

Макаров Иван Николаевич

канд. экон. наук, доцент кафедры бухгалтерского учета и финансов,
Липецкий государственный технический университет
excellenz@mail.ru

СОЮЗ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УСЛОВИЯХ РОССИИ

Аннотация

Статья посвящена анализу институциональной среды и основных направлений трансформации институциональной среды, необходимых для развития государственно-частного партнерства в условиях России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, институциональная среда, контракт, институт, нормативная база, медиатор

Трансформация системы, как известно из основных положений системного анализа, определяется трансформацией ее элементов. Соответственно, применительно к институциональной среде, существующей в России, можно сказать, что ее трансформация определяется трансформацией составляющих институциональных элементов – неформальных институтов, формальных институтов и организаций.

Об эффективности функционирования механизма ГЧП

В процессе анализа общих и специфических институтов государственно-частного партнерства нами были выделены следующие основные проблемы институциональной среды, оказывающие существенное влияние на эффективность функционирования механизма ГЧП:

1. Проблема соблюдения в существующих условиях дисциплины исполнения заключенных контрактов.
2. Проблема отсутствия эффективной нормативной базы в отношении государственно-частного партнерства.
3. Проблема транспарентности в отношении системы государственного управления и внутренней среды частных компаний.

Проблема исследования контрактных отношений в настоящее время является одной из центральных проблем экономической теории. Именно «изучение контрактной природы экономических процессов» было поставлено Уильямсоном в качестве одной из главных задач в его «Экономических институтах капитализма» (1, с. 51). К одному из аспектов проблемы инфорсментов контрактов большинство специалистов относят и проблему неполноты контрактов, поскольку любое реальное

соглашение не может предусмотреть и сформулировать права и обязанности участников во всех возможных ситуациях в эксплицитной форме.

Однако невозможность предусмотреть и зафиксировать в контракте все возможные после заключения контракта ситуации (*noncontractability*), не означает невозможности достижения согласия в не предусмотренной ситуации (*nonimplementability*). Фактически речь идет о механизме досудебного (внесудебного) урегулирования спорных вопросов. При рассмотрении возникающей ситуации мы считаем, что здесь имеют место следующие возможности:

1. Возможность, предполагающая разработку чрезвычайно сложных контрактов, отражающих все теоретически вероятные ситуации.
2. Возможность, предполагающая использование неполных контрактов, но требующая разработки и реализации эффективного механизма досудебного урегулирования спорных вопросов посредством согласования противоречащих интересов.

Если рассматривать первую возможность, то следует учитывать, что чрезвычайно во многих случаях сложные контракты могут оказаться недостаточно гибкими и неэффективными. Это объясняется тем, что чрезвычайно сложные контракты, заключение которых сопровождается существенными транзакционными издержками, и которые, тем не менее, все равно неспособны предусмотреть всех возможных ситуаций, которые могут проявиться в процессе их реализации, в случае возникновения непредусмотренной ситуации, вследствие малой гибкости и высокой формализованности, выступают в качестве ограничителя поиска эффективных решений. Соответственно, лишь

контракты, обеспечивающие значительную гибкость в процессе их выполнения, могут удовлетворять критерию оптимальности.

Досудебное согласование интересов

Как показывает мировой опыт, эффективное функционирование сложных систем, построенных на основе неполных контрактов, требует наличия механизмов внесудебного урегулирования конфликта интересов, обладающих достаточным уровнем эффективности (в противном случае, функционирование этой системы сопровождалось бы таким уровнем судебных исков, который парализовал бы деятельность судебной и экономической систем, а уровень сопровождающих эти процессы транзакционных издержек оказывал бы дополнительное значительное негативное воздействие на экономику).

Подобная позиция характерна для многих западных исследователей и, в частности, для О.И. Уильямсона. Согласно его мнению, наличие развитой системы инфорсментов контрактов как раз и предполагает, что «контрактные споры и неясности чаще всего разрешаются в частном порядке, а не посредством обращения в суд» (1, с. 41).

