УДК 354.7

ГОСУДАРСТВЕННО–ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО В РОССИИ: PRO ET CONTRA

Хмара Юрий Николаевич,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, доцент кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной и муниципальной службы, кандидат политических наук, доцент, г. Челябинск, Россия.
E-mail: travopol@yandex.ru

Аннотация
В статье рассматриваются перспективы реализации феномена государственно-частного, муниципально-частного партнерства в современной России и возможные социальные последствия его реализации.

Ключевые понятия:
модель «нового государственного управления», государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, эффективность, социальные последствия.

В постсоветский период в системе государственного управления России произошли и происходят значительные динамичные изменения. Анализируя их, можно отметить, что меры по его реформированию порой весьма противоречивы. Хотя следует выделить одну из превалирующих тенденций в данном процессе – направленную смену парадигм и концепции государственного управления. В нашей стране неумолимо осуществляется переход от линейной к так называемой модели «нового государственного управления» – «государственного менеджеризма».

Ввиду этого данная проблема находится в центре внимания отечественных и зарубежных ученых: И.Н. Баранова, В.Г. Варнавского, М.В. Вилисова, С.В. Грицая, С.Ю. Глазьева, Л.С. Демидова, В.А. Игнатюк, А.К. Казанцева, А.Я. Кеслера, В.В. Кнаус, В.И. Митрохина, Д. Осборна, П. Пластрика, В.М. Савельевой, Е.А. Семеновой. Следует отметить, что во всем массиве исследований проблем государственного менеджмента преобладает экономический аспект, и у данной концепции в научном сообществе достаточно сторонников и противников.

Критики менеджеризма полагают, что частное и государственное управление настолько различны, что любые попытки перенести реформаторские идеи частного сектора в государственное управление являются неправильными и опасными [1, с. 52]. Сторонники нового государственного управления утверждают, что он может дать стабильность развивающемуся государству, повысить уровень эффективности решения, поставленных социумом задач [4, с. 7–9].

Не делая скоропалительных и неаргументированных заключений, обратимся к определению феномена государственного менеджеризма, его истории, формам, правовому регулированию, российской и международной практике, акцентируя внимание на социально-политических аспектах проблемы.

Атрибутами модели государственного менеджеризма являются – изменение функций государственного регулирования, объектов и «объемов» регулирования, масштабная приватизация государственной собственности, реформирование государственной службы с ориентацией на сокращение штатов и лишение привилегий. Наиболее полно и последовательно данная модель государственного управления реализована в Великобритании, её идеологом научное сообщество справедливо считает М. Тетчер.

В отечественной практике публично-властного управления его адептом по праву может считаться Е. Гайдар [2, с. 86–87]. Его идеи либерализации государственного управления, в частности управления экономикой, необычайно жизнеспособны. При всей невысокой популярности либерализма как идеологии и политической принадлежности среди широких масс населения, он, так или иначе, настойчиво внедряется в систему государственного управления современной России. Примечательно, что пик его реализации в нашей стране приходится на периоды, которые можно назвать кризисными, либо, как минимум, весьма сложными. При этом Гайдаровский форум в честь идеолога российских реформ проводится ежегодно и стал крупнейшим научным событием страны, на котором обязательно присутствуют первые лица страны, декларирующие государственную стратегию в сфере экономики.

Резкое ухудшение финансово-экономической ситуации в Российской Федерации в 2014 году, вызванное значительным падением спроса на нефть, падением курса рубля, санкциями со стороны США, Евросоюза и т.п., не стало исключением. На просторах нашей Родины снова появился феномен менеджеризма государственного управления. Новым его проявлением стал феномен государственно-частного партнерства. Публично частное партнерство, или государственно-частное партнерство, – один из доминирующих трендов сферы государственного и муниципального управления сегодняшней России. Президент Российской Федерации В. Путин на съезде РСПП в 2015 году, определил партнерство государства и бизнеса как единственно возможное средство для преодоления неблагоприятной экономической конъюнктуры, выхода на устойчивую траекторию роста[1].

Данное выступление было воспринято чиновниками как руководство к действию достаточно быстро. Вследствие чего на всех уровнях власти и во всех регионах нашей страны активизировалась нормотворческая и организационно-управленческая деятельность по реализации данного весьма привлекательного на первый взгляд концепта. Государственно-частному партнерству выдали карт-бланш. Не заставили себя долго ждать первые мероприятия и их результаты в сфере публично-частного партнерства – введение платы за проезд по федеральным автомобильным дорогам общего пользования для большегрузных автомобилей, заключение концессионных соглашений на строительство мостов, автомобильных развязок и т.п., проезд по которым также будет платным, строительство спортивных и других социально значимых объектов, услуги для населения в которых тоже платные. В ближайшие годы прогнозируется широкое внедрение этого механизма в сферу государственного и муниципального здравоохранения, образования и конечно, ЖКХ.

