
ИСТОРИЯ, ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАМКАХ ОСНОВНЫХ МОДЕЛЕЙ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА

Н.В. Шуленина, Д.А. Ваяс

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

Государственно-частное партнерство (ГЧП) — новый для России институт взаимодействия власти и бизнеса. Сформулированная в 2004 г. позиция первых лиц государства по этому вопросу дала существенное ускорение процессу запуска проектов с использованием ГЧП. Но в связи с отсутствием опыта и необходимых знаний часто происходит подмена понятий и самой сути механизма ГЧП субъектами процесса, что влечет за собой срыв важных для экономики страны проектов.

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

Реализация положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. актуализировала перед органами федеральной и региональной государственной, а также муниципальной власти решение управленческой проблемы, связанной с развитием взаимодействия власти и бизнеса, государственных структур и структур гражданского общества на основе институтов и механизмов ГЧП. Эта же Концепция актуализировала перед научным сообществом необходимость решения теоретико-методологической и методической задачи по разработке процедуры институционализации взаимовыгодного, консенсусного взаимодействия власти и бизнеса, ориентированного на сбалансированное инновационное развитие государственного и частного сектора российской экономики.

Практические и теоретические вопросы об оптимальном взаимодействии политики и экономики являются ключевыми в современных демократических государствах.

Это обусловлено, с одной стороны, тенденцией усиления сотрудничества власти и бизнеса в различных сферах, отраслях и секторах экономики конкретного общества, а с другой стороны, — мировым финансовым кризисом и его последствиями.

Кризис показал, что многие социальные программы, ориентированные на повышение благосостояния граждан, и инвестиционные проекты, связанные с модернизационным развитием электроэнергетики, железнодорожного транспорта, автодорожной и аэропортной инфраструктуры, связи и телекоммуникационных систем, жилищно-коммунального комплекса, технологии обращения с отходами производства и потребления, здравоохранения, спорта, культуры, образования, науки и другие, в стране могут быть реализованы путем ГЧП.

Результативный опыт политики по выстраиванию равноправных партнерских взаимоотношений между заинтересованными хозяйствующими субъектами госу-

дарственного и частного капитала показывают США, Великобритания, Франция и Германия.

Успешен опыт Канады, Австрии, Бельгии, Дании, Австралии, Израиля, Ирландии, Финляндии, Испании, Португалии, Греции, Южной Кореи, Сингапура, Чехии.

Однако в сущности ГЧП некорректно считать экономическим механизмом современности. Пробразы первых концессионных схем были использованы в Древней Греции и Риме. Они получили некоторое распространение в средневековую эпоху.

Общепризнанным родоначальником таких отношений является Франция, так как в 1552 г. впервые был официально зафиксирован и реализован совместный проект сотрудничества власти и бизнеса при постройке канала по концессионному принципу [10. С. 88].

На рубеже XIX—XX вв. в концессионной форме ГЧП активно использовалось многими странами, в том числе и Россией, в частности при строительстве железных дорог.

В 1984 г. правительство Великобритании и Франции пришли к выводу, что без дополнительного привлечения частных средств по концессионной схеме невозможно реализовать транспортно-инфраструктурный проект — строительство и эксплуатацию тоннеля через пролив Ла-Манш, потребовавшего 15 млрд долл. инвестиций, семь лет, трудовой ресурс 13 тысяч рабочих и инженеров, — самый крупный в мире проект, основанный на принципах международного ГЧП [4. С. 100].

Новый виток в развитии взаимодействия власти и бизнеса начался в Великобритании в 90-е гг. XX в. Он связан с принятием специального закона, который позволял частным инвесторам строить на паях с государством инфраструктурные объекты. В рамках его реализации была образована в 1992 г. «Частная финансовая инициатива» (*private financing initiative, PFI*) с целью привлечения инвестиций от частного капитала на строительство государственных объектов. За прошедшие 20 лет идентичные законы были приняты и начали действовать более чем в 40 странах мира [12. С. 177].

В отличие от государств, в которых институализированы различные формы партнерства, в экономике современной России они находятся на стадии становления и развития, также как научная интерпретация и организация политики взаимодействия государственного и частного сектора экономики посредством механизма как государственно-частного партнерства (ГЧП), так и частно-государственного партнерства (ЧГП).

