

8. Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь 2011. Статистический сборник. Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2011. – 537 с.

УДК 334.01

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ИСТОРИЧЕСКИЕ КОРНИ, СУЩНОСТЬ, ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

*Фатеев В.С., д.э.н., профессор, декан факультета экономики и управления,
УО «Гродненский государственный университет им. Янки Купалы»,
г. Гродно, Республика Беларусь*

В конце августа текущего года на сайте Министерства экономики Республики Беларусь для проведения публичных консультаций размещена Концепция проекта Закона Республики Беларусь «О проектах государственно-частного партнерства в Республике Беларусь» [4], а также обоснование необходимости её принятия. В порядке обсуждения этих двух документов можно в целом позитивно оценить сам факт подготовки законопроекта, который, безусловно, станет существенным вкладом в становление и развитие в нашей стране такого важного института, как партнерство между секторами экономики и общества. Тем не менее, представляется, что обзор широкого спектра зарубежных и отечественных публикаций по данной тематике, основные результаты которого представлены в данном докладе, поможет переосмыслить и уточнить отдельные спорные, на наш взгляд, положения отмеченного выше проекта.

Известно, что хозяйственные отношения субъектов, принадлежащих к различным секторам экономики, имеют древнюю и очень богатую историю, и отдельные формы этих отношений используются в ряде стран не одно столетие. В экономической литературе приводится немало примеров эффективной организации концессионных отношений в прошлые века. Так, во Франции ещё в 1552 г. на принципах концессии было успешно осуществлено строительство канала. Известно, что в Англии государственные концессии частным компаниям также выдавались ещё в XVII – XVIII веках. И в Новом Свете развитие концессионных отношений имеет не менее продолжительную историю, там первые концессии на хозяйственное освоение земель, рек, строительство дорог были выданы ещё в 1681 г. [2, с. 19]. В России на тех же концессионных принципах ещё в XVIII в. осуществлялась разработка месторождений золота и других полезных ископаемых, а позже – строительство и эксплуатация железных дорог, трамвайных линий, развитие телеграфной сети, водоснабжения, других видов публичных услуг и объектов инфраструктуры [2, с. 19; 3, с. 5].

Новый импульс в укреплении сотрудничества между различными секторами (причём, как экономики, так и общества, и не только в отдельных странах, но и на международном уровне) был обусловлен признанием и широким распространением концепции устойчивого развития. Так, в Повестке дня на XXI век, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в июне 1992 г., была продекларирована цель установления *нового, справедливого глобального партнерства* в интересах обеспечения устойчивого развития «путем создания новых уровней сотрудничества между государствами, ключевыми секторами общества и людьми» [6, с. 3]. Новое глобальное партнерство рассматривается в этом документе в нескольких разноплановых, разномасштабных, но взаимно пересекающихся аспектах, отражающих экономическую, социальную и экологическую составляющие устойчивого развития. В частности, оно предусматривает: во-первых, укрепление партнерства правительств, деловых кругов и промышленности; во-вторых, институционализацию партнерского подхода к устойчивому развитию городов на основе непрерывного диалога между участниками этого процесса – государственным, частным и общинным секторами; в-третьих, поощрение партнерских отношений между представителями различных экологических, просветительских, женских и

других неправительственных организаций; в-четвертых, установление новых партнерских связей и контактов университетов с деловыми кругами [там же, с. 81, 84, 99, 425, 469].

Рассматривая особенности развития партнерских отношений между государством и бизнесом в историческом контексте в отношении стран, расположенных в восточной части европейского континента, стоит отметить, что в начале рыночных реформ, предпринятых в самом конце 1980-х – первой половине 1990-х гг., правительствами, академическими и деловыми кругами больше внимания уделялось стратегии и тактике осуществления приватизации государственной собственности, а в последнее десятилетие произошел перенос акцента с перераспределения объектов собственности между секторами на поиск новых эффективных форм сотрудничества различных секторов экономики и общества.

