

государственно-частное партнерство в системе взаимодействия бизнеса и государства: институциональный подход

Аннотация

Статья посвящена разработке теории государственно-частного партнерства как форме деловой организации, сочетающей функциональную нагрузку частной фирмы и государственного сектора экономики, реализация которой обусловлена необходимостью обеспечения производства необходимых обществу опекаемых благ.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, опекаемые блага, эффект, проект, инвестиции, инфраструктура

Развитие современной концепции государственно-частного партнерства как особой системы отношений между представителями бизнеса и государством произошло в результате осмысления экономистами потребности в необходимости установления и развития тесного взаимодействия национального бизнеса и власти в условиях глобализации и перехода ведущих стран мира на инновационный путь развития, ведущий к формированию экономики знаний (информационной экономики).

Основоположник современной теории государственного регулирования экономики Дж. Кейнс в своей работе «Конец laissez-faire» писал, что государство должно контролировать и регулировать экономику, и при этом «во многих случаях идеальная мера контроля и организации находится где-то между индивидуумом и современным государством [2]».

Мы не имеем достаточных оснований утверждать, что Дж. Кейнс говорил о явлении, которое в современной науке принято называть государственно-частным партнерством. Вместе с тем, в его работе

Макаров

Иван Николаевич

*канд. экон. наук,
доцент кафедры
экономики и финансов,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной
службы при Президенте
РФ (Липецкий филиал)
excellenz@mail.ru*

«Конец laissez-faire» речь явно идет о необходимости создания системы, призванной производить общественные блага и сочетающей в своем функционировании элементы государственного управления и частной инициативы. И мысль о создании систем, функционирующих на основе государственно-частного партнерства, а как следствие, сочетающих в своей деятельности и элементы государственного управления и частной инициативы представляется нам логическим продолжением идей, высказанных Дж. Кейнсом.

Государственно-частное партнерство как понятие

Государственно-частное партнерство (ГЧП) сегодня позиционируется как один из наиболее перспективных инструментов решения проблем, связанных с взаимодействием государства и частного сектора в различных отраслях экономики. Однако необходимо четко разграничивать «государственно-частное партнерство» и «взаимодействие государства и бизнеса», поскольку весь спектр взаимодействия государства с представителями частного сектора (бизнесом) не ограничен только рамками партнерства, выступающего в качестве одной из форм указанного взаимодействия. Второе, по определению, является более широким понятием, включающим в себя первое.

Основываясь на этом понимании государственно-частного партнерства, мы считаем, что отношения бизнеса и государства могут рассматриваться в качестве партнерских в том случае, если они способствуют взаимному росту эффективности частного и государственного секторов экономики, т.е. достижению максимально эффективной реализации базовых функций соответствующих секторов экономики, что имеет принципиальное значение для формирования эффективного государства и обеспечения перехода экономики России на инновационный путь развития в условиях глобализации.

Разброс существующих точек зрения относительно ГЧП требует уточнения его содержания. Для того, чтобы раскрыть содержание, уточнить его, необходимо выделить принципы анализа этого сложного социально-экономического явления. Из выше приведенных определений ГЧП можем заключить, что данное явление следует рассматривать:

...отношения бизнеса и государства могут рассматриваться в качестве партнерских в том случае, если они способствуют взаимному росту эффективности частного и государственного секторов экономики...

**...государственно-
частное партнерство
представляет собой
особую систему
взаимодействия
субъектов
государственного
и частного секторов
экономики,
функционирующую
на принципах
институционального
равенства...**

- исходя из необходимости обеспечения общества опекаемыми благами как основного предназначения государственно-частного партнерства;
- с учетом необходимости обеспечения равноправия партнеров, участвующих в ГЧП;
- с позиции рассмотрения государственно-частного партнерства как экономического института, т.е. с использованием методологии институционального подхода;
- с точки зрения согласования интересов государства и представителей частного сектора экономики;
- с позиции ресурсного подхода и перераспределения рисков партнеров в процессе осуществления ГЧП;
- исходя из принципов системного подхода и положений проект-менеджмента.

