
РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МОДЕРНИЗАЦИИ РАЗВИВАЮЩИХСЯ ЭКОНОМИК

И.В. Запатрина

Исследуются методологические подходы к разработке стратегий модернизации в развивающихся экономиках; анализируются основные характеристики, присущие подобным стратегиям; препятствия для проведения модернизации в условиях России и Украины. Дана оценка роли государственно-частного партнерства в модернизации экономики; его влияния на развитие институциональной среды. Проанализированы возможности построения стратегии модернизации в Украине и сформулированы принципы, которыми следует руководствоваться при ее разработке.

Ключевые слова: интерактивная модернизация, институциональная модернизация, государственно-частное партнерство, экономические реформы, публичная власть, государственная поддержка.

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы, касающиеся модернизации экономики, сегодня активно обсуждаются в научных и политических кругах России и Украины: в России – в рамках разработки долгосрочной стратегии модернизации, в Украине – в контексте утвержденной Президентом «Программы экономических реформ на 2010–2014 годы».

Учитывая наметившееся в последнее время углубление сотрудничества между Россией и Украиной, а также стремление гармонизировать подходы к формированию право-

© Запатрина И.В., 2012 г.

вого регулирования в целом ряде секторов, попробуем проанализировать, на каких принципах и с использованием каких механизмов разрабатываются модернизационные стратегии в двух странах, уделив внимание роли в этих процессах государственно-частного партнерства.

Начнем с вопросов, вызывающих наибольшие дискуссии:

- должна ли модернизация осуществляться сверху, снизу или с использованием предложенного В. Полтеровичем подхода «интерактивной модернизации» (Полтерович, 2010)?;

- «должна ли стратегия модернизации опираться в первую очередь на методы и инструменты стимулирования экономического роста, либо следует сосредоточить усилия на совершенствовании институтов» (Полтерович, 2008)?

В российских научных кругах существуют различные мнения по этому поводу, каждое из которых достаточно хорошо аргументировано. Автор позволит себе высказать свое видение по этим вопросам, рассмотрев их применительно к социокультурной и экономической ситуации, сформировавшейся в наших странах и в особенности в Украине.

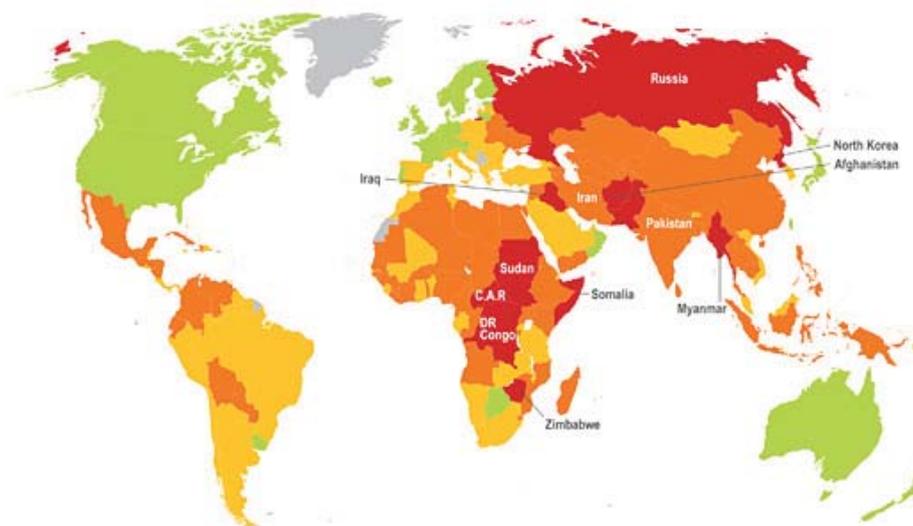
1. О МОДЕРНИЗАЦИИ «СВЕРХУ», «СНИЗУ» И «ИНТЕРАКТИВНОЙ» МОДЕРНИЗАЦИИ

На наш взгляд, в сегодняшней Украине «модернизация снизу» невозможна. Ее просто некому проводить. Гражданское общество (неправительственные организации, ассоциации и т.п.) развито относительно слабо, оно не обладает достаточными финансовыми ресурсами, интеллектуальным потенциалом, верой в свои силы и возможности. Политические партии пока еще не дозрели для постановки задач такого рода. Мелкому и среднему бизнесу не до стратегий. Во-первых, он относительно

малочисленный. Во-вторых, ему постоянно приходится бороться за выживание. Что касается крупного бизнеса, то, увы, пока что он нацелен на достижение краткосрочных целей, имеющих «узкопрофильный» характер. Подобное, хотя и не в такой степени, происходит и в России: «в России сегодня бизнесмены и политики ориентированы на немедленную выгоду, а не на модернизацию», поскольку «за последние годы в стране сложилась крайне неблагоприятная для восприятия идей модернизации бизнес-культура. Основной вид бизнеса – бесконечное жонглирование собственностью, максимальное наращивание капитализации, умножение дивидендов и их успешный вывод за рубеж» (Иноземцев, 2010). Об Украине можно сказать то же самое. Плюс

к этому наша страна все еще характеризуется высокой политической нестабильностью, что усиливает ориентацию бизнеса на приоритет тактических задач над стратегическими и не способствует появлению мыслей о модернизации экономики. Правда, если судить по оценкам международных экспертов, политические риски в России выше, чем в Украине, и являются экстремальными (рис. 1). На деле же, сравнивая условия ведения бизнеса в наших странах «изнутри», политические риски в Украине нам кажутся выше тех, которые существуют в России.

