

## “ЧАСТНОЕ” И “ГОСУДАРСТВЕННОЕ” В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ

© 2014 Зубрилин Евгений Валерьевич

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1

E-mail: evgeny-zubrilin@yandex.ru

Предпринимается попытка модифицировать существующий подход к дихотомии “государственное-частное” в экономической теории. Рассматриваются концепции общественного и частного интересов в приложении к осуществляемой экономической политике. Делается вывод о наличии сложного переплетения частных и общественных интересов как предпосылки партнерских отношений частного и государственного секторов.

*Ключевые слова:* партнерство, частный интерес, общественный интерес.

В течение последнего времени в научной литературе все большее внимание исследователей привлекают концепции, утверждающие, что современное управление социальными (и экономическими) процессами представляет собой комплексный, сложносоставной процесс, в котором, помимо государства, активное участие принимают и другие акторы, в особенности частные структуры. Такие концепции, разработанные в основном американскими учеными, носят разные названия: collaborative governance (кооперативное, сотрудничающее управление), collaborative public management (кооперативное, сотрудничающее государственное управление). Встречаются и более резкие теории, предлагаемые авторами, которые полагают, что государство в принципе утратило свои возможности по регулированию и контролю (концепция hollow state (“пустого”, “выхолощенного” государства), governing without government (управления без государства)). Не предлагая теоретической оценки и анализа данных концепций, что является предметом дальнейших исследований, полагаем, что сам факт появления таких концепций свидетельствует о необходимости некоторой ревизии понятий “частного” и “государственного”, используемых зачастую аксиоматически в современной экономической теории и практике.

Наибольший интерес, на наш взгляд, заслуживает исследование двух объектов, разделяемых на категории “частное” и “государственное”, относительно которых сегодня наблюдается активная дискуссия и анализ которых позволит нам приблизиться к пониманию сущности государственно-частного взаимодействия и партнерства. Объектом данного исследования являются понятия “организация” и “интерес”.

На первый взгляд, сама постановка задачи о пересмотре различий между государственными и частными организациями может вызвать некоторое недоумение, так как данный вопрос считается хорошо изученным в экономической теории. Обобщая ряд исследований, можно дать следующую краткую характеристику признаков, относительно которых принято проводить демаркационную линию между государственными и частными организациями:

- степень контакта с рыночными структурами: предполагается, что частные организации, действуя в условиях рынка, достигают большей эффективности, нежели государственные, получающие ресурсы путем распределения бюджетных ассигнований;

- юридические и формализованные предписания: частные организации должны лишь обеспечивать соответствие формата и условий своей деятельности требованиям законодательства, в то время как государственные организации дополнительно к этому должны формулировать свои миссию, цели, задачи и способы их достижения, также основанные на законодательных нормах;

- степень принуждения, силы в действиях: зачастую справедливо отмечается по сути монополистическое, силовое, принуждающее воздействие мер государственных организаций;

- воздействие принимаемых решений: считается, что повестка дня и решаемые вопросы государственных организаций намного более масштабны и способны оказывать значительно более существенное влияние на объект управления, в то время как потенциальное воздействие деятельности частных организаций более ограничено во времени и пространстве;

- публичный контроль: государственные организации в силу своей природы должны подвергаться скрупулезному контролю со стороны общественности в целях недопущения коррупции и конфликта интересов;

- природа производимых благ: государственные организации призваны производить общественные (квазиобщественные) блага;

- внутренняя организационная структура: государственные организации строятся на основе жесткой иерархии, частные - используют матричные структуры, больше применяют горизонтальные методы управления (сети);

- оценка результативности деятельности: деятельность государственных организаций принято оценивать с точки зрения их вклада в рост общественной полезности, создаваемого общественного результата, что считается неприменимым в отношении частных организаций.

Безусловно, часть заявленных положений была и остается соответствующей действительности вплоть до сегодняшнего дня, однако некоторые факты недавнего времени заставляют усомниться в том, что основания для жесткого разделения на “частное” и “государственное” столь же сильны и бесспорны. Крупнейший инвестиционный банк Goldman Sachs сыграл одну из ведущих ролей в заложении основ финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг., заставив подчиняться себе правительства некоторых государств<sup>1</sup>; государственные корпорации - юридическая новелла в российском законодательстве, - являясь “государственными”, по факту ему неподотчетны; деятельность крупнейших национальных и транснациональных компаний сегодня по формам и структуре управления мало отличается от государственной иерархически организованной бюрократии, а их влияние зачастую превышает авторитет правительств. Список можно продолжить, однако, на наш взгляд, этих примеров достаточно, чтобы усомниться в возможности уверенного отнесения известных экономических явлений к категории “частного” и “государственного”.