На политико-правовом уровне идея о необходимости институционального, то есть узаконенного эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений приобрела юридическую основу в 1995 г., когда в Госдуме РФ началось обсуждение законопроекта о концессиях.

В апреле 2004 г. премьер-министр РФ Михаил Фрадков на встрече с представителями делового сообщества актуализировал идею о ГЧП, результатом реализа-

ции которой станет вытеснение из забюрократической и неэффективной сферы рыночных элементов.

На XIV съезде Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей), проходившем в ноябре 2004 г.

Президент РФ В.В. Путин обозначил, что продуктивным способно стать заинтересованное участие частного капитала в решении приоритетных общегосударственных задач и крупных национальных проектах. Придав идеи публичный характер, она стала актуальной не только для СМИ, но и для чиновников всех рангов [7. С. 23].

Первое юридическое закрепление эта инициатива получила после принятия в июле 2005 г. Федерального закона № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Впоследствии нормативное правовое регулирование начало включать в себя нормативно-правовые акты о правовом статусе публичных субъектов как участников ГЧП, о контрактных типах (формах) ГЧП, о тендерных процедурах в ГЧП, о бюджетной поддержке ГЧП, об отраслевом законодательстве о ГЧП, о государственных институтах развития, осуществляющих поддержку проектов ГЧП, а также Законы субъектов РФ об участии в ГЧП и правовые акты муниципальных образований об участии в ГЧП.

Тем не менее, в России общепринятого определения как понятия «государственно-частное партнерство», так и понятия «частно-государственное партнерство» и, тем более, понятия «политика в области ГЧП и ЧПП», нет. Нет и федерального закона о ГЧП и ЧПП.

В отечественной правовой базе имеется законодательное определение только понятия «государственно-частное партнерство», которое присутствует в законах о ГЧП, принятых в 59 из 83 субъектов РФ [6. С. 147].

На федеральном уровне в реализуемом Распоряжении Правительства РФ (от 17 ноября 2008 г. № 1662-р в ред. от 08.08.2009 № 1121-р), а именно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., зафиксированы ориентиры развития механизмов не ГЧП, а ЧПП. Более того, в структуре Министерства экономического развития РФ создан и функционирует Департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства. Его функциями является обеспечение выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования:

- во-первых, в сфере инвестиционной деятельности, в том числе размещения российского капитала за рубежом;
- во-вторых, в области государственно-частного партнерства;
- в-третьих, в пределах полномочий Министерства в сфере амортизационной политики.

Как на федеральном, так и на региональном уровнях наблюдается отождествление двух разных понятий и использование их как синонимов, что в научном контексте с теоретико-методологических позиций не является корректным.

Среди отечественных ученых нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса необходимо относить к ГЧП, а какие к ЧПП. В российской практике и науке получил широкое распространение свободный перевод применяемого во многих зарубежных странах английского термина «*public-private*

partnership) (PPP). Дословно он переводится как «публично-частное партнерство», но отечественные политологи и экономисты интерпретируют его либо как частно-государственное, либо как государственно-частное партнерство. Следствием этого является отсутствие однозначного понимания данных терминов.

В рамках уточнения сущностного содержания понятий принципиально важным является строгая фиксация статуса хозяйствующего субъекта, от которого исходит инициатива. Общепринятым является, что первой указывается та сторона, от которой исходит предложение в создании конкретного проекта.

Государственно-частное партнерство — это инициируемое государством конструктивное взаимодействие с частным сектором в отношении объектов государственной собственности с целью экономически более эффективного выполнения общественно значимых задач на федеральном, региональном и муниципальном уровнях [3. С. 68].

Оно может реализоваться в различных формах, обеспечивающих конкурентоспособность и соблюдение взаимных интересов.

Являясь партнером, государство предлагает частному капиталу новые рынки и конкретные выгоды, но при этом указывает на необходимость взять на себя часть рисков и обязательств перед обществом.

Государство приглашает к участию в реализации проектов предпринимателей, которые помимо финансовых ресурсов могут вложить свои управленческие и профессиональные навыки, опыт.

Частный сектор, усиливая свои позиции, имеет технологические и другие возможности, а также достаточный объем финансовых ресурсов. Бизнес стремится к расширению сфер своей предпринимательской деятельности и в этом случае выступает субъектом, предлагающим государству подключиться к реализации инновационных проектов.

