

УДК 33.332

МОДЕРНИЗАЦИЯ СТРУКТУРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ТРЁХКОМПОНЕНТНОЙ СИСТЕМЫ «ОБРАЗОВАНИЕ-ВЛАСТЬ-БИЗНЕС»

¹Тяглов С.Г., ²Ячник Е.А.

¹ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»,
Ростов-на-Дону, e-mail: tyaglov-sg@rambler.ru;

²Всероссийский научно-исследовательский институт экономики и нормативов,
Ростов-на-Дону, e-mail: yachnika@mail.ru

Предлагаемая статья посвящена рассмотрению широкого спектра проблем, связанных со структурным взаимодействием институтов образования, власти и бизнеса. Подробно проанализированы современные тенденции распределения властных функций между субъектами государственно-частного партнёрства, предложено рассмотрение государственно-частного партнёрства как принципа интеграции образования, государства и бизнеса, а также в качестве правовой формы такого взаимодействия. На основании проведённого исследования разработан механизм государственно-частного партнёрства, позволяющий обеспечить согласование стратегических интересов государства и бизнеса, чёткое определение целей, фиксируемых в программном документе, законодательное закрепление процедур реализации проектов, а также стабильность и защиту интересов партнёрства. Сформированные предложения наиболее актуальны в инфраструктурных секторах регионального хозяйства, имеющих в большинстве случаев общественно-частный характер.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство (ГЧП), образование, власть, бизнес, политический уровень, правовой уровень

THE MODERNIZATION OF THE STRUCTURAL INTERACTION BETWEEN THE TERNARY SYSTEM OF «EDUCATION-GOVERNMENT-BUSINESS»

¹Tyaglov S.G., ²Yachnik E.A.

¹The Rostov State Economy University, Rostov-on-Don, e-mail: tyaglov-sg@rambler.ru;

²The Russian Research Institute of Economics and regulations, Rostov-on-Don, e-mail: yachnika@mail.ru

The offered article is devoted to a wide range of issues related to the structural interaction of educational institutions, government and business. Thoroughly analyzed the current trends of distribution of power functions between public-private partnership, proposed consideration of public-private partnership as a principle of integration of education, government and business, as well as the legal form of such an interaction. Based on this study a mechanism of public-private partnerships that enable alignment of strategic interests of the state and business, a clear definition of the objectives that are fixed in the policy document, legislative strengthening procedures for the implementation of projects, as well as the stability and protection of the interests of partnership. Generated by the most relevant in the infrastructure sectors of the regional economy, with most of the public and private character.

Keywords: public-private partnerships (PPP), education, government, business, political level, law level

Одним из основных условий развития партнёрства государства и бизнеса выступает предпосылка сохранения, эффективного использования и социализации собственности. Наибольший эффект от взаимодействия государства и бизнеса может быть достигнут лишь при создании экономической среды, благоприятствующей реализации интересов обоих названных субъектов.

Государство сосредотачивает основное внимание на росте налогооблагаемой базы, уровне занятости и доходов населения, количестве рабочих мест, защите окружающей среды. С точки зрения бизнеса приоритетными задачами являются увеличение капитала, сокращение бездействующих активов, конкурентоспособность продукции и рост доходов.

Под государственно-частным партнёрством (ГЧП) следует понимать объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора на долговременной основе для создания

общественных благ (благоустройство и развитие территорий, инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты). Все это должно происходить при соблюдении интересов не только государства, но и получении оптимальной доходности и обеспечении интересов бизнеса.

Другими словами, речь идет о партнёрстве власти и бизнеса при реализации важнейших региональных задач, имеющих большое социально-экономическое значение. Взаимодействие на региональном уровне власти и бизнеса предполагает реализацию на принципах представления государственной поддержки, стимулирования бизнеса, реализующего конкурентные преимущества территории, содействия формированию и распространению положительных социальных внешних эффектов, применения системы поощрительных мер, развития системы контроля за использованием финансовый помощи со стороны государства, решения управленческих задач региона.

В зарубежных странах часто термин «public – private partnership» (PPP) употребляется практически для любых форм сотрудничества государственной власти и частного бизнеса. Интерес к инвестиционной составляющей такого рода сотрудничества возник достаточно давно: первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 годом. Активно государственно-частное партнерство в концессионной форме использовалось многими странами, в том числе и Россией, на рубеже XIX–XX веков, особенно для строительства железных дорог [2].

Последний виток интереса к ГЧП возник в 90-е годы XX века в Великобритании. Именно в это время начала развиваться британская форма ГЧП – «частная финансовая инициатива» («private financing initiative, PFI»), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, то есть когда фактически частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств [4]. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и даже тюрьмы [5].

