

УДК 34.01

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО И РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Черномырдина Е.В.

ФГБОУ ВПО «Самарский государственный экономический университет», Самара, Россия (443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141), E-mail: tgp_sgea@mail.ru

Роль государства в регулировании экономических отношений оценивается неоднозначно, но при всей разнице теоретических подходов к проблеме сама необходимость государственного участия в регулировании экономических процессов признается всеми исследователями. Одной из форм регулирования экономики сегодня является государственно-частное партнерство. Являясь институтом публичного права, в своей современной форме оно является примером сочетания частных и публичных интересов, конвергенции публичного и частного права. В статье государственно-частное партнерство рассматривается в связи с основными экономическими проблемами современного государства, анализируются основные направления развития данного института, формулируется вывод о связи государственно-частного партнерства и уровня экономического развития государства.

Ключевые слова: государство, экономика, регулирование, партнерство, государственно-частное партнерство, проекты.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND REALIZATION OF ECONOMIC FUNCTIONS OF THE STATE

Chernomyrdina E.V.

Samara State University of Economics, Samara, Russia (443090, Samara, Soviet Army st., 141), E-mail: tgp_sgea@mail.ru

The role of the state in regulating economic relations remains a controversial issue, but all the differences of theoretical approaches to the problem of the very necessity of government involvement in the regulation of economic processes is recognized by all researchers. One form of regulation of the economy today is a public-private partnership. As an institution of public law, in its present form, it is an example of a combination of private and public interests, the convergence of public and private law. In this article a public-private partnership is considered in connection with the basic economic problems of the modern state, analyzes the main directions of development of the institution, to draw conclusions about the relationship of public-private partnerships and the level of economic development of the state.

Keywords: government, economics, management, partnerships, public-private partnership projects.

Проблема оценки экономической роли государства – одна из центральных в экономической науке, активные дискуссии об объеме и характере государственного воздействия на процессы производства, распределения и обмена начались еще в конце XIX в. Согласно закону А. Вагнера, рост промышленного производства – объективная причина роста государственных доходов (налоговой нагрузки) и контрольных полномочий государства, так как социальные структуры становятся более сложными, а монополисты нуждаются в контроле. Немецкий экономист В. Ойкен, один из основателей теории социального рыночного хозяйства, считал, что государство – гарант правил рынка, так как только оно способно противостоять монополиям [7]. А. Мюллер-Армак, воспринимая саму рыночную экономику как идею, «цель которой состоит в том, чтобы, опираясь на конкурентную экономику, соединить свободную инициативу с социальным прогрессом, обеспеченным именно благодаря рыночно-хозяйственной деятельности», отстаивал

необходимость высокой степени активности государства в регулировании экономических процессов. Президент Конгресса промышленно-торговых палат ФРГ Х. П. Штиль считает, что «государство ограничивается формированием рамочных условий, в которые общественные группы по интересам могут привносить свои воззрения и свой опыт, относящиеся к принятию политических решений» [9].

Хорошо известен либеральный подход М. Фридмена, исходившего из того, что основой государственной экономической политики должны быть именно рыночные механизмы. В том же ключе строится и теория австрийской экономической школы, главой которой является Людвиг фон Мизес [6]. А для Дж. М. Кейнса и неокейнсианцев государство – не просто гарант экономических свобод и рынка, оно его главный организатор, а также механизм для подавления негативных рыночных эффектов.

Дискуссии продолжаются. Причем поляризация подходов сохраняется, несмотря на какие-либо социальные и правовые изменения. Показательно, что в современной экономике и либеральный, и этатистский подходы признаются равноценными и равновозможными. Не случайно среди лауреатов Нобелевской премии по экономике как либералы, так и «государственники».

Сегодня хорошо известная проблема экономической теории наполняется новым содержанием, так как все без исключения мировые экономические порядки столкнулись с последствиями глобального финансового кризиса. Регулирующая роль государства теперь связывается, прежде всего, с необходимостью защиты интересов национальных финансовых институтов, причем, очевидно, что кроме государственных иных механизмов для преодоления последствий кризисных процессов нет. Особенно актуальной эта проблема становится для переходных экономик, в которых государство и устроитель новых правил игры, и гарант стабильности, и средство для минимизации негативных последствий рыночных реформ [8].