Рассматривая данной вектор модернизации концепции государственного управления с присущей ему сменой акцентов в сфере государственного и муниципального управления РФ, возникает двоякое ощущение и серьезные опасения по поводу социальных последствий вышеозначенных реформ. Во-первых, присутствует элемент некой абсолютизации государственно-частного партнерства (далее ГЧП) как панацеи если не от всех, то большей части проблем, стоящих перед нашей страной. Во-вторых, очевидно одностороннее и узкое понимание органами власти сущности партнерства с бизнесом. Суть его заключается в том, что критерием при выборе форм и видов государственно-частного партнерства, гласно или негласно, служит лишь сведение к минимуму бюджетного финансирования социально значимых проектов. Особо также следует отметить отсутствие в данной сфере долгосрочного прогноза социально-экономической значимости и общественной полезности реализуемых проектов и практически полное исключение населения, институтов гражданского общества как участников процесса государственно-частного партнерства.

Отечественные правоведы в широком смысле слова определяют государственно-частное партнёрство как средне- и долгосрочное взаимодействие государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях [5, с. 12]. Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» законодательно оформляет альянс публичной власти и бизнеса. В нем государственно-частное партнерс-

[1] Путин В.В. Стенограмма выступления на съезде РСПП 19.03.2015. Сайт «Российской газеты» [Электронный ресурс] // Режим доступа URL: http://www.rg.ru/2015/03/19/stenogramma-site-anons.html (дата обращения 14.05.2016).

тво, муниципально-частное партнерство определяется как юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера с одной стороны и частного партнера с другой, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с действующим федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества[2].

Следует обратить внимание на провозглашаемую в законе цель этого партнерства – обеспечение доступности и качества товаров, работ и услуг для населения.

Вслед за определением понятия публично-частного партнерства следует уяснить: государственно-частное партнерство – это нечто абсолютно новое в российской практике, или данный феномен имеет какие либо предпосылки и корни? Обратившись к истории России и даже кратко и фрагментарно рассмотрев государственное управление, его методы в сфере экономики, можно отметить, что, в принципе, государственно-частное партнерство существовало как форма взаимодействия государства и коммерческого сектора еще со времен Ивана Грозного. Именно в это период, в XVI веке российские солепромышленники братья Строгановы профинансировали поход казака Ермака для освоения Сибири. За что Иван Грозный передал им в управление все свободные земли по обе стороны Уральского хребта, вдоль рек Кама и Чусовая, освободил от пошлин, разрешил строить городки и управлять военными гарнизонами. Строгановы получили соляную монополию и обязались поддерживать царя людьми и деньгами. Государство получило возможность освоения новых территорий, их охрану, доходы в казну и т.п. И этот прообраз концессии действовал до начала XIX века, когда был осуществлен возврат земель государству.

Еще одним ярким, но далеко не единственным примером партнерства бизнеса и публичной власти стало строительство Китайско-Восточной железной дороги, которое было начато в 1895 г., закончено в 1903 г. Российское государство внесло 1/2 стоимости проекта, 1/2 внесли российские промышленники. Для бесперебойного финансирования строительства был создан Русско-Китайский банк, который и являлся официальным собственником будущей дороги. Налицо классическая концессия. Данный феномен в сфере государственного управления Российской империи присутствовал на протяжении всего её существования более или менее регулярно.

Примечательно, что и в молодой советской России механизм публично-частного партнерства также весьма широко использовался. В СССР в 1921–1929 гг. было создано около 2200 концессий с участием иностранного капитала. Большинство – при реализации достаточно масштабных проектов в машиностроении и сфере услуг. Даже известный план ГОЭЛРО выполнен с привлечением иностранного капитала и специалистов на основе договоров концессии. Первые серийные советские автомобили были выпущены на созданном в рамках государственно-частного партнерства заводом ГАЗ-АМО. Американскому миллиардеру А. Хаммеру был отдан в управление на 10 лет заброшенный асбестовый рудник около Алапаевска (Екатеринбург). Он получал 90% прибыли, и 10% получало государство. На срок с 1925–1970 гг. СССР заключил соглашение с Японией о добыче нефти и угля на Северном Сахалине. По этому соглашению до 45% валового дохода получали предприниматели Японии. Хотя оно было прекращено досрочно [5, с. 14–17].