В экономической и юридической литературе, правовых актах различных государств используются самые разные названия такого сотрудничества: «партнерство государства и частного сектора», «государственно-частное партнерство – ГЧП», «частно-государственное партнерство – ЧГП», «публично-частное партнерство – ПЧП» или в англоязычном варианте “Public-Private Partnership”, а также в виде аббревиатуры последнего словосочетания – PPP или P³. При этом в различных источниках вкладывается неодинаковый, иногда совершенно разный смысл в обозначаемое этими словосочетаниями и аббревиатурами понятие: в одних – более узкий, в других – широкий. Также стоит обратить внимание на важный факт: в одних источниках в качестве одной из сторон рассматриваемого здесь партнерства называется *государство*, *государственный сектор*, в то время как в других – *публичный сектор*.

Следует согласиться с мнением о том, что в странах СНГ преимущественно используется термин «государственно-частное партнерство», что в значительной степени сужает сущность того понятия, для обозначения которого оно используется [3, с. 10–11]. Специалисты-правоведы, как правило, рассматривают государственную власть как разновидность или один из нескольких уровней публичной власти, т.е. последнее понятие шире и включает в себя не только государственную власть, но и любую другую власть, выделенную из общества. Говоря о разновидностях публичного управления, наряду с государственным управлением, выделяют международное управление (например, в ООН), а также муниципальное (коммунальное) управление на уровне административно-территориальных единиц.

Для характеристики партнерства различных секторов экономики и общества в одних странах разграничение государственного и муниципального (местного, коммунального) секторов не столь принципиально, а в других – очень существенно. Например, в Беларуси, в соответствии с действующим национальным законодательством, местные органы управления и самоуправления являются *государственными органами*, а республиканская и коммунальная собственность рассматриваются в качестве *двух видов государственной собственности*. В то же время в России, согласно статье 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления *не входят в систему органов государственной власти*.

В современных условиях партнерство всё чаще рассматривается не в двустороннем плане (между государственным и частным сектором), а как многостороннее сотрудничество, в которое вовлечены: государственный, муниципальный и частный сектор, международные организации, академические круги, неправительственные организации – НПО или третий сектор.

Таким образом, принимая во внимания все отмеченные выше доводы, можно сделать вывод о том, что, несмотря на прочно закрепившийся в русскоязычных публикациях термин «государственно-частное партнерство», более точным для обозначения партнерских отношений между всеми отмеченными выше субъектами и секторами является применение словосочетания «*публично-частное партнерство*» – ПЧП. Именно этот термин является дословным переводом с английского языка словосочетания “Public-Private Partnership”.

Что же побуждает субъекты, принадлежащие к разным секторам, сотрудничать? Если коротко сформулировать ответ на этот вопрос, то причиной такого альянса служит стремление совместно использовать сильные стороны, преимущества, а также нейтрализовать недостатки, которыми обладает в отдельности каждый из секторов.

Российские авторы Е.А. Махортов и А.С. Семченков в своей статье, опубликованной на российском профессиональном интернет-портале «Lobbying.ru», среди наиболее распространенных подходов к трактовке государственно-частного партнерства выделяют

экономический подход, согласно которому ГЧП сравнивают с косвенной приватизацией или с полноценной заменой приватизационных программ [5].

В ряде случаев государственное и/или публично-частное партнерство вообще рассматривается как альтернатива приватизации. Так, в одной из работ, опубликованных в соавторстве несколькими экспертами Всемирного банка и Консультативного офиса по участию частного сектора в инфраструктуре (PPIAF), указывается на необходимость различать приватизацию и публично-частное партнерство: «Между двумя этими формами привлечения частного сектора существует очевидное различие: приватизация влечет за собой передачу напостоянно частному сектору актива, который ранее находился в государственной собственности, в то время как ПЧП обязательно предусматривает, чтобы публичный сектор продолжал играть роль «партнера» в отношениях с частным сектором. Тем не менее, существуют и другие мнения, когда приватизация рассматривается, например, в качестве одной из форм ПЧП [3, с. 14].

Как показывают результаты анализа экспертных интервью, представленные в аналитическом отчете, подготовленном группой российских исследователей из Института современного развития и Центра развития ГЧП, большинство представителей регионов РФ разделяют **«широкий» подход**, по которому в понятие ГЧП входят любые формы отношений между государством и бизнесом – от создания совместного предприятия до госзаказов [1, с. 87].