Многочисленные исследования, проведенные в сфере рыночных контрактов, показали, что, как правило, базой для формирования долгосрочных контрактов выступали исторические, национальные и религиозные традиции, а также ранее сложившиеся взаимосвязи.

Соответственно, на основании вышесказанного мы приходим к выводу, что для возможности создания эффективного механизма досудебного согла-

сования интересов необходимого для развития ГЧП требуются:

1. *Изменения в структуре законодательной и судебной систем* – должны быть приняты нормативно-правовые акты и иные постановления, предполагающие возможность досудебного согласования споров (при этом мы рекомендуем использовать возможность применения в целях внесудебного урегулирования споров института медиаторов)¹.

2. *Изменение в структуре неформальных институтов.* Следует отметить, что именно быстрые эффективные изменения в структуре неформальных институтов нам представляются наиболее сомнительными, ибо уже неоднократно упоминавшийся ранее менталитет российского общества в значительной степени нивелирует проникающие к нам прогрессивные тенденции и формы организации хозяйства. Как утверждается во мно-

гих исследованиях, на Западе структура неформальных институтов в значительной степени была определена существовавшей ранее в течение продолжительного периода протестантской этикой.

3. *Изменения в системе организаций.* В данном случае мы видим два основных аспекта. Первый аспект связан с реализацией механизма государственно-частного партнерства, а именно его организационного аспекта, предполагающего создание Агентства по государственно-частному партнерству². Второй аспект связан с формальным воплощением механизма досудебного урегулирования. Этот механизм, сочетающий формальные и неформальные институты, в развитых странах воплощается в качестве соответствующих организаций (например, союза медиаторов)³.

Следующей после проблемы дисциплины соблюдения контрактов проблемой формирования институцио-

¹ Здесь необходимо отметить, что институт медиаторов широко применяется во многих западных странах (например, во Франции подавляющее большинство споров между хозяйствующими субъектами решается во внесудебном порядке с привлечением института медиаторов), а в 2004 году в Брюсселе был принят Европейский Кодекс Медиаторов (European Code of Conduct for Mediators). В нашей стране с 2008 по 2010 годы на базе Уральского ФО проводился правовой эксперимент по внедрению примирительных процедур. Основной эксперимента стала «Концепция правового эксперимента по внедрению примирительных процедур на базе Уральского федерального округа», которая была поддержана Верховным Судом РФ (письмо № 5/общ-683 от 9 апреля 2008 г.) и Высшим Арбитражным Судом РФ (письмо № ВАС-СО1/У3-841 от 2 июня 2008 г.).

² В некоторых государственных структурах РФ уже созданы подразделения, связанные с ГЧП. Так, например, при Министерстве транспорта РФ в 2006 году был создан Экспертный совет по государственно-частному партнерству. Нами же в предыдущих главах предлагается создание Агентства по государственно-частному партнерству, обладающих соответствующими функциями и полномочиями.

³ Нормативной основой для развития института медиации на территории России служит Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», принятый Государственной Думой 7 июля 2010 года, одобренный Советом Федерации 14 июля 2010 года и подписанный Президентом РФ Д.А. Медведевым 26 июня 2010 года.

нальной среды ГЧП была выделена проблема отсутствия адекватной нормативно-правовой базы.

Единая нормативно-правая база

Рассматривая возможные пути совершенствования нормативно-правового обеспечения государственно-частного партнерства, большинство специалистов указывают на необходимость закрепления в законодательстве четкого определения государственно-частного партнерства – ГЧП должно выступать не только в качестве экономической дефиниции, но и в качестве юридической категории. Также, в процессе рассмотрения структуры российского правового поля, ранее нами был отмечен ряд законодательных актов, регулирующих отдельные стороны реализации и отдельные формы государственно-частного партнерства.

