

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

© 2014 Зубрилин Евгений Валерьевич
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1
E-mail: Evgeny-zubrilin@yandex.ru

Рассматриваются экономические, социальные и комплексные результаты отношений государственно-частного партнерства (ГЧП) с трех точек зрения: каждого участника взаимодействия, общественного интереса, скоординированных действий всех заинтересованных сторон проекта ГЧП. Делается акцент на необходимости использования показателей, характеризующих устойчивость получаемых результатов. Анализируется роль нематериальных результатов партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, партнерские отношения, синергетический эффект, глобальный общественный результат.

Добровольно вступая в партнерские отношения, две или более сторон рассчитывают на то, что в результате их осуществления участники такого взаимодействия окажутся в экономически более выгодном положении, чем то, которого они достигли бы, действуя индивидуально.

Любое партнерство можно рассматривать со следующих трех точек зрения:

1) с позиции каждого из участвующих партнеров - анализируются выгоды и риски участия каждой стороны в партнерских отношениях;

2) с позиции общества и общественных интересов, реализация которых достигается деятельностью партнерства, - оцениваются как масштаб выгод, так и потенциальная величина рисков, обусловленных выбором партнерской формы;

3) как результат скоординированных действий всех заинтересованных сторон - государства, муниципалитетов, некоммерческих организаций, предпринимательского сектора - по созданию необходимой институциональной среды. Именно фактор институционального окружения в значительной степени обуславливает то, будут ли в дальнейшем зарождаться новые партнерские отношения и, если будут, насколько успешно они будут реализованы¹. Таким образом, чрезвычайно важно подчеркнуть тот факт, что, во-первых, возникновение партнерских отношений - результат сознательных скоординированных действий всех трех выделяемых в современной науке секторов, а во-вторых, успешно реализованные партнерства подают благоприятный сигнал для последующих потенциальных участников новых партнерских отношений, обогащают институциональ-

ную среду наработанной практикой и лучшими достижениями.

Раскроем выгоды и преимущества, получаемые каждой из участвующих в партнерстве сторон.

Государство, являясь выразителем и реализатором общественного интереса, одновременно представляет собой отдельное образование, имеющее собственную структуру, члены которого могут преследовать собственные, узкогрупповые цели. Государственный аппарат формируется и управляется людьми, обладающими ограниченной рациональностью, поэтому теория транзакционных издержек утверждает, что она же свойственна и государству в целом. Следовательно, государство в решении стоящих перед ним задач объективно неспособно идентифицировать *наилучшую* альтернативу и впоследствии реализовать ее. Однако государство имеет возможность обратиться за недостающими технологиями, компетенциями и знаниями к партнеру - предпринимательскому сектору, который обладает необходимой квалификацией. В этом заключается важнейшее из преимуществ работы в партнерстве для государства. Оно опосредует и все иные вытекающие из него выгоды: меньшие временные затраты на поиск оптимального решения, возможность конкуренции за политический вес с иными государственными органами. Не последнее место занимает и имиджевая составляющая: активно сотрудничающее с предпринимательством государство пользуется более высоким авторитетом в глазах стейкхолдеров, нежели некое "автономное" государство, стремящееся решить имеющиеся проблемы в одиночку.

Выгоды частного предпринимательства от участия в партнерских отношениях с государством, как правило, характеризуются в литературе лишь со стороны гарантированного спроса на предоставляемые частным оператором услуги. Представляется, что такое понимание - следствие узкого толкования государственно-частного партнерства. На наш взгляд, спектр преимуществ, приобретаемых частным субъектом в ходе партнерства с государством, существенно шире. Получаемые предпринимательским сектором выгоды целесообразно разделить на две группы: непосредственные и отсроченные.

Непосредственные преимущества реализуются в процессе или сразу же по итогам реализации проекта ГЧП, их безусловный эффект очевиден для партнера. К числу непосредственных следует отнести упомянутую выше возможность гарантированного (в большей или меньшей степени) сбыта производимых товаров или услуг государству, включение в особые (законные) списки коммерческих структур, предполагающее определенные преференции, улучшение имиджа фирмы. Все эти следствия партнерства при прочих равных условиях ведут к усилению конкурентной позиции бизнеса на рынке.

