

## Управление процессом выхода из кризиса - комплексный подход

© 2010 С.В. Козлова

кандидат экономических наук

ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

Статья посвящена обсуждаемым на первом Российском экономическом конгрессе проблемам выхода России из системного кризиса.

*Ключевые слова:* системный кризис, причины возникновения, преодоление, комплексный подход.

С 7 по 12 декабря 2009 г. в Москве под эгидой Новой экономической ассоциации и Секции экономики отделения общественных наук РАН проходил первый Российский экономический конгресс (РЭК-2009). В работе конгресса приняли участие почти 2000 исследователей из академических институтов, образовательных учреждений и исследовательских центров Российской Федерации, а также ряд зарубежных коллег. В рамках конгресса состоялись более 30 круглых столов, 32 программные секции, 17 тематических конференций, было проведено 360 научных сессий, на которых представили свои работы более 1300 докладчиков. На открытии конгресса выступили вице-президент РАН академик РАН А.Д. Некипелов, заместитель председателя Правительства РФ А.Л. Кудрин, ректор МГУ им. М.В. Ломоносова В.А. Садовничий, директор ЦЭМИ РАН академик РАН В.Л. Макаров, президент Новой экономической ассоциации академик РАН В.М. Полтерович.

Как известно, мнения отечественных экономистов как относительно причин возникновения кризиса, так и относительно подходов к его преодолению значительно расходятся. Вот почему главной целью Российского экономического конгресса было консолидировать экономическую мысль, выработать рекомендации для выхода страны из кризиса и последующего экономического роста.

На пленарном заседании конгресса председатель Оргкомитета РЭК-2009 вице-президент РАН академик А. Некипелов отметил, что впервые в истории России вместе собрались представители различных направлений экономической науки, чтобы в открытых дискуссиях обсудить наиболее важные и актуальные вопросы экономической теории и практики. Проведение конгресса - это площадка, на которой экономисты-исследователи могут представить не столько власти, сколько общественности и всему гражданскому обществу России свои точки зрения для

дискуссии и выработки общественного мнения. Речь идет о таких важных вопросах, как налоговая политика, отношения собственности, пути модернизации экономики и многое другое. И в решении этих вопросов необходимо объединить усилия всех ученых страны для решения общих проблем российской экономики. А это достаточно сложно. Пока продуктивного диалога разных экономических школ так и не было. "После конца социализма одни наши экономисты слепо ударились в западные теории, другие, наоборот, в самобытность и свою собственную дорогу, - обрисовал ситуацию директор Института экономики РАН Р. Гринберг при подготовке конгресса. - Появились экономические колдуны, запугивающие всяческими экономическими катастрофами"<sup>1</sup>. Ученый считает, что от деятельности множества мелких сепаратных экономических школ и направлений, зачастую впадающих в крайность, страдала наука, а потом и качество экономических экспертиз. Конгресс, по его словам, поможет восстановить "статус экономического мышления", рационализировать поиски ответов на злободневные вопросы. Это своего рода инвентаризация идей, которые накопились в многочисленных аналитических центрах...

По мнению выступавшего на конгрессе А. Кудрина, в России "экономический кризис, несмотря на некоторые показатели, далек от завершения. После некоторого улучшения мы видим, что "не все пузыри сдулись". Плохие долги еще существуют. Безработица медленнее, но растет, мировая торговля медленнее, но падает. Торговый оборот страны с некоторыми партнерами снизился на 30-50 процентов". Укрепление рубля и последовавшее снижение конкурентоспособности внутренней экономики Кудрин назвал главными ошибками антикризисной экономической политики.

Центральной проблемой Российского экономического конгресса был анализ влияния резуль-

<sup>1</sup> Российская газета. 2009. 27 нояб.

татов кризиса на экономику России, пути преодоления кризисных явлений и механизмы минимизации их последствий, необходимые меры государственного регулирования социально-экономического развития с учетом кризиса и зарубежного опыта антикризисных мероприятий и возможности его использования в России.

По мнению ученых ИЭ РАН, возможность антикризисной политики определяется способностью государства обеспечить:

1) реформирование экономической системы в направлении создания механизмов, делающих обязательным условием победы в конкурентной борьбе развитие бизнеса на инновационной основе;

2) преобразование системы распределительных отношений, позволяющих радикально решить проблему бедности и избыточного социально-экономического неравенства населения;

3) создание условий для модернизации и наращивания квалификационного потенциала российской экономики.