К числу наиболее серьезных проблем переходных экономик, в том числе российской, можно отнести: передел собственности, и прежде всего разгосударствление и приватизацию; цикличные инфляционные процессы; кризис производства и спад его объема; структурную перестройку экономики и усиление ценового диктата естественных монополий; усиление коррупции и сращивание интересов государственных чиновников и финансовых олигархов; массовую ликвидацию рабочих мест как следствие структурной перестройки; усиление воздействия на национальную экономику внешней среды, в том числе захват рынков иностранными государствами при помощи недобросовестной конкуренции.

На ранних этапах «перехода» на государстве еще и ответственность за выбор варианта развития. При разработке Стратегии 2020, являющейся сегодня одним из основных документов, определяющих векторы социально-экономического и политического развития России, в

отношении роли государства в экономике были сформулированы следующие основные целевые характеристики государственного регулирования: 1) меры государственного регулирования должны быть системно организованными; 2) ограничение прав и свобод государством допустимо только в целях исключения рисков причинения вреда охраняемым благам; 3) объемы государственного регулирования должны соответствовать целям регулирования и быть определенными однозначно; 4) формы и правила проверки (*контроля*) соблюдения установленных требований (включая оценку соответствия, государственный и муниципальный надзор) быть формализованы и однозначно определены.

Для достижения этих показателей планируется: 1) минимизировать объекты государственного регулирования; 2) минимизировать количество обязательных требований; 3) исключить из перечня объектов государственного регулирования объекты, к которым не установлены соответствующие требования, и которые не входят в сферу государственного регулирования в странах-членах ЕС (за исключением объектов, по которым доказано наличие очень высоких рисков); радикально сократить разрешительные формы контроля, ограничивающие входение на рынок; ликвидировать избыточный контроль; передать на аутсорсинг (аккредитованным лицам) полномочия по оценке соответствия в случаях, где отсутствуют недопустимо высокие риски и решения принимаются на основе фактической проверки установленных требований аккредитованными лицами; взимать плату за осуществление государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления разрешительных полномочий, осуществление надзора, оценку соответствия только в виде государственной пошлины, в том числе за оказание услуг, которые являются необходимыми для осуществления этих полномочий; создать систему мониторинга результативности государственного регулирования и обратной связи результатов мониторинга с совершенствованием мер государственного регулирования.

Таким образом, с начала 90-х годов в России очень последовательно развивается идеология либерального государственного регулирования экономических процессов. И одним из элементов подобной «либерализации» традиционно выступает механизм государственно-частного партнерства (ГЧП).

В современной юридической и экономической литературе ГЧП оценивается как разновидность инвестиционной деятельности [2]. Достаточно часто о ГЧП говорят как об управленческой альтернативе приватизации, полуприватизации [1], как о средстве развития и формирования экономики инновационного типа, одном из приоритетов современной экономической политики [5].

Также весьма единодушно среди специалистов отмечается, что необходимость в ГЧП во всех государствах вызвана единым набором экономических факторов: 1) ограниченность

бюджетных ресурсов; 2) необходимость сохранения роли и значения государства в той или иной области социальных отношений; 3) наличие у государства неких благ (имущество, регалии и проч.), которые могут привлекать частный интерес, но передача их в частную собственность не планируется.

Соглашаясь в целом с подобной оценкой причин, вызывающих к жизни проекты ГЧП, хотелось бы заметить, что в целом сам институт подобного партнерства – институт публично-правовой. Он вызывается к жизни самим фактом существования и деятельности государства как публичного субъекта, поэтому и развитие ГЧП, и его формы теснейшим образом связаны с той ролью, которое государство играет или желает играть в общественных отношениях [3].

Вопрос о выборе сферы, в которой будет реализован соответствующий проект, как отмечают исследователи, напрямую связан с уровнем развития государства. В странах «большой семерки», уровень развития которых достаточно высок, а приоритеты в отношении социальных обязательств четко выстроены, ГЧП чаще используется в сферах так называемой социальной экономики. Например, в Великобритании 123 из 352 проектов реализованы в здравоохранении, 113 из 352 в образовании. В Германии, Италии, Канаде и Франции более половины реализованных проектов ГЧП также приходятся на здравоохранение и образование. В странах с более низким уровнем экономического развития в числе приоритетов ГЧП – строительство автодорог, метро, портов, аэропортов, мостов, тоннелей [1].