Отсроченные же выгоды реализуются для фирмы-партнера с определенным временным лагом, который зачастую может продолжаться в течение нескольких лет. Именно этот тип выгод осуществляется при широком понимании государственно-частного партнерства. Поскольку партнерские отношения двух секторов реализуются на всех этапах - от определения проблемы до поиска ее решения и непосредственной имплементации этого решения, - частный предприниматель явно или имплицитно способствует формированию экономической и политической повестки дня, укреплению позиции частного предпринимательства в переговорах с заинтересованными сторонами, и прежде всего с государством, отражению собственной точки зрения в законопроектах. Удовлетворенный результатами сложившихся партнерских отношений, бизнес подает неявный сигнал о качестве инвестиционного климата страны, становясь, таким образом, триггером для зарождения последующих партнерств.

Общественный интерес, преследуемый представителями государства в партнерских отношениях, реализуется в трех основных параметрах: эффективности, результативности и устойчивом развитии.

В литературе, посвященной проблемам ГЧП, существует общепринятая позиция, что применение механизма партнерских отношений способствует росту эффективности процесса предоставления общественных благ. Объединение участниками партнерства имеющихся ресурсов создает предпосылки возникновения синергетического эффекта. Принято считать (в большей степени эта позиция присуща российским исследователям), что частный сектор привносит в партнерские отношения преимущественно финансовые ресурсы, этим роль предпринимательства ограничивается. Между тем, партнерские отношения способны сформировать синергетический эффект только в том случае, если частным сектором в партнерство добавляются новые технологии, знания, квалификация и модели управления, в силу тех или иных причин недоступные государству. Партнерство имеет возможность предложить инновационные, креативные технологии решения имеющихся проблем. Нам представляется, что в условиях постиндустриального общества важнейшим ресурсом, который может привнести в партнерские отношения частный бизнес, является информация о том, какой именно товар или услугу следует производить. Например, крупная частная корпорация обладает гораздо более полными знаниями, нежели государство, относительно требований, предъявляемых к навыкам и квалификации работников, в рамках программы переподготовки лиц, испытывающих сложности с трудоустройством. В данном случае индивидуальная работа государства по разработке учебных планов, проведению лекций и семинаров будет априори уступать по качеству, содержанию и результатам по сравнению с той, которая осуществляется в партнерстве с бизнесом - будущим потребителем непосредственных результатов данной работы.

Возражая тем исследователям, которые полагают, что основным вкладом частного предпринимательства в партнерские отношения является финансовый капитал, заметим, что при таком подходе партнерство становится легальной формой требования государством средств от бизнеса: вне зависимости от желания, стратегических целей и возможностей последнего он участвует в реализации общественных интересов. При правильно выстроенных рамочных условиях партнерские отношения самостоятельно побуждают предпринимателя осуществлять необходи-

мый объем инвестиций для достижения общественного результата.

Безусловно, было бы наивно полагать, что бизнес вкладывает собственные средства исключительно из соображений альтруизма. Оценивая для себя все возможные преимущества от участия в таком взаимодействии с государством, частный партнер либо рассчитывает на получение непропорционально высокой доли совокупной конечной выгоды, либо *оценивает* объем предполагаемой к получению выгоды как непропорционально высокий. В любом случае, предлагая партнерству финансовые ресурсы, бизнес должен найти приемлемые для себя формы и объемы компенсации такого рода инвестиций.

Тем не менее рассмотренный аспект ресурсного обеспечения партнерских отношений порождает следующий вопрос: почему государство, нуждаясь в дополнительных источниках финансирования, которое оно не может привлечь путем повышения налогов, обращается к партнерству? Действительно, партнерство, как было показано выше, представляет собой сложный механизм, которому присущи отдельные (зачастую существенные) недостатки, и для государства, как представляется, значительно проще привлечь требуемый объем финансовых ресурсов, организовав, например, прием добровольных пожертвований от среднего и крупного бизнеса. Ответ на этот вопрос, как нам представляется, заключается в следующем: во-первых, предпринимательские структуры, выступающие в качестве “доноров” финансовых ресурсов, могут испытывать опасения относительно того, что при отсутствии четкого разделения ролей и обязанностей государство, ожидая поступления от бизнеса, сократит объем собственных расходов (т.е. переложит большую часть обязательств на плечи частного партнера). А во-вторых, спонсоры партнерства с большей вероятностью будут поддерживать такой проект, в рамках которого они способны оказывать влияние на ход работ и предполагаемые результаты. Именно поэтому сфера, в которой предполагается создание партнерства, и результаты, которых планируется достичь, должны быть интересны предпринимательству, должны требовать от него применения лучших имеющихся практик и знаний.