Изучая вопрос о различиях между частными и государственными организациями в современных условиях, ряд исследователей, в частности, Х. Рейни, Р. Бэкоф, Ч. Левин, предлагают использовать как минимум четыре подхода к изучению вопроса об отделении “государственного” от “частного”<sup>2</sup>:

1) исходящие из здравого смысла: в этом подходе какие-либо четкие определения каждого из сек-

торов отсутствуют, так как предполагается, что особенности “государственного” и “частного” хорошо известны исследователю;

2) практические: применяется какое-либо нехитрое практическое правило, которое используется в силу устоявшейся традиции (например, Бюро трудовой статистики США, используя именно практический подход, относит Почтовую службу США к категории частных организаций);

3) денотативные: описываются те сферы деятельности, которые подпадают под область действий данного сектора, т.е. это по сути описательный подход, не дающий конкретных аналитических характеристик;

4) аналитические: определяют факторы или ряд факторов, составляющие понятие “государственного” или “частного” (например, “государственное” определяется через призму понятия общественного блага).

Несмотря на определенные методологические преимущества, которые дает указанная классификация, ни один из указанных подходов не позволяет в точности провести демаркационную линию между тем, что принято считать “государственным”, а что - “частным”. На практике всегда имеют место переплетения функций и ролей обоих секторов, присутствуют некие промежуточные формы организации, которые едва ли возможно отнести к тому или иному полюсу. Это, в свою очередь, имеет два важных следствия:

- во-первых, в современном мире все чаще наблюдается смешение направлений и видов деятельности, реализуемых государственными и частными акторами. Особенно ярко это проявляется в сфере государственного регулирования различных сфер, в смешанных формах государственно-частного взаимодействия (государственные предприятия, концессии);

- во-вторых, функции, роли, общий смысл деятельности государства и частного сектора становятся все более схожими, имеет место процесс их конвергенции.

Некоторые исследователи, например, М. Мюррей, придерживаются того мнения, что существенные различия между государственными и частными организациями нивелируются вследствие ряда причин. В частности, подчеркивается, что и государство, и частное предпринимательство сегодня сталкиваются приблизительно с одним и тем же набором внешних вызовов и угроз, а следовательно, управление обоими типами организаций становится

единым процессом, имеющим единую методологическую и технологическую основу.

Подчеркивая сказанное, ряд других исследователей приводят доводы в пользу стирания однозначных границ между секторами. Так, Л. Гоурторп полагает, что и государство, и частный сектор в ближайшие годы будут настолько озадачены вызовами со стороны окружающей среды (общий фактор), что все остальные различия останутся в тени<sup>3</sup>. М. Вайденбаум справедливо отмечает, что сегодня в любой экономике присутствует ряд частных компаний, которые настолько сильно зависят от работы в рамках государственного заказа, что они сами приобретают определенные атрибуты государственных органов<sup>4</sup>. Дж. Гэлбрейт, заявляя о существовании “мифа о двух секторах”, констатирует: “Общепринятые различия между государственным и частным секторами, если взглянуть на них серьезно, не имеют смысла. Все они - только риторика, а не реальность”<sup>5</sup>.

Не менее противоречивым и столь же далеким от однозначного понимания является категория общественного интереса. Следует заметить, что дихотомия “общественный интерес - частный интерес” занимала умы философов с древних времен: так, Аристотель различал две стороны жизни человека: активную жизнь (*viva activa*), которая направлена на производство блага для общества, и жизнь созерцательную (*viva contemplativa*), связанную с уходом от гражданских дел и созерцанием, философствованием. Для Фомы Аквинского достижение и реализация общего интереса являлись целью существования государства.

Концепция общественного интереса в работах различных исследователей неоднократно подвергалась критике<sup>6</sup>. Можно выделить следующие основные причины скепсиса в отношении этого понятия:

- сам термин “общественный интерес” является размытым и допускает двоякое трактование;
- исследователи допускают непоследовательность в употреблении понятия общественного интереса, что отчасти обусловлено названным выше фактором;
- некоторые трактовки общественного интереса практически неотделимы по смыслу от более широких понятий нравственности, морали;
- в науке предпринято ничтожно малое число попыток найти некую единицу и шкалу измерения общественного интереса.

Отказ от сложившегося к середине XX в. понимания общественного интереса как идеальной основы общественного блага привел к возникновению

иной его трактовки - как результата процесса агрегирования индивидуальных интересов. Это, в свою очередь, обусловило появление малообоснованных представлений о том, что общественный интерес может достигаться автоматически по мере удовлетворения индивидами своих специфических личных интересов (по аналогии с концепцией “невидимой руки рынка”). Сегодня наблюдается возврат к первоначальному пониманию общественного интереса, что отчасти обусловлено повышенным вниманием к концепциям общественного результата, общественной ценности (*public value*). Общественный интерес предстает средством концептуализации, объяснения и зачастую предписания определенного набора общественных благ. Вместе с тем следует заметить, что даже при такой трактовке рассматриваемое понятие не лишается нормативного аспекта: общественный интерес сложно поддается научному анализу, однако может служить неким абсолютным идеалом, точкой отсчета для других понятий. Подобно тому, как сложившаяся рыночная структура оценивается по степени удаленности от совершенной конкуренции (модели, не существующей в реальной жизни), отношения между акторами, институциональные практики и меры регулирования могут определяться как в большей или меньшей степени способствующие достижению общественного интереса (возможно, тоже не находящего своей полной реализации на практике).