В качестве примера определений трактующих содержание партнерства различных секторов преимущественно с экономической точки зрения, можно привести дефиницию Г.А. Яшевой: «Государственно-частное партнерство (ГЧП) представляет собой институциональный и организационный альянс между органами государственного, регионального управления и бизнесом, основанный на совместном финансировании проектов» [9, с. 7]. В этом определении основной упор сделан на совместном финансировании проектов. Однако следует учитывать, что во многих авторитетных публикациях, например, в Зеленом докладе Европейской комиссии по ПЧП, признается, что такое партнерство может предусматривать не только совместное финансирование проектов, но и совместную деятельность либо разграничение полномочий в области проектирования, строительства, эксплуатации, реконструкции, технического обслуживания различных объектов и других видах экономической деятельности (см.: [11, с. 3; 13; 4, с. 10] и др.).

Следует отметить, что многие приведенные в специальной литературе определения, не дают ответа на очень важные вопросы. Чем именно отличается данная форма или вид сотрудничества от других? Является ли такое сотрудничество долгосрочным, стратегическим или может быть краткосрочным? В чьих интересах такое сотрудничество осуществляется? Может ли данное партнерство иметь место в любом виде экономической деятельности или же оно имеет какие-то экономические границы, например, только при реализации инфраструктурных проектов или при развитии коммунальных услуг и т.п.? Предусматривает ли такое сотрудничество распределение рисков, или же связанные с его осуществлением риски несет одна из сторон – только публичный или только частный сектор?

Например, в монографии российского ученого В.Г. Варнавского приводится такое определение: «В современном понимании партнерство государства и частного сектора (Public-Private Partnership, PPP) представляет собой стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг» [2, с. 13]. Данное определение при сравнении с предыдущим выглядит несколько более конкретным, поскольку указывает на важную особенность ГЧП как специфического вида сотрудничества между секторами экономики и общества – его стратегический характер. Тем не менее, и оно не отвечает исчерпывающе на все перечисленные нами выше вопросы, в частности, об интересах сотрудничающих сторон и рисках, которые они несут.

Стоит также привести пример использования еще одного относительно узкого подхода к определению ГЧП, назовем его **экономико-правовой подход**. Так, в Законе Украины «О государственно-частном партнерстве» зафиксирована следующая дефиниция: «Государственно-частное партнерство – сотрудничество между государством Украина, Автономной Республикой Крым, территориальными общинами в лице соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления (государственными партнерами) и юридическими лицами, кроме государственных и коммунальных предприятий, или физическими лицами –

предпринимателями (частными партнерами), которое осуществляется на основании договора в порядке, установленном настоящим Законом и другими законодательными актами» [7]. Данное определение ограничивается лишь точным, исчерпывающим перечислением субъектов права, между которыми допускается такое сотрудничество, а также регламентацией правовой формы, в которой оно должно осуществляться (договор). Сферы экономической деятельности, в которых возможно такое сотрудничество, экономические интересы и риски принимающих в нем участие сторон, временные рамки и многие другие характеристики, отличающие данную форму сотрудничества остались за пределами приведенного выше определения.

Примером более удачного применения экономико-правового подхода к трактовке ГЧП, на наш взгляд, является определение, сформулированное в проекте Федерального закона «О государственно-частном партнерстве», разработанном Минэкономразвития России и размещенном на его официальном сайте: «Государственно-частное партнерство – долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнерства, в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов» [8].

Среди наиболее распространенных методологических подходов к трактовке государственно-частного партнерства выделяют еще один *подход, связанный с государственной политикой и управлением*. Согласно последнему, ГЧП находится на границе отношений государства и бизнеса, не являясь ни институтом приватизации, ни институтом национализации, а лишь формой оптимизации исполнения государством своих обязанностей перед обществом, т.е. бесперебойного предоставления населению публичных благ. В качестве примера использования такого подхода можно обратиться к дефиниции Е. Коровина, который 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» [5].

