

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН: ПЕРСПЕКТИВЫ АДАПТАЦИИ УСПЕШНЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ ПРАКТИК К РОССИЙСКИМ РЕАЛИЯМ

Н.В. Шуленина, Д.А. Ваяс

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Государственно-частное партнерство получило активное развитие в современной России. Так как данная технология взаимодействия власти и бизнеса пришла из-за рубежа, необходимо детальное рассмотрение успешного опыта и текущих практик в современном мире. Особенно важно выявление зависимостей между формой государственного правления и механизмом принятия как политических, так и экономических решений, т.к. в большинстве случаев именно данные факторы оказывают наиболее сильное влияние на становление государственно-частного партнерства как института современного политического процесса в России.

Ключевые слова: частная инициатива, государственно-частное партнерство, риски, власть, политика, собственность, государство, экономика, бизнес.

Современная актуализация идеи партнерства государства и бизнеса произошла в результате политики приватизации, проводимой в США и Великобритании в 1980-е гг. Государство, стремившееся выйти из сферы производства общественных благ, увидело в таком партнерстве возможность повышения качества общественных благ одновременно со снижением стоимости их производства для общества.

Зарубежный опыт политики по выстраиванию государственно-частного партнерских раскрывает исследование А. Ренда и Л. Шрефлер (См.: [17]), которые предлагают выделять четыре группы стран: 1) «продвинутые» — мировые лидеры в этой области — западноевропейские государства Великобритания, Франция, Германия, Ирландия, Италия и неевропейские — США, Канада, Япония, Сингапур; 2) «промежуточные», — это государства Европейского Союза, а также Израиль, Австралия, Южная Корея; 3) «опоздавшие», — это такие государства, как Норвегия, Швеция, Люксембург; 4) особая группа, в которую входят «догоняющие» государства Центральной и Восточной Европы, а также Россия.

Страны мира находятся на различных стадиях понимания и уровне компетенции при выборе собственного пути развития и применения инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства [15. Р. 3]. Это обусловлено многочисленными факторами: географические условия, политическая ситуация, насыщенность рынка капиталом.

Изучение постранового внедрения государственно-частного партнерства показывает зависимость отраслевого распределения проектов от уровня политического и социально-экономического развития страны.

В развитых странах мира, то есть в странах «большой семерки» (США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония) первые позиции в рейтинге отраслевой приоритетности проектов государственно-частного партнерства занимают: 1) здравоохранение; 2) образование; 3) автодороги.

В других странах (Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур) на первом месте находится автодорожная отрасль, на последующих — здравоохранение, образование и средства размещения.

В развивающихся странах и странах с переходной экономикой (по классификации ООН к ним относятся ряд стран Центральной и Восточной Европы, страны Балтии и СНГ) невысокий уровень экономического развития определяет востребованность привлечения инвестиций с помощью государственно-частного партнерства в транспортную инфраструктуру, а именно строительство и реконструкцию автодорог, мостов, тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов, портов, железных дорог и др. (См.: [7]).

Она присуща и другой группе развивающихся стран (Индия, Бразилия, Чили, Гонконг, Мексика, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты). В них на первом месте по приоритетности находятся автодороги, на втором месте — аэропорты, тюрьмы и водоочистные сооружения.

Эти примеры указывают на прямую зависимость этапов институционального развития государственно-частного партнерства от уровня политического и экономического развития страны.

Общественность развитых стран в целом позитивно воспринимает государственно-частное партнерство по инфраструктурным проектам. Однако анализ социального настроения граждан государств Европейского Союза указывает на снижение в 2011 г. общего индекса доверия до 43%. Вывод, сделанный Edelman Trust Barometer, указывает, что граждане перестали верить как власти, так и бизнесу, а они — друг другу, но при этом люди бизнесу доверяют больше, нежели власти (См.: [8]).

Эта пессимистичность социально-политической атмосферы наблюдалась на начало 2012 г. при условии, что в странах Европейского Союза уже традиционным является выстраивание взаимодействия власти и бизнеса на трех принципах: 1) равного обращения участников; 2) прозрачности взаимоотношений и доступности прав; 3) соотносимости, уместности и необходимости выбираемых мер при целедостижении.