По мнению Р. Гринберга и А. Рубинштейна, одной из современных теоретических концепций, обладающих необходимым потенциалом для радикальных изменений в экономической политике, выступает концепция экономической социодинамики (КЭС). Во-первых, теоретическое ядро этой концепции определяет новая парадигма - переход от концептуального редукционизма к более мягкому принципу комплементарности, допускающему наличие групповых интересов, не сводимых к предпочтениям индивидуумов. Введение данной предпосылки в модели макроэкономики позволит "научить" последние распознавать системные риски, которые на уровне отдельных индивидуумов оказываются незамеченными. Во-вторых, в условиях кризиса объективно усиливается государственная активность; позиционирование государства как субъекта рыночных отношений, характерное для данной концепции, облегчает координацию антикризисных действий власти и бизнеса посредством государственно-частного партнерства и индикативного планирования, обеспечивает эффективность экономической политики.

Многие из выступающих связывали выход из кризиса с возобновлением роста экономики в развитых странах. По мнению академика В. Полтеровича (ЦЭМИ РАН), в ближайшие годы возобновление достаточно быстрого и устойчивого роста в западных странах маловероятно. Это является важным дополнительным аргументом в пользу скорейшего проведения в России институциональных преобразований для построения механизма развития, работоспособного в усло-

виях депрессивной внешнеэкономической конъюнктуры. Такой механизм обеспечил бы выход российской экономики из послекризисной депрессии и в то же время явился бы мотором быстрого роста в последующие годы. По его мнению, ядром должны стать две тесно связанные друг с другом институциональные системы - Национальная инновационная система и Система интерактивного управления ростом.

Для решения задач догоняющего развития, стоящих перед Россией, необходима модернизация всего народного хозяйства. Она возможна лишь на основе широкомасштабного заимствования западных технологий и методов хозяйствования при постепенном наращивании собственного инновационного потенциала. Успех заимствования зависит от абсорбционной способности страны - способности распознавать ценность новой внешней информации, усваивать ее и применять для коммерческого использования. Среди факторов, определяющих абсорбционную способность, важнейшую роль играют характер и качество институтов развития, научно-техническая, внешнеторговая и макроэкономическая политика, система подготовки кадров и качество человеческого капитала. Достаточно высокая абсорбционная способность является необходимым условием эффективности Системы интерактивного управления ростом (СИУР). СИУР - это система институтов, обеспечивающая взаимодействие между государством, бизнесом и обществом и имеющая целью инициацию и осуществление широкомасштабных проектов модернизации производства. В рамках СИУР государство играет роль координатора и проводит политику, направленную на стимулирование создания широкомасштабных проектов модернизации производства, как отраслевых, так и территориальных, на разработку и согласование индикативных планов, на их своевременную коррекцию и на поддержку их выполнения.

Система интерактивного управления ростом задумана как современный вариант систем индикативного планирования, игравших на этапе модернизации важнейшую роль практически во всех странах, успешно решивших задачи догоняющего развития после Второй мировой войны. В отличие от своих предшественников, СИУР должна не только использовать разнообразные инструменты промышленной политики, но и в сотрудничестве с соответствующими министерствами и ведомствами обеспечивать поддержку планов модернизации мерами внешнеторговой и макроэкономической политики. Планы должны предусматривать развитие НИС, совершенствование системы подготовки кадров и постепенное

улучшение инвестиционного климата. СИУР могла бы использовать современные интерактивные методы экспертизы, модели макроэкономического прогнозирования и национального планирования, а также современные схемы взаимодействия при реализации проектов (частно-государственное партнерство).

Рамки статьи не позволяют осветить все поднятые на конгрессе проблемы. Наряду с теми выступлениями, которые были рассмотрены выше, мы решили дать обзор работы нескольких тематических конференций, связанных единой проблемой - развитием государственно-частного партнерства (ГЧП) в России.

Были заслушаны и обсуждены доклады таких ученых, как А. Зельднер, В. Варнавский, М. Дерябина, И. Ваславская и др. Каждый представил свое виденье и различные аспекты ГЧП. Как следствие этого, доклады были взаимодополняющими, острыми, и это послужило толчком к выступлению других экономистов и обсуждению актуальной проблемы современной России.