Возможна ли в Украине модернизация «сверху»?
Формально – да. Как-то сформулировать и попытаться реализовывать программу мо-



Индекс политических рисков 2011 (динамический)

Обозначения		Ранг	Страна	Рейтинг	Ранг	Страна	Рейтинг
Экстремальный риск	■	1	Сомали	Экстремальный	6	Ирак	Экстремальный
Высокий риск	■	2	Конго	Экстремальный	7	Зимбабве	Экстремальный
Средний риск	■	3	Судан	Экстремальный	8	Северная Корея	Экстремальный
Низкий риск	■	4	Мьянма	Экстремальный	9	Пакистан	Экстремальный
Нет данных	■	5	Афганистан	Экстремальный	10	Россия	Экстремальный

Источник: Political Risk Atlas 2011 // http://www.maplecroft.com/about/news/pr_2011.html

Рис. 1. Оценка политических рисков в 2011 г.

дернизации сверху возможно. Но рассчитывать на то, что она будет качественной и адекватно восприниматься обществом, было бы слишком оптимистично. Для того чтобы это произошло, необходимо создать новые и развить существующие институты, что, в свою очередь, невозможно обеспечить исключительно сверху, т.е. без включения в эти процессы общественных групп интересов, или так называемых коалиций. Именно поэтому модернизация сверху в Украине на практике невозможна, что полностью согласуется с выводом В. Полтеровича о том, что «модернизация сверху» не удалась ни в одной стране» (Полтерович, 2008).

Исходя из этого, настоящее и ближайшее будущее в Украине и, вероятно, в России также – за опирающейся на взаимодействие всех заинтересованных сторон интерактивной модернизацией. Но реализовать подобную стратегию в наших странах будет непросто. Насколько сложным окажется этот процесс, будет зависеть от того, станут ли все потенциально заинтересованные в модернизации экономики стороны (группы интересов) такими, что смогут формулировать и представлять свои интересы; какие общественные группы интересов займут ведущую роль в этом процессе, и смогут ли эти группы перерасти в коалиции.

Особенно важно найти ответ на последний вопрос, определив при каких условиях коалиции станут ключевыми игроками интерактивной модернизации. Согласно В. Полтеровичу, «в условиях нынешней России “коалиции для будущего” должны создаваться прежде всего именно на основе экономических интересов, поскольку в таких коалициях заинтересованы и бизнес, и общество, и – до некоторой степени – власти», (Полтерович, 2008). Полностью поддерживая такую точку зрения, сделаем вывод, что для широкого запуска «интерактивной модернизации» необходимо, чтобы у существующих сегодня общественных групп появились собственные долгосрочные экономические интересы, и они начали думать о том, каким образом их продвигать, трансформируясь при этом в «коалиции действия».

Что может ускорить этот процесс?

Одним из наиболее реальных «ускорителей», на наш взгляд, является инициирование и реализация проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) как в сфере модернизации инфраструктуры, так и применительно к публичным услугам. Напомним, что в основе такого явления, как ГЧП, лежит общественный интерес и распределение рисков между публичным и частным секторами. Объединение этих двух характеристик при реализации инфраструктурных проектов и привлечении частного сектора к традиции оказания публичной властью услуг позволит, с одной стороны, запустить институциональную основу модернизационных процессов, а, с другой, – создать базис для долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества государства с частным сектором, что, в свою очередь, предопределяет создание и укрепление существующих коалиций, обеспечит их активное участие в инициации и проведении интерактивной модернизации.

Ориентация государственной политики на государственно-частное партнерство неминуемо приведет и к развитию институтов гражданского общества, поскольку, как крупный бизнес, так и государство, начиная долгосрочные инфраструктурные проекты, должны будут опереться на общественность в работе с населением, направленным на формирование адекватного восприятия им временных неудобств и (или) увеличение финансовой нагрузки, связанной с осуществлением тех или иных проектов.

2. НА КАКОЙ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЙ ОСНОВЕ СЛЕДУЕТ РЕАЛИЗОВЫВАТЬ СТРАТЕГИЮ МОДЕРНИЗАЦИИ?

В России пока не выработано единой позиции по этому поводу; дискуссии о том, что более действенно, – институциональная модернизация или модернизация за счет формирования методов и инструментов стиму-

лирования экономического роста – продолжается. В Украине подобные дискуссии пока не ведутся, поэтому спорить не с кем. Вместе с тем, по мнению автора, для нашей страны больше подходит институциональная модернизация.