Соответственно, учитывая выявленную сложность и многоаспектность ГЧП, при рассмотрении его содержания и особенностей с целью максимального полного и всестороннего исследования данного социально-экономического явления необходимо опираться на принципы и методологию системного, ресурсного и институционального подходов, положения проект-менеджмента, а также принцип согласования общественных и частных интересов и необходимость производства опекаемых благ как основного предназначения государственно-частного партнерства.

Учитывая имеющиеся мнения относительно государственно-частного партнерства и опираясь на эти принципы, можно дать следующее определение ГЧП: государственно-частное партнерство представляет собой особую систему взаимодействия субъектов государственного и частного секторов экономики, функционирующую на принципах институционального равенства, наличия, обеспечения и реализации общих и частных интересов участников, формируемую с целью производства опекаемых благ в различных сферах деятельности на основе консолидации ограниченных ресурсов и перераспределения рисков участников партнерства.

Классификация основных типов и форм взаимодействия

Исходя из понимания государственно-частного партнерства, в первую очередь, как специфиче-

ской системы взаимодействия экономических агентов (государства и частных компаний), с целью приведения терминов, понятий и обозначений в единую систему, исходя из принципов системного анализа, положений теории фирмы, а также аспектов институционального и ресурсного подходов, необходимо ввести деление всего многообразия взаимодействий экономических агентов на следующие основные формы:

- 1) конфликт
- 2) партнерство
- 3) регулирование
- 4) сотрудничество
- 5) управление

Основным принципом такой формы взаимодействия как партнерство должен выступать, прежде всего, принцип институционального равенства и взаимного учета интересов участников партнерства. Это отличает партнерство от других форм взаимодействия и, в частности, от сотрудничества и обеспечивает максимальные возможности для реализации интересов каждого участника взаимодействия, что, в свою очередь, формирует потенциал для возникновения синергетического эффекта.

Сотрудничество как форма взаимодействия также предполагает наличие общих либо параллельных интересов и (в случае если сотрудничество эффективно) достижение взаимно выгодных для участников сотрудничества результатов. Однако принципиальным отличием сотрудничества от партнерства является наличие существенного институционального неравенства участников взаимодействия, что снижает возможности для формирования синергетического эффекта ввиду наличия вероятности доминирования интересов одного или нескольких участников взаимодействия.

Если рассматривать формы взаимодействия государства и частного капитала с позиции ресурсного подхода, то необходимо отметить различие между сотрудничеством, партнерством, управлением и регулированием. Это отличие заключается в характере объединения ресурсов, которыми обладают участники взаимодействия. Необходимо выделить обязательное полное либо частичное объединение ресурсов, а также возможность

*...принципиальным
отличием
сотрудничества
от партнерства
является наличие
существенного
институционального
неравенства
участников
взаимодействия,
что снижает
возможности
для формирования
синергетического
эффекта...*

**именно обязательное
наличие механизма
перераспределения
рисков между
участниками
взаимодействия
определяется нами
в качестве второго
отличительного
признака...**

получения синергетического эффекта в качестве признака таких форм взаимодействия, как партнерство и (в меньшей степени) сотрудничество, поскольку регулирование и управление как формы взаимодействия экономических агентов не предполагают обязательного перераспределения ресурсов, но и не исключает возможности осуществления переопределения ресурсов вообще.

Поскольку делегирование ресурсов, в частности, полномочий и возможностей, в рамках принципа институционального равенства предполагает и делегирование ответственности, то в качестве второго принципиального различия между партнерством и сотрудничеством как формами взаимодействия экономических агентов, с точки зрения ресурсного и институционального подхода, следует выделить характер перераспределения рисков (главным образом, политических, рыночных и операционных). Реализация принципа институционального равенства в части рисков, которые несут участники взаимодействия, предполагает обязательное формирование механизма перераспределения рисков в такой форме взаимодействия, как партнерство, и возможное формирование этого механизма в таких формах, как сотрудничество и управление.

Именно обязательное наличие механизма перераспределения рисков между участниками взаимодействия определяется нами в качестве второго отличительного признака между столь близкими формами взаимодействия экономических агентов, как партнерство и сотрудничество. При этом наличие механизма перераспределения рисков, как правило, не характерно для таких форм взаимодействия, как регулирование и конфликт.

