

Герасимова Валентина Владимировна,
д. э. н., проф., зав. кафедрой
ФГОУ ВПО «Поволжская академия
государственной службы
имени П. А. Столыпина», г. Саратов
e-mail: meon_nauka@mail.ru
Майбородин Виктор Анатольевич,
к. э. н., преподаватель кафедры экономики
ФГОУ ВПО «Поволжская академия
государственной службы
имени П. А. Столыпина», г. Саратов
e-mail: meon_nauka@mail.ru

Особенности формирования и реализации экономической политики на локальном уровне с участием частно-государственного партнерства (зарубежный опыт)
Peculiarities of Formation and Realization of Economic Policy at the Local Level With the Participation of the Private-state Partnership (Foreign Experience)

Авторы рассматривают зарубежный опыт формирования и реализации экономической политики на локальном уровне с участием частно-государственного партнерства.

The authors of the paper present foreign experience of formation and realization of economic policy at the local level with the participation of the private-state partnership.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство, экономическая политика.

Keywords: private-state partnership, economic policy.

Частно-государственное партнерство рассматривается на Западе как альтернатива неоконсервативной и неолиберальной доктрине об ограничении вмешательства государства в экономику. Частно-государственное партнерство способно предложить уникальные средства по достижению целей в проведении социально-экономической политики, предотвращая социальный взрыв и укрепляя общественные и частные интересы на местном уровне, объединяя интересы локального правительства, территориальных общин, политиков и волонтеров, интересы социально-экономического развития самой территории.

В последние два десятилетия, начиная с начала 80-х гг. прошлого столетия, партнерство государства, частных структур, некоммерческих и общественных организаций рассматривается и осмысливается лишь в контексте парадигмы «нового публичного менеджмента», который предполагает разделение процессов формирования экономической политики и ее реализации¹. В этой модели правительство осуществляет контроль за формированием политики, в то время как неправительственные структуры и частные организации, во всем своем многообразии, включены в обеспечение услугами населения, т. е. в процесс реализации экономической политики. Отношения между правительством, частными организациями и неправительственными организациями (некоммерческими и общественными) представляются как «агентство услуг», которое функционирует на контрактной основе, а контракт, в свою очередь, служит своего рода инструментом для регулирования отношений между так называемыми партнерами². Эта модель партнерства дает возможность правительству контролировать процесс формирования экономической политики, а общественные, некоммерческие и частные организации (как вариант) реализуют эту политику. Они реализуют политику, предопределенную ранее правительством. Существующая модель «нового лейбористского правительства» представлена процессом

¹ Stewart I. A. Dogma of our times: The Separation of policy making and implementation // Public Money and Management. July–September: 1–8. 1999.

² Ferlie E. Ashber L. and atc. The New Public Management in Action. Oxford, 1997.

совместного участия государства и представителей частного сектора экономики как активных и равноправных партнеров в достижении поставленных целей экономической политики. Некоммерческим и общественным организациям отведена роль активного участника формирования и реализации экономической политики. Они выполняют функции устранения департаментализма внутри правительства в осуществлении экономической политики и продуцируют столь желанную модель «объединенного совместного правительства», при котором неправительственные (некоммерческие и общественные организации) вовлечены в динамичный и активный процесс формирования и реализации экономической политики на местном уровне. Эта модель партнерства некоммерческих и общественных организаций в процессе разработки и реализации экономической политики признана как в Великобритании, так и в Европейском Союзе.