В общем виде проектное финансирование представляет собой современную, гибкую, рациональную и стратегически ориентированную форму реализации сложных долгосрочных проектов. Являясь эффективной организационной формой финансирования строительства, модернизации, реконструкции и внедрения новых технологий, указанная форма позволяет подключить к реализации проектов как государственных, так и частных инвесторов, обеспечить четкое распределение прав и ответственности между ними, уменьшить уровень рисков; в частности, за счет использования современных форм контроля (например, аудита эффективности использования проектных ресурсов), снизив уровень коррупционности и криминала при реализации государственно-частных проектов.

При этом регулирующая деятельность государства осуществляется в трех основных направлениях:

- разработка стратегии и принципов взаимодействий бизнеса и общества в целом, а также публичной власти;

- формирование институциональной сферы для разработки и реализации партнерских проектов;

- организация управления партнерствами, разработка его формы, методов и механизмов.

В данной ситуации объективно встает вопрос о распределении властных функций между субъектами ГЧП. Они основываются на многосубъектности и множественности прав собственности, с одной стороны, и утрате частной собственностью абсолютного характера, с другой. Поэтому принцип распределения власти распространяется прежде всего на экономическую сферу. Необходимо обезопасить экономику от произвола и некомпетентности собственника, с одной стороны, а с другой – не допустить монополии государственной собственности. Реализовать этот принцип на микроэкономическом уровне позволяет акционерная форма собственности.

Коррупционная составляющая во взаимоотношениях власти и бизнеса – очень сложная и глубокая проблема. Вопрос о возможности ее исключения остается дискуссионным. Тем более что во взаимоотношения участников ГЧП все чаще включаются различного рода посредники, которые во многом и являются носителями коррупционной составляющей. Посредники действуют на границе между частным и государственным секторами, где они оказывают содействие физическим и юридическим лицам в повышении установленных государством требований и правил. В частном секторе посредники исполняют брокерские функции, гарантируют ликвидность и наличие товаров, распространяют рыночную информацию и дают гарантии качества, обеспечивают функционирование рынков и выполняют иные важные функции, создавая значительную часть (до 25% и выше) национального дохода.

В России пока не удалось создать в полном объеме легитимную частную собственность, способную функционировать в различных формах, в том числе частногосударственных, выступающую одной из сторон партнерства власти и бизнеса и приносящую доход, а также материальные блага не только владельцу, но и обществу, способствующую развитию экономики и ее ускоренному движению по инновационному пути.

В соответствии с либеральной концепцией государственного влияния должно быть как можно меньше в экономике. Последователи этой концепции – многие страны, включая Россию. Наиболее простые методы ее реализации – приватизация.

Достаточно масштабная – как в России. Основной тезис реформаторов: «частная собственность всегда эффективнее государственной», «рынок сам отрегулирует экономику». Итоги такого подхода в основном негативные. В результате масштабной смены собственников происходит рассогласование государственных целей и частных интересов.

Государственно-частное партнерство не отменяет приватизацию. Безусловно, есть сферы, где частный бизнес может работать без государственного участия. Однако есть традиционные сферы государственной ответственности: оборона, социальная сфера, инфраструктура. Наиболее развитые сферы индивидуальны для каждого конкретного региона. С чисто рыночной позиции они непривлекательны и могут исчезнуть, если их активы передать в частные руки. К тому же государство не может полностью передать их в собственность.

Поэтому на практике совершенно логично возникает так называемая «полуприватизация», с которой часто отождествляют ГЧП. Это дает основание рассматривать ГЧП в качестве промежуточной формы между государственной и частной собственностью, а также как своеобразную управленческую альтернативу приватизации [1]. Каждый чиновник и политик вкладывает собственный смысл в понятие государственно-частного партнерства, стараясь соответствовать конъюнктуре. Единого и системного понимания явления на государственном уровне мы пока тоже не видим.

В настоящее время идет активное обсуждение проекта государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы от 13 июня 2012 г. (далее – Проект госпрограммы). Данный проект не может быть признан удовлетворительным, так как не учитывает реальную ситуацию в российской науке и роль в ней государственных академий наук, которые фактически являются основными научными структурами, формирующими пути развития фундаментальной и прикладной науки и осуществляющими основную массу фундаментальных исследований в России. Несмотря на это, Проект госпрограммы не предусматривает развитие академического сектора науки в России и наличия самостоятельной Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук.

