

Семенихин А. Ю.

*доцент,
Российская академия предпринимательства*

Совершенствование государственной инвестиционной политики

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.

Improvement of the state investment policy

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 2013 экономика РФ замедлила свой рост, что требует активных мер со стороны правительства и, как отмечал в мае 2013 года на заседании правительства министр МЭР А. Белоусов, одним из условий ее развития является улучшение инвестиционного климата ¹.

Особое внимание в современных условиях требует государственное регулирование предпринимательской деятельности, которое должно основываться на экономических методах. 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

¹ Качественный рост экономики РФ начнется с доверия инвесторов. 16.05.2013. <http://quote.rbc.ru/topnews/2013/05/16/33946909.html>

сектора взаимно дополняют друг друга, а риски и ответственность распределяются между ними.

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.

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:

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;

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

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.

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. Об-

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».

публичная 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 руководства хозяйственной сферой, предоставить хозяйственную деятельность частному бизнесу, оставляя за собой контрольные рычаги за деятельностью своих партнеров по проекту ⁴.

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.

В настоящее время между государственными органами власти и предпринимателями установились сложные институциональные отношения, являющиеся некими барьерами в развитии диалога. Благодаря последним, происходят основные трансформации и несоответствия правил, ставятся преграды, громоздкие процедуры и выстраиваются дополнительные отношения, как легальные, обуславливающие удорожание бизнеса, так и коррупционные, отвечающие удовлетворению личных потребностей бюрократии и тиражирующие ненормативные отношения. Разрешение этого 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 взаимодействия ⁵.

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

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

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

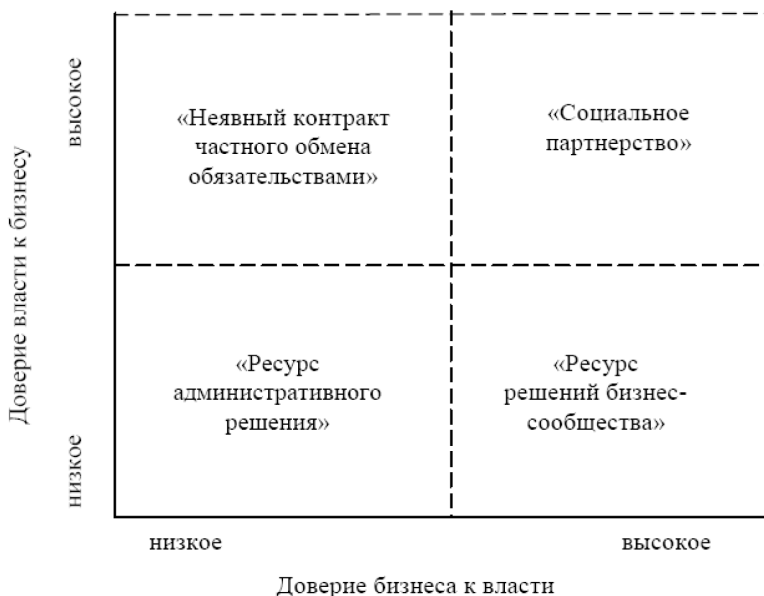


Рис. 1. Матрица взаимодействия властных и предпринимательских структур

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.

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

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 правомочий собственника на основе переуступки тех 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 другой ⁷.

В зависимости от форм отношений собственности, управления и источников финансирования можно выделить следующие базовые модели ГЧП (см. Таблица 1).

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.

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

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

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