

Инвестиционная политика государства в системе регулирования государственно-частного партнерства

Бараненко С.П., д.э.н.,
профессор Российской академии предпринимательства
Семенихин А. Ю., аспирант Российской
академии предпринимательства

Инвестиционная политика государства в системе регулирования государственно-частного партнерства

Аннотация: статья посвящена проблеме совершенствования государственного регулирования при возрастающей роли предпринимательства в экономике страны.

Ключевые слова: инвестиционная политика, эффективность инвестиций, инвестиционный климат в регионах, экономический кризис, государственно-частное партнерство, предпринимательство

The investment policy of the state in system of regulation of state-private partnership

The summary: article is devoted a problem of perfection of state regulation at an increasing role of entrepreneurship in a national economy.

Keywords: the investment policy, efficiency of investments, an investment climate in regions, an economic crisis, state-private partnership, entrepreneurship

В современных условиях хозяйствования существенно повысилась роль предпринимательских структур. Однако государственное регулирование предпринимательства не учитывает, как правило, ни интересы общества, ни интересы негосударственных коммерческих предприятий и не направлено на установление партнерских взаимоотношений между ними. В этой связи, возросшая необходимость совершенствования государственного воздействия на предпринимательскую сферу признается всеми субъектами рыночных отношений.

Безусловно, недостаточная изученность особенностей взаимодействия органов государственного управления и предпринимательских структур не позволяет создать эффективную систему партнерства, обеспечивающую, с одной стороны, комфортные условия ведения бизнеса, а с другой, – решение значимых социально-экономических проблем. Установление партнерских отношений – задача, требующая пристального внимания со стороны каждого из субъектов рыночной экономики и тщательно продуманной стратегии по ее решению. Государственно-частное партнерство – не простое сложение ресурсов, поскольку каждая из сторон имеет собственные цели, различные мотивации и решает свои конкретные задачи. Исследование в области совершенствования процесса взаимодействия государственных органов власти и бизнеса становится весьма актуальным, т.к. создание условий для сотрудничества бизнеса и власти является залогом успешного развития страны, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры¹.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности является неотъемлемым элементом функционирования рыночного государства. Выбор методов и средств регулирования определяется целями и задачами, решаемыми государством на конкретном этапе в соответствии со стратегией своего развития. Особое место в системе регулирования занимает государственно-частное партнерство (ГЧП), представляющее собой наиболее эффективную, инновационную форму построения отношений между властью и бизнесом на принципах взаимной выгоды, на основе консолидации совместных

усилий между государственным и частным секторами с целью реализации значимых (приоритетных) проектов. При этом ресурсы, преимущества и возможности каждого сектора взаимно дополняют друг друга, а риски и ответственность распределяются между ними.

¹ Данилов С.Ю. Конституционная экономика в зарубежных странах. М.: ГУ - ВШЭ, 2008. 76с.

Специфика взаимоотношений между государством и частным бизнесом в рамках ГЧП состоит в том, что партнерские отношения реализуются путем перераспределения правомочий собственности. Подобный методологический подход к анализу понятия партнерства позволяет избежать определенной путаницы в его трактовке. Понимание специфики государственно-частного партнерства позволяет выделить несколько ключевых тенденций в области регулирования предпринимательской деятельности, которые в той или иной мере затрагивают высокоразвитые страны. Одна из них – это снижение административного воздействия на бизнес, предоставление ему большей свободы и разнообразной поддержки. Вторая, – развитие этики и корпоративной культуры, являющиеся необходимым условием цивилизованности бизнеса².

В настоящее время многие компании начинают признавать, что сила порождает ответственность, поэтому бизнес не готов принять на себя определенные социальные обязательства. Социальная составляющая бизнеса является основой развития экономики страны.

Совершенствование регулирующей деятельности невозможно без роста гражданской активности граждан и повышения роли социальной ответственности бизнеса. Для развития социально ответственной работы государства и бизнеса, в первую очередь, нужно определить зоны их ответственности, а также то, как действовать в тех областях, где интересы пересекаются.

Изучение и обобщение зарубежного и отечественного опыта решения социально экономических проблем позволило выделить в зависимости от степени доверия экономических субъектов друг к другу четыре формы взаимодействия властных и предпринимательских структур:

² Козырин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах. М., 2006. 124-125с.

