

УДК 331.109

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ СОВМЕСТНЫХ ПРОЕКТОВ БИЗНЕСА, ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ*

Е.Б. Плотникова, И.А. Германов

Пермский государственный университет, 614990, Пермь, Букирева, 15
e-mail: soccntr@psu.ru

Рассматриваются этапы институционализации, формы и виды межсекторного взаимодействия (МСВ) в западных странах. Выделенные основные критерии (цель взаимодействия и степень гомогенности взаимодействующих субъектов) позволили авторам статьи классифицировать модели МСВ. Важным с точки зрения практики и распространения опыта МСВ стал анализ правовых норм межсекторного взаимодействия международного и национального уровней.

Ключевые слова: межсекторное взаимодействие; частная финансовая инициатива; частно-государственное партнерство; институционализация; модель партнерских отношений.

Межсекторным называется взаимодействие (далее — МСВ) между организациями из разных секторов общества, направленное на решение социально-экономических задач и проблем социальной политики. К основным направлениям межсекторного взаимодействия традиционно относят: решение вопросов экономического развития, экологии, городского хозяйства, проблем социальной сферы, в частности, оказания жилищно-коммунальных услуг, строительства учреждений здравоохранения и образования [10]. К субъектам межсекторного взаимодействия относятся властные структуры (национальный, региональный, муниципальный уровни), бизнес-структуры, общественные и некоммерческие организации.

Анализ этапов институционализации межсекторного взаимодействия

Первые попытки реализации совместных проектов между бизнесом, властью и обществом были предприняты в развитых странах в начале 1990-х гг. Толчком к их осуществлению стал рост государственных расходов, возникший в результате экономических перепадов в 1970-х и 1980-х гг. Проблему государственного снабжения в условиях растущих долгов было принято решать посредством развития партнерских отношений между государством и частным сектором. Наиболее показательным примером в данной сфере является опыт Великобритании в реализации одной из форм частно-государственного партнерства, а именно частной финансовой инициативы (Private Financial Initiative).

© Плотникова Е.Б., Германов И.А., 2010

* Публикация подготовлена в рамках аналитической ведомственной программы «Развитие научного потенциала высшей школы» (2009-2010), проект № 2.1.3/3203

На начальном этапе межсекторное взаимодействие строилось в основном в рамках частно-государственного партнерства между властью и бизнесом. Позднее к сложившемуся диалогу стали подключаться общественные организации, гарантирующие социальную направленность совместных проектов. Данный тип взаимодействия получил название «частно-государственное социальное партнерство» (Public/Social/Private Partnership).

На международном уровне впервые вопросы о межсекторном взаимодействии (партнерстве между правительственными структурами, бизнесом и некоммерческими организациями) стали обсуждаться в начале 1990-х гг. в рамках политики дерегулирования и развития практик глобального управления. Активное участие в этом процессе принимала Организация Объединенных Наций. В 1992 г. на конференции ООН в Рио-де-Жанейро были предложены стратегии партнерского взаимодействия между представителями различных секторов в сфере решения вопросов окружающей среды и развития (Rio Earth Summit, 1992). Позднее состоялся ряд межправительственных встреч в Копенгагене (1995) и Йоханнесбурге (2002), на которых обсуждались возможности межсекторного взаимодействия по более широкому кругу вопросов социальной политики и развития [6].

На современном этапе проекты межсекторного взаимодействия стали активно осуществляться в развивающихся странах. Следует также отметить, что на начальном этапе институционализации межсекторного взаимодействия в развивающихся странах важную роль играют международные организации, которые не только обеспечивают финансовую поддержку, но и являются трансляторами практик эффективного управления, а также выступают медиаторами взаимодействия и выполняют координирующие функции между секторами. В качестве примера можно привести многочисленные проекты Всемирного банка по поддержке развивающихся

регионов [11]. Активная поддержка международными организациями проектов МСВ в развивающихся странах обусловила появление самостоятельных инициатив взаимодействия между партнерами на национальном уровне [5].

Анализ практик становления межсекторного взаимодействия на региональном, национальном и международном уровнях позволяет обнаружить общую модель развития партнерских отношений, включающую следующие этапы:

- Определение контекста и условий взаимодействия партнеров.
- Согласование интересов партнеров и определение проблемы, на решение которой направлено сотрудничество.
- Разработка совместных направлений работы.
- Реализация проекта.
- Закрепление и развитие успешных практик.

