

## К ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СПЕЦИФИКЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

**В условиях российской действительности проблема повышения качества и эффективности производства общественных благ приобретает особую значимость. Государственно-частное партнерство является наиболее перспективным механизмом обеспечения результативности государственного регулирования, что обуславливает теоретическую востребованность исследования отношений взаимодействия государства и частного сектора.**

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, «провалы государства», «провалы рынка», производство общественных благ, государственный сектор, частный сектор, интересы государства, интересы частного предпринимательства.

Для большинства современных демократических стран характерна смешанная экономика, в которой взаимодействуют частный и государственный секторы. Свобода частной экономической деятельности открывает широкие возможности для проявления личной инициативы, новаторства, риска, повышения эффективности хозяйствования. Свободная конкуренция, присущая рынку, ведет к повышению производительности труда, создает благоприятные предпосылки для научно-технического, экономического, общественного прогресса в целом и является мощной движущей силой экономического роста [3, с. 118-133]. Вместе с тем рыночный механизм при всех своих преимуществах не в состоянии обеспечить производство товаров и услуг общественного пользования, выполнение убыточных, но социально значимых работ. Такая несостоятельность рынка в решении целого ряда проблем обуславливает необходимость вмешательства государства. Вопросы эффективности и масштаба государственного регулирования экономики являлись и являются предметом изучения различных школ и направлений экономической мысли. С точки зрения теории государственного сектора деятельность государства целесообразна в зонах провалов рынка, к которым относятся ограниченность конкуренции (монополия); негативные внешние эффекты (экстерналии) хозяйственной деятельности; неполнота информации о потребительских свойствах товаров и услуг, ограничивающая возможности эффективного использования ресурсов [1, с. 36].

Действуя в зонах провалов рынка, государство также может быть неэффективным. Многочисленными исследованиями доказано, что государственный сектор в экономике характе-

ризуется низкой рентабельностью деятельности хозяйствующих субъектов и нерациональным использованием ресурсов при производстве общественных благ в силу отсутствия конкуренции, стимулов к повышению эффективности и достижению максимальной прибыльности. Управляющий предприятием государственного сектора не получает части прибыли от успешного функционирования организации. Отсутствие конкуренции в общественном секторе не только снижает эффективность в размещении ресурсов, но и негативно отражается на качестве производства общественных благ.

Низкая эффективность государственного сектора, отдача на единицу затрат, расточительность и невнимание к потребителю приводят к расширению бюрократического аппарата, увеличению размеров бюджета, что выражается в повышении налогового бремени, которое ослабляет стимулы к накоплению капитала в частном секторе, его инвестирование в производство. Все это тормозит экономическое развитие и снижает конкурентоспособность страны. В экономике государственного сектора такая неэффективность определяется как «провалы государства» – неспособность обеспечить эффективное распределение ресурсов и доходов в соответствии с принятыми в данном обществе представлениями о справедливости [1, с. 36].

Наиболее перспективным способом устранения «провалов государства» является применение механизмов рыночного типа или отдельных элементов рыночных отношений. Использование знаний, опыта и навыков частного предпринимательства, а в некоторых случаях и финансовых ресурсов в качестве вложений в недостаточно прибыльные и непривлекательные для частного капитала (в силу высокой капита-

лоемкости и длительных сроков окупаемости), но социально значимые для общества отрасли при управлении важнейшими объектами жизнеобеспечения возможно на условиях взаимодействия государственного и частного секторов в форме государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство является альтернативным способом предоставления населению общественных услуг путем передачи частному бизнесу части экономических, организационных и управленческих функций в отношении государственных объектов. Рассматриваемая форма взаимодействия играет немаловажную роль в рациональной и динамичной аллокации ресурсов государственного сектора, управлении государственной собственностью, поиске источников финансирования затрат на инфраструктуру, что подтверждается опытом ряда развитых зарубежных стран, где она широко распространена. Концессионные формы государственно-частного партнерства наряду с приватизацией активно развиваются в странах ОЭСР, Евросоюзе, Латинской Америке, Азии, ряде стран СНГ [14, с. 105].

При всем разнообразии литературы, описывающей теоретические основы государственно-частного партнерства, отсутствует точное, общепринятое определение этой категории. Рассмотрим наиболее распространенные подходы.

