

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА: ПОНЯТИЯ, КАТЕГОРИИ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Т.Я. Эрназаров, Т.Н. Ержанов

Павлодарский государственный университет им. С. Торайгырова

Сложность становления системы частно-государственного партнерства как в Казахстане, так и за рубежом, не в последнюю очередь связана с незавершенностью процессов формирования понятийно-категориального аппарата по искомой теме. До сих пор не сложилось единого определения, а соответственно и понимания сути ЧГП. В связи с этим, можно говорить лишь о различных подходах к определению данного института экономических отношений, существующих в той или иной стране.

Очевидно, что в самом термине «частно-государственное партнерство» заложено взаимодействие двух партнеров – государства и частного сектора, а также форма их взаимоотношений – партнерство. Представляется правомерной точка зрения, в соответствии с которой ЧГП целесообразно рассматривать как самостоятельную экономическую категорию [1, с. 3]. Однако определения частно-государственного партнерства имеют различные нюансы в зависимости от принятого тем или иным автором методологического подхода.

По мнению профессора Института экономики УРО РАН Романовой О.А., существующие определения партнерства можно сгруппировать следующим образом [2, с. 41]:

– ЧГП – это институциональный и организационный взаимовыгодный альянс между государством и бизнесом в целях реализации особо значимых проектов. Эффективность такого альянса обеспечивается не столько совместным финансированием проектов, сколько наиболее полным использованием уникальных возможностей каждого из двух участников проекта и сокращением рисков. Государство, вступая в союз с бизнесом, получает не только снижение нагрузки на бюджет, но и более гибкую, действенную систему управления проектом, а бизнес – определенный набор гарантий и преференций [1, с. 4];

– ЧГП – это формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под определенные цели и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон [1, с. 6];

– ЧГП – это любые официальные отношения или договоренности на фиксированный/бесконечный период времени между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги,

персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определённой области науки, технологии и инновации [3].

Если использовать методологический подход, связанный с оценкой частно-государственного партнёрства с позиции перераспределения правомочий собственности, то можно отметить три определения партнёрства [2, с. 42]:

– ЧГП трактуется как косвенная приватизация, что объясняется широтой участия 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», с помощью которого правительство находит формы улучшения предоставления населению публичных благ, то есть партнёрство в данном случае находится на границе государственного и частного секторов экономики;

– ЧГП представляет собой особую, но полноценную замену приватизационных программ, позволяющую реализовать потенциал частнопринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой. При этом в отличие от приватизации в партнёрствах 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 определённую степень хозяйственной активности.

Российская экономистка Е.Д. Фролова, анализируя различные формы взаимодействия государства и бизнеса, формулирует партнёрства и их роль в экономике следующим образом [4, с. 31]:

– существенное пространство для свободного движения капитала и проникновения его в ранее закрытые сферы;

– институт городского и регионального социально-экономического развития на уровне муниципальных образований;

– основополагающий элемент функционирования смешанной экономики;

– новая степень регулирования экономики, призванная играть существенную роль в развитии рыночных структур.

Для большей объективности наших дальнейших рассуждений следует отметить, что термин «частно-государственное партнёрство» является далеко не единственным в определении отношений государства и частного сектора экономики. Достаточно часто в литературе, посвящённой вопросам взаимодействия государства, власти, экономики и бизнеса применяются такие близкие по своей внутренней природе термины, как:

государственно-частное партнерство (public & private partnership, PPP); частно-общественное партнерство.

По мнению российского ученого-экономиста В.А. Кабашкина, следует придерживаться терминологии, близкой к оригиналу (Public-Private Partnership) и использовать термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП), понимая при этом, что наряду с государственными органами власти партнерами могут выступать и органы местного самоуправления [5, с. 23].

В.А. Кабашкин, резюмируя высказывания российских и зарубежных ученых, говорит о пяти значениях употребления термина ГЧП:

– ГЧП как средство взаимодействия государства и предпринимательских структур;

– ГЧП как способ такого взаимодействия;

– ГЧП как принцип такого взаимодействия;

– ГЧП как форма такого взаимодействия;

– ГЧП как метод такого взаимодействия. [5, с.24-25].

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.). Непосредственно «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 выше обозначенных задач). Наряду с этим «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 и зачастую противоречивых целей этих субъектов. «ГЧП-форма» предполагает наличие конкретных форм (механизмов) взаимодействия государства и предпринимательских структур, в первую очередь – правовых форм. Сущность такой категории как «ГЧП-метод» реализуется через воздействие на экономику (ценообразование, планирование) или сферу применения партнерства государства и предпринимательских услуг – для оказания социально значимых услуг, для создания общественных благ, для воспроизводства существующей инфраструктуры. В основе такого партнерства лежат взаимовыгодные условия и цели.