Вместе с тем, до сих пор отсутствует единый нормативно-правовой акт о ГЧП. Исходя из принципа системности, мы полагаем, что в нашей стране для возможности формирования эффективного механизма государственно-частного партнерства необходимо создание единой непротиворечивой нормативно-правой базы. В данном случае, мы считаем закономерным провести аналогию между системой бюджетного, налогового или иного законодательства, которое соответствует сложным системным явлениям.

Основанием для этого, по нашему мнению, должен служить тот факт, что ГЧП как экономическое явление, имеющее значительное количество внешних эффектов, относится к такому классу сложности и может обладать таким же уровнем социально-экономической значимости как, напри-

мер, система воздушного транспорта России. Иначе говоря, юридическая система должна адекватно отразить экономическую сущность государственно-частного партнерства как системного явления.

Соответственно, мы полагаем, что, основой для создания эффективной нормативно-правовой базы развития ГЧП должен послужить Федеральный закон о государственно-частном партнерстве, или соответствующий кодекс, имеющий силу федерального закона, в котором будут прописаны понятие ГЧП, его определение, формы и механизм реализации.

Далее должно следовать соответствующее отраслевое и региональное законодательство, а также система подзаконных нормативно-правовых актов.

Дополнив предлагаемую систему нормативно-правового обеспечения системы ГЧП, иными актами, вносящими поправки в налоговый и бюджетный кодексы, а также иные нормативно-правовые акты мы получим стройную систему формальных институтов, конституирующих функционирование механизма государственно-частного партнерства (см. рис. на с. 78).

Основанием для объединения во втором и третьем уровнях в предлагаемой системе законодательства о государственно-частном партнерстве и об особых экономических зонах послужил сделанный ранее вывод о том, что ОЭЗ является средой реализации ГЧП (2). Исходя из принципа системности, мы полагаем, что общая эффективность ОЭЗ как инструмента регионального развития и механизма ГЧП будет возрастать в случае наличия согласованной институциональной базы их функционирования.