Выступление профессора А. Зельднера было посвящено концептуальным подходам к функционированию ГЧП в условиях кризиса и после его завершения. Докладчик отметил, что в России после 1990 г. так и не сложилась постиндустриальная модель капиталистического развития, и в этой связи хотелось бы акцентировать внимание на проблеме более активного использования на данном этапе развития ГЧП как социально-экономической основы российской модели смешанной экономики. Представляется, что в процессе перехода от директивной к смешанной системе экономики формируются новые производственные отношения, которые проявляются в виде партнерства бизнеса и государства. В России в процессе трансформации отношений собственности сформировалось многоукладное общество с существенным изменением социально-экономического содержания укладов. Развитие смешанных систем различных укладов происходит на базе частичного совпадения их функций и направлений деятельности. На таких же условиях возникает и интеграция государственных и частных интересов, проявляющаяся в смешанной интегрированной форме, а именно - государственно-частного партнерства.

Ученый считает, что один из реальных вариантов выхода из кризиса - переход к модели смешанной экономики, основанной на массовой интеграции в рамках различных модификаций ГЧП, на базе отработанной правовой, финансово-организационной страховой систем. При этом четко проявляется взаимосвязь между влиянием ГЧП на формирование механизма функциони-

рования смешанного общества и смешанного общества как базиса становления ГЧП. Подчеркивается, что, акцентируя внимание на российской модели смешанной экономики, на основе которой формируются и реализуются ГЧП, следует широко подходить к пониманию данного словосочетания. Это не только производственные отношения, складывающиеся в концессиях, особых экономических зонах, венчурных и лизинговых компаниях, но и макроэкономические аспекты партнерства государства и бизнеса в финансовой сфере, в глобальных инфраструктурных проектах, в обеспечении реализации приоритетных национальных проектах, в учете специфики ГЧП на региональном и муниципальном уровнях.

Учитывая ограниченность инвестиционных ресурсов, разноплановость интересов партнеров по ГЧП, отсутствие в России согласованной с регионами перспективной схемы развития и размещения производительных сил, можно отметить, что государство, помимо участия капиталом, должно осуществлять систему мер правового и экономического характера по принуждению к соучастию в ГЧП частного капитала. Речь идет о льготном налогообложении, кредитовании правовых и страховых гарантиях и других мерах.

В условиях системного кризиса в каждой стране имеется своя специфика. В России кризис протекает на фоне не переизбытка, а недостатка собственного продовольствия, элементарного жилья, социальной и производственной инфраструктуры, инновационных разработок и ресурсосберегающих технологий. Вот на этих приоритетных направлениях и целесообразно строить на базе ГЧП российскую модель смешанной экономики.

Профессор В. Варнавский в своем выступлении акцентировал внимание на месте и роли государственно-частного партнерства в системе экономических категорий. Он отметил, что во многих публикациях и выступлениях на конференциях приводятся самые разнообразные трактовки государственно-частного партнерства. Иногда под таким партнерством понимается вся смешанная экономика, а к ГЧП относят все бюджетные расходы. Часто ГЧП сводится к государственному сектору, а формы партнерства отождествляются с инструментами государственного регулирования.

Российской экономической науке нужно четко разграничить все эти важные для теории и практики понятия. В противном случае вообще неясно, зачем появилось ГЧП как экономическая категория, если его сущность описывается в других, уже достаточно устоявшихся разделах

экономической теории. Например, подавляющее большинство мер, принимаемых российским правительством по выходу из кризиса (субсидирование банковского и реального секторов, кредитование, дотирование процентных ставок, государственные гарантии предприятиям, таможенные тарифы и пр.), вообще не относятся к ГЧП. В равной степени к ГЧП не относится расходование бюджетных средств по всем его разделам, за исключением статей инвестиционного характера, предполагающих либо участие в смешанных государственно-частных предприятиях, либо осуществление инвестиционных проектов с привлечением финансовых ресурсов государства и частного сектора. Конечно, с другой стороны, можно говорить о том, что ГЧП понимается в широком (как любое взаимодействие государства и бизнеса в хозяйственной сфере) и узком (как совместные инвестиционные проекты) смысле. Но в любом случае именно российская экономическая и правовая науки должны четко ответить на вопрос, что же такое государственно-частное партнерство.

Государственно-частное партнерство в мировой практике понимается в двух смыслах. Во-первых, это система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития и планирования. Во-вторых, это конкретные проекты, реализуемые различными государственными органами и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.