Государственно-частное партнерство является инструментом государственной экономической политики развитых стран мира. Оно стало результатом длительной эволюции отношений государства, гражданского общества и отдельных корпораций. В них удалось установить паритетные отношения между властью и бизнесом, законодательно их регламентировать и институализировать в виде социальных и политических норм взаимодействия.

В целом отношения государства и бизнеса определяются: во-первых, типом национальной экономики, а именно: либеральной рыночной экономикой — где государство не играет активной роли (США, Великобритания, Ирландия); координируемой — где государство играет активную, но преимущественно косвенную роль (Германия, Швейцария, Нидерланды, Бельгия, Швеция, Норвегия, Финляндия, Австрия); находящейся под влиянием государства — где оно играет активную и непосредственную роль в координации экономики (Франция, Италия, Испания, Португалия, Греция, а также некоторые страны Восточной Азии: Япония, Южная Корея и Тайвань); во-вторых, конституционной структурой государства, то есть особенностями его конституционного строя и конфигурации центров принятия ключевых политических решений, определяющих фрагментацию государства (разделение властей, федерализм и коалиционные правительства) либо его политическую централизацию. Если фрагментация власти содействует повышенной фрагментации интересов бизнеса, то централизация власти при ограничении доступа к формированию правительственной политики побуждает группы интересов бизнеса к консолидации; в-третьих, демократическим или авторитарным типом режима, характеризующим особенности институциональной среды, определяющие условия доступа, формы участия групп интересов в политическом процессе (См.: [3]).

Так, модель взаимоотношений государства и бизнеса как в развитых странах, так и странах с трансформационной экономикой детерминирована: а) государственной экономической политикой; б) расстановкой политических сил в стране; в) степенью влияния отдельных бизнес-групп на правительственные решения; г) сложившейся доверительной бизнес-культурой.

На практике конфигурация данных факторов представлена моделями: либерально-протекционистской (США); патерналистской (Япония); дирижистской (Франция); социального партнерства (Германия); модернизированной (Индия); партийно-бюрократической (Китай) (См.: [12]).

Успехи внедрения и развития механизмов государственно-частного партнерства как формы взаимодействия государства и бизнеса в Великобритании и США явились результатом политической воли их правительств, связанной с государственной экономической политикой тэтчеризма в Великобритании и рейганомики в США. Однако современная американская внутренняя экономическая политика по финансовой и институциональной поддержке проектов государственно-частного партнерства основана на совершенно противоположных рейганомике постулатах: усиление роли государства в экономике, повышение социальной поддержки, повышение налогов и увеличение расходов на госаппарат.

Если опыт государственно-частного партнерства в США и Великобритании имеет сходство, связанное с демократическим типом политического режима и либеральной рыночной экономикой, то опыт партнерства в Китае принципиально отличается, так как обусловлен авторитарным типом режима при доминирующей роли государства над гражданским обществом и партийно-бюрократической моделью взаимоотношений власти и бизнеса.

Государственно-частное партнерство в Китае в основном представлено схемой ВОТ-проекта (строительство-эксплуатация-передача). Первый Китайский ВОТ-бум наблюдался в области строительства электростанций и водоканалов. Он привлек иностранные инвестиции, развил инфраструктуру в стране и облегчил финансовую нагрузку на госбюджет.

Опыт мировой практики свидетельствует, что: а) доля проектов, проходящих процедуру изменения в процессе их выполнения, превышает в общем числе проектов 50%; б) более 50% таких проектов удается скорректировать; в) прекращенные проекты составляют по каждой отрасли 10—15% (См.: [6]).

Прекращение проектов партнерства в развитых странах может иметь достаточно серьезные социальные последствия, связанные с формированием отрицательного отношения общества к государственно-частному партнерству, поскольку уровень оказания инфраструктурных услуг и степень развитости гражданского общества, как правило, в развитых странах выше, чем в развивающихся. Большой общественный резонанс имели финансовые сложности и неоднократная реструктуризация проекта Евротуннеля под Ла-Маншем, прекращение концессии водоснабжения в г. Атланта (США).