На начальном этапе определения контекста и условий взаимодействия необходимо идентифицировать характер проблемы и ключевых участников взаимодействия. На этапе согласования партнерских интересов следует изучить предыдущий опыт решения выявленных проблем, акцентируя внимание на возникавших барьерах, препятствовавших успешному решению поставленных задач. Этап разработки совместных направлений работы требует интенсивного диалога между сторонами, а также планирования и прогнозирования проблем и перспектив развития партнерства. На этапе осуществления стратегий взаимодействия разрабатывается детальный план работы, распределяются сферы ответственности, оговариваются методы мониторинга выполнения работ. Наконец, на заключительном этапе проводится оценка успешности проекта, рассматриваются возможности распространения успешных практик взаимодействия. На каждом из данных этапов важным условием является своевременное определение необходимых ресурсов и видов

деятельности, требуемых для развития партнерства.

Западный опыт реализации подобных проектов позволяет говорить о том, что процесс институционализации межсекторного взаимодействия начинается с реализации пилотных проектов, которые впоследствии, в зависимости от успешности их выполнения, могут быть использованы в качестве моделей решения подобных проблем в других географических регионах, а также для решения более широкого круга вопросов.

В результате анализа межсекторного взаимодействия нами выделены следующие его разновидности. Так, практика расширения прав и возможностей по реализации социальной политики в пределах организаций в отношении их работников, а также практики ответственного бизнеса по социальному, экономическому и экологически устойчивому развитию территорий определяются как корпоративная социальная ответственность (КСО), которая соответственно классифицируется на «внутреннюю» и «внешнюю» [12].

Вторым типом МСВ можно назвать соци-

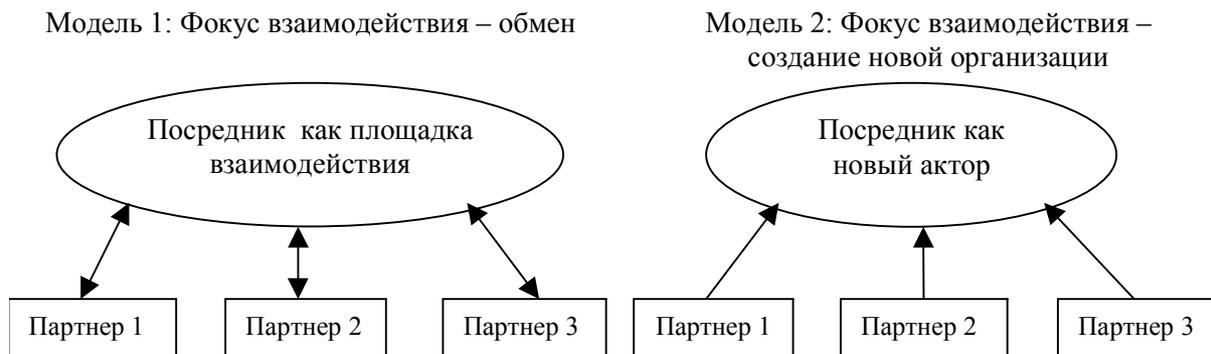


Рис 1. Модели межсекторного взаимодействия. Источник: Waddell&Brown, 1997 [10]

Фокусом первой модели взаимодействия между секторами является обмен информацией и ресурсами, с этой целью создается посредническая организация, которая выступает медиатором и «пунктом обмена» между участвующими сторонами. Цель второй модели взаимодействия — объединение ресурсов взаимодействующих сторон для организации нового вида

альное партнерство в социально-трудовой сфере, где акторами выступают работодатели (их объединения), работники (их представительные органы), административные структуры всех ветвей власти в зависимости от уровня социального партнерства (национального, регионального, муниципального).

К третьему типу МСВ можно отнести частно-государственное партнерство (ЧГП), суть которого заключается в формировании отношений органов власти и частного бизнеса в сфере осуществления совместных общественно значимых проектов по обеспечению жизнедеятельности населения территорий в разных сферах: например, услуги здравоохранения, ЖКХ, организация работы пассажирского транспорта и др.

Существует несколько критериев, позволяющих классифицировать виды межсекторного взаимодействия, среди них — цель взаимодействия субъектов. На основании этого критерия выделяют две модели (рис. 1).

деятельности (услуги), направленной на решение поставленных проблем. Вследствие этого результатом второй модели взаимодействия между партнерами является создание новой организации.

