических и правовых аспектов внедрения ГЧП, однако необходимо учитывать и то, насколько они соотносятся с социальными и культурными нормами, сложившимися в стране. Рассмотренные в данной статье исторические и институциональные предпосылки позволяют сформулировать в качестве вывода ряд решений, реализация которых может способствовать более результативному осуществлению проектов ГЧП и выстраиванию партнерских отношений между властью и бизнесом, а именно:

1. Для полноценного функционирования системы ГЧП необходимо найти баланс между интересами трех сторон-участников: государства и бизнеса (как партнеров) и населения (как потребителя услуг). Прямая установка только на привлечение инвесторов и капитала, без учета потребностей граждан и их отношения к частному сектору, может привести к неэффективному использованию государственных ресурсов и, как следствие, недовольству населения.

2. Следовательно, необходима ориентация на культурные, социальные традиции и ценности, являющиеся фундаментальным базисом, на котором выстраивается система национальной экономики. В данном случае приходится говорить о зоне повышенной чувствительности граждан к приватизационным процессам в отношении объектов социальной сферы, традиционно находящихся на балансе государства.

3. При активизации процессов разгосударствления, акционирования и приватизации должна

возрастать роль информационного сопровождения реализации пилотных проектов ГЧП. В частности, видятся возможными разработка и реализация специальных программ, направленных на разъяснение населению тех выгод и преимуществ, которые может дать приход инвестора, например, в социальную сферу.

Таким образом, при активном участии государства предполагается сформировать социально позитивный диалог не только с бизнесом, но и с общественностью в целом. Во многом это будет способствовать получению синергетического положительного эффекта от введения механизмов государственно-частного партнерства на объектах социальной сферы в стране.

Список цитированных источников

1. Варнавский, В. Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский [и др.] // Гос. ун-т — Высш. Шк. экономики. — М., 2010. — С. 12.
2. Резниченко, Н. В. Модели государственно-частного партнерства / Н. В. Резниченко // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. Менеджмент. — 2010. — Вып. 4. — С. 63.
3. Алпатов, А. А. Государственно-частное партнерство: механизмы реализации // А. А. Алпатов, А. В. Пушкин, Р. М. Джапаридзе. — М., 2010. — С. 14.
4. Протопопова, Н. И. Государственно-частное партнерство как институт согласования экономических интересов государства и частного капитала (парадигма института ГЧП) / Н. И. Протопопова // Вестн. ТИУиЭ. — 2011. — № 2. — С. 16.
5. Ганжа, И. В. Эволюция государственно-частного партнерства на различных этапах развития государства / И. В. Ганжа, Р. А. Набиев // Вестн. АГТУ. Сер. Экономика. — 2012. — № 2. — С. 15.
6. Гламбоцкая, А. Белорусский бизнес 2010: состояние, тенденции, перспективы / А. Гламбоцкая, Е. Ракова, А. Скриба; под ред. И. Пелипася, Е. Раковой // Исследоват. центр ИПМ. — 2010. — С. 42.
7. Зельднер, А. Г. Приватизация в России: новый этап, неучтенный опыт и возможная альтернатива / А. Г. Зельднер, Р. И. Ширяева // Эконом. науки. — 2012. — № 1(86). — С. 7.
8. Набиев, Р. А. Совершенствование взаимодействия власти и бизнеса в рамках государственно-частного партнерства / Р. А. Набиев, А. В. Мельников // Вестн. АГТУ. Сер. Экономика. — 2010. — № 2. — С. 63.

Дата поступления в редакцию: 10.12.2013 г.