В сущности, основными причинами прекращения проектов государственно-частного партнерства являются: а) внешние причины: финансовые кризисы; политические кризисы; экологические проблемы, сопровождающие реализацию проектов; б) внутренние причины: ошибки в проектном финансировании и управлении; трудности в обеспечении прибыли; снижение качества работы или обслуживания; неготовность частных инвесторов и органов власти разделять ответственность и риски; коррупция; ошибки прогнозирования интенсивности транспортных потоков, недостатки и просчеты в концепции и управлении проектов, слабая конкуренция (См.: [2]).

Опыт выстраивания партнерских взаимодействий власти и бизнеса в США и Великобритании, а также в Китае свидетельствует о реальной возможности построения государственно-частного партнерства как механизма политического процесса в диаметрально противоположных политических режимах: либеральном и авторитарном. Эффективность функционирования механизма данного партнерства зависит от развития его институциональной среды.

Конституирующим признаком государственно-частного партнерства как политического явления является взаимодействие на основе органичного сочетания интересов общества и бизнеса. Он обуславливает: направленность взаимодействия на осуществление целей, имеющих общественно значимый характер; устойчивый характер отношений; институциональное оформление отношений между властными и бизнес-структурами.

Субъекты государственных и предпринимательских структур выстраивают свои взаимоотношения в соответствии с политическими, социальными и юридическими правилами, образующими базис для производства, обмена и распределения благ. Совокупность правил, определяющих ограничения для субъектов, формирующихся в границах той или иной системы координации хозяйственной деятельности, образует собственно институциональную среду.

В развитых зарубежных государствах сформирована институциональная среда, которая относительно близка к идеальной. Для нее характерны: 1) нацеленность на достижение результатов в соответствии с общественной идеологией (неформальными ценностными институтами); 2) плотность, обеспечивающая регуляцию экономических отношений; 3) информационная доступность для участников партнерства; 4) простота, определяющая однозначность понимания правил и норм; 5) адаптивность среды к изменениям среды более высокого уровня.

Это состояние позволяет правительствам США, Великобритании, Франции, Германии, Японии грамотно выработать стратегию развития государственно-частного партнерства с учетом факторов его восприятия [9. С. 23]: потребности в финансировании развития инфраструктуры; осознания государственными и общественно-политическими лидерами необходимости поиска, апробации и утверждения эффективных социально ориентированных механизмов государственно-частного инвестирования производства общественных благ; благоприятности политического климата на протяжении всего срока реализации проекта партнерства.

Институциональная «определенность» является наиболее значимым фактором успеха, так как частные инвесторы стремятся избегать проектов, при реализации которых могут возникнуть непредусмотренные риски. Исходя из этого Европейская экономическая комиссия ООН одновременно обращает внимание на функционирование в стране двух типов институтов:

первый — «формальные институты»: общее законодательство, регулирующее нормы и правила, политические решения, а также организационные структуры, где граждане могут выразить свои взгляды, и органы управления развитием государственно-частного партнерства;

второй — «неформальные институты»: например, форумы и конференции, где государственный и частный секторы могут совместно обсудить и ликвидировать недопонимание, а также устранить спорные моменты, возникающие при обсуждении конкретных проектов.

В развитых странах мира задачей государственно-частного партнерства как механизма современного политического процесса является одновременное и параллельное их формирование и развитие. Эта задача ими определяется как укрепление управленческого потенциала, улучшение национальной системы управления государственно-частным партнерством. Она включает не только формирование новых институтов, но и развитие технологий и процедур принятия решений по административным проектам.

Зарубежный опыт реализации проектов и навыков партнерства показал, что для успешной реализации проектов партнерства требуется сильный государственный сектор, который способен адаптироваться к новой роли, осваивать новые ком-

петенции (См.: [5]). Он подчеркивает важность институтов и центров аккумуляции знаний в сфере государственно-частного партнерства, деятельность которых направлена на его комплексное развитие.