Кроме цели взаимодействия важными критериями, определяющими виды сотрудничества, являются степень гомогенности взаимодей-

ствующих субъектов и характер проблем, на решение которых направлено партнерство. Очевидно, что взаимодействие в реализации узкоспециализированных проектов требует большей координации работы участников, в то время как решение общих вопросов может быть осуществлено посредством менее формализованных схем взаимодействия. Степень гомогенности (схожести) партнеров также оказывает значительное влияние на формы взаимодействия. Уровень гомогенности партнеров опре-

деляется сходством истории развития организаций, их целей, структуры и организационной культуры. Такие формы, как социальные движения и социальные сети, позволяют объединить различных участников взаимодействия (организации с низкой степенью гомогенности). В то время как взаимодействие «схожих» партнеров по более узким вопросам может осуществляться более формализованно — в форме совместных предприятий (табл. 1).

Таблица 1. Формы межсекторного взаимодействия в зависимости от характеристик участвующих субъектов и целей партнерства

Цель взаимодействия	Высокая степень гомогенности партнеров	Низкая степень гомогенности партнеров
Решение общих вопросов	Альянсы и объединения, осуществляющие гибкую форму координации между схожими организациями	Социальные сети и социальные движения, позволяющие объединять работу широкого круга заинтересованных лиц
Решение узкоспециализированных вопросов	Совместное предприятие, выполняющее функции координации и распределения ресурсов в схожих организациях	Коалиции и объединения, координирующие работу различных субъектов

Следует отметить, что описанные выше модели партнерства отнюдь не исчерпывают всего многообразия видов межсекторного взаимодействия. Виды межсекторного взаимодействия могут быть систематизированы в зависимости от степени их формализации и реализовываться в формах «дружеских» встреч между партнерами, проведения совместных конференций и рабочих семинаров вплоть до организации совместной деятельности, регулируемой на законодательном уровне.

Многообразие форм межсекторного взаимодействия обусловлено тем, что взаимодействующие субъекты (власть, бизнес и общественные организации) выполняют различные функции. Задача властных структур состоит в поддержании общественного порядка и распределении общественных благ. Осуществление данной функции происходит посредством создания управленческого аппарата (министерств,

департаментов и т.д.). Целью бизнеса является создание прибыли через различные формы организации: различные типы частных предприятий, корпораций и компаний-франчайзи. Миссией общественных организаций является репрезентация общественных интересов, формирование системы социальных ценностей.

В результате взаимодействия организаций, преследующих различные интересы, рождаются такие гибридные формы взаимодействия, как: производственные кооперативы, кредитные союзы, бизнес-объединения, политические организации, частные высшие учебные заведения, различные формы частно-государственного партнерства. К наиболее типичным формам частно-государственного партнерства относят частную финансовую инициативу, государственные контракты, концессионные соглашения, лизинговые соглаше-

ния, арендные отношения и государственно-частные предприятия.

Преимуществом создания гибридных форм взаимодействия является исключение возможного дублирования функций различных организаций, оптимизация управленческого процесса и снижение рисков. В то же время следует учитывать, что эффективность различных форм межсекторного взаимодействия в значительной степени зависит от того, в какой степени удовлетворяются интересы каждого из участников. Для общественных организаций эффективность подобного взаимодействия в первую очередь будет определяться способностью реагировать данными формами партнерства на запросы окружающей социальной среды и общественных групп, интересы которых они призваны представлять. Для бизнеса основным индикатором успешности является экономическая прибыльность предприятия и возможность дальнейшей экспансии на рынке. Для государственных структур важным показателем успешности межсекторного взаимодействия служат улучшение схемы предоставления социальных благ, услуг и снижение государственных расходов.

На этапе становления проекты межсекторного взаимодействия заключались исключительно в индивидуальном порядке и носили несистематизированный характер. Одним из первых кейсов «формализации» подобных партнерских отношений на правительственном уровне можно считать проект частной финансовой инициативы, представленный премьер-министром Великобритании в 1992 г. Целью данного проекта стало снижение потребности государственного сектора в заемных средствах посредством привлечения частного капитала, который в обмен получает право частичной приватизации. В 1997 г. Казначейству (Мини-

стерство финансов в Великобритании) было поручено координировать работу проектов, созданных по схеме частной финансовой инициативы. В 1999 г. было разработано руководство о стандартизации проектов частной финансовой инициативы. Особое внимание было уделено необходимости усиления роли государственных управленцев, осуществляющих контроль за выполнением проектов. Функция оценки эффективности проектов была возложена на Национальную ревизионную комиссию (более подробное описание схемы осуществления проекта приведено ниже).