В отличие от экономической политики на локальном уровне, главным звеном которой является обеспечение населения услугами, политика регенерации территорий или политика социально-экономического развития территории, в которой местное правительство играет ключевую роль, также разрабатывается и реализуется на базе партнерства некоммерческих и общественных организаций. Роль некоммерческих и общественных организаций в процессе партнерства по осуществлению политики регенерации территории принципиально отличается от предыдущей их роли в модели партнерства по проведению экономической политики. В данном случае они играют роль не активных агентов – проводников политики, а «потенциально формативную» роль в организации политического процесса, мобилизуя локальные общности к активным действиям по реализации проектов, обеспечивающих социально-экономическое развитие территории¹. Модель модификации частно-государственного партнерства в модели «публичного правительства» в настоящее время широко обсуждается. Она рассчитана на перспективу, поскольку в будущем видится направление формирования и реализации экономической политики в системе партнерства государства с частными структурами в большей мере, чем в настоящее время. Первое направление – разработка и реализация экономической политики осуществляется по тому же варианту, как и в модели партнерства правительства с некоммерческими организациями. Правительство использует партнеров, как активных агентов по реализации намеченных мероприятий. В этом случае управление осуществляется по вертикали, а правительственная структура функционирует в связи со сложившимися правилами. Второе направление предполагает радикальную децентрализацию, приватизацию, изменение структуры правительства на локальном уровне, которое будет в итоге напоминать управленческий процесс в частных номиналах – «правительства частного интереса». В отличие от двух вышерассмотренных направлений, третий вариант – «публичное управление», напротив, ориентируется на взаимозависимое взаимодействие всех участников партнерства в формировании экономической политики без контролирующей функции местного правительства, поскольку четкой структуры правительства, как таковой, уже не существует. Разработка и реализация экономической политики представлена как интерактивный процесс, включающий всех партнеров, хотя локальное правительство рассматривается в качестве значимого и ключевого партнера, но не осуществляющий полностью контролирующую функцию, а властные полномочия частично переданы и другим представителям интерактивного процесса. Такая модель формирования и реализации экономической политики в настоящее время находится в стадии теоретического осмысления в большей степени, чем в стадии практической реализации. Для успешной трансформации функций местного правительства, осуществляющего экономическую политику в системе партнерского взаимодействия с некоммерческими организациями, частными фирмами и общественными организациями, необходимо выполнить пять ключевых требований. Первое требование заключается в том, что важно понять, что партнерство с общественными организациями – это процесс, а не документ и не структура. Важным компонентом успешного партнерского взаимодействия является

¹ Labour Party. Building the Future together: Labour Policy for partnership between Government and the Voluntary Sector. L., 1997. P. 98–99.

доверие. Доверие, как правило, – результат предыдущего партнерского взаимодействия. Второе требование – это количественный состав штата местного правительства. Переход к партнерскому взаимодействию как процессу требует сокращения штата местного правительства и изменения его структуры. Третье требование касается роли местных политиков: отход от политических инициатив и представительной демократии, осознание того, что их главное предназначение заключается в оказании поддержки и непосредственном участии в программах модернизации местного правительства. Четвертое требование сводится к необходимости передачи полномочий местного правительства общественным организациям. Наконец, пятое требование доказывает необходимость создания условий местным правительствам для реального участия общественных и некоммерческих организаций в процессе планирования и реализации экономической политики. В то же время все партнеры местного правительства должны овладеть навыками определения нужд и интересов местного населения, ведения переговоров, создания условий и оказания поддержки малого бизнеса как важного канала трудоустройства местного населения. Формирование и реализация экономической политики посредством партнерского взаимодействия требует разработки теоретических подходов к управлению этими процессами. В западной литературе представлено четыре теоретико-методологических подхода к управлению процессом разработки и реализации экономической политики на локальном уровне с помощью партнерства местных органов власти. Как правило, это локальное правительство и объединение некоммерческих и общественных организаций. Как уже отмечалось ранее, партнерство, которое организовано с определенной целью эффективной реализации экономической политики, можно представить как партнерство, нацеленное на определение рациональной структуры участников в целях исполнения основных задач экономической политики, с одной стороны. В этом случае главное внимание направлено на состав партнеров – исполнителей-провайдеров услуг, удовлетворяющих потребности местного населения. С другой – партнерство нацелено на эффективную реализацию экономической политики, представляя эту работу таким образом, что совместно с правительством партнеры участвуют в разработке и реализации экономических мер, а экономическая политика представлена как процесс. Главное внимание правительства нацелено на экономическую политику как на процесс, который будет длиться во времени.

Управление разработкой и реализацией экономической политики как процесса подразделяется на четыре типа. Первый тип направлен на то, чтобы предложить рациональные инструкции по управлению ходом включения некоммерческих и общественных организаций в разработку экономической политики на условиях партнерского взаимодействия. Примером этого является модель К. Хиксема и С. Вэндема, которая называется модель «поддержки группового решения» и модель С. Дженея и Г. Вари, предполагающая принятие решений на конференции¹. Первый подход к управлению экономической политикой на основе партнерского взаимодействия относится к рациональному типу управления и направлен на управление процессом разработки и реализации экономической политики. Второй подход, напротив, предлагает управление структурированием и композицией партнерства правительственных структур и некоммерческих и общественных организаций и объектов, по отношению к которым возможна конкуренция между членами партнерства. Примерами служат «стратегии акционеров», предложенные к рассмотрению С. Финном в целях возможного использования их права в частно-государственном партнерстве, процесс консенсуса Челени Чартера, отмеченный С. Подзибой². Третий подход главное внимание уделяет «рациональному менеджменту». Другими словами говоря, предлагается руководство или правила к управлению процессом развития организационных отношений при разработке и реализации экономической политики, осуществляемой на совместной партнерской основе. В центре внимания также находится вопрос дальнейшей перспективы правительственных структур и некоммерческого сектора и общественных организаций. Четвертый подход главным образом также направлен на

¹ *Managing in Voluntary Sector*. London, 1996. P. 202–221.

