

## Государственно-частное партнерство как фактор устойчивости рыночных отношений

© 2013 Зубрилин Евгений Валерьевич

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: evgeny-zubrilin@yandex.ru

Рассматривается сущность партнерства государства и предпринимательства через призму частных и общественных интересов. Обсуждается роль партнерского взаимодействия в достижении стабильности рыночных отношений. Делается вывод, что партнерство позволяет реализовать как частные, так и общественные интересы и должно иметь своим результатом создание устойчивой рыночной экономики.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, стабильность, устойчивость, взаимодействие.

Устойчивость - такое качество любой системы, которое чаще всего определяется как способность сохранять направленность своего развития, несмотря на воздействующие на систему внешние факторы (возмущения)<sup>1</sup>. На современном этапе общественного развития проблема обеспечения устойчивости приобретает особое значение в силу ряда факторов, среди которых следует отметить ускоряющиеся темпы глобализации, обуславливающей все более глубокую взаимозависимость государств, наличие нерешенных фундаментальных ("глобальных") проблем (в частности, экологической), а также кризисные явления 2008-2010 гг., вновь актуализировавшие дискуссии о роли и пределах присутствия государства в рыночной экономической системе. Находившееся и продолжающее существовать в условиях финансово-экономической нестабильности общество снова сформировало запрос на такую модель развития и управления, которая могла бы обеспечить его устойчивость в течение продолжительного временного периода.

Зачастую словосочетание "устойчивость (стабильность) рыночной экономики" воспринимается как нечто алогичное. Действительно, рынок как категория экономической теории характеризуется прежде всего хаотичностью, стихийностью. Как можно обеспечить его стабильность? Общество в процессе своего развития сформировало необходимые для этого инструменты - институты. Современные экономические системы - это прежде всего институциональные системы, ведущее место в которых занимает, бесспорно, институт государства. Именно государство, формируя нормативно-правовую базу, создавая "каркас", упорядочивающий действия разнородных экономических агентов, обеспечивает регулирование процессов воспроизводства и играет роль "противовеса рыночной экспансии"<sup>2</sup>.

Тем не менее, сказанное не позволяет дать окончательный ответ на вопрос: какой из двух секторов экономики - стихийный (рыночный) или регулятивный (государственный) - больше способствует формированию устойчивой, стабильной экономики? По нашему мнению, прежде чем пытаться ответить на этот вопрос, необходимо понять, что представляет собой стабильность экономики.

На наш взгляд, устойчивость рыночных отношений можно определить как такое развитие экономических отношений между производителями, потребителями, продавцами и органами управления, при котором цели и мотивация деятельности каждой из участвующих сторон в такой степени увязаны с интересами и мотивами другой стороны, а односторонняя, "эгоистическая" реализация собственных целей становится невозможной, развитие приобретает комплексный, многосторонний характер, способствующий росту благосостояния большинства заинтересованных сторон. Такое определение устойчивости рыночной экономики позволяет отчетливо видеть, что стабильность рыночных отношений достигается не с помощью усилий рынка или государства, а посредством *взаимодействия* государства и предпринимательства. При этом такое взаимодействие должно осуществляться в форме *партнерства*, исходящего из комплементарных целей, компетенций и возможностей каждого из партнеров и направленного на создание глобальной устойчивой полезности.

В последние 5-7 лет тематика партнерства государства и бизнеса приобрела значительную популярность как в экономической науке, так и в форме практической реализации в государственной политике многих государств, в том числе и России. При этом можно говорить о сохраняющейся множественности пересекающихся поня-

тий, как то: “государственно-частное партнерство”, “частно-государственное партнерство”, “партнерство государства и бизнеса”, - между которыми не всегда возможно провести четкую смысловую грань. Анализ литературы, посвященной проблемам партнерства, показывает, что под государственно-частным партнерством понимаются любые формы взаимодействия государства и бизнеса. При такой трактовке понятие партнерства государства и бизнеса охватывает и такие формы активности, как государственные закупки, аренду частным бизнесом земли и зданий, находящихся в государственной собственности и т.п. Однако такое расширительное толкование государственно-частного партнерства приводит к тому, что к формам партнерства причисляют и коррупционные отношения, выражающиеся в обмене административного ресурса на капитал, и прямое воровство государственных средств.