В этом случае речь идет о частно-государственном партнерстве, в основе которого лежит не государственная, а частная собственность.

При этом государственную поддержку предпринимателей как частных лиц, предпринимательства как частного сектора экономики не следует рассматривать в качестве ЧПП, так как это совершенно другое направление государственной политики [2. С. 48].

Если источником ГЧП является недостаток средств государственного (муниципального) бюджета для реализации социально значимых проектов или содержания объектов, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, то источником ЧПП будет государство, удовлетворяющее стремление частного сектора получить экономическую выгоду (прибыль, доход) при взаимодействии с государственным сектором за счет реализации конкретного проекта.

Специалисты Центра развития государственно-частного партнерства, анализируя взаимоотношения российской власти и бизнеса, указывают на неоправдавшиеся надежды, связанные с внедрением в российскую экономику механизма «public-private partnership», который оказался не совсем работоспособным.

Если для бизнеса преимущественно безразлично, как интерпретировать его взаимодействие с властью, лишь бы оно приносило доход, то для власти, недооценившей изначально принципиальность различия сущности механизма ГЧП и меха-

низма ЧГП, это сегодня является одной из проблем государственного управления. Она проявляется в отсутствии:

а) однозначно понимаемой законодательной основы экономического, политического и социального взаимодействия власти и бизнеса, государственного и частного секторов экономики;

б) широкого спектра возможностей партнерства власти с бизнесом по реализации различного рода инвестиционных и инновационных проектов.

Так, практика актуализировала перед наукой необходимость корректной теоретической интерпретации данного феномена.

На основании теоретико-методологического аппарата в рамках политологического анализа нам предоставляется возможность посредством структурно-функционального метода уточнить сущностные основы механизма исследуемого взаимодействия.

Первичным в нем являются базисные принципы получения различного рода выгоды хозяйствующих субъектов от совместного участия.

Главные факторы производства — труд, капитал и природные ресурсы — определяют внутреннюю среду экономической деятельности и собственно экономику общества. Состояние производительных сил, обмена и потребления определяют экономическое развитие страны, которое при анализе валового дохода на душу населения и распределения доходов между различными группами населения фиксирует уровень политической зрелости общества. Это позволяет признать, что политика как концентрированное выражение экономики является надстройкой, образуя внешнюю среду общественной жизнедеятельности. Так как политические интересы членов общества детерминированы их экономическими интересами, то экономическое объяснение политики предполагает общепризнанное обоснование отношений собственности и распределения [11. С. 9].

Политика влияет на экономику общества. Это подтверждают ряд фактов: политическая стабильность является гарантом стабильности экономической жизни (страна становится привлекательной для инвестиций, не происходит оттока капитала за рубеж, «утечки мозгов»), государственная научно-техническая политика развивает производительность труда, улучшает его условия. Государство, разрабатывая концепции экономического развития, реализует их в реформах, изменяя экономическую среду общества.

Напомним, что взаимодействие политики и экономики может быть как позитивным, так и негативным. Изначальный конфликт экономических и политических интересов является средством достижения цели — консенсуса субъектов базового и надстроечного процессов.

Если ось ориентации «средство — цель» в экономике позволяет выделить личный (частный), групповой (корпоративный) и общественный аспект, то в политике — внеинституциональный и институциональный, то есть узаконенный аспект. Все они взаимосвязаны между собой, и каждый из них выполняет свою функциональную задачу: сохранение и поддержание ценностного образца, интеграции, адаптации и целенаправленности при свободной реализации рационального выбора взаимодействия субъектов.

Идентичные задачи выполняются в рамках базового института общества — экономики, которая включает в себя бизнес, гражданское общество, частный сектор, а также — политики, в составе которой выделяются власть, государство и собственно государственный сектор экономики общества.

Последовательное изучение взаимодействия политики и экономики, власти и бизнеса, государства и гражданского общества, государственного сектора и частного сектора позволяет определить модели ориентиров и приоритетов в механизме их партнерства.

В качестве показателей исследования взаимодействий субъектов выделенных областей необходимо рассматривать два: первый — влияние, второй — доверие (рис. 1 и 2), которые не всегда могут быть равными по своему значению.