Кроме правовых норм, разработанных на уровне национальных правительств, значение в регулировании партнерских отношений между бизнесом, властью и обществом имеют нормы, предложенные на уровне Европейского союза [3;8]. В частности, Директива Европейской комиссии о принципах частно-государственного партнерства подчеркивает необходимость следования стандартизированным процедурам в рамках межсекторного взаимодействия для достижения высокого качества предоставляемых услуг [3]. Отдельно были рассмотрены процедуры заключения государственных контрактов в сфере снабжения, а также вопросы предоставления услуг и выполнения работ по государственным договорам. В то же время в данных документах изложены новые подходы в реализации проектов частно-государственного партнерства в условиях расширения возможностей использования современных механизмов «электронного правительства» (e-government).

К более поздним документам следует отнести предложения Европейской комиссии по частно-государственному партнерству, а именно закон Европейского экономического сообщества о государственных контрактах и концессиях [2], а также «Руководство по организации ин-

ституциональных форм частного государственного партнерства», изданное в 2008 г. [4]. В данных документах подчеркивается необходимость укрепления правовых норм и процедур выбора частных организаций, установления «прозрачных» критериев для участников государственных тендеров. Восприятие межсекторного взаимодействия как многоуровневого динамического процесса, а не статической формы, объясняет проблемы его формализации, в частности разработки законодательных норм.

Правовые нормы межсекторного взаимодействия, заложенные на международном уровне, носят более широкий характер и обуславливают общие принципы взаимодействия партнеров. Основа разработанных рекомендаций определена в рамках концепции «глобального управления», суть которой состоит в смещении акцентов в решении социально-экономических, экологических и других проблем современности с доминирующей роли государства на активное вовлечение различных общественных и бизнес — групп. Инициатором развития правовых норм межсекторного взаимодействия явились международные организации, в частности ООН. К основным принципам межсекторного взаимодействия, предложенным в качестве модели сотрудничества, поддержанной ООН, следует отнести: открытость, прозрачность, подотчетность. Стимулирующим фактором в развитии принципов межсекторного взаимодействия стали т.н. Цели развития тысячелетия (Millenium Development Goals 2015). Их основное содержание состоит в решении глобальных проблем современного общества: снижение уровня бедности, сокращение детской смертности, поддержание экологической устойчивости и др. Формирование глобального партнерства в целях решения проблем совре-

менного общества стало одним из основных компонентов данной программы [9].

Примеры межсекторного взаимодействия (Великобритания)

Выбор Великобритании в качестве иллюстрации становления межсекторных отношений не случаен. Как отмечалось выше, это одна из первых стран, представивших проекты партнерских отношений между бизнесом и властью на систематической основе.

Позднее проекты, организованные по этой модели, стали реализовываться в других странах (Австралия, Канада, США, Индия, страны Западной Европы), а также начали практиковаться такими международными организациями, как Всемирная организация здравоохранения, Всемирный банк и Международный валютный фонд. Суть схемы состоит в обеспечении финансовой поддержки проектов частного государственного партнерства посредством частных инвестиций. Основными сферами сотрудничества в Великобритании стали проекты по сооружению больниц, школ и объектов городского хозяйства. Реализация проектов происходит как на региональном, так и на федеральном уровнях. Задача властных структур в регионах состоит в выборе партнеров в частном секторе для практической реализации договора. Далее подписывается контракт между представителями властной структуры и консорциумом частных организаций, который создается специально для реализации проекта. Владельцы консорциума — представители инвестиционных компаний, как правило, строительная фирма, банк и сервисные службы (провайдеры услуг). Финансирование крупных проектов осуществляется посредством продажи корпоративных облигаций компании, осуществляющей проект. Финансирование небольших проектов осуществляется напрямую через банковскую

систему в форме предоставления «старшей» задолженности.