Принцип институционального равенства, воплощенный в информационно-регулятивном взаимодействии экономических субъектов, предполагает наличие симметричных потоков управляющей и осведомляющей информации для такой формы взаимодействия, как партнерство. При этом такая форма взаимодействия, как управление, предполагает наличие существенных различий в потенциале участников взаимодействия и наличие явно выраженного доминирующего направления информацион-

но-регулятивного потока. Еще большей несимметричностью информационно-регулятивный поток отличается в такой форме взаимодействия экономических агентов, как регулирование (прежде всего, в части осведомляющей информации). Введение таких признаков классификации форм взаимодействия экономических агентов, как наличие институционального равенства, общих или параллельных интересов участников, характера объединения ресурсов, симметричности информационного потока и перераспределения рисков, позволяет предложить следующую классификацию основных форм взаимодействия экономических агентов, представленную ниже (см. табл.).

По признаку доминирования информационно-регулятивного потока и наличия общих интересов возможно выделить три основных типа взаимодействия: к первому типу могут быть отнесены такие формы, как управление и регулирование, ко второму – сотрудничество и партнерство, а к третьему – конфликт. Основным различием между отношениями *типа 1* и отношениями *типа 2* является преимущественно односторонний характер информационно-регулятивного потока в части, касающейся потока управляющей информации.

Поток осведомляющей информации необходим для осуществления эффективной обратной связи между объектом и субъектом управления, поскольку согласно положениям теории фирмы и теории управления наличие информационной асимметрии в части осведомляющей информации не позволит управляющей системе вырабатывать адекватные управленческие решения и осуществлять контроль за их исполнением и будет являться симметричным или близким к симметричному, в случае реализации такой формы взаимодействия как управление, и асимметричным, в случае регулирования.

При этом наличие общих интересов участников является обязательным для взаимодействий экономических агентов, отнесенных ко второму типу, возможным в случае взаимодействий, отнесенных к первому типу, и отсутствует в случае взаимодействия третьего типа (в этом случае, как правило, наблюдается конфликт интересов).

...наличие механизма перераспределения рисков, как правило, не характерно для таких форм взаимодействия, как регулирование и конфликт

Анализ сущности государственно-частного партнерства

Таким образом, государственно-частное партнерство в рамках предложенной классификации форм взаимодействия экономических агентов будет относиться ко второму типу взаимодействия и, соответственно, такой форме взаимодействия, как партнерство. Это предполагает наличие у него ряда следующих характеристик, которые следует выделить в качестве признаков ГЧП:

- 1) обязательная реализация принципа институционального равенства участников партнерства (партнеров);
- 2) обязательное наличие общих или параллельных интересов среди участников партнерства;
- 3) обязательное наличие системы перераспреде-

Таблица

Классификация основных типов и форм взаимодействия экономических агентов

Признак классификации	Типы и формы взаимодействия				
	Тип 1		Тип 2		Тип 3
	Управление	Регулирование	Сотрудничество	Партнерство	Конфликт
Институциональное равенство участников взаимодействия	-	-	-	+	+/-
Наличие общих или параллельных интересов участников взаимодействия	+/-	+/-	+	+	-
Объединение или делегирование ресурсов участников взаимодействия	+/-	+/-	+	+	-
Перераспределение рисков между участниками взаимодействия	+/-	-	+/-	+	-
Преимущественно односторонний характер потока управляющей информации	+	+	-	-	+/-
Преимущественно равноуровневое информационно-регулятивное взаимодействие экономических агентов, характеризующееся примерно одинаковой плотностью встречных информационных потоков:					
– управляющей информации	-	-	+/-	+	+/-
– осведомляющей информации	+	+/-	+	+	+/-
Возможность получения синергетического эффекта	+/-	-	+	+	-

ления рисков между участниками государственно-частного партнерства;

4) особый характер информационно-регулятивного взаимодействия между экономическими агентами, характеризующийся преимущественно равноуровневым взаимодействием в части потока управляющей информации и близкими к симметричным характеристиками информационных потоков между взаимодействующими экономическими агентами в части, касающейся осведомляющей информации;

5) возможность получения синергетического эффекта. При этом мы считаем, что в государственно-частном партнерстве в качестве проявления синергетического эффекта следует считать возникающие положительные экстерналии.