Немаловажная и интересная деталь: одним из активных инициаторов концессий в СССР был В.И. Ленин. Первый глава советского государства уговаривал своих соратников призывать концессионеров в страну на любых условиях – даже за отчисление всего 1–2% произведенной концессионером продукции. Иначе в Советскую Россию иностранные капиталы не шли бы вовсе, а собственных в разрушенной войнами и революциями стране не было. При этом он подчеркивал, что капиталист становится арендатором части государственной собственности по договору, на определенный срок, но не становится собственником. Собственность остается за государством[3]. А. Хаммер, за-

[2] О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2015 г. N 29 (часть I), ст. 4350.

[3] Ленин В.И. Речь на фракции РКП (б) VIII съезда Советов о внешней и внутренней политике. Полное собрание сочинений Т. 42 С 162. Издание пятое. [Электронная гипертекстовая версия Собрания сочинений В.И. Ленина] // Режим доступа URL: http://www.uaio.ru/vil/42.htm#s162 (дата обращения 1.10.2016).

ключив концессионное соглашение на разработку асбестового рудника, не приобретя его в собственность, получал прибыль, но и развивал инфраструктуру региона: на его средства были построены железная дорога, жилье для рабочих, электростанция, клуб, больница, телефонная станция и др.

Таким образом, правомерно утверждать, что феномен государственно-частного партнерства имеет достаточно богатую историю в России. Он использовался органами власти в самые сложные периоды, при остром дефиците ресурсов государства, для привлечения частных инвестиций в решение социально значимых задач и т.п. Всегда при этом государство исполняло обязательства, гарантированные Конституцией, по обеспечению своих граждан базовыми потребностями: образование, занятость населения, жилье, здоровье, защита от внешних и внутренних угроз и т.п.

Вызовы, с которыми сталкивается современная Россия, многочисленны и разнородны – от экономических трудностей до терроризма. Но, несмотря на все многообразие проблем, общим и неизменным условием их преодоления является повышение эффективности деятельности государства. ГЧП может использоваться как инструмент её повышения. Подобный опыт имеет место в Западной Европе в самых различных сферах. Хотя и в развитых странах существуют необходимые условия его успешной организации. Среди них прежде всего – совершенная нормативно-правовая база, наличие механизмов её реализации и квалифицированных кадров как в сфере публичной власти, так и бизнеса. Фундаментальным положением при заключении соглашения о публично-частном партнерстве в зарубежном варианте является отказ от узких корпоративных интересов. Участники партнерства достигают компромисса и действуют в конечном счете для достижения социально значимых целей. Это не мешает бизнесу получать гарантированную прибыль десятилетиями, а публичному партнеру – создать своеобразную рассрочку по бюджетным вложениям и многое другое [6, с. 159].

Однако в современной России главным, и если не единственным, то самым приоритетным критерием оценки эффективности и преимуществ того или иного проекта публично-частного партнерства, провозглашается максимальная минимизация использования бюджетных средств. Данное положение законодательно закреплено и принимается как руководство к действию. При этом социальная значимость проекта признается достаточной, если в ходе его реализуется хотя бы одна задача государственной или муниципальной программы. Как ни парадоксально, прямо указывается, что при оценке сравнительного преимущества вариантов соглашения не учитываются показатели сроков, объема и качества услуг населению; прямые и косвенные внешние эффекты реализации проекта, в том числе влияние на социально-экономическое развитие региона; новизна и инновационность применяемых в проекте технологических решений[4].

Весьма предсказуемы результаты реализации такого подхода в смене парадигм государственного управления в современной России. Снижение уровня социального обеспечения граждан, прежде всего малоимущих. Резкое сокращение доступности и качества предоставляемых услуг населению в сферах здравоохранения, образования и многих других, провозглашаемых Конституцией РФ. В конечном итоге – отказ де-факто от модели социального государства и превращение его в государство, которое решает свои проблемы без учета интересов широких масс населения.

Нельзя отрицать возможность, а может быть и необходимость использования в России механизмов ГЧП, ведь внешнеполитическая и финансово-экономическая ситуация настоятельно диктует необходимость рационального использования огромного потенциала нашей страны. Государственное (муниципальное) частное партнерство может стать одним из средств его мобилизации. И это реализуемо, если на всех уровнях государственной и муниципальной власти соответствующие решения будут принимать и выполнять люди действительно знающие, болеющие за страну, за ее настоящее и будущее. Не стремящиеся получить краткосрочные результаты без учета социальных последствий. Нормативно-правовая база, регулирующая публично-частное партнерство, должна приниматься без суетливой поспешности, проходя апробацию. Существующий подход в оценке эффективности модернизации системы государственного и

[4] Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества // Приказ Министерства экономического развития РФ от 30 ноября 2015 г. N 894 Глава III, п. 14 «Официальный интернет-портал правовой информации» [Электронный ресурс] // Режим доступа URL http: www.pravo.gov.ru (дата обращения 10.10.2016).