Почему?

В отличие от России, обладающей значительными финансовыми ресурсами, которые она может потратить на стимулирование отдельных отраслей экономики (Инвестиционный и Пенсионный фонды), Украина такими возможностями не обладает.

Последние годы бюджетные расходы на инвестиции в основной капитал в нашей стране составляли 4–5% их общего объема, что в процентном отношении к ВВП колебалось около 1% (табл. 1). Этого явно недостаточно для запуска процессов стимулирования государством развития отдельных отраслей экономики, какие бы механизмы для этого не предусматривались. Тем более что львиная доля такой поддержки традиционно направляется в сектора, не способные обеспечить экономический прорыв и модернизацию экономики (например, в угольную промышленность), а бюджетная поддержка в Украине в отличие от европейских стран носит селективный, а не горизонтальный характер (табл. 2). Поэтому если полагаться на финансирование капитальных расходов исключительно за счет средств

государственного бюджета, то ориентация на развитие механизмов и инструментов стимулирования отдельных отраслей (или «точек роста») не только не сможет стать стержнем модернизационных процессов, но и не окажет сколь ни будь существенного влияния на макроэкономическую ситуацию в нашей стране.

Единственный выход из такой ситуации – увеличение расходов бюджета, имеющих инвестиционный характер, и использование этих средств как «стимулятора» привлечения частных инвестиций и/или кредитов МФО в рамках реализации проектов ГЧП.

Исходя из сказанного, наша страна может рассчитывать только на институциональную интерактивную модернизацию на базе широкого развития государственно-частного партнерства. Не подвергая сомнению вывод В. Полтеровича о том, что «план “институциональной модернизации” тоже не удался ни одной отсталой стране» (Полтерович, 2008), а институты, как показывает опыт реализации успешных модернизационных стратегий, улучшаются уже в процессе экономического роста, позволим себе остаться на своей позиции по следующим соображениям. Во-первых, Украина – не отсталая страна, хотя, конечно же, по многим позициям ей еще далеко до экономически развитых стран мира. Во-вторых, в ближайшее время Украина практически не в состоянии обеспечивать стимулирование экономического роста исключительно за счет

Таблица 1

Бюджетные расходы на инвестиции в основной капитал в Украине

Инвестиции в основной капитал	Годы					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Всего, млн грн	75 714	93 096	125 254	188 486	233 081	151 777
Всего, % к ВВП	21,94	21,09	23,02	26,44	24,59	16,59
В том числе, расходы государственного бюджета, млн грн	7945	5077	6846	10458	11576	6687
Расходы государственного бюджета, % к общему объему инвестиций	10,49	5,45	5,47	5,55	4,97	4,4
Расходы государственного бюджета, % к ВВП	2,3	1,15	1,26	1,47	1,22	0,73

Источники: Рассчитано автором по данным Министерства финансов и Государственного казначейства Украины.

Таблицы 2
Структура государственной поддержки предприятий Украины по видам, %

Показатели	Годы					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009 г
Горизонтальная поддержка, в том числе:	10,48	2,54	1,67	5,45	2,04	0,21
Охрана окружающей среды и энергосбережение	0,39	0,36	0,51	0,42	0,19	0,03
Региональное развитие	7,95	0,97	0,00	0,00	0,00	0,00
Научные исследования и развитие	1,97	0,84	1,07	3,25	1,41	0,18
Малые и средние предприятия	0,13	0,35	0,04	0,35	0,33	0,00
Обучение персонала	0,04	0,02	0,06	0,05	0,09	0,00
Помощь на обеспечение занятости	0,00	0,00	0,00	1,38	0,02	0,00
Другие виды горизонтальной поддержки (культура, рисковый капитал и т.п.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Селективная помощь, в том числе	89,52	97,46	98,33	94,55	97,96	99,79
Угольная промышленность	43,15	48,39	70,25	74,56	75,05	9,10
Финансовые услуги	2,31	11,03	1,45	5,57	4,32	28,86
Производственный сектор, в том числе	42,14	35,27	23,01	11,18	14,96	61,54
Горная и металлургическая промышленности	0,23	0,35	0,44	0,48	0,54	0,08
Химическая промышленность	0,12	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00
Энергетика	16,12	20,16	18,10	4,41	6,42	61,05
Машиностроение	25,68	14,76	4,42	6,29	8,00	0,41
Другие	1,91	2,77	3,62	3,23	3,64	0,29
Всего	100	100	100	100	100	100,00
Всего, в млрд грн.	8,65	6,35	5,66	7,25	9,48	67,93

Источники: рассчитано Луниной И.А. («ГУ Институт экономики и прогнозирования НАН Украины») на базе отчетов по исполнению Государственного бюджета Украины за 2002–2009 гг., данных Государственной налоговой администрации.

привлечения публичных финансов (бюджетная поддержка, государственные гарантии, налоговые льготы и т.п.), но может сделать это при участии частного сектора в рамках государственно-частного партнерства, если создаст необходимые условия для его развития, в том числе путем заимствования и адаптации соответствующих институтов.

