Костин А.Э.**Корпоративные интересы в системе государственно-частного партнерства**

*Северо-западный институт управления российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi:10.18411/lj-05-2018-20

idspr: 000001:lj-05-2018-20

Аннотация

В данной статье автором осуществляется попытка рассмотреть политологические аспекты корпоративной модели представительства интересов в рамках института государственно-частного партнерства. Автором анализируются правовые основания государственно-частного партнерства в части особенностей партнеров, которые представляют собой субъекты корпоративных интересов, а также сложившийся государственный характер института ГЧП в современной России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, корпоративизм, группы интересов, стейкхолдеры, субъекты государственно-частного партнерства.

Начальным этапом создания института государственно-частного партнерства (далее - ГЧП) в современной России можно считать принятие в 2005 году Федерального закона «О концессионных соглашениях», который сформировал правовое основание на федеральном уровне, позволяющее реализовывать различные общественно значимые проекты в рамках концессионных соглашений и субъектами РФ был принят ряд региональных законов о ГЧП в пределах своей компетенции. Также необходимо отметить, что в 2015 году был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее ФЗ №224), который также создал еще одну институциональную основу для взаимодействия государства и бизнеса. Данный закон вступил в силу в 2016 году и проектов, которые были бы реализованы в рамках данного закона немного, но данное обстоятельство не ограничивает изучение самой институциональной основы и понимание того, какими образом данная основа может способствовать продвижению корпоративных интересов.

Рассматривая основных субъектов отношений в государственно-частном партнерстве, ФЗ №224 выделяет такие стороны как государственный партнер и частный партнер [2]. Данные стороны обладают своими интересами, которые они могут реализовать в рамках проектов ГЧП. Интерес государства, как стороны ГЧП, заключается в реализации социальной и экономической функции, то есть снижение нагрузки на бюджет и выполнение социальных обязательств. Кроме реализации основных функций, Л. Иголкина отмечает, что государство осуществляет регулятивную деятельность, выражающуюся в «выработке стратегии и принципов отношений бизнеса с властью и обществом в целом; формировании институциональной среды для разработки и реализации проектов государственно-частного партнерства» [9, с.335]. Частный партнер, в свою очередь, заинтересован в получении гарантированной прибыли.

Однако, помимо двух обозначенных законом сторон, существует также общество, которое заинтересовано в развитии инфраструктуры. Так, С.П. Перегудов рассматривает публично-частное партнерство (которое включает в себя ГЧП и муниципально-частное партнерство) как объективную основу для системы отношений бизнеса, гражданского общества и государства и рассматривает ее в качестве «компании участников» как публичный институт [14, с. 58-59]. На наш взгляд, данная позиция является не совсем точной, поскольку если исходить из понятия гражданского общества, сформулированного

ООН, а именно: «Гражданское общество является «третьим сектором» общества наряду с государством и бизнесом. Оно включает в себя организации гражданского общества и неправительственные организации» [13]. В соответствии с данным понятием гражданское общество должно быть институционализированным, но говорить о роли гражданского общества в ГЧП не приходится, в связи с чем более точной представляется позиция Н.Б. Хомерики, которая помимо государства и бизнеса выделяет граждан, но не как сторону ГЧП, что является корректным, а как конечного потребителя услуг [20, с. 71]. Действительно, роль общества важна и должна быть значительной, но не конкретно в ГЧП, а в модернизации страны в общем, в различных формах, таких как «создание общественных организаций, включая политические партии, средств массовой информации» [11, с.91] и других.