Исторически термин «государственно-частное партнерство» появился в экономической литературе в 1980-е годы. Западная экономическая наука пришла к выводу, что в естественно монопольных секторах, в частности: коммунальных, транспортных, электроэнергетических сетях, – полная приватизация невозможна, и для обеспечения их развития была принята частичная приватизация. Успех проведенных мероприятий способствовал признанию государственно-частного партнерства в качестве альтернативы приватизации. Началась разработка концептуального подхода, позволяющего сочетать интересы двух основных институтов современного общества – государства и бизнеса для наилучшего удовлетворения потребностей экономики и населения в качественных услугах инфраструктурных отраслей [6, с. 47].

Л. Шарингер рассматривает государственно-частное партнерство как систему, позволяющую использовать ресурсы частного сектора для развития инфраструктуры, повысить каче-

ство и увеличить объем общественных услуг и избавить государство от специфических рисков, связанных с выполнением общественных проектов [16, с. 36]. В отличие от большинства формулировок в данном определении нет взаимодействия, сотрудничества, которое предполагает равноправие, автономность субъектов. Основная цель взаимодействия в данном определении – повышение качества, объема общественных услуг и принятие частным сектором на себя специфических рисков.

В противоположность мнению Л. Шарингера многие исследователи отмечают разделение рисков между участниками [13, с. 34; 18, с. 63-64]. Исследуя более подробно базовые интересы участников партнерских взаимодействий и цели, которые должны выражаться в стремлении к экономическому росту и в достижении социальных показателей – повышения благосостояния всех слоев населения, В.И. Якунин трактует государственно-частное партнерство как совокупность организационно-правовых, финансово-экономических отношений и действий государства, а также частного бизнеса, направленных на достижение общих целей реализации экономической политики. Автор отмечает ряд характеристик рассматриваемого взаимодействия: равноправие и равные условия партнеров, формирование общих целей с явно выраженным государственным интересом, объединение финансового капитала и распределение расходов и рисков между участниками [18, с. 63-64].

Некоторые авторы при определении рассматриваемого понятия делают акцент на привлечении дополнительных финансовых ресурсов в экономику со стороны частного сектора [5, с. 30; 12, с. 50]. Государственно-частное партнерство представляется «долгосрочным партнерством, не ориентированным на краткосрочное участие частного партнера, с целью привлечения дополнительных источников финансирования, достижения успешного выполнения обязанностей муниципалитета, качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций» [5, с. 30].

М.В. Вилисов в определениях государственно-частного партнерства вполне обоснованно констатирует необходимость его документального оформления и законодательного закрепления [9, с. 16-17]. Он заявляет об умоз-

рительности и практической непригодности толкования государственно-частного партнерства в качестве формы взаимодействия государства и бизнеса в рамках хозяйственного общества и отождествления его с концессией.

Отдельные авторы под государственно-частным партнерством понимают любое взаимодействие государственных и частных структур при выполнении ими хозяйственных функций [15, с. 48]. Однако такое определение подходит и под иные формы взаимодействия. Например, неформальные взаимоотношения государственных и частнопредпринимательских структур, которые могут выражаться в дополнительном финансировании бизнесом территорий или выполнении работ (услуг) в обмен на снижение административных барьеров (сроков прохождения документов, сложности процедур решения важных для бизнеса вопросов, прозрачности этих процедур), отдельные представители государственной власти могут представлять как государственно-частное партнерство.

Сотрудничество органов государственной власти и местного самоуправления с предпринимателями, на первый взгляд, представляет собой проявление партнерских отношений, но при этом оно не отражает важнейших характеристик государственно-частного партнерства. При наличии некоторых признаков партнерства (взаимодействия между государственным и частным сектором, направленность на решение актуальных социально-экономических задач) имеется ряд характеристик, отличающих рассматриваемые институты от государственно-частного партнерства: реализация интересов доминирующего класса; отсутствие «равного положения участников партнерских отношений и определенной степени автономии друг от друга» [2, с. 5]; односторонняя ответственность бизнеса; отсутствие возможности использовать преимущества предприятий, специализирующихся в той или иной отрасли, а значит, эффективно распределять ресурсы.

