

Ф.В. Вольф канд. экон. наук, доцент,¹
г. Екатеринбург

ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО: ПРОЦЕСС ИЛИ ЦЕЛЬ?

В статье рассматривается современное состояние исследования категории частно-государственное партнерство, обозначены особенности данной категории, присущие ей как искусственной институциональной конструкции. Выдвигается гипотеза о продуктивности рассмотрения содержания категории частно-государственного партнерства в качестве целевого ориентира построения взаимоотношений государства и бизнес-сообщества.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство (ЧГП), признаки ЧГП, обзор определений, вектор развития гражданского общества, институциональная конструкция.

Частно-государственное партнерство (или государственно-частное партнерство) в широком смысле – это совокупность отношений государства и его членов как участников экономических взаимодействий, ограниченная рамками понятия партнерства.

Попытки дать более конкретное определение частно-государственному партнерству без предварительного семантического и категориального анализа, опираясь лишь на реализуемые в практической деятельности различные аспекты проявления такого взаимодействия, ограничивают его содержание, так как уводят исследователя от анализа закономерностей общего порядка, вытекающих из первоначального смыслового значения исследуемого явления, к выделению частных признаков, искусственно возводимых в ряд общепризнанных и необходимых.

Проблема изучения множественности проявлений какого-либо явления носит

общенаучный характер и связана с правильной систематикой объекта изучения. Большое количество научно-практических исходных фактов может привести к неожиданным результатам.

С одной стороны, обилие фактов помогает решению задачи, которое в начальном периоде исследования затруднялось или было бы просто невозможно вследствие недостатка конкретного материала. Но, с другой стороны, это же обстоятельство способствует росту технических трудностей систематизации исходных фактов из-за необходимости более сложноорганизованного анализа по сравнению с анализом, необходимым для упорядочивания небольшого фактического материала [1].

Рассматриваемое явление частно-государственного партнерства представляется сложным не только потому, что в процессах, обозначаемых данным термином, открываются новые, неизвестные ранее стороны, связанные с конкретными историческими условиями их реализации, но, главным образом, потому, что многие авторы пытаются рассматривать их одновременно в разных аспектах, относящихся к различным системам, сформированным

¹ Вольф Федор Валерьевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления на металлургических предприятиях Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина; e-mail: Fwolf@mail.ru

или выделенным по различным признакам. Поэтому попытки объяснения взаимосвязи выделенных таким образом аспектов частно-государственного партнерства носят неубедительный, а иногда и надуманный характер в силу принципиальной эклектичности. В результате, вместо первоначальной реальной цели появляются, и не в единственном числе, цели-фантомы. Возникают мнимые проблемы, зарождающиеся самопроизвольно из искусственно созданного хаоса [1, с. 82].

К сожалению, на наш взгляд, обманчивая простота звучания категории «частно-государственное партнерство» и его прикладная применимость, основанная на предполагающейся глубокой степени проработанности сущности и методологии реализации данного явления, подкрепленной ссылками на зарубежный опыт, активное обсуждение пусть немногочисленных, но реальных примеров совместной предпринимательской деятельности государства и бизнеса, выдаваемых за эталоны частно-государственного партнерства, привели к тому, что термин «частно-государственное партнерство» прочно укрепился в экономико-правовом тезаурусе с двумя дежурными оговорками о том, что, во-первых, общепринятого определения частно-государственного партнерства нет, и, во-вторых, отсутствует законодательная база для его широкого применения [2–4].

Все это сопровождается попытками «углубить» рассмотрение данной категории путем введения все новых ее признаков, т.е. происходит рассмотрение множества форм одного явления в ущерб рассмотрению явления как такового в наиболее общем категориальном значении в соответствии с законами систематики.

Наиболее резко отмеченную ситуацию охарактеризовал В.М. Виллисов: «Рискнем предположить, что степень внимания к проблеме со стороны властных структур (и не только – прим авт.) в настоящее время

намного превосходит степень ее понимания. В этом видится серьезная опасность для российского управления и экономики, когда в очередной раз эффективный управленческий механизм может оказаться жертвой «кампанейщины», как уже произошло с концессиями. Поэтому считаем необходимым изучение экономической и правовой сущности государственно-частного партнерства» [4].