Отметим, что формирование *идеологии партнерства* вообще и государственно-частного партнерства в частности создаст предпосылки для ускорения создания новых и развития существующих институтов как основы модернизации экономики на базе интерактивного подхода. Широкое проникновение этой идеологии в общественное сознание позволит поднять на качественно новый уро-

вень дизайн и реализацию основных составляющих модернизации, устранить или, по крайней мере, смягчить существующие на ее пути препятствия.

3. СУЩНОСТЬ СТРАТЕГИЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Для Украины понятие «модернизация экономики» достаточно новое, поэтому четкую границу между стратегией модернизации и регулярно составляемыми планами и стратегиями социально-экономического развития провести не так просто. В связи с этим

хотелось бы отдельно остановиться на сущности и составляющих стратегий модернизации экономики.

Слово «модернизация» все чаще и чаще появляется в программных документах и высказываниях политических лидеров в нашей стране. В 2010 г. в Украине принята Программа экономических реформ «Обеспеченное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство на 2010 – 2014 гг.». Цель подготовки программы – возобновление экономического роста и модернизация экономики страны. Исходя из этого, по формальному признаку эту программу можно считать стратегией модернизации экономики. Так ли это на самом деле? Чтобы ответить на этот вопрос, попробуем ее проанализировать, ответив на следующие вопросы:

- какие характеристики должны быть присущи программе модернизации, и присутствуют ли они в Программе экономических реформ?

- насколько существенно отличается эта программа от программ, принимавшихся ранее, и насколько эти отличия свидетельствуют о возможностях с ее помощью осуществить модернизацию экономики?

Ответ на первый вопрос имеет теоретико-методологический характер. Единое мнение по этому поводу в научном сообществе пока еще не сформировалось. В этом контексте автору близка позиция российского ученого А.А. Аузана о том, что модернизация включает три элемента:

- «учет ресурсов, в том числе социального и культурного капитала страны;
- проектирование формальных институтов с учетом структуры неформальных институтов;
- балансирование формальных и неформальных институтов через новые ценности, «которые не свойственны инерционному историческому движению страны» (Аузан, 2010).

Конечно же, эти составляющие не являются исчерпывающими, но без них, и в этом мы полностью солидарны с А.А. Аузаном, стратегия не может быть «модернизационной».

Понимая важность присутствия в стратегии двух первых составляющих, хотелось бы остановиться на последней из них – формировании новых ценностей, поскольку, на наш взгляд, именно они играют наиболее важную роль в успехе модернизации экономики.

К сожалению, в Украину пока еще не пришло понимание того, что ценности играют ключевую роль в формировании модернизационных стратегий и успехе реформ. Именно поэтому страна так сложно движемся вперед в реформировании экономики, а создает большое число программ и проектов, которым не хватает комплексности, завершенности и реалистичности. Процесс формирования новых ценностей не прост. Он должен быть осознан и инициирован сверху. Тогда есть шанс, что он будет подхвачен истосковавшимся по реальным ценностям обществом. Подобное развитие событий позволило бы возродить доверие общества к власти, мобилизовать для решения стратегических задач интеллектуальный капитал страны, ускорить создание новых формальных и неформальных институтов, сбалансировать их, базируясь на формировании общих экономических интересов различных коалиций путем их вовлечения в реализацию совместных проектов. Здесь мы приходим к партнерству в широком смысле этого слова, поскольку без него невозможна трансформация сформировавшихся и культивируемых в современном обществе ценностей.

Почему так непродуктивно сегодня идут реформы в Украине?

Они реально не нужны чиновникам, и их не слишком волнуют бизнес. Тот бизнес, который активно работает с государственным и местным бюджетом, не хочет ничего менять в сложившейся ситуации, так как давно уже отвык работать в условиях конкуренции. Весь остальной, отлученный от бюджета, бизнес давно уже привык работать «отдельно от власти», причем, чем больше дистанция между ним и властью, тем лучше и увереннее он себя чувствует. Кардинально изменить ситуацию в этой сфере сможет пересмотр подходов

к бюджетной поддержке и вовлечение крупного и среднего бизнеса в реализацию долгосрочных стратегических проектов на условиях разделения рисков и ответственности с государством. Зарубежный опыт говорит о том, что ГЧП и реформы тесно связаны между собой. С одной стороны, власть, начиная масштабные реформы, не может обойтись без поддержки частного бизнеса для преодоления сопротивления бюрократического аппарата. С другой, – частный бизнес, включаясь в долгосрочные финансово емкие инфраструктурные проекты, вынужден активно участвовать в формировании государственной социально-экономической политики и правил игры на рынках. Таким образом создается почва для развития партнерских отношений.

Важными характеристиками стратегий модернизации являются: учет имеющихся в стране ресурсов и проектирование формальных институтов.