Исследователи А. Родал и Н. Малдэр отмечают: “Термином “партнерство” злоупотребляют, его часто используют неточно и неправильно, иногда не выделяя его из ряда схожих, но качественно иных инструментов “хорошей” управленческой практики - в частности, консультирования с представителями частного бизнеса, а также делегирования выполнения некоторых функций частному сектору”<sup>3</sup>. Зачастую именно такое делегирование используется наиболее широко во взаимоотношениях государства и бизнеса, и именно эта форма сотрудничества ошибочно считается партнерством. Передачу функций по обслуживанию ведомственных информационных систем министерством на аутсорсинг компании из частного сектора можно рассматривать как форму межсекторного сотрудничества, однако это едва ли может считаться партнерскими отношениями.

Исходя из сказанного, можно предложить следующее определение партнерства: партнерство представляет собой договорные (оформленные контрактом) отношения между двумя или более сторонами, которые путем совместных усилий реализуют совместную цель и (или) решают согласованные (непротиворечивые) задачи. Непременными свойствами партнерских отношений являются:

- солидарная ответственность партнеров за реализацию поставленных задач, предоставление услуг, достижение запланированных показателей;
- объединенные вложения ресурсов (времени, рабочей силы, финансирования, материалов, экспертизы, информации);
- разделение рисков между партнерами и грамотное управление ими каждой из сторон;

- взаимная выгода, извлекаемая партнерами из установленных отношений.

Особое внимание следует обратить на последнюю из указанных характеристик партнерства - наличие взаимной выгоды. Безусловно, и государство, и частный бизнес должны ощутить определенные положительные последствия вступления в такого рода отношения. Принято считать, что для бизнеса таким “выигрышем” становится прежде всего получаемая прибыль, расширение рынка сбыта, формирование положительного имиджа в глазах представителей органов государственной власти. Для государства же выгода от вступления в партнерские отношения заключается не только и не столько в возможности обеспечения финансирования объектов инфраструктуры со стороны бизнеса (как традиционно представляется), сколько в качественном, квалифицированном решении определенной проблемы, будь то строительство исправительного учреждения и управление им или совместное формирование учебных планов инженерных специальностей. Однако такое разделение получаемых выгод по принципу “ваше и наше”, на наш взгляд, не способствует полному пониманию и эффективному использованию концепции партнерства. Нам представляется, что в условиях современной постиндустриальной экономики, характеризующейся динамичностью и потому особо нуждающейся в обеспечении стабильности, выгода от вступления в партнерские отношения должна быть *общей*. В этом отношении целесообразно использовать предлагаемую, в частности, исследователями Дж. Махони, А. МакГэхан, К. Пителисом концепцию *глобальной устойчивой полезности* (sustainable global value)<sup>4</sup>. Суть этого понятия составляет итоговая, совокупная полезность (благо, общественный результат), создаваемая в экономике в результате какого-либо целенаправленного действия (в нашем случае - партнерских отношений). Смысл введения этой концепции, по мнению авторов, заключается в следующем. В современном мире в решении любых экономических задач акцент должен быть сделан на извлечении выгоды в глобальном (не ограниченном рамками конкретного региона, государства) масштабе. Устойчивость развития экономики и мирового сообщества в целом определяется именно тем, в какой степени удастся обеспечить качественный рост, не нанося ущерба другим сферам, отношениям, государствам. Создаваемая глобальная полезность должна сама по себе быть устойчивой: реализуемые проекты и программы должны носить последовательный характер, а экономические агенты должны осознавать межвременной характер связи между осу-

шестью мерами. Не менее важно сделать акцент на том, что партнерские отношения государства и бизнеса должны приводить именно к созданию нового общественного результата с учетом всех возможных издержек, как явных, так и неявных. Таким образом, партнерский стиль взаимодействия между государством и предпринимательством при его грамотном осуществлении позволяет сформировать новый глобальный результат, что также будет способствовать устойчивости рыночных отношений.