Анализ практики формирования и функционирования Центров развития государственно-частного партнерства в ведущих странах мира подтвердил, что их учреждение является одним из ключевых решений, которое позволяет максимально сбалансировать действия государства и частного сектора, так как целями подобных Центров развития являются: а) решение проблем эффективности управления развитием партнерства, как на уровне государства, так и на уровне регионов и муниципалитетов; б) ликвидация существующих недостатков и институциональных провалов в сфере партнерства, характерных в конкретном государстве.

Как в западноевропейских, так и странах американского континента исходным пунктом в формировании и функциональном построении Центров развития государственно-частного партнерства явилось устранение недостатков и барьеров в развитии партнерства на государственном уровне [10. С. 7]: 1) неясность стимулов для госорганизаций на участие в партнерстве; 2) нарушение координации между госструктурами; 3) проблема недостаточной квалификации госслужащих; 4) высокий уровень транзакционных издержек для заинтересованных сторон; 5) недостаток объективной информации о возможностях и рисках участия в проектах.

Опыт в Великобритании по созданию Partnerships UK (PUK) показал, что такой национальный Центр вполне может быть отправной точкой развития партнерства, так как обеспечивает выгодное сотрудничество государства с частным сектором при реализации принципа «цена—качество».

Ведущим фактором успеха PUK является стремление всех заинтересованных сторон соблюдать интересы государства. PUK является образцовым примером государственно-частной компании, так как 51% акций принадлежит частным компаниям, а 49% государственному сектору, из которых: 44,6% — Казначейству Великобритании и 4,4% — шотландскому правительству [10. С. 9].

В подлинном смысле PUK не является консультирующим центром британского правительства, так как этот вид деятельности является функцией внешних консультантов. Центр помогает: а) государственному сектору отобрать, осуществить процесс закупок и управлять проектом посредством найма внешних консультантов (сотрудники PUK становятся членами совета директоров проекта государственно-частного партнерства); б) госорганизациям-заказчикам, располагающимся на разных уровнях власти, вести проект.

В других развитых странах мира наблюдаются аналогичные британским тенденциям институционализации форм партнерства государства и частного сектора, но с наличием некоторых национальных особенностей. Это связано с международным аспектом деятельности Partnerships UK как первого в мире Центра развития государственно-частного партнерства, который взял на себя важнейшую миссию: содействие распространению практики государственно-частного партнерства по всему миру. Она включает: во-первых, консультационную помощь более чем 14 государствам в обеспечении стратегической и практической поддержки, в раз-

работке программ государственно-частного партнерства: поддержка Мексики и Индии в разработке стратегии развития государственно-частного партнерства, поддержка Австралии с обеспечением повышения качества проектов государственно-частного партнерства; во-вторых, организационную помощь другим странам в учреждении собственных Центров развития государственно-частного партнерства: ряд стран ЕС, Бразилия, ЮАР, провинция Британская Колумбия в Канаде.

Максимально расширенный спектр функций Partnerships UK делает его мировым лидером, так как функциональность Центров развития государственно-частного партнерства в каждой стране различна. Зарубежный исследовательский опыт анализа их функций свидетельствует о наличии трех типов организаций [16. Р. 27]: 1) «малофункциональные» центры, которые отвечают за оценку бизнес-планов и написание рекомендаций для органов, принимающих решения (MAPPP, PSA, NTPPPU S. A, Parpublica, PIMAC); 2) «многофункциональные» центры, которые помимо полномочий «малофункциональных» центров занимаются консультационной поддержкой государственных организаций, активно развивают рынок проектов ГЧП и предлагают дополнительные услуги (PUK, Infrastructure Ontario, PBC); 3) центры «компетенций», которые не занимаются как регулярной оценкой бизнес-планов, так и консультационной поддержкой государственных организаций, а задачами, которые связаны исключительно с распространением лучших практик. Они существуют на этапе перед становлением «малофункционального» или «многофункционального» Центра развития государственно-частного партнерства.