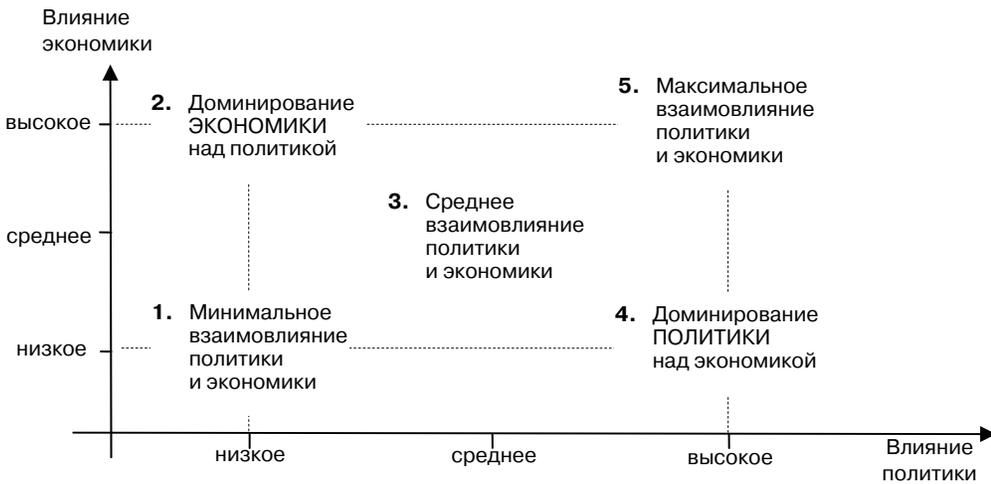


Рис. 1. Модели влияния

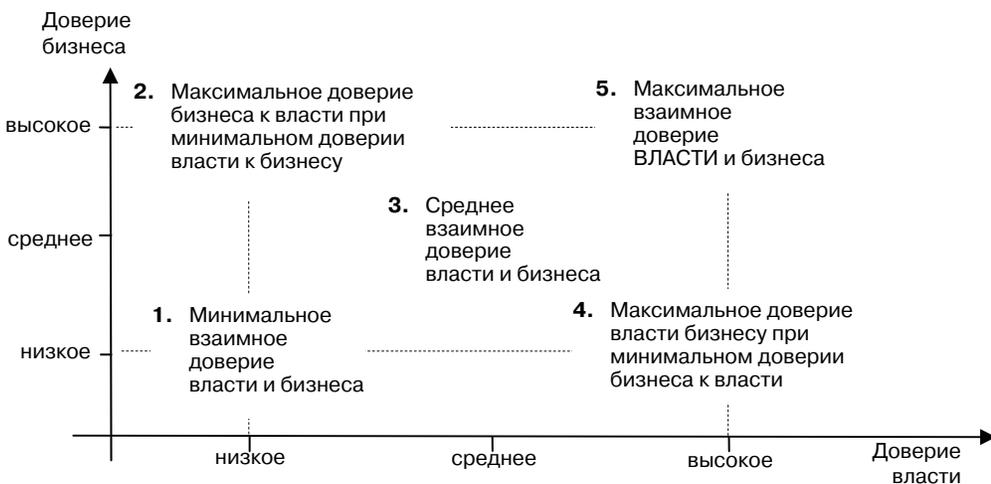


Рис. 2. Модели доверия

Так, при теоретическом анализе их влияния, которое может быть низким, средним и высоким, на практике проявляется в одной из пяти моделей взаимовлияния. Данная методика анализа представлена на примере взаимодействия субъектов политики и экономики, но применима и для изучения других сред партнерства. Важно отметить, что если латентной функцией второй модели является лоббизм, то четвертой — коррупция [1. С. 88].

Анализ второго показателя — доверие, которое также теоретически может быть низким, средним и высоким, в практике партнерства существует в одной из пяти моделей взаимодоверия. Эта логика методики исследования продемонстрирована на примере взаимодействия субъектов власти и бизнеса. Она также приемлема при описании других сред партнерства.