1) ресурс административного решения - форма взаимодействия, направленная на стабилизацию инфраструктурных и социальных условий деятельности бизнеса;

2) неявный контракт частного обмена обязательствами - система локальных обменов между предпринимательскими и властными структурами, в рамках которой стороны не могут диктовать друг другу свои правила игры;

3) ресурс решений бизнес - сообщества - форма взаимодействия властных и предпринимательских структур, при которой власть де-юре принадлежит государственным и муниципальным органам управления, а фактически – одной или нескольким крупным, капиталоемким компаниям, в которых занята значительная часть трудоспособного населения региона;

4) социальное партнерство - конструктивный диалог власти и бизнеса³.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности является неотъемлемым элементом функционирования рыночного государства. Понимание специфики взаимоотношений между государством и частным бизнесом позволяет выделить несколько ключевых тенденций в области регулирования предпринимательской деятельности.

³ Расшифровка стенограммы Круглого стола на тему: «Государственно-частное партнерство: первоочередные меры совершенствования нормативно-правовой базы» от 07.10.2008 г., организованного Государственной Думой РФ и юридической фирмой «Вегас-Лекс».



Рисунок 1. Современные тенденции государственного регулирования предпринимательства.

Одна из них – это снижение административного воздействия на бизнес, предоставление ему большей свободы и разнообразной поддержки. Вторая, – развитие этики и корпоративной культуры, являющиеся необходимым условием цивилизованности бизнеса. Социальная составляющая бизнеса является основой развития экономики страны.

В рамках каждой из этих институциональных альтернатив государственно-частного партнерства и множества специфических вариантов распределения правомочий между государственным и частным секторами создается возможность использовать эффективные системы стимулов, соответствующие концентрации прав собственности.

Следует понимать, что каждая из сторон партнерства имеет собственные цели, решает свои конкретные задачи, стороны имеют различные мотивации. Государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых услуг инфраструктурных и социально-ориентированных отраслей населению и экономическим агентам. Частный сектор стремится стабильно получать и увеличивать прибыль. При этом обе стороны заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Проекты ГЧП зачастую облегчают выход на мировые рынки капиталов, активизируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе происходит развитие местных рынков капитала, товаров и услуг.

Специфика взаимоотношений между государством и частным бизнесом в рамках ГЧП состоит в том, что партнерские отношения реализуются путем перераспределения правомочий собственности. Подобный методологический подход к анализу понятия партнерства позволяет избежать определенной путаницы в его трактовке. Понимание специфики государственно-частного партнерства позволяет выделить несколько ключевых тенденций в области регулирования. Общественная значимость государственно - частного партнерства заключается в том, что в конечном итоге выигрывает общество как глобальный потребитель более качественных услуг. В любом случае за государством остаются основные рычаги регулирования и контроля. К их числу относятся: тарифная политика (она всегда и во всех странах остается у государства), контроль над безопасностью, контроль над экологией, контроль над качеством обслуживания пользователей. Благодаря сохранению данных контрольных функций государство может уйти от непосредственного

Государственно-частное партнёрство

The diagram illustrates the spectrum of public-private partnership (PPP) forms, ranging from low to high privatization. It consists of five chevron-shaped boxes arranged horizontally, connected by a line. Below the boxes is a horizontal arrow pointing to the right, labeled 'Низкая' (Low) on the left and 'Высокая' (High) on the right. The boxes contain the following text from left to right:

- Контракты на работы и услуги
- Контракты на управление и эксплуатацию
- Концессии на производство и эксплуатацию
- Концессии на строительство, эксплуатацию
- Полная приватизация и передача прав собственности

В рамках государственной собственности происходят существенные институциональные преобразования, позволяющие расширять участие частного бизнеса в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций. Оставаясь собственником, государство при этом сохраняет за собой и определенную степень хозяйственной активности.

⁴ Игошин Н.В. Инвестиции. Организация управления и финансирование: Учебник для вузов. М.: Финансы: Юнити, 2007. 256-257с.

противоречия – длительный процесс, требующий движения к цивилизованным отношениям обеих сторон.

Изучение и обобщение зарубежного и отечественного опыта решения социально-экономических проблем позволило выделить в зависимости от степени доверия экономических субъектов друг к другу, четыре формы взаимодействия властных и предпринимательских структур и свести данные формы в матрицу взаимодействия⁵.



Рисунок 3. Матрица взаимодействия властных и предпринимательских структур.

1. «Ресурс административного решения» – это форма взаимодействия, выступающая как особенный экономический ресурс регионального и местного развития, используемый органами власти для выполнения ими базовых функций по производству общественных благ и стабилизации инфраструктурных и социальных условий деятельности бизнеса. В этом случае предпринимательские структуры вынуждены следовать директивам власти.

⁵ См.: Толстошеев В.В. Региональное экономическое право: Учебно-практич. пособие. М.: Изд-во «БЕК», 2008. 181с.

2. «Неявный контракт частного обмена обязательствами» – это система локальных обменов между предпринимательскими и властными структурами, в рамках которой стороны не могут диктовать друг другу свои правила игры. Между органами власти и бизнесом идет торг по поводу определения объема общественной нагрузки на доходы бизнеса и уровня его государственной защиты.