За рубежом, как и в России, несмотря на общую точку зрения по поводу предмета ГЧП, все же нет общепринятого определения такого партнерства. В разных странах даются свои определения ГЧП.

Профессор В. Варнавский представил свое определение ГЧП: государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частными секторами в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями, предприятиями, в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности.

Исходя из вышесказанного, определим основные характеристики ГЧП:

1) предмет ГЧП - государственная и муниципальная собственность, а также услуги, ока-

зываемые государством, муниципальными органами власти, бюджетными организациями;

2) юридическое оформление партнерства между государством и участниками со стороны частного сектора специальным соглашением (договором, контрактом);

3) софинансирование проектов ГЧП в определенных долях государством и частными компаниями или 100%-ное финансирование частным сектором;

4) разделение рисков между участниками.

Таким образом, ГЧП - специфический сегмент смешанной экономики со своими особенностями, институциональной средой, нормами права, объектностью, системой экономических отношений. Также его инструменты относятся и к государственному регулированию. Но не любой инструмент государственного регулирования является ГЧП.

Гражданско-правовым и публично-правовым отношениям в проектах ГЧП было посвящено интересное выступление М. Дерябиной (ИЭ РАН). В докладе был представлен юридический срез анализа ГЧП. Основной вывод таков: гражданско-правовые отношения не исчерпывают и не могут исчерпывать всего спектра отношений в ГЧП. Они могут регулировать только те отношения, в которых государство (один из партнеров) выступает как хозяйствующий субъект, как субъект рынка. Тогда отношения сторон в партнерстве действительно могут относительно полно регулироваться нормами Гражданского кодекса. Именно относительно, так как государство не рядовой рыночный субъект, а субъект особого рода. Особенность состоит в том, что государство, являясь субъектом рынка, преследует цели, порождаемые общественным интересом, которые не могут быть сведены или ограничены интересами и предпочтениями других участников рынка. При этом принципиально важно, что и обычные рыночные игроки, и государство как субъект рынка действуют по нормам и правилам, создаваемым самим государством. Другая особенность касается используемых ресурсов: государство "играет" на рынке, используя общественные ресурсы, тогда как обычные игроки оперируют своими собственными. Поэтому и в поле гражданско-правовых отношений государство остается, как говорят юристы, сувереном, т.е. представителем интересов всего общества. Ко всему прочему это означает, что государство не только само устанавливает нормы ГЧП, но и может менять эти нормы при необходимости, а также в одностороннем порядке прекращать отношения и проекты ГЧП.

В российском законодательстве есть важный пробел - отсутствие пока норм так называемого

публичного права и публично-правовых отношений. Следовательно, нет и норм публичного интереса, публично-правовой собственности, которые не укладываются в нормы гражданского права. В 2009 г. предполагалось начать введение в законодательство норм публичного права, но жесткие условия кризиса отодвинули эту проблему. А между тем государство при всех условиях остается по существу субъектом публично-правовых отношений, сохраняя позиции суверена.

Публично-правовой аспект анализа позволяет ответить на один из главных методологических вопросов: насколько вообще государство может поступиться частью своего суверенитета в пользу частного бизнеса? Назревшие реформы общественного сектора без его решения проведены быть не могут. Насколько это актуально и вместе с тем сложно, наглядно показывает развернувшееся во многих странах реформирование естественных монополий. Государство заинтересовано в сокращении привычного естественно монопольного ядра до масштабов только ключевых объектов инфраструктуры, передавая все остальное в руки частных производителей и опе-

раторов. Конфигурации признаков публично-правовых и гражданско-правовых отношений в отдельных формах ГЧП могут заметно различаться, сохраняясь по существу. А в таких формах, как концессии и соглашения о разделе продукции, права государства как стороны, действующей от имени всего общества, сужены быть не могут. При этом частному партнеру могут передаваться отдельные правомочия собственника (но не суверенное право в целом).

В условиях кризиса в экономике России (как и в большинстве других стран) заметно усиливается присутствие государства в экономике. Станет это временным отступлением от неолиберальной доктрины или же началом формирования какой-то новой парадигмы развития, покажет время. Но в любом случае всегда будут актуальными проблемы эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса в реализации как крупных общеэкономической значимости проектов, так и более локальных, но не менее важных для регионального развития партнерских соглашениях власти и предпринимательского сообщества.

*Поступила в редакцию 15.12.2009 г.*