На наш взгляд, стремление описать с помощью одного краткого или даже развернутого определения содержание многих экономических категорий, и тем более сложных, многогранных социально-экономических понятий, к которым следует отнести и понятие публично-частного партнерства, – весьма неблагоприятная для отдельных исследователей, но очень полезная с точки зрения развития методологии науки задача. Неблагоприятной эта задача является по той причине, что в одной дефиниции сложно, а чаще просто невозможно дать исчерпывающую характеристику всего содержания таких понятий. Польза же заключается в том, что при сравнении многих сформулированных разными специалистами дефиниций более четкие очертания приобретает вся совокупность существенных характеристик, граней, аспектов изучаемого явления или процесса.

С этих позиций наиболее ёмким по содержанию и в то же время кратким по форме (при сравнении с большинством из рассмотренных определений), по мнению автора, является характеристика понятия «публично-частное партнерство», представленная в практическом руководстве по созданию ПЧП, которое подготовлено под эгидой Министерства иностранных дел Нидерландов. В этом издании *публично-частное партнерство определено как «форма сотрудничества между правительством и бизнесом (во многих случаях также включающее неправительственные организации, профсоюзы и/или учреждения знаний), в рамках которого они соглашаются работать совместно для достижения общей цели или выполнения специфической задачи, совместно принимая на себя риски и ответственность и разделяя между собой ресурсы и компетенции* [13, с. 6].

На основе обобщения ряда наиболее часто цитируемых специалистами зарубежных публикаций по проблемам развития публично-частного партнерства можно выделить следующие **элементы, которые обычно используются для характеристики ПЧП:**

– *относительно длительный характер взаимоотношений*, которые включают сотрудничество между публичными и частными партнерами по различным аспектам запланированного проекта;

– *система (способ) финансирования проекта*, которое может частично осуществляться за счет частного сектора, иногда с применением сложных схем соглашений между многими участниками проекта. Тем не менее, финансирование из государственных и других публичных

источников, в некоторых случаях – довольно существенное – может осуществляться в качестве дополнительного к частному финансированию;

– *важная роль экономического оператора*, который участвует в проекте на различных стадиях его осуществления (проектирования, строительства, ввода, эксплуатации, финансирования и т.д.). При этом партнер со стороны публичного сектора концентрирует свою деятельность на определении целей и задач, связанных с реализацией общественных интересов, обеспечением качества предоставляемых услуг и проведением соответствующей ценовой политики, и берет на себя ответственность за мониторинг процесса достижения этих целей и задач;

– *распределение рисков между публичным и частным партнерами*. Обычно часть рисков, порождаемых в той области деятельности, которая ранее осуществлялась публичным сектором, переносится в процессе реализации проекта ПЧП на частного партнера. Тем не менее, для данной формы сотрудничества между секторами не является обязательным, чтобы частный партнер принимал на себя весь объем или основную часть рисков, связанных с реализацией данного проекта. Конкретное соотношение распределения рисков между партнерами является индивидуальным для каждого проекта и зависит от способностей сторон оценивать эти риски и управлять ими [11, с. 3; 3, с. 12].

В ряде работ также акцентируется внимание на других важных характеристиках публично-частного или государственно-частного партнерства, в частности, на наличии официальных отношений между участниками такой формы сотрудничества, зафиксированных в официальных нормативных правовых актах, то есть таких, которые образуют особые правовые институты. Отмечается также тот факт, что при реализации проектов ПЧП органы государственного и муниципального (коммунального, местного) управления выступают не столько регулятором, сколько равноправным для частного инвестора партнером, который не стремится реализовать свои властные полномочия в отношении него [1, с. 4]. Такую форму сотрудничества также отличает не только справедливое распределение рисков, но и совместное привлечение ресурсов, совместное принятие решения в процессе финансирования и управления проектом.