Общим для всех Центров является отсутствие формального права утверждения проектов партнерства. Полномочия по утверждению ложатся на государственные органы (казначейства, министерства, правительства) (См.: [4]).

Общим для большинства центров — то, что они отвечают: а) за оценку технико-экономического обоснования и бизнес-планов, после которой представляют рекомендации государственным органам. Большинство рекомендаций служат основой для государственных органов, принимающих решения, то есть косвенно центры обладают большими возможностями влияния на конечное утверждение проекта; б) за анализ проектов, так как эта их основная функция; делегирована им государством; в) за решение задач, которые варьируются в зависимости от сложности проекта и опыта сотрудников государственных организаций-заказчиков.

За последние двадцать лет государственно-частного партнерства власти и бизнеса в зарубежных странах институционально сформировалось несколько видов организационных структур. Они отражают особенности государственной политики в отношении формирования и развития партнерства, истоки которого образуют политические позиции правительства относительно осуществляемых реформ федерализма и местного самоуправления.

В Германии в контексте реформы публичной власти посредством государственно-частного партнерства решаются три уровня проблем: 1) достижение соответствия организационных форм общин выполняемым ими задачам; 2) достижение соразмерного распределения между Федерацией, федеральными землями и общинами публичных задач; 3) обеспечение необходимыми финансовыми средствами в соответствии с распределенными задачами [11. С. 85—105].

Сформированные при федеральных министерствах экономики и труда, транспорта, строительства и жилищного хозяйства, финансов, внутренних дел и обороны уполномоченные государством правительственные Центры параллельно осуществляют как отраслевые, производственные, целевые, так и федеральные, региональные и муниципальные проекты партнерства.

Государственно-частное партнерство, имеющее институциональную политическую и экономическую поддержку на федеральном, региональном и муниципальном уровне, более функционально, результативно по своим последствиям. Этому свидетельствует отраслевая дифференциация среди стран: а) в ведущих странах мира (США, Англия, Германия, Франция, Япония, Италия, Испания) и других экономически развитых государствах государственно-частное партнерство более развито в здравоохранении и образовании; б) в странах с переходной экономикой и развивающихся странах основной сферой применения государственно-частного партнерства является транспортная и коммунальная инфраструктура [14. С. 34—35].

Принципы формирования институциональной инфраструктуры, успешно апробированные в Великобритании, реализованы во многих странах ЕС. Так, к примеру, в Венгрии государственно-частное партнерство регулируется исполнительным госорганом — межведомственной комиссией, в которую входят представители министерства финансов, министерства юстиции и министерства экономики и транспорта. Оперативное управление делегировано компании «PPP Centrum» как самостоятельному юридическому лицу.

Идентичная институциональная инфраструктура функционирует в Австралии, с некоторыми особенностями в ряде стран юго-восточной Азии.

Сравнительный анализ зарубежного опыта позволил выявить зависимость: высокий уровень развития институциональной среды государственно-частного партнерства обусловлен формированием специальных полномочных организационных структур в форме Центров развития партнерства власти и бизнеса. Их образование в составе и под эгидой профильных министерств представляет собой либо государственный орган, либо консультационную компанию, как с участием государства, так и без него (См.: [1]).

По необходимости федеральная структура государственно-частного партнерства национальных Центров, как например, в США, усиливается идентичными структурами регионального уровня. Возможно даже смещение центра тяжести компетенций и полномочий с федерального на региональный уровень. Такая модель конфигурации в Германии.

Функциями данного рода институциональных структур являются: 1) политическая поддержка государственно-частного партнерства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти; 2) разработка и реализация государственной, в том числе региональной, стратегии институционального развития партнерства власти и бизнеса; 3) обобщение опыта реализации партнерства и разработка предложений по его внедрению; 4) методическое сопровождение проектов государственно-частного партнерства в отраслевом и региональном сегментах; 5) раз-

работка технологий госзакупок работ (услуг) и организации контроля их, а также проекта партнерства в целом; 6) организация госфинансирования проектов партнерства и осуществление их финансового аудита; 7) организация консультирования участников партнерства (См.: [13]).