Комитет ОЭСР по научной и технологической политике также преимущественно употребляет термин «государственно-частное партнерство». Первоначально, согласно этому определению, Комитет понимал: «любые

официальные отношения или договоренности на фиксированный/бесконечный период времени между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определенной области науки, технологии и инноваций». Однако дискуссии показали необходимость пояснить, как это определение должно интерпретироваться. При решении, какая степень и форма взаимодействия между государственными и частными участниками составляют партнерство – в противоположность более обычным, не таким тесным или иерархическим отношениям, были рекомендованы следующие критерии:

– **Институциональность.** Государственно-частное партнерство должно предполагать официальные отношения или договоренности между государственными и частными секторами/участниками;

– **Правительство в качестве партнера.** Правительство должно несомненно стать партнером частного сектора, а не просто катализатором или регулятором деятельности частного сектора;

– **Совместные цели и четко определенный государственный интерес.** Совместные цели/интересы обоих партнеров должны быть ясно идентифицированы с государственной точки зрения и связаны с конкретными целями и миссией правительства. В дополнение правительство должно иметь ясную структурирующую и координирующую цель;

– **Активное привлечение и совместное инвестирование ресурсов.** Должно быть активное участие всех партнеров в принятии решения и процессе менеджмента и соинвестирования ресурсов (например, финансировании, оборудовании, персонале, информации и услугах) [6].

Какой из вышеприведенных терминов партнерства является стилистически корректным и наиболее полно отражающим природу взаимоотношений государства и частного сектора – вопрос риторический и дискуссионный. По мнению автора данный вопрос решается положительно в отношении выбора того или иного варианта термина соотнесительно с объектом научных исследований, анализируемым периодом времени, структурой финансирования и масштабностью реализуемых проектов партнерства и т.д. В частности, в данном исследовании, считаем наиболее целесообразным применение термина «частно-государственное партнерство», сознавая при этом, что он может дрейфовать к термину «государственно-частное партнерство» в зависимости от условий конкретного проекта, при которых реализуется взаимодействие государства и частного сектора экономики.

Автор данного исследования считает, что на данный момент одной из наиболее удачных трактовок, отражающих суть взаимоотношений государства и частного сектора экономики, является определение ЧПП, предложенное ученым-

экономистом ИМЭМО РАН Варнавским В.Г., а именно: «Частно-государственное партнерство – это 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» [7].

Данное определение в дальнейшем будет уточнено и дополнено нами, исходя из анализа характерных черт и признаков понятия частно-государственного партнерства как экономической категории.

По мнению ряда исследователей возможна трактовка термина ЧГП как в узком, так и в широком смысле этого слова. В широком смысле частно-государственное партнерство – это любое взаимодействие государства и бизнеса в достижении общих целей социально-экономического развития. В узком смысле ЧГП – это совместное финансирование крупномасштабных проектов либо иное финансовое участие государства в бизнес-проектах.

Однако с нашей точки зрения широкая трактовка термина относительно того, что любая форма взаимодействия государства и бизнеса есть разновидность ЧГП представляется некорректной, поскольку существует ряд характерных черт, отличающих проекты частно-государственного партнерства от других форм взаимодействия государства и частного сектора, и в этом плане мы солидарны с учеными-экономистами института мировой экономики и международных отношений РАН РФ, а именно по следующим аспектам:

- определенные, а в ряде случаев и достаточно длительные сроки действия соглашений и партнерстве (от 10-15 до 20 и более лет, в случае концессий – до 50 лет). Временная ограниченность четко соблюдается: проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры и т.п.), который должен быть завершен к определенному сроку;

- специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами (нередко значительными), или же совместное инвестирование нескольких участников;

- реализация партнерских отношений в условиях конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба между несколькими потенциальными участниками;

- специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций интересов общества и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг за реализацией проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта – разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, реализация услуг потребителям;

– разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон [8, с. 40].

И в этом плане наша солидарная позиция во многом перекликается с рекомендациями Комитета ОЭСР по научной и технологической политике, который определил шесть основных признаков, характеризующих частно-государственное партнерство:

1) стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным секторами экономики;

2) взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.);

3) взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны носить партнерский, то есть равноправный характер;

4) стороны государственно-частного партнерства должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес;

5) стороны государственно-частного партнерства должны объединить свои вклады для достижения общих целей;

6) стороны государственно-частного партнерства должны распределять между собой расходы и риски, а также участвовать в использовании полученных результатов [9, с. 200].