Еще одним ресурсом, который потенциально способен внести бизнес в партнерство, является легитимность (*legitimacy*), под которой мы пони-

маем степень признания необходимости участия конкретного субъекта в управлении общественными процессами. Данный аспект зиждется на социокультурных основах и по своей сути характеризует преобладающую в обществе позицию по вопросу: кто - государство или частный сектор - несет ответственность за решение ряда общественных задач? Иными словами, это попытка определить решение “вечной” дилеммы “много государства - мало государства”. Если по тем или иным причинам граждане государства предпочитают предоставление услуг частным сектором, партнерство может стать тем механизмом, который обеспечит повышение эффективности производства благ, не связанное при этом с наращиванием участия государства в экономике.

Значительны по своему объему и содержанию *нематериальные* результаты эффективно функционирующего партнерства. Прежде всего, партнерские отношения государства и бизнеса способствуют укреплению ценностей и убеждений как гражданского общества, так и других акторов в наличии взаимного уважения и поддержки в урегулировании социально-экономических проблем, ориентируют предпринимательство и государственный сектор на поиск эффективных и инновационных решений. Существование партнерских отношений в государстве подает существенный сигнал бизнесу, в том числе и зарубежному: правительство данной страны считает возможным и необходимым сотрудничество с предпринимателями на взаимовыгодной основе в целях решения общих задач и достижения общественного результата. Таким образом, не будет преувеличением полагать, что наличие партнерского взаимодействия является одним из слагаемых качества инвестиционного климата государства, что не теряет актуальности для России в настоящее время.

Последствия односторонних действий со стороны государственных органов, не опирающихся на инициативу и поддержку иных акторов, в частности предпринимательства, особенно ярко проявляются в странах с переходной экономикой. Их правительствам свойственна непоследовательность принимаемых решений во времени, значительные колебания в курсе проводимой политики, что неминуемо влечет за собой рост транзакционных издержек во взаимоотношениях государства и бизнеса. Последний в таких условиях име-

ет тенденцию проявлять чрезмерную осторожность и предусмотрительность, прибегать к сверхнормативному страхованию собственных рисков. Сама предпринимательская деятельность, которая по своей сути является объектом управления со стороны государства, ставится в сложные условия: бизнес не имеет возможности каким-либо образом прогнозировать политику государственных органов, государство же, в свою очередь, теряет способность формировать ожидания относительно воздействия осуществляемых им действий на бизнес. Иными словами, происходит увеличение дистанции между субъектом и объектом управления, связи между ними удлиняются. Реализация же поставленных целей для достижения общих результатов на основе партнерских отношений устраняет эти дефекты управления, что позволяет утверждать: партнерство государства с частным предпринимательством способствует сокращению транзакционных издержек в экономике. Именно такого рода отношения позволяют ограничить (или полностью нивелировать) оппортунистическое поведение со стороны бизнеса - уклонение от уплаты налогов, злоупотребление правом, агрессивный вывод капитала. Напротив, бизнес оказывается вовлеченным в решение вопросов экономической повестки дня, теряет мотивы к осуществлению контрпродуктивных действий, что благоприятно сказывается на ожиданиях государства от проводимой им политики, способствует экономическому росту и социальной стабильности.