Почему в некоторые временные периоды внимание общества заостряется на общественных же интересах, в то время как в другие - на частных, актуальных для конкретного индивида? Отвечая на этот вопрос, американский экономист Альберт Хиршман предлагает оригинальную концепцию “переменного участия”<sup>7</sup>. Суть теории заключается в том, что вовлеченность индивидов в формирование и реализацию общественных интересов и нацеленность на претворение в жизнь частных, сугубо индивидуальных целей сменяют друг друга, образуя таким образом некий цикл, включающий две фазы: заинтересованности в интересах большинства и направленности на собственные, частные, интересы. Механизм перехода от одной фазы к другой базируется на соотношении двух категорий: ожидаемой и фактической удовлетворенности от потребления частных благ и участия в реализации общественных интересов. По мнению автора, накопление разочарованности у индивидов, вызванной превышением уровня ожидаемой удовлетворенности над фактической, постепенно приводит к изменению фокуса внимания общества, что и вызывает рост участия в реализации об-

ественных интересов или, напротив, сосредоточение индивидов на достижении собственных целей. Согласно теории Хиршмана, общественный интерес представляет собой общественно значимую цель “активной жизнедеятельности” (“*viva activa*”), в то время как частный интерес - цель и мотив деятельности индивида на благо самого себя. На наш взгляд, концепция Хиршмана дает достаточно убедительное обоснование динамики “частно-государственного цикла”, что иллюстрируется последствиями финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг.: накопившееся разочарование и неудовольствие от потребления материальных благ достаточно резко повернуло “маятник” в сторону заинтересованности в “общем”, в реализации себя на благо общества (например, акции “Захвати Уолл-Стрит” в США, общественные протесты в странах Западной Европы).

Представленные выше подходы к изучению общественного и частного интересов имеют одну общую характеристику - жесткое разделение между двумя понятиями и отсутствие попыток найти какие-либо сходства и аналогии. Вместе с тем социальные и экономические явления современной жизни, а также используемые сегодня ценностные ориентиры и цели позволяют говорить о сближении подходов к пониманию общественного и частного интересов. Так, в рамках нормативного подхода, как утверждалось выше, действия государства могут быть оценены как в той или иной степени способствующие или препятствующие достижению общественного интереса. Аналогично действия фирмы на рынке могут определяться как направленные на расширение или сокращение свободной конкуренции<sup>8</sup>. Телеологический (целевой) подход предполагает целеполагание фирмы, направленное на максимизацию ее рыночной стоимости (капитализации), однако и современное государство также преследует цель роста общественной ценности (результата).

Богатый источник примеров смещения общественных и частных интересов представляет собой финансово-экономический кризис 2008-2010 гг. Являлось ли осуществление масштабных финансовых вливаний в капитал отраслеобразующих банков интересом общественным или сугубо частным? Способствовала ли общественному благу программа поддержки крупных промышленных предприятий?

Закладывают ли реализуемые посткризисные меры основу для инновационного развития экономики и, как следствие, реализации общественного интереса? Дать однозначный ответ на эти и другие вопросы едва ли возможно.

На наш взгляд, принимая во внимание необходимость устойчивого экономического развития на инновационной основе, можно предложить определение общественного интереса как измеримого и достижимого конечного результата, оптимально соответствующего целям обеспечения благосостояния и устойчивого развития общества в долгосрочной перспективе.

Таким образом, происходящая сегодня конвергенция между интересами, целями и задачами субъектов, ранее относившихся только к категории “частного” или “государственного”, не должна восприниматься с оценочной точки зрения как нечто “позитивное” или “негативное”. Скорее, эта тенденция становится одновременно залогом и предпосылкой формирования успешных партнерских отношений, закладывает основу для устремления общих усилий на создание глобальной общественной полезности.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Дж.Т. Волф. Преднамеренный кризис. Неизвестная история всемирного финансово-го переворота, и что вы можете с этим сделать. М., 2013.

<sup>2</sup> Rainey H.G., Backoff R.W., Levine C.H. Comparing Public and Private Organizations // *Public Administration Review*. 1976. Vol. 36. Mar.-Apr. (No. 2). P. 233-244.

<sup>3</sup> Gawthorp L.C. *Administrative Politics and Social Change*. N.Y., 1971.

<sup>4</sup> Weidenbaum M.L. *The Modern Public Sector: New Ways of Doing the Government's Business*. N.Y. 1969.

<sup>5</sup> Гэлбрейт Дж.К. Экономика невинного обмана: правда нашего времени. М., 2009.

<sup>6</sup> См., например: Glendon S. *The public interest*. Glencoe, IL, 1961. *The public interest reconsidered* // *J. of Politics*. 1957. № 19 (4). P. 616-39; Downs A. *The public interest: Its meaning in a democracy* // *Social Research*. 1962. № 29 (1). P. 1-36.

<sup>7</sup> Hirschman A.O. *Shifting Involvements: private interest and public action*. Princeton, 1982.

<sup>8</sup> Bozeman B. *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Georgetown, 2007.

Поступила в редакцию 05.01.2014 г.