В соответствии со ст.6 Модельного закона СНГ «О публично-частном партнерстве», публично-частное партнерство (то есть государственно-частное партнерство и муниципально-частное партнерство) могут выражаться посредством следующих форм: соглашения, участия в компании публично-частного партнерства и иных [1]. Форма в виде соглашения отражает юридическую характеристику ГЧП, с точки зрения политологии большее значение представляет форма в виде создания компании публично-частного партнерства, то есть в институциональной форме. Таким образом, ГЧП способствует дополнительной институционализации взаимоотношений между государством и бизнесом, которое выражается в создании юридического лица. Как отмечает В.Ф. Попондопуло «корпоративное участие публичного сектора в проектной компании ПЧП является ключевым критерием разграничения между договорной и институциональной формами ПЧП» [15], что обуславливает ведущую роль именно государства в данных отношениях. По мнению О.А. Андрушкевич и И.М. Денисовой, формирование новых институциональных структур опережает в развитии законодательство [4, с.73], что также указывает на сильное влияние государства, которое формирует институциональную базу. В рамках данной формы к институциональным структурам относятся Инвестиционный фонд РФ и Внешэкономбанк (ВЭБ), а поскольку обе структуры имеют особые статусы государственного фонда и государственной корпорации, данное обстоятельство указывает на корпоративную природу ГЧП, с точки зрения теории корпоративизма Ф. Шмиттера [21] и на реализацию корпоративных интересов со стороны государства.

Представляются интересными особенности ВЭБа как госкорпоративной структуры в рамках ГЧП. В стратегии ВЭБа отмечается: «Внешэкономбанк финансирует крупные инвестиционные проекты, направленные на устранение инфраструктурных ограничений экономического роста. ВЭБ не конкурирует с коммерческими кредитными организациями и участвует только в тех проектах, которые не могут получить финансирование частных инвесторов» [18]. Дуализм ВЭБа выражается в финансовой и нефинансовой деятельности. ВЭБ, являясь государственной корпорацией обеспечивает финансирование проектов ГЧП, что укрепляет госкорпоративную составляющую в данной сфере. Нефинансовая деятельность ВЭБа выражается в инвестиционном консультировании, а также в содействии органам власти [5, с.107-108].

Существует позиция, согласно которой необходимо расширение влияния государственных корпораций (прим. – помимо Инвестиционного фонда РФ и ВЭБа), как инструмента ГЧП, а также создание в рамках региона банков городского развития как базового инструмента при реализации проектов ГЧП в муниципальных образованиях (корпораций городского развития) корпораций [12, с.9,14]. На наш взгляд, подобные инструменты приведут к еще большему сужению пространства для частных партнеров, а также возможных перспектив, так как решаемые проектами ГЧП задачи могут не охватываться интересами и целями государственных корпораций, а также потенциально входить в противоречия с законом, которым они регулируются. Что же касается

региональных банков и корпораций, то это может привести к коррупционным рискам и не «разгрузит» федеральный инвестиционный фонд.

Важно отметить, что государственные корпоративные интересы проявляются не только со стороны публичного партнера, но и со стороны частного партнера. В соответствии с п.3 ч.2 ст. 5 ФЗ №224, существуют ограничения в субъектах, являющихся частными партнерами, а именно: «публично-правовые компании и иные создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов юридические лица» [2], то есть государственные корпорации не могут являться частными партнерами. Однако, данное законодательное ограничение не влияет на достижение корпоративных интересов компаниями, существенной частью которых владеет государство и, в соответствии с данным обстоятельством можно говорить об их государственном характере. А.Н. Евлаев полностью разграничивает ГЧП и представительство интересов бизнеса ввиду распределения ролей между государством и бизнесом, а также различий в характере ресурсов для достижения целей [8, с.94]. Таким образом, складывается система, при которой на стороне частного партнера интересы представляет корпоративная структура государственного характера, поэтому представительство интересов бизнеса в данной случае является специфическим. В связи с чем является интересным и иллюстрирующим складывающуюся практику государственного корпоративизма в рамках ГЧП кейс регионального применения ГЧП в создании, реконструкции и эксплуатации объектов аэропорта «Пулково» в г. Санкт-Петербурге. Публичной стороной данного соглашения является Правительство Санкт-Петербурга, сторона частного партнера представлена двумя организациями: АО "Аэропорт Пулково", 100% акций которого принадлежит Правительству Санкт-Петербурга, что указывает на государственное участие, а также компания специального назначения ООО "Воздушные ворота Северной Столицы", одним из участников которого является ПАО «ВТБ» [16]. Несмотря на то, что данный банк, с точки зрения закона (ч.2 ст.5 ФЗ №224), не относится к числу юридических лиц, которые не могут быть частным партнером, ввиду их государственного характера, тем не менее, с политической точки зрения, данный субъект является государственным, поскольку более чем на половину (60,9 %) принадлежит государству. Таким образом, частный партнер состоит на половину (две компании из четырех) из компаний с государственным участием, что также отражает государственный корпоративный характер, который существенным образом сужает пространство для представительства интересов бизнес-структур, что входит в определенное противоречие с одним из признаков ГЧП, а именно: «стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным сектором экономики» [10, с.12]. Однако, данное обстоятельство вызвано тем, что проект по созданию, реконструкции и эксплуатации объектов аэропорта «Пулково» был заключен до принятия ФЗ №224 и регулировался законом субъекта РФ - Законом Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 года № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (далее – Закон СПб ГЧП), который допускает в качестве сторон проекта исполнительный орган государственной власти, юридическое лицо, принадлежащее Санкт-Петербургу, а также партнер. Таким образом, в соглашениях участвуют три стороны, две из которых – государственные. Особенностью данного трехстороннего участия является то, что третья сторона – юридическое лицо, полностью принадлежащее Санкт-Петербургу, как правило занимается обслуживанием данного объекта партнерства. Так, в рассмотренном выше кейсе аэропорта «Пулково», АО "Аэропорт Пулково" осуществляет организационные меры в сфере воздушного транспорта. Однако, само по себе отнесение его к частной стороне [17] является, на наш взгляд, некорректным, поскольку по Закону СПб ГЧП подобное юридическое лицо и частный партнер разделены [3]. Несмотря на подобную особенность, государственные структуры численно превосходят частные, что, по нашему мнению, также указывает на госкорпоративный характер отношений.