Необходимо также отметить, что в результате непродуманных действий по перестройке промышленности и экономики России в целом в 90-е годы был практически уничтожен сектор отраслевой науки, чем во

многим обусловлено технологическое и техническое отставание российской экономики в настоящее время. Несмотря на это, Проект госпрограммы даже не рассматривает проблему восстановления разрушенной связи между фундаментальными и прикладными исследованиями и внедрением инновационных технологий в промышленность. Более того, не предусмотрено участие РАН и в других государственных академий наук, являющихся крупнейшими исполнителями проблемно-ориентированных исследований и поставщиками инновационных разработок для реального сектора экономики. Проектом госпрограммы не предусмотрены меры по внедрению прорывных технологий в промышленность, в том числе по созданию благоприятных условий (налоговых, кредитных и т.д.) для бизнеса.

Особо следует отметить, что без интеграции вузов с учреждениями государственных академий наук, и в первую очередь с институтами РАН, невозможно не только успешное развитие научных исследований в вузах, но и подготовка кадров высшей квалификации для инновационного развития России.

Анализ высказываний и публикаций по теме позволяет сделать вывод, что в настоящее время можно говорить о двух основных значениях употребления термина ГЧП:

- 1) ГЧП как принцип взаимодействия образования, государства и бизнеса;
- 2) ГЧП как правовая форма такого взаимодействия.

Значение политического аспекта ГЧП для эффективной реализации проектов в настоящее время не стоит недооценивать. Многие проблемы низкой инвестиционной привлекательности или нежелания частного инвестора вкладывать средства в тот или иной сектор лежат не в экономической и даже не в правовой плоскости. Бизнес зачастую не видит ни стратегических инвестиционных целей, определенных государством, ни самой готовности со стороны местных органов власти образовать коалицию с бизнесом на равноправной основе – то есть на принципах партнерства.

Для достижения баланса интересов в рамках конкретного проекта универсальной формой будет являться договор. Договоры различных форм (концессионные, арендные, подрядные и т.п.) должны выстраиваться на основе четко описанных законодательных положений. Заключение такого договора дает бизнесу законодательно определенный статус, а, следовательно, – судебную защиту.

Схематично политико-правовой дуализм ГЧП представлен на рис. 1.

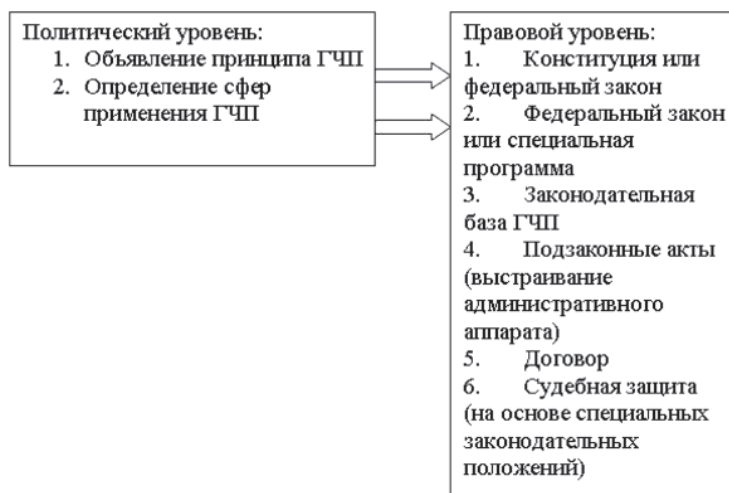


Рис. 1. Политико-правовой дуализм государственно-частных партнерств

Таким образом, можно утверждать, что конечной юридической формой согласования интересов всегда будет договор (инвестиционный, концессионный, договор о создании особой экономической зоны

и т.п.). Этот договор должен иметь четкую и прозрачную законодательную базу и безусловную судебную защиту.

В результате можно предложить простейшую схему ГЧП (рис. 2)