В России в настоящее время в качестве приоритетных областей для ГЧП Правительство РФ рассматривает: инфраструктуру (инновации, производство и транспорт); ЖКХ; систему здравоохранения и социального обеспечения; финансирование научных исследований, имеющих коммерческий потенциал. По планам Правительства, до 2030 года в России должны открыться более 7 тыс. км новых и обновлённых платных и скоростных магистралей, среди которых: платный участок трассы М10 «Скандинавия» Санкт-Петербург – Выборг – граница Финляндии; новый платный маршрут Санкт-Петербург – Псков – граница Белоруссии; скоростная автомагистраль Москва – Ростов-на-Дону – Новороссийск; участки дорог на маршруте Москва – Тула – Орёл – Курск – Белгород – граница с Украиной; участки дорог на маршруте Москва – Смоленск – граница с Белоруссией; участки дорог на маршруте Москва – Нижний Новгород – Казань – Челябинск – граница с Казахстаном; участки дорог на маршруте Москва – Ярославль – Вологда; участки дорог на формируемом платном маршруте Санкт-Петербург – Псков – граница с Белоруссией.

Для гармонизации российских правил с нормами ЕС запланирован переход к принципу платного пользования федеральными автодорогами для грузовых автомобилей общей массой свыше 12 тонн.

Транспортная стратегия РФ до 2030 г. предусматривает, что ГЧП должна стать средством модернизации системы железных дорог. При этом 90 % финансирования планируется привлечь из внебюджетных источников (6,926 трлн руб.). Приоритет отдается строительству высокоскоростных железнодорожных магистралей. Также с использованием механизма ГЧП планируется осуществить реализацию таких проектов, как: «Белкомур» (Белое море – Республика Коми – Урал); «Урал промышленный – Урал полярный», Кызыл – Курагино (дорога свяжет Республику Тыва с общей дорожной сетью). Планируется ряд проектов по строительству железных дорог к местам добычи полезных ископаемых.

Транспортная стратегия 2030 исходит из того, что экономический эффект этих проектов будет связан с оптимизацией грузоперевозок и пассажиропотока, созданием новых рабочих мест, развитием инфраструктуры вдоль железной дороги, снижением нагрузки на автомобильные дороги. Как следствие – ожидается рост и в других областях экономической деятельности.

Один из проектов ГЧП в области воздушного транспорта – модернизация аэропорта «Пулково». При этом проект реализуется без привлечения прямых бюджетных инвестиций. В проекте участвуют Правительство Санкт-Петербурга, ОАО «Аэропорт „Пулково“» и ООО «Воздушные Ворота Северной Столицы». Последнее получает аэропорт в управление на 30 лет, выплачивая субъекту федерации вознаграждение в размере 11,5 % от авиационных доходов.

Анализируя сам феномен ГЧП, а также практику реализации конкретных проектов можно сделать вывод, что мы имеем дело с весьма специфическим средством государственного регулирования общественных отношений. С одной стороны, на лицо прямое государственное вмешательство в сферу имущественных отношений, но вмешательство это проходит с использованием частноправовых конструкций. Кроме того, мировая практика ГЧП показывает, что инициативы государства в этой области становятся результатом анализа частного интереса к тем или иным проектам. Тем самым в феномене ГЧП мы имеем весьма оригинальную форму сочетания частных и публичных интересов, частного и публичного права [4].

Список литературы

1. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Электронный документ] // URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080law?d&nd=981605628&mark=r981605004>.
2. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство как вид инвестиционной деятельности: правовые аспекты // Предпринимательское право. – М.: Юрист, 2011. – № 1. – С. 25-29.
3. Болгова В.В. Основы публичного права. – Самара: Самарское отд-е Литфонда, 2009.
4. Болгова В.В. Публичный интерес в параметрических характеристиках // Вопросы экономики права. – 2010. – № 19. – С. 28-31.
5. Лихачев В., Азанов В. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или как реализовать государственно-частное партнерство в России [Электронный документ] // URL: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/artikles/PPP_2005_Lihachev_Azanov.pdf
6. Мизес Л. Либерализм в классической традиции. – М., 2001.
7. Ойкен В. Основные принципы экономической политики. – М., 1995.
8. Самаруха В.И. О роли государства в регулировании экономических процессов // Известия ИГЭА. – 2007. – № 3. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-roli-gosudarstva-v-regulirovanii-ekonomicheskikh-protsessov> (дата обращения: 14.06.2014).
9. Штиль Х. П. Государство и экономика: сотрудничество и конфронтация // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 5. – С. 36-39.

Рецензенты:

Болгова В.В., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Самарского государственного экономического университета, г. Самара.

Горожанин А.В., д.ю.н., профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Самарского государственного экономического университета, г. Самара.