Рассматривая отношения государства и бизнеса в рамках ГЧП, необходимо отметить, что партнерство, то есть равенство сторон значительно затруднена. Как отмечают И.Н. Ткаченко и М.В. Евсеева равенство сторон в ГЧП невозможно по причине сформировавшейся агентской модели отношений, где государство выступает принципалом, привлекает другого субъекта - частная сторона, которая выступает агентом [19, с.29]. Данная позиция представляется корректной, поскольку инициатором в проектах ГЧП может выступать государственная сторона и агентская модель в ГЧП присутствует, поскольку роль государства в данных отношениях существенна - оно формирует законодательное регулирование, критерии проектов, реализует конкурсные процедуры, рассматривает концепцию проекта ГЧП и допускает участие структур, в том числе госкорпоративных, что создает условия для реализации корпоративных интересов государственного характера.

М.В. Вилисов полагает, что опасения, касающиеся протекционизма в сфере ГЧП небезосновательны, при котором реализация проектов может быть «жертвой кампанейщины» [6].

Таким образом, в ходе практической реализации крупных проектов ГЧП получают взаимоотношения публичного и квази-частного партнеров, когда в качестве второго выступает государственный банк. Существенным, на наш взгляд, является заявление главы ПАО «ВТБ» А.Л. Костина, который отмечает трудности участия государственных банков, созданные ФЗ №224, а также считает необходимым участие государственных банков в проектах ГЧП, отмечая что государственные банки «были основой для частных компаний при участии в ГЧП» [7]. На наш взгляд, данный тезис необходимо интерпретировать как корпоративный интерес на непосредственное участие государственных корпоративных структур в подобных проектах, а также соответствующее изменение законодательного регулирования с учетом данных интересов. Однако, в таком случае под угрозой сама идея партнерских отношений и институт ГЧП в целом, где публичный и частный партнеры не связаны друг с другом. Существующая институциональная основа для реализации проектов ГЧП позволяет нам говорить о том, что роль корпоративных интересов существенна и проявляется как со стороны публичного, так и частного партнеров, которые участвуя в проектах ГЧП, продвигают интересы и, тем самым, охватывают все новые сферы деятельности.

1. Модельный закон «О публично-частном партнерстве» (принят в г. Санкт-Петербурге 28.11.2014 Постановлением 41-9 на 41-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» – Режим доступа: URL <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=57783#028076033146836066> (дата обращения: 02.05.2018).
2. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. - № 29, ст. 4350.
3. Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 "Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах" // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» – Режим доступа: URL <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=167110#011627950324602221> (дата обращения: 10 мая 2018 г.)
4. Андрюшкевич О.А., Денисова И.М. Становление российских институтов государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Экономическая наука современной России. 2011. № 2. - С. 73 - 88.
5. Баженов А.В. Развитие государственно-частного партнёрства в России // Демография и социальная экономика. 2012. №1. С. 103-109.
6. Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. — 2006. — № 7. — С. 14–20.