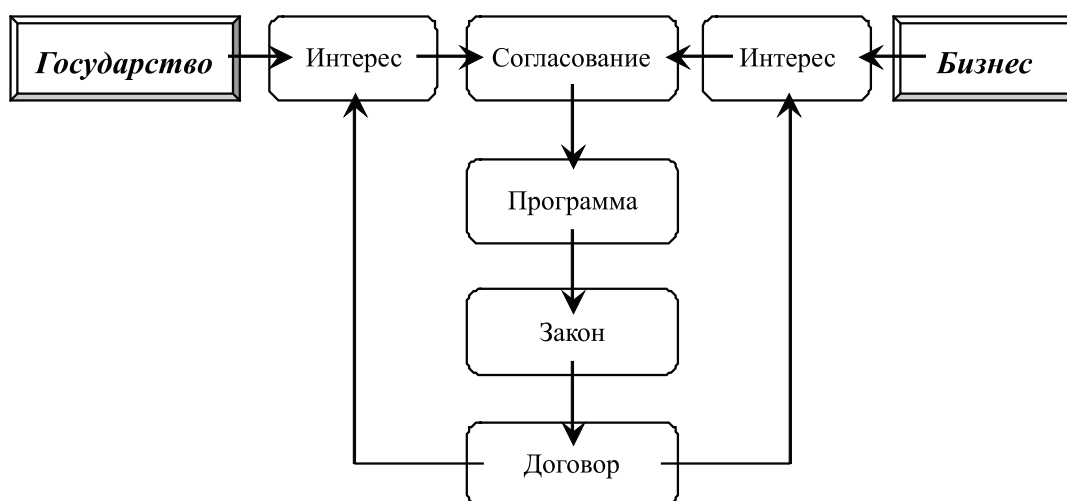


Рис. 2. Организационная схема государственно-частного партнерства [3]

С точки зрения управленческих процессов становление ГЧП согласно предложенной схеме в каждом конкретном проекте проходит следующие стадии: первичное согласование интересов, определение приоритетной повестки; фиксация приоритетов в программном документе (он должен иметь стратегический характер, продолжительный срок действия (3–5 лет и более), не должен кардинально меняться. В нем должны быть установлены сроки и ответственные органы. Он должен быть подкреплен целым рядом подзаконных регламентов со строгим порядком реализации); формирование конкретных проектов на ос-

нове программы (но в полном соответствии с законом, который устанавливает порядок проведения конкурсов и т.п.); фиксация результатов в договорах, имеющих специфическую судебную защиту.

Подобный механизм позволяет обеспечить: согласование стратегических интересов государства и бизнеса, которое происходит на этапе формирования программных документов; четкое определение целей, которые фиксируются в программном документе; законодательное закрепление прозрачности процедур реализации конкретных проектов; особый статус проектам и их участникам, который также фиксиру-

ется в законе; на основе закона происходит предоставление публичных полномочий бизнесу (в законе); направленность на удовлетворении текущих интересов государства и бизнеса в каждом конкретном проекте, что осуществляется на уровне контракта; система обеспечивает стабильность и защиту интересов партнерства.

Таким образом, на наш взгляд, современные реалии социально-экономического развития таковы, что необходимо избавиться от сложившегося стереотипа, что только частная компания эффективна, а государство является неэффективным собственником по определению. При объективном экономическом анализе нельзя смешивать эффективность с точки зрения хозяйствующего субъекта и эффективность для общества. То, что может быть эффективным для частной компании, вовсе не означает автоматически эффективность для общества. И наоборот: частная компания, например, никогда не станет держать избыточные мощности и дублирующие сети, она их выведет из оборота как неэффективные, а государство в интересах общества, хоть и с повышенными издержками производства, может и должно иметь «запас прочности», достаточный для работы сетевых систем в чрезвычайных ситуациях. Вышесказанное приобретает наибольшую значимость в инфраструктурных секторах регионального хозяйства, имеющих часто общественно-частный характер, в связи с чем совершенствование практики государственно-частных партнерств имеет здесь максимальную экономическую и социальную целесообразность.

Список литературы

1. Варнавский В.Г. Альянс на неопределенный срок // ФельдПочта. – 2004. – № 29. – С. 76.
2. Варнавский В.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. – М.: ИМЭМО РАН, 2002. – С. 22–26.
3. Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. – 2010. – № 7. – С. 44.
4. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. – http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php.
5. Скидельский Р. Возможно ли партнерство государства и частного бизнеса в России. – http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no = 46747.

References

1. Varnavskij V.G. Al'jans na neopredelennyj srok / Fel'dPochta, 2004, no. 29. pp. 76
2. Varnavskij V.G. Koncessii v transportnoj infrastrukture: teorija, praktika, perspektivy, 2002, pp. 22–26.
3. Vilisov M.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politiko-pravovoj aspekt / Vlast', 2010, no. 7, pp. 44.
4. Efimova L.I. Nekotorye modeli gosudarstvenno-chastnyh partnerstv: tendencii i zarubezhnyj opyt. – http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php.
5. Skidel'skij R. Vozmozhno li partnerstvo gosudarstva i chastnogo biznesa v Rossii. – http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no = 46747.

Рецензенты:

Игнатова Т.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Экономическая теория и предпринимательство» Южно-российского института, филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»;

Анопченко Т.Ю., д.э.н., профессор кафедры «Теория и технология в менеджменте» ФГАУ «Южный федеральный университет».

Работа поступила в редакцию 19.11.2012.