Применение такой интегрирующей концепции приобретает особую актуальность в свете затрудненности проведения четкой границы между частными и государственными (публичными) интересами. В литературе вопрос разделения частных и публичных интересов исследован достаточно глубоко. Основным критерием такого разделения является, как правило, субъект интереса: если конкретный интерес испытывает частное лицо, он признается частным, если же его преследует большинство, это публичный интерес. Однако представляется, что усложняющаяся структура рыночных отношений в современном мире все реже позволяет с точностью провести демаркационную линию между частными и общественными интересами. Это ярко проиллюстрировали события мирового финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг. Очевидно, что, становясь участниками сделок с высокодоходными ценными бумагами, несущими одновременно высокий риск, инвестиционные банки США преследовали исключительно частные интересы - интересы акционеров и топ-менеджмента. Однако в чьих интересах действовало государство, осуществляя масштабные финансовые инъекции в капитал крупнейших банков в разгар кризиса? Однозначно ответить на этот вопрос невозможно: с одной стороны, финансовая помощь служила интересам частных лиц, поскольку позволяла удерживать какое-то время финансовые учреждения на плаву. Но в то же время если бы такая помощь не была оказана в необходимые сроки и в нужных объемах, последствия банкротств ряда банков (наподобие Lehman Brothers) могли бы нанести колоссальный ущерб многочисленным вкладчикам, предприятиям-клиентам во всем мире, что позволяет говорить уже не столько о частном, сколько о публичном интересе в деле спасения банковской системы.

Яркой иллюстрацией смешения частного и публичного интересов является и часто используемый в литературе пример Ассоциации Б. и М. Гейтс. Эта некоммерческая организация ставит своей целью оказание финансовой и организационной поддержки исследованиям в обла-

сти здравоохранения, прежде всего, направленным на лечение ВИЧ-инфекции и СПИДа. Безусловно, такой вклад в обеспечение здравоохранения заслуживает похвалы, однако в чьих интересах действует в этом случае Ассоциация? Без сомнения, результаты успешных научных исследований реализуются впоследствии в практической медицине и фармакологии, способствуя, таким образом, защите публичного интереса. Однако, как справедливо утверждают многие специалисты, сам факт достижения таких положительных результатов научных исследований обусловлен немаловажным обстоятельством - выбором Ассоциацией организаций, институтов, клиник и партнеров для сотрудничества и проведения научных исследований. В этом проявляется исключительно частный интерес Ассоциации. Иными словами, деятельность данной некоммерческой организации содержит признаки как публичного, так и частного интереса. Однако необходимо сделать и еще одно важное заключение: глобальная общественная полезность (в виде роста продолжительности жизни ВИЧ-инфицированных людей или их полного выздоровления, недопущение новых случаев заражения инфекцией) создается в процессе *взаимодействия* разных по своей природе субъектов, преследующих как частные, так и общественные интересы.

На наш взгляд, целесообразно говорить о партнерстве государства и предпринимательства, как минимум, с двух точек зрения:

- с точки зрения долгосрочных экономических и политико-правовых отношений между государством и частным бизнесом на всех уровнях государственного управления партнерство представляет собой "системную институционализацию отношений между различными, с отличающимися формами собственности, секторами экономики, закладывающую основы смешанной экономики"<sup>5</sup>;

- с точки зрения практики применения механизма государственно-частного партнерства последнее предстает как форма осуществления конкретных проектов развития в первую очередь в сфере производственной инфраструктуры.