² *Creating Collaborative Advantage*. London, 1996; Podziba S. *Social Capital Formation Public Building*. L., 1999. P. 151–152.

разработку правил о том, как структурировать организационные отношения внутри партнерства правительственных структур, организаций некоммерческого сектора и общественных организаций, чтобы оптимизировать их потенциал при разработке и реализации экономической политики. Примером служит модель «управление с участием местного сообщества» и «сектор общественных организаций»¹.

Анализ моделей партнерства по формированию и реализации экономической политики на местном уровне свидетельствует о преимуществах и недостатках или угрозах местных властей со стороны партнерства. Это касается прежде всего опасности «открытости и прозрачности» процесса формирования и реализации экономической политики на локальном уровне для всех остальных групп населения, чьи представители не входят в состав партнерства, с одной стороны, а с другой – партнерство чревато тем, что создается некий «клан», где сращиваются интересы определенных групп местного сообщества, что делает процесс разработки и реализации экономической политики в большей степени закрытым, чем открытым процессом. При этом следует учитывать и тот факт, что элементы клановости в партнерстве позволят ключевым фигурам партнерства не согласиться с предложенными установками и включать новых членов по своему усмотрению. Об этом пишет С. Осборн². Вторая опасность существует в том плане, что процесс формирования и реализации экономической политики на локальном уровне на базе партнерского взаимодействия чреват тем, что может возникнуть отсутствие четкой направленности этого процесса и отсутствие поддержки производства услуг местному населению, поскольку ни одно агентство не будет иметь возложенной на него непосредственно ответственности за обозначенные в программах нормативы использования ресурсов и полученных результатов. Совместное управление процессом формирования и реализации экономической политики требует от местного правительства четко разработанной стратегии управления партнерством, которая позволила бы увязать интересы и действия партнеров, представляющих различные сферы деятельности и имеющих различные средства, которые они предоставили партнерству для осуществления намеченных совместно целей. Третья опасность может возникнуть ввиду того, что жизненно необходимые средства и ресурсы для развития и поддержки местных общностей (локальных коммун) могут быть израсходованы не по назначению или не в полном объеме по общему решению, принятому партнерством. Наконец, модели партнерского управления процессом формирования и реализации экономической политики на локальном уровне могут грозить общественным организациям потерей их статуса и уменьшением их значения и влияния как самостоятельного автономного сектора на социально-экономическое развитие локальных общностей (локальной коммуны)³.

Унифицирование правил организации частного-государственного партнерства предполагает также прозрачность и транспарентность правил частного-государственного партнерства для участников партнерства и всех остальных желающих подключиться к партнерству. Большое внимание в новых правилах организации частного-государственного партнерства предполагается уделить стабильности и долговременности партнерских связей, чтобы достичь нового уровня качества в реализации совместных проектов. Долговременное партнерство должно основываться на принятии общих правил, общих элементов знания и доверия, которые будут способствовать сокращению транзакционных издержек. Если правила организации партнерства будут известны каждому члену партнерства заранее и он их примет, то это будет способствовать повышению степени доверия между членами партнерства и более ощутим будет эффект от снижения транзакционных издержек.

При анализе резервов повышения эффективности частного-государственного партнерства в территориальной экономической системе следует исходить из перспектив долгосрочного развития территории, возможных изменений во внешней среде, а также будущих перспектив

¹ Clarke M. Stewart Leadership and New Labour Government. N.-L., 1998.

² Duch W. Markets, Bureaucracies and clans /Administrative Science Quarterly. 1980. № 25 (1). P. 129.

³ Community by Organizations. N.-L., 1988. P. 77-99.

и будущих угроз. Должен быть также достигнут консенсус между территориальными органами управления и высшим государственным эшелонem власти относительно направлений развития конкретной территории.

Литература:

1. Stewart I. A. Dogma of our times: The Separation of policy making and implementation // Public Money and Management. – July–September: 1–8. – 1999.
2. Clarke M. Stewart Leadership and New Labour Government. – N.–L., 1998.
3. Creating Collaborative Advantage. London, 1996; Podziba S. Social Capital Formation Public Building. – L., 1999. – P. 151–152.
4. Duch W. Markets, Bureaucracies and clans / Administrative Science Quarterly. – 1980. – № 25 (1). – P. 129.
5. Ferlie E. Ashber L. and atc. The New Public Management in Action. – Oxford, 1997.
6. Labour Party. Building the Future together: Labour Policy for partnership between Government and the Voluntary Sector. – L., 1997. – P. 98–99.
7. Managing in Voluntary Sector. – London, 1996. – P. 202–221.