Как это ни парадоксально, но, разрабатывая стратегические долгосрочные программы и планируя реформы, мы опираемся на обрывочные, далеко не всегда сопоставимые и очень часто недостоверные данные и информацию. Рассчитывать на то, что при этом в программах будут предусмотрены оптимальные для общества решения, нельзя. Учет имеющихся в стране ресурсов – задача дорогостоящая, ее решение потребует много времени и усилий, но решать ее необходимо. В противном случае стратегические программы и проекты будут далеки от реальности. И, соответственно, – дорого обойдутся обществу.

Задача проектирования необходимых для реализации реформ институтов – тоже не из простых, она требует высокой квалификации публичной власти. Не случайно так сложно бывает не только реализовать, но даже спланировать институциональные преобразования. Кадров, способных на это, и особенно в публичном секторе, у нас в стране явно недостаточно, что потребует привлечения для разработки и реализации программ модернизации представителей науки, частных компаний, общественных организаций. Ускорить

этот процесс сможет государственно-частное партнерство, так как в этом случае в разработку и лоббирование реформ включится не только отечественный, но и зарубежный бизнес, привлекая свой опыт, знания, технологии.

Присутствуют ли перечисленные составляющие в «Программе экономических реформ», принятой в Украине?

Скорее, нет. Безусловно, некоторые разделы этого документа содержат положения, предполагающие формирования новых ценностей. Но в целом в программе явно недостаточно внимания уделено изложению тех принципов и подходов, на которых будет строиться реформирование экономики вне зависимости от того, какая отрасль или сфера деятельности реформируется. Программа не содержит такого объединительного для предлагаемых ею преобразований элемента.

Недостаточным для реализации сложных и во многом непопулярных в обществе реформ является и инвентаризация имеющихся в стране ресурсов. Приведенные в программе данные отрывочные, не всегда сопоставимы друг с другом; отсутствует анализ их ретроспективы. А ведь наличие подобной информации важно для обоснования предусмотренных реформами мероприятий. В программе также не представлена оценка развития ситуации в случае, если все оставить без изменений. Не проведен анализ влияния реформ на различные группы интересов. Между тем, подобные проработки важны не только для оценки рисков в реализации реформ и формирования стратегии управления ими, но и для планирования мероприятий по достижению адекватного восприятия предложенной программы обществом.

Последствия, к которым может привести игнорирование подобных вопросов, могут быть разрушительными для проведения реформ. К чему это может привести, мы наблюдали на примере принятия Налогового кодекса, вызвавшего активные протесты предпринимателей в Украине. Недовольство документом было обусловлено главным образом тем, что инициаторы налоговой реформы не

просчитали последствия предлагаемых законодательных новаций, игнорировали позиции предпринимателей по многим проблемным вопросам. В документе отсутствует необходимая разъяснительная часть.

По мнению автора, «Программе экономических реформ», принятой в Украине, не хватает комплексности и системности, и она вряд ли может претендовать на статус «модернизационной». Справедливости ради отметим, что отсутствием таких характеристик страдают многие программы не только в нашей стране, но и в других странах мира. Так, по мнению российских ученых «Модернизация не осмыслена российским политическим классом как комплексный процесс. «Пять направлений модернизации», которые советники вложили в уста Президента, представляют собой программы, совершенно не связанные между собой и качественно различающиеся по схеме реализации» (Иноземцев, 2010). Подобное характерно и для Украины. Утвержденная Президентом программа содержит ряд неплохих, предполагающих проведение реформ отраслевого характера подпрограмм, многие из которых были разработаны и утверждены ранее. Но не хватает системного комплексного видения реформирования экономики в целом, отдельные программы не взаимосвязаны между собой, а иногда и противоречат друг другу. Во многом это связано с тем, что, как мы отмечали ранее, в Программе недостаточно внимания уделено формированию новых ценностей, на которых должны стоиться реформы.

Программа предусматривает осуществление широкого спектра стратегических преобразований, которые состоят из пяти направлений:

- создание условий для экономического роста посредством поддержания низкого уровня инфляции, стабилизации государственных финансов и создания устойчивой финансовой системы;
- формирование режима максимального содействия бизнесу путем уменьшения вмешательства государства в экономику, устранения административных барьеров, мо-

дернизации налоговой системы и углубления международного сотрудничества;

- модернизация инфраструктуры и базовых секторов, переход от дотаций к самокупаемости производства и социальных услуг;

- сохранение и развитие человеческого и социального капитала путем повышения эффективности и стабильности социальной защиты, улучшения качества и доступности образования и медицинского обслуживания;

- повышение эффективности государственного управления.

При этом программа содержит следующие разделы.

1. Устойчивое экономическое развитие (стабилизация государственного бюджета, реформа налоговой системы, развитие финансового сектора, реформа межбюджетных отношений).

2. Повышение стандартов жизни (реформы медицинского обслуживания, системы пенсионного страхования, системы образования, системы социальной поддержки).

3. Улучшение бизнес-климата и привлечение инвестиций, дерегулирование и развитие предпринимательства, приватизация и управление государственной собственностью, развитие научно-технической и инновационной сферы, международная интеграция и сотрудничество).