Такое разграничение понимания партнерства государства и бизнеса в широком и узком смысле позволяет внести некоторую ясность в отмеченное выше многообразие понятий, используемых сегодня для характеристики отношений взаимодействия между двумя секторами. Кроме того, на наш взгляд, именно понимание партнерских отношений как особого стиля совместных действий в выработке политик и решении конкретных задач (т.е. понимание государственно-част-

ного партнерства в широком смысле) дает возможность в полной мере оценить все преимущества, которые привлечет каждый из партнеров в совместно реализуемый проект.

Среди факторов, обуславливающих необходимость вступления двух секторов в партнерские отношения, целесообразно выделить следующие. Зачастую, сталкиваясь с необходимостью решения какой-либо задачи, экономический агент испытывает недостаток какого-либо ресурса (квалификации, навыков, принуждения), что не позволяет ему в полной мере и должным образом ответить на определенный экономический “вызов” (например, предоставление услуг населению). Обращаясь в рамках партнерских отношений к представителю другого сектора, данный агент восполняет недостаток данного ресурса: при этом следует говорить не о заимствовании такого ресурса (как это часто имеет место в ходе реализации проектов государственно-частного партнерства в современной России, когда государство рассматривается как основной источник относительно дешевого финансирования, а предпринимательство, по сути, лишь осваивает их), а об эффективном распределении полномочий и связанном с ним разделении рисков. Таким образом, недостаток необходимых ресурсов является первым фактором, побуждающим к установлению партнерских отношений.

Второй фактор, способствующий вступлению двух акторов в партнерские отношения, заключается в резко усиливающейся сложности (комплексности) и взаимосвязанности многих экономических и социальных вопросов. Экономические агенты постепенно приходят к осознанию того факта, что они более не могут эффективно решать поставленные задачи изолированно, в одиночку. Решения и меры, разработанные для одной сферы и в соответствии с интересами одной стороны, непременно должны быть оценены на предмет их влияния на последствия в других сферах и увязки с интересами других сторон. Государство, реализуя проекты в сотрудничестве с предпринимательством, способствует формированию у последнего чувства собственника, ощущения причастности к осуществляе-

мым мерам и одновременно ответственности за данный процесс.

Какие результаты приносит партнерское взаимодействие государства и предпринимательства? Прежде всего, оно позволяет более гибко и чутко реагировать на изменяющиеся потребности общества, максимально полно удовлетворять его потребности в условиях ограниченных ресурсов. Партнерство позволяет наделить реальной властью и возможностями принятия решений субъектов предпринимательства, а также лучше адаптировать объект управления к вновь принимаемым нормам, политикам. Вступая в партнерские отношения, государство и бизнес способны достичь синергетического эффекта, большей эффективности реализации выработанной политики. Наконец, именно партнерское взаимодействие двух секторов обеспечивает устойчивость рыночных отношений, делая возможной реализацию интересов всех участвующих сторон и приводя к созданию глобального результата.

Принимая во внимание все вышесказанное, представляется целесообразным скорректировать данное выше определение партнерства государства и частного предпринимательства как системные институализированные отношения между государством и бизнесом, направленные на решение конкретных задач, в ходе которых реализуются как частные, так и общественные интересы и результатом которых является создание глобальной устойчивой полезности.

<sup>1</sup> Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь : словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

<sup>2</sup> Сажина М.А. Государство в институциональной экономике // Государственное управление : электронный вестник. 2006. Вып. □ 9.

<sup>3</sup> Rodal A., Mulder N. Partnerships, devolution and power-sharing: issues and implications for management // The J. of Public Sector Management. 1993. □ 24.

<sup>4</sup> The Interdependence of Private and Public Interests / J.T. Mahoney [et al.]. URL: <http://ssrn.com/abstract=1444874>.

<sup>5</sup> Сильвестров С.Н. Выступление на круглом столе “Государственно-частное партнерство: российские варианты” // Труды Вольного экономического общества России. М., 2009. Т. 117.

Поступила в редакцию 06.03.2013 г.