Таким образом, сложность и нарастающее количество проектов государственно-частного государства побуждает власть создавать специальные центры или структурные подразделения по их разработке, реализации и мониторингу. Однако такие внутригосударственные барьеры, как отсутствие политической воли, коррупция и непрозрачность конкурсных отборов проектов, а также отсутствие координации внутри государственного сектора может сводить результативность деятельности таких центров практически к нулю. Участие частных инвесторов, повышению конкуренции проектов и эффективному решению общественно значимых задач посредством государственно-частного партнерства способствует стабильная политическая ситуация в стране и слабое влияние или отсутствие различного рода рисков.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Валиева А.Р.* Власть, бизнес и общество: развитие взаимоотношений. — Уфа: Р.Б. Шмаков, 2010.
- [2] *Евстафьев Э.Н.* Частно-государственное партнерство в инновационном развитии экономики. — Казань: Казанский гос. ун-т, 2010.
- [3] *Зудин А.Ю.* Ассоциации — бизнес — государство. «Классические» и современные формы отношений в странах Зарада. — М.: ГУ ВШЭ, 2009.
- [4] *Кабашкин В.А.* Роль финансовых институтов развития в формировании государственно-частного партнерства. — М.: ООО «Международный Инновационный Центр», 2010.
- [5] *Королев Е.А.* Взаимодействие бизнеса и власти на примере политических институтов Европейского Союза: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. — М.: Гос. ун-т — Высшая школа экономики, 2008.
- [6] *Кубарев Е.Н.* Методологические основы государственно-частного партнерства в инвестиционных процессах: Монография. — Томск: Дельтаплан, 2007.
- [7] *Михеев О.Л.* Частно-государственное партнерство в условиях смешанной экономики: теория и практика становления и функционирования. — М.: Анкил, 2011.
- [8] Официальный сайт Edelman Trust Barometer. URL: <http://www.trust.edelman.com>
- [9] *Панкратов А.А.* Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы: Монография. — М.: Анкил, 2010.
- [10] *Семенов А.А.* Центры развития государственно-частного партнерства: сравнительный анализ. — М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2010.
- [11] Управление развитием региона и города: теория и практика / Под ред. Г.А. Сульдиной, Р.М. Нуртдинова. — Казань: КГУ, 2009.
- [12] *Шекова Е.* Модели взаимоотношений бизнеса и государства в развитых странах // Общество и экономика. — 2001. — № 10.
- [13] *Ястребов О.А.* Инвестиционно-строительные проекты на основе государственно-частного партнерства: Монография. — СПб: Изд-во Политехнического ун-та, 2010.
- [14] *Ястребов О.А.* Механизм государственно-частного партнерства при реализации инвестиционно-строительных проектов в форме концессии. — М.: Наука, 2010.
- [15] Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships / A Deloitte Research Study. — Deloitte Research: 2006.

- [16] *Christin F., Reynolds T., Orr R.* Public-private Partnership Agencies: a Global Perspective. — CRGP Working paper. — № 39. — August 2008.
- [17] *Renda A., Schrefler L.* Public Private Partnerships: National Experiences in the European Union. Briefing note № IP/A/IMCO/SO/2005-160 governed by the provisions of Framework Service Contract IP/IMCO/FWC/2005-33.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS POLITICAL PHENOMENON: PERSPECTIVES OF ADAPTATION OF SUCCESSFUL FOREIGN PRACTICES TO THE RUSSIAN REALITY

N.V. Shulenina, D.A. Vayas

The Department of Political Science
Peoples Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

Public-private partnership show great development in modern Russia. Since the technology of interaction between business and government came from abroad it requires detailed consideration of the successes and current practices in the modern world. It is particularly important to identify relationships between form of government and decision making, both for political and economic decisions, as in most cases, these factors have the strongest influence on the formation of public-private partnership as an institution of the modern political process in Russia.

Key words: private initiative, public-private partnership, risk, power, politics, privacy, state, economy, business.