Не будет преувеличением сказать, что результативность партнерских отношений государства и бизнеса традиционно оценивалась путем сопоставления значений определенных индикаторов, характеризующих деятельность каждой из взаимодействующих сторон, до и после вступления в партнерство. Так, об успехе участия в партнерстве предпринимательской структуры можно судить по росту котировок ее акций, повышению ее инвестиционной привлекательности. Результативность деятельности государства в рамках партнерства можно оценить по объему экономии бюджетных средств, полученной по итогам привлечения иных источников финансирования. Вместе с тем очевидно, что названные и подобные им показатели отражают лишь сиюминутное состояние измеряемого объекта. Поэтому нам представляется, что полную оценку партнерских отношений государства и частного предпринима-

тельства сегодня должны давать индикаторы, характеризующие *устойчивость* созданного результата. Коллективом малазийских ученых предложена комплексная модель оценки устойчивости результатов государственно-частного партнерства, включающая шесть групп индикаторов, характеризующих стратегические преимущества, финансовые выгоды, рыночные преимущества, преимущества в отношении развития и обучения, социальные выгоды, выгоды в отношении благоприятной окружающей среды². Показатели каждой из указанных групп выявляют, в какой степени результаты партнерства будут являться устойчивыми в той или иной сфере.

Некоторые теоретики в вопросе оценки результатов ГЧП продвинулись дальше, предложив еще более высокий уровень анализа - глобальный общественный результат (*global public value*). Эта концепция, имплицитно характеризуя и устойчивость результатов партнерства, одновременно позволяет нивелировать недостатки прежних подходов к оценке взаимодействия государства с предпринимательством, поскольку учитывает не только кратко-, но и долгосрочный эффект от внедрения инноваций, которые зачастую (а сегодня все чаще) становятся основным результатом партнерств, оценивает их в контексте устойчивого развития, фокусируется на уровне не отдельных фирм или государства, а мирового развития в целом (отсюда и обозначение "глобальный"), предпринимает попытку решить проблему несогласованности экономической политики во времени (*time inconsistency problem*), выражающуюся в изменении ожидаемых выгод от реализации действий государства: те эффекты, которые кажутся благоприятными сегодня, могут оказаться прямо противоположными в средне- и долгосрочном периодах. На наш взгляд, масштаб и сложность стоящих сегодня перед мировым сообществом проблем, вне всякого сомнения, обуславливают необходимость использования именно таких показателей результативности деятельности - тех, которые демонстрируют, во-первых, динамику устойчивости экономической системы, а во-вторых, носят глобальный характер.

Рассмотренные выше эффекты, хотя и являются значимыми, в своем большинстве неспецифичны именно для партнерского взаимодействия: они могут проявляться и как следствие иных действий экономических субъектов. Вместе с тем некоторые исследователи сходятся во мнении, что

существует важный результат, который могут претворить в жизнь исключительно партнерские отношения государства и бизнеса, - синергетический эффект. Именно синергия становится тем фактором, который составляет уникальное преимущество межсекторного партнерства перед иными формами взаимодействия. Синергия является не просто обменом ресурсами: соединяя индивидуальные точки зрения, ресурсы и навыки каждого из участников, партнерство создает единое целое, большее, нежели сумма составляющих его частей. Синергетический эффект проявляется как в образе действий партнеров, так и в связях партнерства с заинтересованными сторонами - прежде всего, с общественностью.

Сказанное позволяет оценить масштаб и спектр тех экономических, социальных и иных результатов, которые способно сгенерировать эффективно реализуемое государственно-частное партнерство. Несмотря на то, что механизму

ГЧП присущи и некоторые недостатки (так, ГЧП называют "троянским конем неолиберальной концепции", "источником провалов, задержек в сроках реализации проектов, низкой прозрачности и секретных сделок"³, не будет преувеличением заявить, что они не способны затмить все положительные эффекты, продуцируемые в рамках межсекторного взаимодействия.

¹ Стерликов Ф.Ф., Шовунова Н.Ю. Внутриклас-терные рентные отношения // Экономические науки. 2014. №7.

² Nor Azlina Binti Kamaruddin, Mohd Tusirin Hj Mohd Nor, Rosmah Mat Isa. Value Creation In Public Private Partnership: Effect Of Commercial And Social Entrepreneurship On Performance. 2011.

³ Toby Sanger, Corina Crawley. The economic crisis exposes the high costs and risks of P3s. The CCPA Monitor. Economic, Social, and Environmental Perspectives. April 2009.

Поступила в редакцию 02.07.2014 г.