Отличительной чертой схемы частной финансовой инициативы является ее долгосрочный характер, в среднем контракт заключается на 30-60 лет, в течение которого консорциум ответственен за предоставление услуг, которые ранее оказывались бюджетными организациями. Обязанностью властных структур является обеспечение соответствующими инструкциями, создание эффективной системы мониторинга достигнутых результатов. Если результаты промежуточных проверок качества выполнения проекта не соответствуют поставленным целям, государство вправе прервать договор. В случае прерывания контракта государство вступает в права собственности, в то же время несет ответственность по выплате издержек, связанных с реализацией проекта. Процедура прерывания договора носит достаточно сложный характер и на практике осуществляется крайне редко.

В системе межсекторного партнерства сторона бизнеса представлена, как правило, тремя основными участниками (юридическими лицами): холдинговая компания, компания, предоставляющая оборудование, и компания, предоставляющая услуги. Основным партнером со стороны бизнеса является холдинговая компания. Через систему вторичных контрактов в партнерские отношения включаются остальные частные фирмы, которые часто могут являться держателями акций холдинговой компании. По данным на 2001 г. в Великобритании по схеме частной финансовой инициативы было реализовано 447 проектов общей стоимостью 19,705 млн. англ. фунтов. Количество проектов в сфере здравоохранения преобладает по сравнению с другими секторами, в списке лидеров по числу проектов также образование и транспортные услуги. Среди аутсайдеров выступают такие

организации, как Казначейство, Государственная служба по торговле, Таможенное и акцизное управление. С их участием было реализовано всего по одному проекту [1; 7]. На современном этапе, несмотря на имеющуюся критику предлагаемых инициатив, данные проекты по-прежнему находят широкое применение в решении социальных вопросов. Необходимость такого взаимодействия обуславливается потребностью решения стратегических задач (социально-экономических, структурных, технологических и др.), обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности, что невозможно без интеграции экономического потенциала частного предпринимательства и государства.

Изучение общего контекста становления и развития феномена МСВ позволяет оценить международный опыт с целью применения его на российском уровне.

Список литературы

1. Allen, G. The Private Finance Initiative (PFI), Research Paper 01/117, Economics Policy and Statistics Section. London: House of Commons Library, 2001.
2. Commission of the European Communities. *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*, COM (2004) 327. URL: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf (дата обращения: 11.11.2009).
3. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, 2004, L. 134. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:EN:PDF> (дата обращения: 11.11.2009).
4. European Commission, 2008. *Guidance on setting up Institutionalised Public-Private Partnerships*. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm (дата обращения: 11.11.2009).

5. Mitchell-Weaver C. & Manning B. Public-Private Partnerships in Third World Development: A Conceptual Overview // *Studies in Comparative International Development*. 1992. Vol. 26, No. 4, P. 45-67.
 6. Murphy, D.F. & Coleman, G. Thinking Partners: Business, NGOs and the Partnership Concept // J. Bendell (ed.) *Terms for Endearment: Business, NGOs and Sustainable Development*. Greenleaf, Sheffield 2000. P. 207-215.
 7. Office for Government Commerce, 2001. *Guidance for Government Departments: Refinancing of PFI projects*. URL: www.ogc.gov.uk (дата обращения: 11.11.2009).
 8. Parliament-Council conciliation committee, 2003. *Agreement on public procurement directives, C/03/352*. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/352&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (дата обращения: 11.11.2009).
 9. United Nations Development Programme, 2006. URL: <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml> (дата обращения: 11.11.2009).
 10. Waddell, S. & Brown L.D. *Fostering Intersectoral Partnering: A Guide to Promoting Cooperation Among Government, Business, and Civil Society Actors*. Boston, MA: Institute for Development Research, 1997.
 11. World Bank 2009. URL: <http://www.worldbank.org/> (дата обращения: 11.11.2009).
 12. Перегудов С.П., Семененко И.С. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии. М.: Прогресс-Традиция, 2008. С. 343-352, 352-357.
-

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF INTERSECTORAL PARTNERSHIP

E.Plotnikova, I.Germanov

Perm State University, 15, Bukirev str., Perm, 614990

This article examines stages of institutionalisation, forms and types of intersectoral collaboration in Western European countries. The purpose of collaboration and the level of partners' homogeneity were revealed as the key characteristics of intersectoral collaboration. Based on these criteria the article distinguishes between different models of intersectoral collaboration. Analysis of the legal norms and regulations at the international and national levels contributes to the dissemination practices in intersectoral collaboration.

Keywords: intersectoral partnership; private finance initiatives; public-private partnership; institutionalization; model of partnership.