4. Модернизация инфраструктуры и базовых секторов (реформы электроэнергетики, угольной промышленности, нефтегазовой промышленности, жилищно-коммунального хозяйства, развитие транспортной инфраструктуры, сельского хозяйства и земельная реформа).

Все эти разделы создавались различными ведомствами, поэтому они слабо связаны между собой; качественно различаются по моделям и инструментам реализации; недостаточно коррелируют с задачами реформирования; в них нет единого объединяющего начала. Нельзя найти в программе и однозначного ответа на вопрос о том, каким образом планируется достичь экономического роста, на что сделать ставку: на развитие собствен-

ных инноваций или на их заимствование; на обеспечение «точечных прорывов» или сориентироваться на внедрение апробированных в мире технологий и эффект масштаба.

По этому поводу существует множество мнений исследователей, активно дискутирующих в научных кругах России и Украины. Так, например, российский ученый А.А. Аузан считает, что первая фаза модернизации в России должна опираться на креативность и обеспечиваться так называемыми «нишевыми» прорывами». И уже потом, когда «закон и стандарт станут ценностью, возможен переход к массовым технологиям и экономии на масштабе» (Аузан, 2010). В. Полтерович полагает, что для таких стран, как Россия и Украина, целесообразнее сосредоточиться на заимствовании инноваций, пользуясь так называемым «преимуществом отсталости», поскольку «инновации – дорогое удовольствие, заимствовать гораздо дешевле» (Полтерович, 2008). При этом, «конечно, не стоит отказываться и от инноваций по отдельным направлениям» (Полтерович, 2008).

Подобные позиции, по мнению автора, полностью отвечают положению в Украине. Вместе с тем, наша Программа экономических реформ ориентирована преимущественно на развитие отечественных инноваций за счет определения принципов и механизмов государственной поддержки инновационной деятельности и внедрения государственно-частного партнерства в научно-технической и инновационной сферах. Широкое заимствование зарубежных технологий, а также включение их в экономический оборот в этой программе не предусмотрено.

4. ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Разрабатывая и реализовывая программы модернизации экономики, нельзя не забывать о препятствиях, которые ждут нас на этом пути.

По мнению В. Полтеровича (Полтерович, 2008) и ряда других российских ученых-экономистов (Аузан, 2010; Иноземцев, 2010; и др. исследователей), такими основными препятствиями являются:

- политическая нестабильность;
- высокая степень неопределенности будущего;
- коррупционная административная среда (неквалифицированная и коррумпирующая бюрократия);
- взаимное недоверие частных агентов и государства;
- отсутствие веры населения в реформы в случае, если они не сопровождаются немедленным повышением благосостояния.

Может ли ГЧП помочь преодолеть эти препятствия, и если «да», то – как? По мнению автора, может помочь.

Политическая нестабильность является препятствием не только для модернизации экономики, но и для широкого запуска государственно-частного партнерства. Ориентируясь на развитие ГЧП, государство вынуждено будет заботиться о политической стабильности. А для Украины альтернативы ГЧП сегодня нет. Состояние инфраструктуры не только вызывает массу неудобств, в том числе и для ведения бизнеса, но уже стало крайне опасным для общества. Плохие дороги приводят к высокому уровню травматизма, завышенным логистическим расходам бизнеса; стареющие и энергетически неэффективные системы централизованного водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения снижают конкурентоспособность отечественной продукции, создают крайне негативные условия проживания населения и пагубно влияют на его здоровье. Для решения существующих в инфраструктурной сфере проблем нужны большие деньги, новые технологии, опыт реализации подобных проектов. Не лучшая ситуация складывается в сфере публичных услуг. Низкое качество и высокая стоимость таких услуг требуют привлечения для их предоставления частного сектора, что позволит оптимизировать государственные расходы и удовлет-

ворить ожидания населения. И в первом, и во втором случае без государственно-частного партнерства нам не обойтись. Ослабленная кризисом и политическими неурядицами Украина не в состоянии их решить, опираясь исключительно на возможности государственных финансов. Поэтому сегодня, как никогда, власть заинтересована в политической стабильности и, нужно отдать ей должное, старается работать в этом направлении. Если же проекты ГЧП начнут широко внедряться, то стремление государства обеспечить политическую стабильность будет дополнительно подкреплено и усилиями крупного отечественного и зарубежного бизнеса, участвующего в реализации масштабных долгосрочных инфраструктурных проектов.

Поможет ли развитие ГЧП преодолеть высокую неопределенность будущего? В ближайшее время – вряд ли, хотя в долгосрочной перспективе – вполне возможно.