3. «Ресурс решений бизнес - сообщества» представляет собой форму взаимодействия властных и предпринимательских структур, при которой власть де-юре принадлежит государственным и муниципальным органам управления, но фактически – одной или нескольким крупным, капиталоемким компаниям, в которых занята значительная часть трудоспособного населения региона. Компании вынуждены выполнять компенсирующую функцию, «доставлять» территорию до уровня, необходимого для обеспечения производства, поэтому они перегружены социальными обязательствами перед местным сообществом.

4. При «Социальном партнерстве» существует убеждение, что ни власть, ни частный капитал или ни общество не способны единолично обеспечить политическую и экономическую стабильность. Власть ведут с бизнесом конструктивный диалог.

Выбор направлений взаимодействия органов власти и бизнеса определяется размером и формой собственности предприятий, осуществляющих свою деятельность на определенной территории. Наиболее перспективным является взаимодействие органов власти с частным бизнесом, поскольку государственные и муниципальные предприятия в основной своей массе являются убыточными и функционируют в условиях внешнего управления. Взаимодействие властных и предпринимательских структур будет успешным только при наличии следующих основ: экономических, представленных различного рода ресурсами; социальных, выраженных в готовности структур взаимодействовать друг с другом; правовых, регулирующих взаимоотношения сторон; организационных,

представляющих структуры, специально созданные для эффективного взаимодействия власти и бизнеса (координационные советы, экспертные советы и др.); психологических, которые выражаются в положительном восприятии сторонами друг друга; аксиологических (ценностных) идеологических, учитывающих интересы властных и предпринимательских структур при выработке единых подходов к решению существующих проблем; территориальных, связанных с необходимостью объединения усилий представителей власти и бизнеса для решения социальных задач конкретного территориального образования⁶.

Систему направлений совершенствования регулирующей деятельности государственных органов власти можно представить в виде четырех основных составляющих: сокращение регулирующих функций государства с максимальной реализацией регулирующих возможностей рынка; совершенствование деятельности органов государственной власти; формирование современных систем общественного контроля за деятельностью предпринимателей; повышение цивилизованности предпринимательской деятельности.

В соответствии с концептуальными установками первоочередным направлением снижения административного воздействия государственных органов власти является сокращение их регулирующих функций. Здесь перспективными являются оптимизационные процессы, то есть сохранение за государством наиболее важных функций регулирования, касающихся жизнедеятельности, сохранения прав и законных интересов граждан, безопасности страны.

Степень фактического участия частного предпринимательства в совместных государственно-частных проектах дифференцируется в зависимости от избранной формы партнерства, инвестиционных обязательств и масштабов передачи полномочий собственника на основе переуступки тех

⁶ Алдошин О.Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. № 1. 2007. 57-58с.

или иных прав на срок и условиях, предусмотренных соответствующим партнерским соглашением. Крайние варианты представляют собой простые контрактные отношения (контракты на работы и услуги) с полным сохранением каждым партнером всех правомочий собственности, с одной стороны, и полную приватизацию, то есть передачу навсегда прав собственности от государства частному предпринимателю, с другой⁷.

В зависимости от форм отношений собственности, управления и источников финансирования можно выделить следующие базовые модели ГЧП.

Таблица 1
Базовые модели государственно-частного партнерства

Модель	Собственность	Управление	Финансирование
Модель оператора	Частная/ государственная	Частное	Частное
Модель кооперации	Частная/ государственная	Частное/ государственное	Частное/ государственное
Модель концессии	Государственная	Частное/ государственное	Частное/ государственное
Модель договорная	Частная/ государственная	Частное	Частное
Модель лизинга	Частная	Частное/ государственное	Частное/ государственное

Выбор модели ГЧП является прерогативой государства и определяется им на основании того, в каких сферах и какого рода услуги могут стать предметом государственно-частного партнерства. При этом следует учитывать, что указанные базовые модели в чистом виде практически не встречаются, а чаще используются всевозможные смешанные формы. При этом в конкретных инфраструктурных сферах отдельные базовые модели остаются доминирующими.

Модель оператора получила широкое распространение в сфере по переработке отходов, для данной модели характерно четкое разделение

⁷ Трапезников В.А. Особенности правового статуса государства как участника инвестиционных отношений // Право и политика. 2006. № 1.

ответственности между частным партнером и государством при сохранении контролирующих функций за государством.

Модель кооперации используется там, где конкретные услуги недостаточно четко выделены и определены, а потому их сложно сделать отдельными объектами налогообложения и амортизационных отчислений.

Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также с тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам.

Договорная модель используется в энергетике, в которой инвестиции в первую очередь направлены на снижение текущих издержек.

