

Партнер или подчиненный?

О некоторых аспектах сотрудничества государства и бизнеса



Ольга ЖИЛИНСКАЯ,
доцент кафедры
экономики Частного
института управления
и предпринимательства

В современных динамично изменяющихся условиях хозяйствования неотъемлемым условием эффективного функционирования экономики является взаимодействие бизнеса и органов государственной власти. Результативность их сотрудничества зависит не столько от степени экономического развития государства, сколько от налаженного диалога, когда власть и бизнес видят друг в друге равноправных и надежных партнеров.

В нашей стране в последние годы все чаще говорят о необходимости формирования и развития государственно-частного партнерства. Особенно активизировались дискуссии по этому поводу после обращения Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко с Посланием белорусскому народу и Национальному собранию 21 апреля 2011 года, в котором он подчеркнул: «Достойное будущее страны зависит от предприимчивости, инициативности и ответственности каждого, а важнейшей задачей сегодня является создание эффективных механизмов государственно-частного партнерства...» [1, с. 2]. Началось этому процессу уже положено: разработан проект Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве», а

27 мая 2014 года состоялось торжественное открытие Центра государственно-частного партнерства при Министерстве экономики Беларуси.

Все чаще в СМИ, в научных кругах, в выступлениях представителей органов государственной власти идет речь о «...выборе эффективных направлений, сфер, форм и методов реализации принципов государственно-частного партнерства в экономике страны» [2, с. 31]. Представляется, однако, что их нужно не выбирать, а формировать. На современном этапе необходимо, прежде всего, создать эффективную методологическую базу и правовое поле, призванные помочь государству и бизнесу стать деловыми партнерами и наладить плодотворный коммуникационный процесс и взаимовыгодное сотрудничество. Одним словом, чтобы заработало государственно-частное партнерство, нужно, чтобы у бизнеса появились средства, которые было бы выгодно инвестировать в реализацию проектов социальной направленности.

Чаще всего формой реализации государственно-частного партнерства является инвестиционный договор, инициатором которого преимущественно выступает государство, т.к. его интересы доминируют в реализации общественно значимых проектов в масштабах как всей страны, так и отдельного региона. Каждый из партнеров вносит вклад в общее дело, преследуя свои цели и решая свои задачи. Так, органы госу-

ОБ АВТОРЕ

ЖИЛИНСКАЯ Ольга Николаевна.

Родилась в Минске. Окончила Институт управления и предпринимательства (2001), аспирантуру Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Беларуси (2005), банковскую академию Frankfurt School of Finance & Management (2009).

С 2001 по 2008 год работала преподавателем, старшим преподавателем Частного института управления и предпринимательства. С 2008 года – заместитель заведующего, и.о. заведующего кафедрой, доцент, заведующая кафедрой экономики предприятия, с 2011 года – доцент кафедры экономики этого вуза.

Автор 14 учебно-методических пособий, в том числе одной монографии и двух пособий в соавторстве, 20 научных статей.

Сфера научных интересов: малый бизнес, прогнозирование и планирование экономики, маркетинг, интеллектуальная собственность.

дарственной власти желают получить рост производительности труда и объемов производства товаров и оказания услуг, развить социальную инфраструктуру, обеспечить на должном уровне и соответствующего качества доступ к общественным благам, повысить конкурентоспособность продукции и услуг на внутреннем и внешнем рынках, улучшить инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность страны в целом. Субъекты малого бизнеса рассчитывают на ликвидацию административных барьеров при ведении дела, на первоочередное распределение природных ресурсов, возможность получения налоговых льгот, а также рассматривают совместный проект как дополнительный источник дохода. Таким образом, каждая из сторон заинтересована в сотрудничестве.

Чтобы определить степень готовности к нему, считаем целесообразным провести анализ так называемых «рамочных» условий. Основу формирования правового поля, в рамках которого будет происходить становление и развитие государственно-частного партнерства в нашей стране, составляют Концепция проекта Закона Республики Беларусь «О проектах государственно-частного партнерства» (далее – Концепция проекта Закона) и проект Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» (далее – проект Закона). В них закреплены основные категории, субъекты и объекты, а также официально декларируемые и преследуемые цели, задачи и принципы государственно-частного партнерства.