Наиболее полное определение государственно-частного партнерства представлено В.Г. Варнавским как стратегический, институциональный и организационный альянс в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг при сохране-

нии контролирующей и регуливающей роли государства [7, с. 64]. В трактовке В.Г. Варнавского государственно-частное партнерство – это не просто тип финансирования или привлечения инвестиций, а качественно иной институт оказания услуг экономическим субъектам в сравнении с традиционно используемыми инструментами. В отличие от множества других авторов, выделяющих в качестве участников партнерских взаимоотношений, с одной стороны, государство, с другой стороны – частный бизнес или предпринимательство, предприятия и региональные корпорации, В.Г. Варнавский отмечает присутствие третьего участника – конечного потребителя услуг.

При всем разнообразии определений государственно-частного партнерства можно выделить ряд общих характеристик. Во-первых, предполагается наличие взаимодействия (сотрудничества, партнерства) субъектов. Следовательно, рассматриваемое взаимодействие, являясь одним из видов или разновидностей партнерства, должно обладать характеристиками партнерства: «стремлением к достижению общих целей, свободой и автономией субъектов взаимодействия, ориентацией на доверие, взаимную ответственность» [2, с. 5]. Во-вторых, целью партнерского взаимодействия являются: максимально эффективное использование имеющихся ресурсов и их источников для социально-экономического развития, предоставление высокого качества услуг государства, общественных благ, общественно значимых проектов. В-третьих, взаимодействия (сотрудничества) субъектов рассматриваемых отношений взаимовыгодны и предполагают объединение (консолидацию) ресурсов (материальных и нематериальных), интересов и усилий, а также разделение рисков и полученных выгод. В-четвертых, обосновывается необходимость законодательного обеспечения и формального закрепления контрактов (сделок).

Таким образом, государственно-частное партнерство можно определить как взаимовыгодное взаимодействие автономных и независимых интересов субъектов партнерских отношений посредством объединения ресурсов, разделения рисков и выгод с целью повышения качества производства общественных благ при максимально эффективной аллокации ресурсов.

В качестве участников партнерских отношений выступают: с одной стороны – государственный сектор, с другой – частный сектор. Основной целью государственно-частного партнерства является производство общественных благ высокого качества, производителем которых, с точки зрения теории государственного сектора, является общественный сектор. К нему относится часть экономического пространства, находящаяся в распоряжении государства и общественных организаций (в том числе органов местного самоуправления), в которой преобладает нерыночный способ координации деятельности, осуществляется процесс производства общественных благ, а равновесие между спросом и предложением общественного блага обеспечивается субъектами общественно-частного сектора [1, с. 13]. Общественный сектор включает государственный, добровольно-общественный и смешанный подсекторы [1, с. 27]. В состав добровольно-общественного сектора входят общественные негосударственные некоммерческие организации, занятые оказанием населению нерыночных услуг (профсоюзы, политические партии и др.).

Частный сектор включает часть экономики, которая не входит в состав общественного сектора. Для частного сектора определяющей характеристикой является отсутствие бюджетного финансирования и участия государства в капиталах организаций. Конечная цель функционирования частного сектора – достижение положительного финансового результата от собственной самостоятельной хозяйственной деятельности [4, с. 12].

Итак, сущность взаимодействия государства и частного сектора в рамках государственно-частного партнерства заключается во взаимовыгодном сотрудничестве, в согласовании интересов, что предполагает объединение интересов, выгод субъектов частного предпринимательства и государства. Базовые интересы частного предпринимательства можно определить как извлечение прибыли [18, с. 60]. Интересы государства не поддаются столь однозначному толкованию, что обуславливает различие в подходах к рассмотрению сущности отношений государственно-частного партнерства.

Многие авторы сходятся во мнении, что партнерские взаимодействия предполагают объединение расходных обязательств государ-

ства (затраты на безопасность, обеспечение территориальной целостности, суверенитета, устойчивое развитие, социальное обеспечение населения) и «доходных» интересов и мотивации частного сектора [7, с. 64; 18, с. 60]. Государство перекладывает бремя расходов по инвестированию и содержанию своего имущества на частный сектор, получает дополнительный источник доходов в бюджет (арендные, концессионные платежи), ослабляет остроту социально-экономических проблем. Частный сектор получает в долговременное управление (часто на льготных условиях) государственное имущество, гарантии возврата инвестиционных вложений (если такие имеются), возможность получения прибыли.