С позиции системного подхода государственно-частное партнерство необходимо рассматривать как специфическую систему взаимодействия субъектов государственного и частного секторов экономики, т.к. взаимодействия в рамках системы ГЧП происходят на основе принципа институционального равенства партнеров, принадлежащих к различным (частному и государственному) секторам экономики, и для функционирования системы ГЧП характерно удовлетворение общественных потребностей путем реализации индивидуальных интересов партнеров, что позволяет выделить ГЧП из множества остальных социально-экономических систем. При этом система ГЧП, как и любая система, должна включать цели, принципы, формы и механизм взаимодействия звеньев системы. Соответственно, в рамках системного подхода в составе государственно-частного партнерства необходимо выделить два основных элемента – целевые установки системы ГЧП и механизм этой системы.

Целевые установки системы государственно-частного партнерства, включая в себя цели и принципы существования, преломляясь под воздействием институциональной среды, воплощаются в конкретные формы и функции партнерства.

Государственно-частное партнерство выступает в качестве системного явления, отражающего не только экономические, но и социальные, политические и ряд других интересов государства,

поток осведомляющей информации необходим для осуществления эффективной обратной связи между объектом и субъектом управления...

**...государственно-
частное партнерство
необходимо
рассматривать
как специфическую
систему
взаимодействия
субъектов
государственного
и частного секторов
экономики...**

общества и конкретного хозяйствующего субъекта или субъектов, принадлежащих к частному сектору экономики, а также появляющихся в результате их взаимодействия значительных, главным образом положительных, внешних эффектов, имеющих не только экономическое, но и социальное, политическое и иное значение.

Соответственно, государственно-частное партнерство при анализе с позиции неоклассической экономической теории и институциональной теории фирмы, а также системного и ресурсного подходов предстает как некое особое явление, находящееся на стыке рынка и фирмы.

В рамках неоклассической экономической теории фирма рассматривается в качестве некоей производственной функции, предназначение которой заключается в:

- 1) обеспечении трансформации исходных ресурсов в готовые к потреблению блага (как к конечному потреблению, так и к последующей переработке более высоких степеней и последующему потреблению);
- 2) введении (доставке) произведенных благ в зону действия рыночных механизмов.

Рынок, в рамках неоклассической экономической теории, в свою очередь, рассматривается в качестве экономического механизма, специализирующегося исключительно на актах обмена благами и ресурсами.

ГЧП-система, в свою очередь, может быть отнесена к промежуточному классу явлений, располагающихся между фирмой и рынком, поскольку:

- 1) с одной стороны, ГЧП-система выступает в качестве производителя благ, как правило, готовых к потреблению;
- 2) с другой стороны, как было выявлено в ходе построения функциональной модели государственно-частного партнерства, ГЧП-система, наряду с фикциями фирмы, включает также функции рынка, реализуемые в рамках рыночной экономики.

Как следствие, при анализе государственно-частного партнерства с позиции институциональной теории, предполагающем рассмотрение фирмы как системы контрактов, государственно-частное партнерство должно рассматриваться как особая форма деловой организации деятельности эконо-

мических агентов, что обусловлено наличием собственного специфического механизма функционирования ГЧП-системы.

Система, как правило, характеризуется наличием границ, которые отделяют внутренние элементы системы от окружающей среды или, иначе говоря, разделяют внешнюю и внутреннюю среды системы. Если рассматривать в качестве системы фирму, то при ее анализе с позиции системного, институционального и ресурсного подходов следует сделать вывод, что границы фирмы как системы можно подразделить на:

1) *институциональные границы* фирмы-системы. Предполагают наличие системы контрактов, и отношений формального и неформального характера, связывающих между собой все элементы фирмы-системы. Применительно к фирме как системе взаимодействующих элементов такая граница может быть сформирована за счет следующих составляющих:

– формальной составляющей (юридические границы) при представлении фирмы в качестве системы взаимосвязанных или опосредованно связанных контрактов. При этом основными контрактами будут выступать контракты, конституирующие выполнение элементами системы (фирмы) своих рабочих функций;