Согласно пункту 1 статьи 1 проекта Закона, под государственно-частным партнерством понимается «юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество государственных органов (организаций) и субъектов предпринимательской деятельности в целях объединения ресурсов и распределения рисков, осуществляемое для реализации социально значимых, инвестиционных, инновационных, инфраструктурных, национальных проектов и программ, имеющих важное государственное и общественное значение» [3]. Исходя из этого, можно утверждать, что мнения представителей малого бизнеса не безразличны государству, и они должны учитываться при государственном регулировании экономики. Однако

на практике это не совсем так. Например, руководители Бизнес-союза предпринимателей и нанимателей имени профессора М.С. Кунявского, Минского столичного союза предпринимателей и работодателей и других предпринимательских союзов и ассоциаций из года в год отмечают, что их инициативы и разработки (предложения) в лучшем случае реализуются органами местной и республиканской власти лишь на 45 %. Свидетельством этого может служить анализ результатов выполнения Национальной платформы бизнеса Беларуси: «...из 112 предложенных мероприятий на практике было воплощено 51», «...из 145 мероприятий, предложенных в Национальной платформе бизнеса Беларуси, воплощены в жизнь только 62», «в 2011 году из 117 предложений были реализованы 50» [4].

Участие в нормотворческой деятельности посредством подачи соответствующих предложений в государственные инстанции в Беларуси приветствуется. Если так трактовать государственно-частное партнерство, то оно у нас развивается вполне успешно, однако экономический и социальный эффект его малоощутим. Для того чтобы повысить результативность взаимодействия государства и частного бизнеса, в основу государственно-частного партнерства необходимо положить следующие принципы: равноправие сторон, согласование интересов и рисков партнеров, взаимовыгодное сотрудничество, то есть органы власти и субъекты частного бизнеса должны поровну делить неудачи и вместе пожинать плоды успешной работы. Максимальная взаимная выгода может прийти тогда, когда партнеры объединяют свой опыт, умение, материальный и ресурсный потенциал.

Учитывая, что государственные интересы при реализации проектов будут доминировать, очень важно, чтобы между партнерами была налажена взаимовыгодная связь. Анализируя пункт 2 статьи 17 и статью 18 проекта Закона, пункт 3 главы 1, пункт 12 главы 2 Концепции проекта Закона, которые положены в основу соглашения государственно-частного партнерства в Республике Беларусь, их нельзя назвать партнерскими, о чем свидетельствуют следующие тезисы. Во-первых, «обязанным лицом перед государственным партнером по соглашению является частный партнер» [3]. В то время как между партнерами долж-

на возникать взаимная ответственность. Исходя из пункта 12 главы 2 Концепции проекта Закона и пункта 2 статьи 17 и статьи 18 проекта Закона, следует, что право собственности на объект, создаваемый в рамках государственно-частного партнерства, будет принадлежать государству. Для субъектов частного бизнеса это означает, что данный объект соглашения они не вправе учитывать в общей сумме активов организации, и по этой причине он не может выступать в качестве залогового обеспечения перед кредиторами. Во-вторых, «...если частный партнер не будет выполнять условия соглашения, то размер платежей из бюджета будет соответственно уменьшаться в соответствии с условиями соглашения» [5]. Это положение сопряжено с высокой степенью риска и большой ответственностью для частного партнера, т.к. для него предусмотрена полная ответственность, например, за соблюдение срока сдачи объекта в эксплуатацию и, следовательно, любое нарушение в сроках приведет к штрафным санкциям. В то время как в пункте 3 статьи 12 проекта Закона указано, что «объем и сроки участия государственного партнера в финансировании могут изменяться...». Как известно, партнерство предполагает равные условия. Однако подобное для частного бизнеса в проекте Закона не предусмотрено.

В пункте 2 статьи 17 указано, что «частный партнер несет риск случайной гибели или случайного повреждения объекта соглашения, переданного ему во владение и пользование по соглашению, а также имущества, созданного по результатам исполнения соглашения...» [3]. Но риск закреплен за одной из сторон соглашения, хотя должен быть распределен поровну. Если риски и ответственность возлагаются только на одну из сторон, то сотрудничество нельзя назвать равноправным. Более того, непонятно, почему в проекте Закона не выделены группы возможных рисков и не распределена ответственность за их наступление, учитывая, что в пункте 30 главы 5 Концепции проекта Закона они четко обозначены. Не ясно, почему это фактически проигнорировали, если Концепция проекта, которую разрабатывали сотрудники НИЭИ Минэкономики Беларуси, лежит в основе проекта Закона.

Пункт 2 статьи 6 проекта Закона свидетельствует, что «форма государственно-

частного партнерства определяется органом, принимающим решение об осуществлении государственно-частного партнерства» [3]. Возникает правомерный вопрос: можно ли на основании этих положений судить о взаимовыгодных и партнерских отношениях между государством и бизнесом? Ведь партнерство предполагает равные условия! Почему форму должно «определять» государство? Она должна вырабатываться, исходя из интересов сторон и для реализации совместных действий, закрепленных в соглашении между партнерами.

Чаще всего в качестве формы реализации государственно-частного партнерства рассматривается инвестиционный договор, инициатором которого выступает государство, но важно, чтобы между партнерами было налажено взаимовыгодное сотрудничество.