Специалисты международного центра социально-экономических исследований (Леонтьевский центр) также выделяют ряд характерных черт, отличающих ЧТП от других форм взаимодействия государства и бизнеса:

– ЧТП удовлетворяет потребности общественного сектора, используя или заимствуя ресурсы частного сектора;

– ЧТП поддерживает государственные полномочия и функции, при этом предоставляя услуги совместно с частным сектором;

– ЧТП состоит из двух и более сторон, работающих ради достижения совместных целей. Участниками ЧТП могут быть: местные и государственные органы власти, коммерческие предприятия и некоммерческие организации (например, местные сообщества, клубы услуг, организации социального обслуживания или объединения по интересам);

– участники ЧТП разделяют полномочия и ответственность;

– участники ЧТП функционируют на равных;

– участники ЧТП совместно затрачивают время и ресурсы;

– участники ЧТП разделяют инвестиции, риски и выгоды;

– участники ЧТП поддерживают отношения в течение определенного срока, а не для осуществления одной транзакции;

– участники ЧТП имеют четкое соглашение, контракт или иной правоустанавливающий документ [10, с. 6].

Экономисты этого же Леонтьевского центра, интегрируя вышеуказанные

характерные особенности, предлагают понимать под частно-государственным партнерством 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. [29, с. 6].

Обобщая суть вышеприведенных формулировок ЧГП с учетом его характерных признаков и черт, считаем целесообразной и научно обоснованной следующую трактовку данного термина: **«Частно-государственное партнерство – это формализованный (зафиксированный в официальных документах), взаимовыгодный и равноправный альянс государства и частного бизнеса в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей материальной и нематериальной сфер экономики народного хозяйства».**

ЛИТЕРАТУРА

1. www.imepi-eurasia.ru.
2. Романова О.А. Теория и практика развития частно-государственного партнерства // Вестник Уральского государственного технического университета. – 2007. – № 3. – С.39-50.
3. www.inage.ru/ppp/casestudy/Framework_Paper.ru.
4. Фролова Е.Д. Основные тенденции развития взаимоотношений государства и бизнеса // Вестник УГТУ-УПИ. – 2003. – № 7. – С. 28-33.
5. Кабашкин В.А. Формирование и развитие партнерских отношений государства и предпринимательских структур в Российской Федерации (управленческий аспект): автореферат диссертации доктора экономических наук. – М., 2007. – 44 с.
6. Public – private partnerships for innovation policy rationale, trends and issues, OECD, 12 December 2002, Headquarters, Paris.
7. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
8. Государство и бизнес: институциональные аспекты. – М.: ИМЭМО РАН, 2006. – с. 40.
9. Национальные инновационные системы в России и ЕС / под ред. Иванова В.В., Клесовой С., Линдхольма П., Лукши О.П. – М.: ЦИПРАН РАН, 2006. – 280 с.
10. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2005. – 24 с.

Түйіндеме

Мақалада жеке мемлекеттік серіктестік феноменінің аппаратының түсінік категориясының шығу тегінің негізгі кешені және жүйелік тәсілі қарастырылған.

Resume

On the basis of the given analyses on of the prosperous directions of forming public-private alliance is determinate as private-state partnership and a form of assimilation of resources of public and state sectors in economics.

УДК 65.001.76

**ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА
(НА МАТЕРИАЛАХ ПАВЛОДАРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Т.Я. Эрназаров, С.В. Мурзакулов

Павлодарский государственный университет им. С. Торайгырова

Успешное реформирование экономики Казахстана, создание полноценной экономической структуры, служащей основой реального суверенитета, во многом зависят от того, насколько реально оцениваются возможности развития в каждый данный момент времени, насколько задействован интеллектуальный потенциал.

С обретением суверенитета связывались возможности преодоления аграрно-сырьевой направленности производительных сил. Уже первые годы независимого развития продемонстрировали глубину противоречий в экономической структуре Казахстана. С одной стороны, огромные запасы природных ресурсов, достаточно крупный производственный и научно-технический потенциал, с другой, - отсутствие целостности и тяжеловесность структуры экономики, слабая состыкованность внутренних звеньев, высокая зависимость от внешних факторов, несовершенство технологической структуры. Глубокий экономический кризис привел к обвальному спаду и снижению технического уровня производства. За период реформ преодолеть эти противоречия не удалось. Более того, эта проблема приобрела иные масштабы по мере вовлечения Казахстана в мирохозяйственные связи и под влиянием иностранного капитала.

Одной из причин того, что наша экономика оказалась подвержена воздействию мирового финансового кризиса, явилась тяжеловесность