– неформальной составляющей. Речь идет, в первую очередь, о формировании системы взаимоотношений неформального характера между сотрудниками, составляющими персонал фирмы (в частности, в данную категорию можно отнести формирование «корпоративного духа» компании);

2) *экономические границы*, предполагающие, что уровень транзакционных затрат (издержек) при осуществлении хозяйственных операций, включая операции, осуществляемые при взаимодействии экономических агентов, выступающих в качестве элементов системы, внутри системы будут существенно меньше, по сравнению с внесистемными взаимодействиями.

Фирма традиционно выделяется в качестве одной из основных форм деловой организации в условиях рыночной экономики. Вместе с тем, в условиях прогрессирующей глобализации и формирования постиндустриальной и последующей за ней

*целевые установки
системы
государственно-
частного
партнерства,
включая в себя
цели и принципы
существования,
преломляясь под
воздействием
институциональной
среды, воплощаются
в конкретные
формы и функции
партнерства*

система, как правило, характеризуется наличием границ, которые отделяют внутренние элементы системы от окружающей среды...

информационной экономики фирмы деловой организации хозяйственной деятельности претерпевают существенные трансформации. В частности, разделение фирмы и рынка, выделяемое в рамках неоклассической экономической теории, в экономической практике сменяется партнерствами и сетями как доминирующими формами деловой организации. В качестве подтверждения мы можем привести вывод О. Уильямсона, в соответствии с которым «фактически в экономике мы имеем дело не с рынком и отдельными фирмами (особенно, когда речь идет не о потребительском секторе, а о секторе контрактов компаний между собой), а с очень плотной сетью отношений взаимозависимости, которыми связаны фирмы-партнеры» [3]. Сети, выделяемые Уильямсоном, по-видимому, будут являться особой формой современной деловой организации, аналогом партнерства как формы взаимодействия экономических агентов, также способствующей существенному снижению уровня транзакционных издержек. Соответственно, на основании выделенных признаков ГЧП, мы можем заключить, что отграничивающими признаками именно государственно-частного партнерства от просто партнерства как формы организации бизнеса будет наличие государства в лице структур государственной власти в качестве одного из партнеров в сети отношений и производство опекаемых благ как цель формирования и сохранения системы государственно-частного партнерства.

Вывод

Таким образом, при анализе системы государственно-частного партнерства с позиции системного, институционального и ресурсного подходов, теории фирмы и проект-менеджмента мы можем заключить, что ГЧП-система – это особая форма деловой организации, находящаяся на стыке рынка и фирмы, обладающая границами, внутренней структурой и механизмом хозяйствования. Вместе с тем, проведенный ранее анализ содержания государственно-частного партнерства как особой системы экономических отношений бизнеса и государства показал, что ГЧП-систему также следует рассматривать как сложное соци-

ально-экономическое явление, находящееся на стыке государственного и частного секторов экономики.

Литература

1. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. – М.: Институт экономики РАН, 2008. – 482 с.
2. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. – М.: Эксмо, 2007. – 960 с.
3. Кузьминов Я.И. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты: учебник для студентов вузов / Я.И. Кузьминов, К.А. Бендукидзе, М.М. Юдкевич. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 443 с.
4. Макаров И.Н. Аудит эффективности и производство опекаемых благ: взгляд с позиции экономической социодинамики // Российское предпринимательство. – 2010. – № 6. – Выпуск 2. – С. 51–55.
5. Макаров И.Н. Национальная инфраструктура и государственно-частное партнерство: потребности современной экономики // Креативная экономика. – 2012. – № 5. – С. 50–54.

pn

Ivan N. Makarov

Candidate of Economical Sci., Associate Professor of Economics and Finance, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (the Lipetsk Branch)

Public-private partnership in the interaction of business and State: an institutional approach

Abstract

Article is devoted to the development of the theory of public-private partnerships as a form of business organization that combines functional load of private firms and the public sector, the implementation of which is caused by the need to ensure the production of goods needed by society.

Keywords: public-private partnership, sponsored benefits, effect, project, investments, infrastructure