В рамках данного теоретико-методического подхода происходит максимально корректное понимание политической и экономической сущности партнерства, которое гипотетически может быть:

— внеинституционально-корпоративным — модель партнерства, при котором экономические интересы частного, корпоративного капитала, как правило, отстаиваются на контрактной основе либо посредством неформального участия;

— внеинституционально-общественным — модель партнерства, при котором социально значимые экономические интересы финансово-промышленных групп общественного (федерального) уровня, как правило, отстаиваются посредством использования внеинституциональных форм реализации проектов, преимущественно на контрактной основе;

— идеальным — модель партнерства, при котором власть и бизнес делят между собой в соотношении 50 : 50 ресурсы, затраты, риски, обязанности, прибыль, доход, выгоду и т.п., с учетом сбалансированного сочетания корпоративных и общественных интересов, а также политико-правового механизма и личностных особенностей непосредственных участников;

— институционально-корпоративным — модель партнерства, при котором социально значимые экономические интересы частного, корпоративного капитала отстаиваются только через законодательно закреплённые формы участия;

— институционально-общественным — модель партнерства, при котором социально значимые экономические интересы финансово-промышленных групп общественного (федерального) уровня реализуются только в рамках действующего законодательства государства.

Из пяти моделей наиболее востребованной для практики партнерства является институционально-корпоративная, так как:

а) в ней максимально учтены политические интересы государства и экономические интересы частного, корпоративного капитала;

б) в ней практически отсутствует, а точнее, минимально присутствует напряжение, связанное с предпринимательским интересом и свободой выбора технологии его реализации.

Если посмотреть на текущую практику, то на федеральном портале «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» заявлен 351 участник,

принимающий участие в проектах федерального (12,7%), регионального (56,6%) и муниципального (30,7%) уровней.

Лидерами являются Сибирский и Центральный федеральный округ.

Участники реализуют почти триста проектов, из которых 87 в рамках муниципально-частного партнерства. Более 50, то есть каждый пятый, связан с инфраструктурой. Более половины имеют статус реализуемых проектов.

Таким образом, в российской экономике заметно активизировалась практика государственно-частного партнерства.

Участие хозяйствующих субъектов со стороны государственного сектора и частного сектора носит преимущественно односторонний характер.

Доминирование государственно-частного партнерства над частно-государственным партнерством связано с несовершенством законодательной базы в области взаимодействия бизнеса и власти. Каждый второй участник выступает за скорейшее принятие федерального закона о государственно-частном партнерстве.

В основе политики государственного урегулирования взаимоотношений хозяйствующих субъектов, побуждения их к партнерским отношениям должны быть положены принципы взаимной выгоды, на основе которых и конструируется институционально-корпоративная модель как ГЧП, так и ЧПП.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Глуценко В.В. Коррупциология: социальный аспект. — М.: ИП, 2012.
- [2] Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации. — М., 2011.
- [3] Золотарева Е.В. Группы интересов в политике // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». — 2009. — № 1.
- [4] Практика межсекторального взаимодействия. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. — М., 2010.
- [5] Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17.11.2008 г. «Об утверждении Концепции стратегии долгосрочного экономического развития РФ до 2020 г.» // URL: <http://property.tndmsoft.ru/koncepciya-dolgosrochnogo-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-rf-na-period-do-2020-goda-utverzhennaya-rasporyazheniem-pravitelstva-rf-ot-17-noyabrya-2008-g-1662-r.html>
- [6] Сморгунова Л.В., Тимофеева Л.Н. GR-связи с государством — теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества. — М.: РОССПЭН, 2011.
- [7] Стенограмма заседания XIV съезда Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей). — Москва. — Ноябрь 2004.
- [8] Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // URL: <http://base.garant.ru/12141176>
- [9] Федеральный портал Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России // URL: <http://www.pppi.ru>
- [10] Ханс-Адам II, Правящий Князь Лихтенштейна // Государство в третьем тысячелетии. — Москва-Берлин, Инфотропик Медиа, 2012.
- [11] Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. — Cambridge, 2007.
- [12] Thomson St., John St. Public Affairs in Practice. A Practical Guide to Lobbying. — London, Kogan Page, 2008.

HISTORY, POLITICS AND PRACTICE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE BASIC MODELS OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND BUSINESS

N.V. Shulenina, D.A. Vayas

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

Public-private partnership is a new institute of collaboration between business and government for Russia. Formulated in 2004, the position of top officials on this matter gave a significant acceleration to the process of launching projects using the PPP. But due to lack of necessary experience and knowledge there is often a substitution of notions. This entails the disruption of important projects for the national economy.

Key words: government, politics, economy, government and business, public-private partnership, private initiative, risk, privacy.