Коррупционная административная среда является серьезным препятствием для модернизации экономики как в России, так и в Украине. Оценка ситуации с коррупцией неутешительна. «То, что мы наблюдаем сегодня в России, – не вполне коррупция. Скорее, это – превращение власти в бизнес, которое приняло узаконенный характер» (Иноземцев, 2010); «... нет здоровой предпринимательской культуры и серьезных конкурентных преимуществ, нет и достаточного числа амбициозных политиков, готовых жертвовать своими краткосрочными интересами во имя долгосрочных общественных» (Иноземцев, 2010). И опять же, все – как будто о нашей стране. Вместе с тем общепризнано, что и ускорение экономического развития на базе модернизации и развитие государственно-частного партнерства содействуют снижению коррупции и повышению квалификации публичного сектора.

Основной инструмент в борьбе с коррупцией – прозрачные, открытые процедуры. Широкое внедрение механизмов ГЧП без таких процедур невозможно. Конечно, возможность искоренить коррупцию при помощи ГЧП может быть подвергнута определенному скеп-

сису. Как известно, в международной среде реализация проектов в форме государственно-частного партнерства базируется на принципах, применяемых к государственным закупкам. В Украине и, видимо, в России, несмотря на наличие в целом отвечающего европейским стандартам законодательства в сфере государственных закупок, считать их не подверженными коррупции было бы наивно. Почти уверены, что коррупция будет сопровождать и реализацию проектов ГЧП. По крайней мере, с начала. С одной лишь разницей: в конкурсах на эти проекты будут участвовать крупные международные операторы, а к условиям и правилам их проведения будут присматриваться международные финансовые организации, которые в большинстве случаев примут участие в их финансировании. Поэтому в случае ГЧП можно проявить больше оптимизма и более обосновано ожидать, что при условии его широкого развития уже в среднесрочной перспективе Украине удастся заметно снизить уровень коррупции.

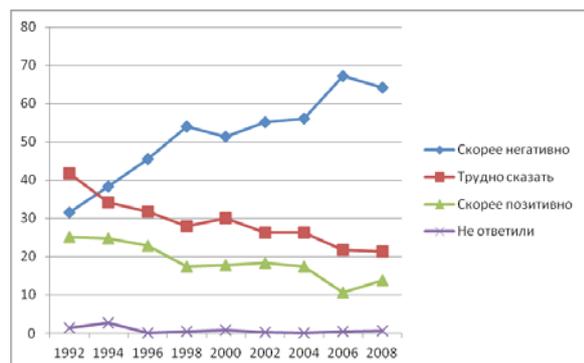
Серьезными препятствиями модернизации являются взаимное недоверие частных агентов и государства, а также отсутствие веры населения в реформы, его недоверие к власти. Эти проблемы естественно решать с помощью государственно-частного партнерства. Реализация любого крупного системного инфраструктурного проекта невозможна без завоевания доверия населения к государству и частному бизнесу, претендующему на его реализацию. Формирование такого доверия, или так называемый «консенсус билдинг», является важным элементом подготовки любого проекта в форме ГЧП. Конечно же, этот процесс будет непростым, особенно в Украине, где недоверие к власти стабильно высокое, снижаясь ненадолго после очередных президентских / парламентских выборов. Критичным является и отношение населения к частному бизнесу (рис. 2). Для того чтобы его преодолеть, нельзя ограничиться исключительно серьезной и кропотливой работой с населением, важно предъявлять высокие требования к качеству подготовки проектов ГЧП и,

соответственно, к их результатам. В существующих реалиях мы не имеем права на ошибку и на «негативные примеры», обилие которых и обусловило такое отношение к «частнику». Нужны хорошие примеры участия частного сектора в модернизации инфраструктуры и предоставления публичных услуг.

Изложенное выше позволяет надеяться на то, что государственно-частное партнерство сможет стать важным элементом создания институциональной среды для проведения модернизации экономики.

Сфера применения ГЧП в Украине обширна, а потенциал – высок. По оценкам, приведенным в «Программе экономических реформ», доля государственного сектора в Украине по сравнению с другими странами мира, высока (рис. 3), состояние инфраструктуры – критичное, функция управления государственным имуществом осуществляется крайне неэффективно. Так, например, согласно той Программе, более 500 предприятий из 4000, в которых свыше 50% акционерного капитала принадлежит государству, находятся на стадии банкротства.

Транспортная, жилищно-коммунальная, энергетическая и социальная инфраструктура в основном сосредоточена в руках государства



Источник: Экономика Украины за 1991–2009 роки / За заг. ред. В.М. Гейця (та ін.); НАН України; Ін-т екон. та прогноз. Київ: Держкомстат України, 2010.

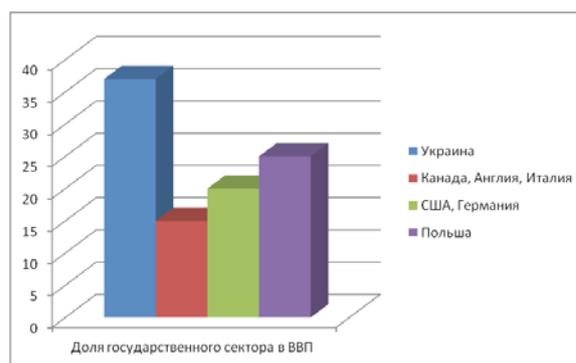
Рис. 2. Отношение населения к передаче в частную собственность крупных предприятий

(табл. 3). Все это говорит о том, что привлечение частного бизнеса для модернизации инфраструктуры имеет в Украине значительный потенциал, и это следует учесть при разработке и реализации стратегии модернизации экономики.