Стоит отметить, что финансирование проектов может осуществлять как государство (не участвуя в процессе создания благ непосредственно) при таких формах государственно-частного партнерства, как, например, государственные (муниципальные) заказы на поставку продукции или выполнение работ (услуг), так и частный сектор, выступая инвестором социально значимых проектов или инфраструктуры.

Вместе с наличием взаимных интересов В.Г. Варнавский находит противоречие между обслуживанием общественных интересов и обеспечением прибыли, «которое устраняется с помощью партнерских отношений государства и частного сектора» [8, с. 30]. По его мнению, интересы государства и частного сектора могут быть противоположными, и установление государственно-частного партнерства должно стать результатом последовательных переговоров и достижения сбалансированных договоренностей, нацеленных на реализацию проекта в целом [6, с. 49-50].

Неоднозначность интересов государства может послужить основанием для использования механизмов государственно-частного партнерства для реализации интересов узких групп населения. Такая ситуация возможна в случае, если интересы государства отражают интересы правящего класса. Так, Т. Барнеков, Р. Бойл и Д. Рич доказывают, что партнерства – это механизм, посредством которого государство обслуживает капитал. В результате проведенного анализа различных форм партнерства в сфере городского развития в США Д. Сквайр заключает, что главной их целью было создание

условий для развития больших корпораций и крупной промышленности. К аналогичным выводам приходит и японский ученый С. Китадзима [8, с. 30]. Даже в развитых странах с их мощной институциональной базой партнерских отношений государственно-частное партнерство иногда используется для реализации преимущественно частного интереса. Подобные негативные явления приводят к деформациям в экономической политике, нарушению условий конкуренции, росту недоверия к партнерским отношениям между государством и частным сектором. На практике эти явления часто принимают форму коррупции [8, с. 29-30].

С другой стороны, учет основной задачи государства – служение интересам всего общества – позволяет определить государственно-частное партнерство как механизм, отражающий интересы широкого диапазона общественных групп [8, с. 30]. Реализация интересов узких групп населения, по мнению многих исследователей, не является выражением сущности государственно-частного партнерства: «подобные реалии работают против государственно-частного партнерства, снижают синергетический эффект этого механизма» [10, с. 119-120]. В частности, М.В. Клинова видит опасность в превращении государственно-частного партнерства в «союз всадника с лошады», приводящий к экономически порочному скатыванию к пресловутому госкапитализму вплоть до создания в стране управляемой модели жестко структурированного, «авторитарного» государственно-бюрократического капитализма, что может свести к «профанации идею частно-государственного партнерства» [14, с. 105].

Достижение целей узких групп населения возможно также с помощью взаимодействия между предпринимательством и структурами государственной власти в рамках лоббирования своих интересов, которое представляет собой процесс деятельности в органах законодательной и исполнительной власти с целью выявления и предоставления в этих органах интересов определенных общественных групп [3, с. 351]. Отличие лоббизма от государственно-частного партнерства состоит в том, что лоббистская деятельность осуществляется с целью достижения интересов определенных групп населения и в большинстве случаев предполагает создание благоприятных и выгодных условий

для ведения хозяйственной деятельности. При этом она может быть документально оформлена (в некоторых странах) и регламентироваться законодательно, несмотря на отсутствие четко очерченных законодательных норм. Характерной особенностью лоббизма является также то, что данная форма взаимодействия не предполагает участия предпринимательства в создании общественных благ и услуг или реализации функций государства, в отличие от государственно-частного партнерства. При этом считается возможным относить к государственно-частному партнерству такие виды цивилизованного лоббизма, как реальную, прозрачную, контролируемую практику использования услуг (оплачиваемых бизнесом) экспертов по разработке эффективных экономических и финансовых законопроектов [18, с. 64].

На основании вышеизложенного сущность государственно-частного партнерства целесообразно свести к взаимодействию (согласованию) интересов государственного сектора, частного предпринимательства, реализации совместных проектов (например, в форме создания совместных предприятий), объединению финансовых ресурсов государственного и частного секторов и разделению рисков с целью повышения эффективности решения социальных и экономических задач, обеспечения наивысшего качества услуг государства. Реализация интересов узкой группы людей представляет собой негативный эффект использования государственно-частного партнерства и не отражает его сущности.