В научной литературе приводятся разные примеры выделения частно-государственного партнерства из общей структуры экономических отношений [5, 6].

При этом в качестве основных отмечаются следующие признаки частно-государственного партнерства:

- заинтересованность государства и частных лиц в установлении отношений;
- долгосрочность отношений;
- инициативность государства для решения бизнесом задач публичной власти;
- инициативность бизнеса для снижения рисков реализации крупных проектов;
- установление взаимовыгодных пропорций распределения прав, рисков, инвестиций, доходов и т. д.;
- состоятельность процесса получения статуса «партнер государства»;
- ограниченный набор организационных форм;
- ограничения по минимальному объему сделки;
- юридическое равенство частных лиц в возможностях доступа к статусу «партнер государства»;
- обеспечение прямого и косвенного предпринимательского результата для государства;
- ограничение области партнерства экономической сферой.

Следует констатировать, что рассмотрение этих признаков не позволяет определить объективную специфику частного-государственного партнерства, так как, во-первых, данный перечень является открытым, а во-вторых – избирательным, а значит, не дающим возможности однозначно отнести то или иное явление к частно-государственному партнерству на основании дихотомического деления.

Под эти признаки попадают, например, отношения в сфере налогообложения, проведения конкурсов, тендеров на поставки для государственных нужд и тому подобное, а это означает, что указанные признаки не выделяют должным образом предметную область рассматриваемой категории.

Тем не менее, приходится считать с тем, что в научной литературе уже сложилась определенная традиция использования данного термина, которая, по нашему мнению, может быть охарактеризована как псевдопарадигмальная стадия раз-

вития понятия частного-государственного партнерства.

Характеристика стадии развития указанного понятия как псевдопарадигмальной обусловлена не только отсутствием единой концепции частного-государственного партнерства, но и отсутствием сколько-нибудь единого понимания или близкой трактовки этого феномена в научной среде, что иллюстрируется кратким обзором определений и трактовок частного-государственного партнерства, выдвигаемых различными авторами, исследующими данную категорию (таблица).

Даже поверхностный анализ приведенных определений свидетельствует о широком разбросе мнений о содержании, формах и границах частного-государственного партнерства, что подтверждает тезис о необходимости другого подхода к определению и объяснению рассматриваемого феномена.

Обзор определений частного-государственного партнерства по материалам научных публикаций

Автор	Определение
Комитет ОЭСР по научной и технологической политике [7]	Под государственно-частным партнерством понимаются «любые официальные отношения или договоренности на фиксированный/бесконечный период времени, между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определенной области науки, технологии и инноваций
Амунц Д.М., заместитель Министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации [8]	Государственно-частное партнерство – это специфическая, различных видов форма взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, основополагающей чертой которого является сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации.
Варнавский В.Г., профессор кафедры теории и практики государственного управления Высшей школы экономики [9]	Партнерство государства и частного сектора... это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг

Продолжение табл.

Автор	Определение
Баженов А.В., Директор Центра государственно-частного партнерства, Внешэкономбанк [10]	Государственно-частное партнерство это привлечение частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору ... на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций. Для бизнеса государственно-частное партнерство это не благотворительность, не социальная ответственность бизнеса. Для власти государственно-частное партнерство это не субсидии частному бизнесу, не конкурсное распределение бюджета, не приватизация. Для финансового сектора государственно-частное партнерство – это не складчина власти и бизнеса.
Коровин Е., аналитик «Standard&Poor's» [11]	Государственно-частное партнерство это среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод.
Закон «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области» [12]	Государственно-частное партнерство это взаимоотношения между Томской областью либо Томской областью и муниципальным образованием (муниципальными образованиями) Томской области, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, складывающиеся по поводу развития инновационного потенциала региона, также планирования, разработки, финансирования, технического перевооружения, строительства, реконструкции и эксплуатации инфраструктурных объектов и объектов социальной сферы, находящихся в областной или муниципальной собственности либо подлежащих созданию для решения вопросов регионального и местного значения
Закон города Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» [13].	Государственно-частное партнерство: это «взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом, либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных».
Бланшард Жан Александр, консультант по Государственно-частному партнерству Московского офиса Европейского Банка Реконструкции и Развития [14]	«Государственно-частное партнерство – это отношения на долгосрочной основе, в результате которых государство совместно с бизнесом при разумных затратах предоставляют услугу населению»