5. НОВЫЕ ИНСТИТУТЫ

Создание развитой институциональной среды не возможно в начале пути по разработке и реализации стратегии модернизации экономики по причинам, уже обсуждавшимся выше. Но одна новая институция обязательно должна быть создана в начале этого пути, поскольку программу модернизации кто-то должен разрабатывать и координировать ее реализацию.

Как и в России, где при Президенте Российской Федерации создана Комиссия по модернизации и технологическому развитию, при Президенте Украины созданы Комитет по экономическим реформам, под руководством которого была разработана «Программа экономических реформ», и Координаци-



Источник: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава (2010) // http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

Рис. 3. Доля государственного сектора в ВВП в отдельных странах мира

Таблица 3
Удельный вес государственного сектора в экономике Украины, 2008 г.

Вид экономической деятельности	Удельный вес государственных предприятий в соответствующем секторе экономики, %
Промышленность,	80,3
в том числе:	
добывающая промышленность,	85,4
перерабатывающая промышленность	64,7
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	84,8
Транспорт и связь	76,9
Образование	100
Охрана здоровья и социальная помощь	85,4
Предоставление коммунальных и индивидуальных услуг; деятельность в сфере культуры и спорта	95,0
Всего в экономике	59,6

Источники: Экономика Украины за 1991–2009 роки / За заг. ред. В.М. Гейця (та ін.); НАН України; Ін-т екон. та прогноз. Київ: Держкомстат України, 2010.

онный центр по внедрению экономических реформ. Этот центр является консультативно-совещательным органом при Президенте. Его основные задачи: содействие внедрению положений «Программы экономических реформ» путем анализа и мониторинга ее реализации правительством, центральными и местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления; осуществление экспертных оценок проектов законодательных актов; подготовка предложений по формированию мероприятий и механизмов осуществления реформ для Президента Украины. Поскольку реализация «Программы экономических реформ» только стартовала, пока еще сложно сказать, насколько удачной окажется такая институциональная конструкция в условиях Украины.

ВЫВОДЫ

Разработка и реализация программ модернизации экономики сегодня находится в центре внимания общества во многих стра-

нах мира, в особенности в странах с растущей экономикой. Они вызывают широкие научные дискуссии о сущности, путях и механизмах модернизации.

Анализ исследований российских ученых в этой сфере, а также социокультурной и экономической ситуации, сложившейся в Украине, позволяет сделать вывод о том, что оптимальной для нашей страны является модель институциональной интерактивной модернизации на базе широкого развития государственно-частного партнерства. Вместе с тем, внедрение этой модели невозможно в условиях высокого уровня вмешательства государства в экономику, конфликта интересов бизнеса и власти, неумения и нежелания совместно работать над решением проблем, волнующих общество.

Важным элементом, который создаст почву для внедрения модели институциональной интерактивной модернизации, является государственно-частное партнерство. Развитие ГЧП следует рассматривать не только как финансовый механизм обновления и модернизации инфраструктуры, но и как регуляторный механизм обеспечения взаимодействия между различными группами интересов, инструмент

формирования на этой основе «коалиций действия» и укрепления взаимного доверия между государством, частным бизнесом и населением, что является важнейшей предпосылкой успеха реализации стратегии модернизации экономики.

Ориентация на широкое внедрение ГЧП будет содействовать формированию необходимой институциональной среды. Весьма вероятно, что поддержка государством этого направления приведет к созданию новых институтов развития в нашей стране, таких, например, как банк развития, венчурные компании, специальные экономические зоны и технопарки, а также к совершенствованию существующих институтов, – таких, как национальные регуляторы на рынках естественных монополий, программно-целевой метод, стабилизационный фонд, национальные проекты.

Вместе с тем, следует помнить, что государственно-частное партнерство – сложное экономическое явление, требующее к себе внимательного и квалифицированного отношения. Оно должно развиваться на высокопрофессиональной основе, на базе тщательно отработанной научной методологии, в контексте начатой в Украине административной реформы.

НАН України. Економіка України за 1991–2009 роки. Київ: Держкомстат України, 2010.

Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (2010) // http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

Рукопись поступила в редакцию 27.02.2011 г.

Литература

- Аузан А.А. Модернизация как проблема: в поисках национальной формулы // Журнал новой экономической ассоциации. 2010. № 7. С. 136–137.
- Иноземцев В.Л. Модернизация в России: каковы шансы на успех // Журнал новой экономической ассоциации. 2010. № 7. С. 146–149.
- Полтерович В.М. Стратегии модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 2–24.
- Полтерович В.М. Стратегия модернизации российской экономики: система интерактивного управления ростом // Журнал новой экономической ассоциации. 2010. № 7. С. 158–160.