муниципального управления должен быть изменен. В противном случае возможен значительный рост социальной напряженности, который может привести к глубоким социальным противоречиям и конфликтам власти и общества.

1. Баранов, И.Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения [Электронный ресурс] // И.Н. Баранов // Российский журнал менеджмента. 2012. Том 10. № 1. С. 51-64. URL: http: public_management_evolution_rjm_1_12.pdf&name=new_public_management_evolution_rjm_1_12.pdf&lang=ru&c=582486e747c2 (дата обращения: 21.10.2016).

2. Гайдар, Е.Т. Государство и эволюция [Электронный ресурс] // Е.Т. Гайдар. Евразия. 1997. 166 с. URL: http://fanread.ru/book/4116132/?page=1 (дата обращения: 15.10.2016).

3. Игнатюк, Н.А. Государственно-частное партнерство [Текст] / Н.А. Игнатюк. М.: Юстицинформ, 2012. 384 с. (Образование). URL: http://base.garant.ru/55071012/ (дата обращения: 10.11.2016).

4. Осборн, Д. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства [Текст] / Д. Осборн, П. Пластрик. М.: Издательство Прогресс, 2001. 536 с.

5. Савельева, В.М. Концессионное соглашение как институт гражданского права [Электронный ресурс] // В.М. Савельева:_автореф. на соискание ученой степени_к.ю.н. М.: Российский государственный институт интеллектуальной собственности, 2011. 43 с. Библиотека диссертаций. URL: http://www.dslib.net/civil-pravo/koncessionnoe-soglashenie-kak-institut-grazhdanskogo-prava.html (дата обращения: 05.08.2016).

6. Семенова, Е.А. Государственно-частное партнерство в экономике стран Западной Европы и России (опыт сравнительного анализа) [Электронный ресурс] // Е.А. Семенова // Проблемы национальной стратегии. 2014. № 4 (25). С. 152–165. Москва. Центр экономических исследований Российского института стратегических исследований. URL: http://en.riss.ru/bookstore/journal/2014-2/j25 (дата обращения: 12.10.2016).

References

1. Baranov I.N. (2012) *Russian management journa*l, Volume 10, no. 1, pp. 51-64, available at: http:public_management_evolution_rjm_1_12.pdf&name=new_public_management_evolution_rjm_1_12.pdf&lang=ru&c=582486e747c2 (accessed 21.10.2016) [in Rus].

2. Gaidar E.T. (1997) The State and evolution. Eurasia, 166 p., available at: http://fanread.ru/book/4116132/?page=1 (accessed 15.10.2016) [in Rus].

3. Ignatyuk N.A. (2012) Public-private partnerships. Moscow, Yustitsinform, 384 p. (Education), available at: http://base.garant.ru/55071012/ (accessed 10.11.2016) [in Rus].

4. Osborne D., Plastrik P. (2001) Control without bureaucracy: the Five strategies for updating the state / Publisher: Progress, 536 p. [in Rus].

5. Savelieva V.M. (2011) Concession agreement as an institution of civil law. Moscow, Russian state Institute of intellectual property, 43 p. available at: http://www.dslib.net/civil-pravo/koncessionnoe-soglashenie-kak-institut-grazhdanskogo-prava.html (accessed 5.08.2016) [in Rus].

6. Semenova E.A. (2014) Problems of national strategy, no. 4 (25), pp. 152-165, available at: http://en.riss.ru/bookstore/journal/2014-2/j25 (accessed 12.10.2016) [in Rus].

UDC 354.7

PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA: PRO ET CONTRA

Khmara Yriy Nikolaevich,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Chelyabinsk branch,
Associate Professor of the Department Chair of of Public Administration, Legal Groundwork for State and Municipal Service,
Cand. Sc. (Political Sciences), Associate Professor,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: travopol@yandex.ru

Annotation
The article considers prospects of realizing phenomenon of public and private, municipal and private partnership in modern Russia and possible social consequences of its realization.

Key concepts:
model of «new public administration»,
public and private partnership,
municipal and private partnership,
effectiveness,
social consequences.