Окончание табл.

Автор	Определение
Чонка А., заместитель директора Института социально-экономического анализа [15]	В самом широком понимании государственно-частное партнерство рассматривается как любое возможное взаимодействие бизнеса, органов власти и общества: от благотворительности и социальной ответственности бизнеса до субсидирования частных компаний и приватизации. Государственно-частное партнерство понимается как равноправное взаимовыгодное сотрудничество между государством и частным бизнесом в процессе обустройства общественной инфраструктуры и предоставления публичных услуг при условии разделения рисков и ответственности

Философский анализ частно-государственного партнерства призван обеспечить выработку общего методического подхода к рассмотрению прикладных особенностей такого взаимодействия в различных проекциях: политической, законодательной, организационной, управленческой, экономической и других.

Научная практика знает немало примеров отсутствия удовлетворительных и однозначных определений весьма распространенных категорий. К таковым, например, можно отнести «организованность», «информация», «время», однако это не делает их менее значимыми, не препятствует их постоянному уточнению в зависимости от угла обзора и сферы использования и практическому применению в рамках единого понятия, но по различным признакам. Это объясняется тем, что данные категории как философские имеют наибольшую общность.

Если сопоставить вышеприведенные категории с категорией частно-государственное партнерство, то заметно несомненное отличие последней от предыдущих. Оно состоит в том, что первые вышеназванные категории обозначают естественные системы, а категория частно-государственное партнерство – искусственную систему.

Отличительной чертой естественных систем является их большая устойчивость во времени, обусловленная, в том числе, устойчивостью нашего знания о них и степенью вовлеченности этих знаний в ежедневную практику. Поэтому глобальные системы, обладая глобальной всеобщностью, исследуются путем накопления данных об их свойствах и признаках без особых претензий со стороны общества на управление этими системами.

По-другому обстоит дело с искусственными институциональными конструкциями. С одной стороны, они отражают объективные процессы развития отношений в социетальном обществе. С другой стороны, они конструируются как управляемые и в этой связи их содержание, объем, структурно-функциональные связи должны быть определены. Исходя из этого попытка свести изучение частно-государственного партнерства к накоплению разносторонних признаков не дает никаких положительных результатов и ведет к нагромождению фактов, за которыми все больше и больше скрывается суть феномена и его управляемая практическая реализация.

Возникший как перевод с английского «public-private partnership» термин частно-государственное партнерство вобрал в себя некую «вольность» перевода и его

трактовки, отражающую степень понимания, желаемое содержание данного явления или его возможности в современных условиях российской действительности.

Термин «public» имеет, как минимум, следующие значения, существенно меняющие акценты и даже смысл переводимого: общественный, государственный, народный, общенародный, публичный, общедоступный, коммунальный, открытый, гласный. «Partnership» означает участие, соучастие, а «private» – частный, личный. Поэтому апелляция к зарубежному опыту применения принципов и форм «public-private partnership» с целью распространить их на «частно-государственное партнерство в России по меньшей мере является не совсем корректной, ибо соучастие и партнерство – не одно и то же.

Кстати, на указанное обстоятельство обращали внимание многие исследователи данного вопроса. Например, в работе [17] отмечается: «Это обстоятельство оказывается ключевым для гражданско-правовых отношений, в которых государство как суверен (единый и единственный субъект и публично-правовых (носитель власти), и гражданско-правовых (участник хозяйственного оборота) отношений) не может выступать в качестве рядового субъекта гражданского права. Именно поэтому нельзя ставить вопрос об изначальном равноправии государственного и частного партнеров в проектах государственно-частного партнерства.