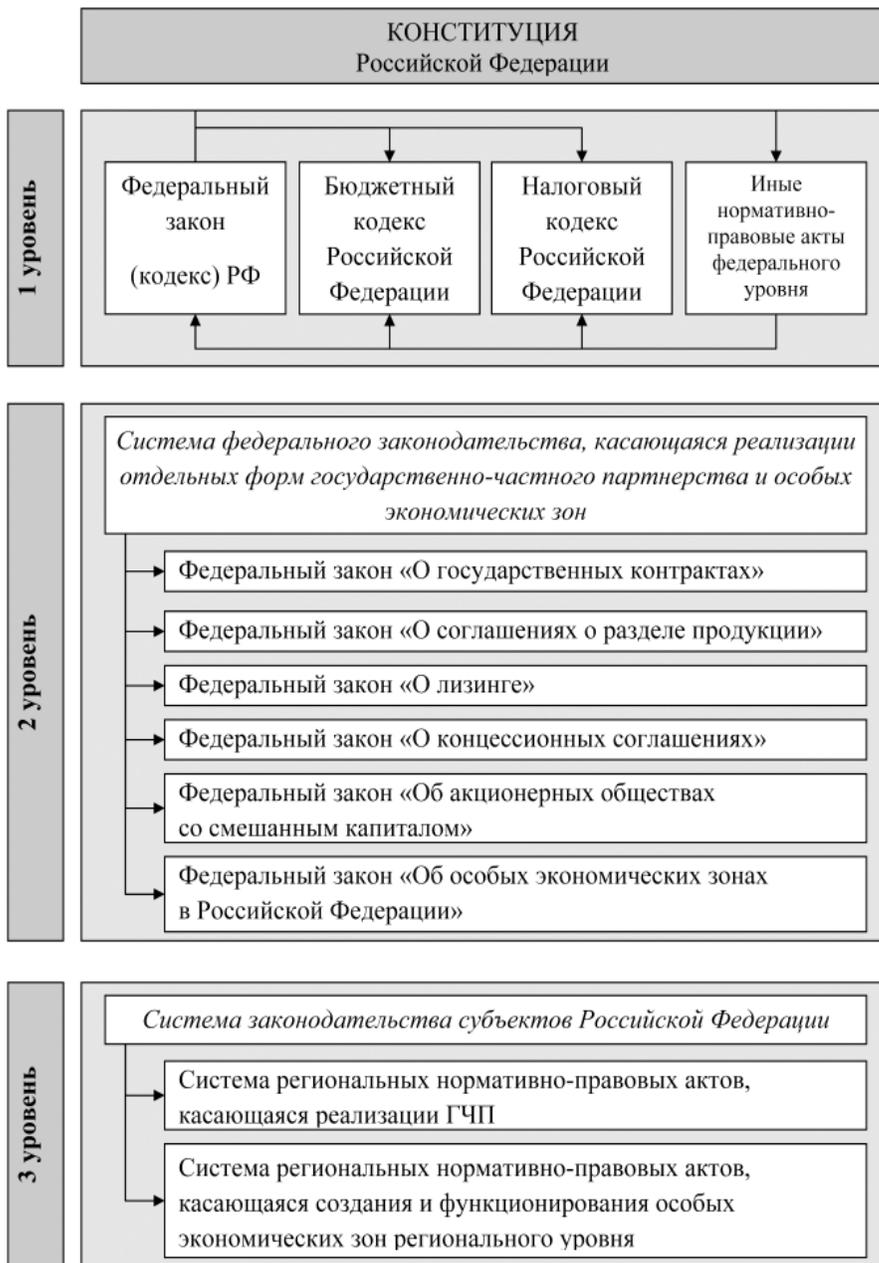


Рис. Предлагаемая структура системы нормативно-правового обеспечения государственно-частного партнерства в Российской Федерации

Вывод

В заключение, на основании всего вышесказанного, мы считаем необходимым обозначить ряд принципиальных условий и направлений, выполнение которых способно оказать решающее воздействие на возможность эффективного развития экономической системы страны с применением механизма государственно-частного партнерства:

1. Повышение прозрачности функционирования компаний частного сектора экономики и системы государственно-го управления.
2. Повышение уровня компетентности государственных и муниципальных служащих в тех сферах, которые связаны с разработкой и реализацией проектов на основе государственно-частного партнерства.
3. Сужение «серой» и «черной» зоны в российской экономике, а соответственно, декриминализация всех ее сфер.
4. Повышение уровня легитимности крупной, средней и мелкой частной собственности.
5. Четкая спецификация государственной собственности, выработка однозначной политики по повышению

эффективности ее использования и распределение полномочий по уровням власти.

6. Разработка системы нормативно-правовых актов федерального, регионального и местного уровней, которая должна служить юридической основой для эффективного функционирования государственно-частного партнерства.

7. Создание эффективной системы информсента контрактов.

8. Повышение эффективности судебной системы и реализация адекватного современным реалиям эффективного механизма досудебного (внесудебного) согласования конфликта интересов.

Литература

1. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация / О.И. Уильямсон. – СПб.: Лениздат, 1996. – 702 с.
2. Макаров И.Н. Вольные хлеба (территория инноваций: свободные экономические зоны как среда реализации государственно-частного партнерства) / И.Н. Макаров // Креативная экономика. – 2009. – №4. – С. 87–92.

pp

Ivan N. Makarov

*Cand. of Econ. Sci., Associate Professor, Chair of Accounting and Finance,
Lipetsk State Technical University*

The Need to Improve the Institutional Environment of Public and Private Partnership in Russia

Abstract

The article analyzes the institutional environment and the key directions for transforming the institutional environment necessary for the development of public and private partnerships in Russia.

Keywords: public and private partnership, institutional environment, contract, institution, regulatory framework, mediator