Список использованных источников

1. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура» / Институт современного развития и Центр развития государственно-частного партнерства. – Москва, 2010. – 128 с.
2. Варнавский, В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский; Ин-т мировой эк-ки и междунар. отнош. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
3. Запатрина, И. В. Потенциал публично-частного партнерства в развивающихся экономиках / И. В. Запатрина. – Киев: Центродрук, 2011. – 152 с.
4. Концепция проекта Закона Республики Беларусь «О проектах государственно-частного партнерства» [Электронный ресурс] / Министерство экономики Республики Беларусь. Минск, июнь 2012 г. – Режим доступа: http://www.economy.gov.by/nfiles/001708_955289_Concept.doc. – Дата доступа: 12.07.2012.
5. Махортов, Е. А. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России / Е. А. Махортов, А. С. Семченков [Электронный ресурс] // Lobbying.ru, 25.01.2008. – Режим доступа: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_2359_linkid_16.html. – Дата доступа: 30.03.2012.
6. Повестка дня на XXI век // Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3-4 июня 1992 года. Том I. – Нью-Йорк, 1993. – С. 8–511.
7. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст.524 [Электронный ресурс] / Законодавство України. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>. – Дата доступа: 30.03.2012.
8. Проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» [Электронный ресурс] / Минэкономразвития России. – Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120622_015. – Дата доступа: 11.05.2012.

9. Яшева, Г.А. Формирование кластерной политики как направление повышения конкурентоспособности национальной экономики [Электронный ресурс] / Г.А. Яшева; Клуб субъектов инновационного и технологического развития России. – Режим доступа: http://innclub.info/wp-content/uploads/2011/02/яшева_236_конк_кач_д.doc. – Дата доступа: 03.03.2012.
10. Farquharson, E. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets / E. Farquharson, C. Torres de Mästle, E.R. Yescombe, J. Encinas; The World Bank, PPIAF. – Washington, DC: Office of the Publisher, The World Bank, 2011. – 178 p.
11. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. COM(2004) 327 final. Brussels 30.04.2004 [Electronic resource] / European Commission, 2004. – Mode of access: http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/greenpaper/com-2004-327_en.pdf. – Date of access: 20.05.2012.
12. Guasch, J.L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right. WBI Development Studies / J. Luis Guasch. – Washington, D.C.: World Bank, 2004. – 194 p.
13. A guide to Public-Private Partnerships (PPPs). A practical handbook on launching an effective public-private partnership [Electronic resource] / Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. – The Hague, 2010. – Mode of access: http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/minbuza/en/import/en/key_topics/development_cooperation/partners_in_development/public_private_partnerships/a-guide-to-public-private-partnerships/a-guide-to-public-private-partnerships/hippogallery%3Aasset. – Date of access: 30.03.2012.
14. The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects [Electronic resource] / The European PPP Expertise Centre (EPEC), 2012. – Mode of access: <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf>. – Date of access: 20.05.2012.
15. An Introduction to Public Private Partnerships. – [Electronic resource] / Partnerships British Columbia, 2005. – Mode of access: <http://www.partnershipsbc.ca/pdf/An%20Introduction%20to%20P3%20-June03.pdf>. – Date of access: 20.05.2012.
16. Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki / pod red. M. Perkowskiego. – Białystok: Temida 2, 2007. – 370 s.
17. Rivera León, L., Reid, A. Competitiveness Poles and Public-Private Partnerships for Innovation [Electronic resource] / OECD, Technopolis Group, 2010. – Mode of access: http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/101026_Competitiveness_poles_for_OECD.pdf. – Date of access: 30.03.2012.

УДК 338.2

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ВЕНЕСУЭЛЫ

*Шмарловская Г.А. д.э.н., профессор, декан факультета международных экономических отношений, Белорусский государственный экономический университет,
г. Минск, Республика Беларусь*

Республика Беларусь – это малая открытая экономика, которая в силу ограниченности ресурсной базы и емкости внутреннего рынка не может оказывать существенное влияние на мировую экономику и зависит от развития внешнеэкономических связей. В связи с этим актуальны поиск наиболее эффективных путей вхождения в мировой воспроизводственный процесс и определение достойного места на мировых рынках.

Опыт свидетельствует о том, что правомерны разнообразные направления (торговля, производственная кооперация, миграция капитала и пр.), но главным по-прежнему остается внешняя торговля. Однако, как подчеркнул экономический кризис, несмотря на тенденции