Модель лизинга применима к сфере строительства.

Особое значение проекты ГЧП имеют на уровне местного самоуправления. На долю городов и поселков (коммунальное хозяйство) приходится основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения – поддержание в надлежащем состоянии дорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, водного хозяйства и защиты окружающей среды, жилищного строительства, водоочистных сооружений, энерго - и газообеспечения и пр. Основная проблема, с которой при этом сталкиваются коммунальные власти, состоит в недостатке финансовых ресурсов. Поэтому на уровне местного самоуправления привлечение частного капитала к решению насущных социально-экономических задач стало обычной практикой.

Реализация цивилизованной модели рыночной экономики предполагает, что все экономические агенты: от индивидуального частного предпринимателя, крупной фирмы до государства должны вести себя «по - рыночному», т. е. реализовывать функции предпринимательства. К предпринимательским функциям относятся: функция собственника, функция предпринимателя, функция финансиста, функция инвестора, функция потребителя.

Функция собственника один из важных инструментов стимулирования экономического развития предпринимательской деятельности в стране. Без развитого рынка собственности не может быть и развитой экономики. Динамика рынка собственности во многом будет определять динамику развития страны в целом. Поэтому регулирование рынка собственности имеет большое значение для развития экономики страны в целом.

В рыночной экономике, помимо функций предпринимательства, государство выполняет специфическую, присущую только ему законодательную функцию, которая и должна обеспечить выполнение всеми участниками рынка (в т.ч. и государством) функции цивилизованного собственника.

Государство, выполняя законодательную функцию должно оценивать и принимать меры по регулированию рынка собственности в стране с целью создания условий для ее эффективного использования, не зависимо от формы собственности. Эффективность использования собственности оценивается государством с точки зрения использования собственности для обеспечения стабильного, поступательного развития страны. Следовательно, использование собственности обеспечивающие получение прибыли или социального эффекта (в рамках действующего законодательства) соответствует понятию эффективного собственника. Отсутствие прибыли или социального эффекта может и должно стать причиной применения мер (со стороны государства) по повышению эффективности ее использования независимо от формы собственности. Говоря о государстве, следует иметь в виду государственный орган, на который может быть возложены функции регулирования рынка собственности в стране.

Прообразом такой модели (с некоторыми коррективами) может стать модель денежного рынка и та роль, которую играет Центральный Банк, как представитель государства, в становлении и регулировании рыночного механизма. Речь идет о государственном органе, который будет иметь право и возможность осуществлять политику в области собственности от имени

государства, под контролем государства, но независимо от органов государственной власти. В настоящее время, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом занимается только вопросами государственной собственности и не занимается вопросами регулирования рынка собственности в стране. В тоже время, Постановлением Правительства РФ (№ 200 от 08.04.2004 г.) одной из функций возложенных на агентство является «проведения единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений».

Государственное регулирование отношений собственности может осуществляться в виде прямого или косвенного регулирования. Прямое регулирование предполагает непосредственное участие государства в сделках на рынке собственности и осуществляется в форме приватизации или национализации. Выбор формы прямого регулирования отношений собственности в стране зависит от фазы экономического цикла, в которой находится страна⁸.

В условиях экономического подъема государство активизирует процесс приватизации, т. е. передачи государственной собственности в руки частного бизнеса. Приватизация, как инструмент макроэкономического регулирования, позволяет более эффективно использовать собственность в условиях высокой экономической конъюнктуры для целей развития страны. Осуществляя приватизацию, государство выполняет законодательную функцию, регулируя эффективность использования, как переданной государственной собственности, так и любой другой собственности в стране.

Литература

1. Данилов С.Ю. Конституционная экономика в зарубежных странах. М.: ГУ - ВШЭ, 2008. 76с.
2. Козырин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А. Публичная администрация

⁸ Финансовое управление компанией/ Общ.ред. Е.В.Кузнецовой. – М.: Фонд «Правовая культура». 2005. 237-238с.

- и административные реформы в зарубежных странах. М., 2006.
3. Круглого стола на тему: «Государственно-частное партнерство: первоочередные меры совершенствования нормативно-правовой базы» от 07.10.2008 г., организованного Государственной Думой РФ и юридической фирмой «Вегас-Лекс».
 4. Игошин Н.В. Инвестиции. Организация управления и финансирование: Учебник для вузов. М.: Финансы: Юнити, 2007.
 5. Толстошеев В.В. Региональное экономическое право: Учебно-практич. пособие. М.: Изд-во «БЕК», 2008.
 6. Алдошин О.Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. № 1. 2007. 57-58с
 7. Трапезников В.А. Особенности правового статуса государства как участника инвестиционных отношений // Право и политика. 2006. № 1.