Рассмотрев воззрения отдельных авторов на сущность государственно-частного партнерства, целесообразно выделить следующие основополагающие моменты. Во-первых, активную роль в отношениях партнерства занимает государство. Оно выступает как инициатором в сотрудничестве государственного и частного секторов, поскольку призвано быть представителем, защитником общественных интересов, так и главным регулятором, формирующим законодательную среду, «правила игры» в рамках партнерства. Во-вторых, отношения партнерства предполагают равное положение субъектов, свободу в своем волеизъявлении и действиях, определенную степень автономии друг от друга и ориентирование на получение взаимной выгоды. В-третьих, ориентируясь на выполнение совместных задач, субъекты объеди-

няют ресурсы и разделяют риски, а по итогам работы – полученные выгоды, при этом финансовые ресурсы могут использоваться как государственного, так и частного сектора. И, нако-

нец, данные отношения не являются разовой сделкой, устанавливаются на определенный период времени и имеют формальное закрепление (контракт, соглашение).

#### Список использованной литературы:

1. Абдуллаев Н. А. Взаимодействие секторов экономики // Журнал для акционеров. – 2004. - №4. – С. 9-13.
2. Ахинов Г. А. Экономика общественного сектора. М., 2008. - 345 с.
3. Бруссер П. А., Рожкова С. А. Государственно-частное партнерство – новый механизм привлечения инвестиций // Рынок ценных бумаг. – 2007. - №2 (329). – С. 29-33.
4. Варнаровский В. Г. Государственно-частное партнерство в Европе // Современная Европа. – 2005. - №2. – С. 62-71
5. Варнаровский В. Г. Государственно-частное партнерство как альтернатива приватизации в инфраструктурном комплексе // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 2. – С. 47-52.
6. Варнаровский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. - №7. – С. 28-37.
7. Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. – 2006. - №7. – С. 14-19.
8. Государственно-частное партнерство: проблемы и пути решения // Проблемы теории и практики управления. – 2007. - №8. – С. 119-126.
9. Демидова Л. С. Пути повышения эффективности государственного сектора (опыт стран запада) // Проблемы теории и практики управления. – 1998. - №4. С. 38-43.
10. Евстратова У. А. Возможности и перспективы закрытых ПИФов как инструмента государственно-частного партнерства // Рынок ценных бумаг. – 2007. - №19. – С. 50-52.
11. Захариев З., Боянов Б. Предоставление качественных государственных услуг и развитие партнерства между государством и частным сектором // Вестник ПАГС. – 2005. - №9. - С. 29-39.
12. Клинова М. В. Государство и бизнес: формы и стратегии взаимодействия // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. - № 11. – С. 104-116.
13. Князев Ю. К. Регулирующая деятельность современного государства // Общество и экономика. – 2007. - №1. – С. 28-57.
14. Макареня Т. А., Синельников Т. Т. Государственно-частное партнерство как механизм межфирменного взаимодействия на локальном рынке жилищно-коммунальных услуг // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. - №19. – С. 36-38.
15. Малый В.И. Концепция делового партнерства и развитие организаций в современной России. Саратов, 2004. - 56 с.
16. Осадчая И. М. Зачем рыночной экономике нужен государственный сектор? // Наука и жизнь. – 2006. - №6. – С. 54-60.
17. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика. Власть и бизнес. М., 2004. - 714 с.
18. Якунин В.И. Партнерство в механизме государственного управления // Социологические исследования. – 2007. - №2. – С. 58-68.

#### Korchagina A. S.

#### TO THE QUESTION OF SOCIAL-ECONOMIC SPECIFICITY OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

In conditions of Russian reality the problem of increase of quality and effectiveness of public benefit production obtains special concernment. State-private partnership is more perspective mechanism of the effectiveness support of state regulation which stipulates for theoretical essential of research of relations of a state and private sector interaction.

Key words: state-private partnership, «state's failures», «market failures», production of public benefit, state sector, private sector, state's interests, interests of private enterprise.

Сведения об авторе: Корчагина А.С., аспирантка кафедры экономической теории и национальной экономики Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, 410012 г. Саратов ул. Астраханская, 83, тел.: (8 452) 26-34-55, e-mail: ale-korchagina@yandex.ru