Такое равноправие наступает только тогда, когда на основе суверенных прав государства в соглашении о государственно-частном партнерстве определены условия и особенности реализации гражданско-правовых отношений и государство как суверен становится особым субъектом гражданского права. Это выражается, во-первых, в том, что государство само определяет правовые рамки, которыми должны руководствоваться все остальные

субъекты гражданско-правовых отношений; во-вторых, оно сохраняет властные функции, даже вступив на началах равенства сторон в указанные отношения, так как может принимать административные акты, это равенство игнорирующее».

Понятна и подоплека такой подмены понятий. Общественно-частное соучастие уводит бизнес в не очень интересную область, опосредованной (за счет длительного срока окупаемости) прибыльности (за счет высоких рисков) сферы социальной ответственности. Государственно-частное соучастие – это терминология банальных экономических отношений частного лица (в том числе и корпоративного) и публичной власти.

Совершенно другое звучание приобретают данные отношения в контексте термина «партнерство».

Учитывая то, что в западноевропейских странах и США трактовка PPP («public-private partnership») охватывает большой спектр частно-государственных отношений в различных сферах, представляется более обоснованным рассмотрение этого термина как одной из характеристик вектора формирования и развития гражданского общества, основанного на частной собственности и реализующего договорную концепцию государства.

Наличие такого ориентира можно считать политическим системообразующим фактором при построении концепции частно-государственных отношений, институциональном и нормативном обеспечении процессов реализации внутренней и внешней промышленной, экономической политики.

Такой подход снимает множество практически невыполнимых в настоящий исторический момент Российской действительности условий реализации сущности частно-государственного партнерства в «рафинированном» виде, открывая вместе с тем дорогу процессу его становления.

Список использованных источников

1. Кузин Б.С. Упадок систематики // Природа. 1992. № 5. С. 80–88.
2. Мазуренко С.Н. Вопросы государственно-частного партнерства в инновационной сфере. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ifti.ru/File/mazurenko_form.doc.
3. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7.
4. Шелгунов А.И. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства, науки и бизнеса. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.innovbusiness.ru/content/document_r_68C7C2C7-D2A7-49A3-8275-5318784061D6.html.
5. Миркин Я.М. Информационно-аналитические материалы по концепциям и практическому использованию разработок по развитию различных форм и механизмов ЧГП в сфере профессионального образования в 2006–2007 годах по учреждениям ВПО. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.partner-fin.ru/u/inform-analitvpo.pdf>.
6. Романова О.А. Теория и практика развития частно-государственного партнерства // Вестник УГТУ–УПИ. Серия экономика и управление. 2007. № 3. С. 39–50.
7. Public/private partnerships for innovation: policy rationale, trends and issues, OECD, 10–12 December 2002, Headquarters, Paris.
8. Амунц Д.М. Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 12. С. 16–24.
9. Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство // Сайт «Экспертный канал “Открытая экономика”». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578.
10. Материалы международной конференции «Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой» (Москва, 21-22 октября 2008). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vvb.ru/ru/PPP/pprconfi>.
11. Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки. Выступление на круглом столе «Федеральные инструменты поддержки инвесторов», 10 октября 2006 г. // Сайт «Регионалистика» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr.
12. Закон «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области» Приложение к постановлению Государственной Думы Томской области от 28.09.2006 № 3468. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tomsk.gov.ru/ru/documents/?document=47065>.
13. Закон города Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 20 декабря 2006 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.spbustavsud.ru/printdoc?tid=&nd=8442332&prevDoc=8482533>.
14. Эксперты Форума регионов обсудили сегодня принципы государственно-частного партнерства в реализации крупных инвестиционных проектов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://daily.perm.ru/news/archives/2009/10/20>
15. Чонка А. Государственно-частное партнерство: симбиоз государства и бизнеса // Бюджет. 2009. №7. С. 28–31.
16. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 61–77.