7. ГЧП в России не будет работать без поддержки госбанков - глава ВТБ Костин // [Электронный ресурс] URL: <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/gchp-v-rossii-ne-budet-rabotat-bez-podderzhki-gosbankov-glava-vtb-kostin-1001234913> (дата обращения: 10 мая 2018 г.)
8. Евлаев А.Н. Социально-политическая ответственность бизнеса в механизме государственно-частного партнерства // Власть. 2010. №7. С. 93-97.
9. Иголкина Л.М. Государственно-частное партнерство. Особенности взаимодействия // Теория и практика общественного развития. 2013. №10. С. 335-337.
10. Манько Н.Н. Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент поддержки национальной инновационной системы // Российское предпринимательство. 2012. №16. С. 12-18.
11. Мошкова Л.Е. Государственно-частное партнерство: проблемы, проекты и риски // Управленческие науки. 2012. №2 (3) С.91-100.
12. Осинцев Ю.В. Государственно-частное партнерство: стратегия развития в России // ЭТАП. 2010. №4 С.6-17.
13. Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.un.org/ru/sections/resources/civil-society/index.html> (дата обращения 30.04.2017)
14. Перегудов С.П., Семенов И.С. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии. М., Прогресс-Традиция, 2008, 448 с.
15. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелевой. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. – 528 с.
16. Соглашение о государственно-частном партнерстве вступило в силу // Официальный сайт аэропорта «Пулково» [Электронный ресурс]. URL: <https://pulkovoairport.ru/about/news/2010/1434/> (дата обращения 10 мая 2018 г.)
17. Создание, реконструкция и эксплуатация объектов, входящих в состав имущества аэропорта «Пулково» // Официальный сайт Росинфра [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pppi.ru/content/sozdanie-rekonstrukciya-i-ekspluatatsiya-obektov-vhodyashchih-v-sostav-imushchestva-0> (дата обращения 10 мая 2018 г.)
18. Стратегия Банка развития // Официальный сайт аэропорта «Внешэкономбанка» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vtb.ru/strategy/> (дата обращения 10 мая 2018 г.)
19. Ткаченко И.Н., Евсеева М.В. Стейкхолдерская модель корпоративного управления в проектах государственно-частного партнерства // Управленческие науки. 2014. №1 (10). С. 26-33.
20. Хомерики Н. Б. Государственно-частное партнерство как метод развития социальной сферы и ее становление в регионах Российской Федерации // Вопросы экономики и права. - 2014. - № 10. - С. 70-73.
21. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм. – «Полис» («Политические исследования»). – 1997. – № 2. – С. 14-22.

Мутьева В.В.

Эволюция концепций внешней политики России в 2000 – 2016-х гг.

*УрФУ им. Первого Президента России Б.Н. Ельцина
(Россия, Екатеринбург)*

doi:10.18411/lj-05-2018-21

idsp: 000001:lj-05-2018-21

Долгосрочные и перспективные цели, рассчитанные на срок реализации от пяти до нескольких десятков лет, формируются в концепциях внешней политики и стратегиях национальной безопасности. Краткосрочные и среднесрочные цели формируются в федеральных законах, Указах Президента РФ, Посланиях Президента РФ к Федеральному Собранию и иных нормативно-правовых актах в сфере внешней политики.

Первым, наиболее полным и всеобъемлющим документом, содержащим внешнеполитические цели России за рассматриваемый период, является Концепция внешней политики, изданная в 2000-м г. Концепция внешней политики РФ 2000 г. является важным стратегическим документом, который закладывает основные приоритеты России в новом веке. Документ отражает переосмысление российской стороной своей роли в мире в связи с улучшением политической, экономической и социальной обстановки в стране после распада Советского Союза. В данном документе Россия позиционирует себя как одно из влиятельных государств в мире, которое ориентировано на мирные, равноправные отношения с участниками мирового сообщества и опирается на коллективное принятие решений.