Совпадение интересов государства и бизнеса можно проанализировать на основе изучения цели и задач, декларируемых в проекте Закона. В качестве целей в нем провозглашены «концентрация материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических и иных ресурсов партнеров, распределение рисков, привлечение средств внебюджетных источников для финансирования капитальных вложений, научно-исследовательских работ, общественно значимых проектов и программ в экономике, инновационной, социальной и иных сферах» [3]. Но в целевом ориентире, как видим, нет места совершенствованию бизнес-климата, развитию деловой инициативы граждан страны, использованию предпринимательского потенциала субъектов малого бизнеса. Более того, если рассматривать этот тезис с точки зрения менеджмента, становится очевидным, что сформулированная мысль не может претендовать на роль цели – она является задачей. В качестве цели государственно-частного партнерства логично закрепить «создание условий для эффективного партнерства на основе концентрации совместных усилий и эффективного использования ресурсов для удовлетворения социально-экономических потребностей общества».

В проекте Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» фигурирует девять задач:

– создание условий для эффективного взаимодействия партнеров в целях устойчи-



вого социально-экономического развития Республики Беларусь;

- повышение уровня жизни населения;
- обеспечение роста занятости;
- развитие инновационной деятельности, наукоемких производств;
- повышение технического уровня производства, совершенствование технологических процессов;
- развитие объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры;
- повышение эффективности использования имущества, в том числе земельных участков, находящихся в государственной собственности;
- эффективное использование бюджетных средств;
- повышение качества товаров (работ, услуг), реализуемых (выполняемых, оказываемых) населению [3].

Все они тесно взаимосвязаны между собой и имеют единый вектор «создать – повысить – развить». Никто не оспаривает их значимости. Но констатировать недалекость и однобокость подхода можно с уверенностью. Во-первых, при более детальном рассмотрении перечисленных в списке задач можно сказать, что они детализируют первую. Во-вторых, четко не обозначены преимущества участия в государственно-частном партнерстве и нарушен баланс интересов между государством и бизнесом. Как мы уже видели, одной из задач является «повышение эффективности использования имущества, в том числе находящегося в государственной собственности». А поче-



му задачу не сформулировать иначе, имея в виду не «в том числе имущество, находящееся в государственной собственности», а в первую очередь находящееся в государственной собственности? Можно расставить акценты по-другому, показать преимущества от участия в государственно-частном партнерстве. В-третьих, в проекте нет ни одного слова о малом бизнесе. Чтобы он участвовал в системе государственно-частного партнерства, для него должны быть созданы условия, основанные на рыночных стимулах.

Следовательно, для того, чтобы государственно-частное партнерство «заработало», его формирование и реализация должны основываться на взаимодействии и партнерских отношениях, направленных на совершенствование бизнес-климата в стране. Это будет способствовать формированию, развитию и реализации предпринимательского потенциала граждан, развитию их деловой инициативы, что положительно повлияет на социально-экономическое развитие государства, в том числе и на его инвестиционную привлекательность.

За последнее десятилетие произошла существенная либерализация условий экономической деятельности в Республике Беларусь, что привело к существенному увеличению количества субъектов малого бизнеса. Однако их вклад в социально-экономическое развитие страны все еще невелик. По прогнозам, удельный вес субъектов малого бизнеса в ВВП страны в 2015 году должен составить 30 %, а в

◀ Во время работы Международной конференции «Государственно-частное партнерство: лучший международный опыт и перспективы для Республики Беларусь» в Минске. 2013 год

2020-м – 40 % [6, с. 55–56]. Возможно ли это и за счет чего может быть достигнуто? В 2013 году удельный вес малого бизнеса в ВВП страны составил 23,6 % [7, с. 17].

Для превращения субъектов малого бизнеса в деловых партнеров, инвесторов необходимы условия, способствующие развитию и реализации их деловой инициативы. По мнению предпринимателей, менеджеров микро-, малых и средних предприятий частной формы собственности, а также по оценкам отечественных и зарубежных исследовательских центров, полученным в процессе изучения делового климата Беларуси, выявлен ряд проблем, которые не позволяют назвать власть и бизнес партнерами, а их взаимодействие – эффективным.

Так, 60 % респондентов указали, что развиваться их бизнесу мешают административные барьеры, 20,7 % респондентов в качестве формы административного вмешательства в деятельность субъектов малого бизнеса отметили доведение темпов

роста объема производства и 10,9 % респондентов – темпов роста объема оказываемых услуг. Наибольшие проблемы у всех субъектов малого бизнеса на протяжении многих лет подряд вызывает система налогообложения: 29,6 % респондентов отметили сложность налогообложения, 35,7 % – его чрезмерность, 29,1 % – штрафные санкции, 19,0 % – большой документооборот [8, с. 11].

Кроме того, 33,2 % отметили недостаточную защиту имущественных прав и законных интересов субъектов малого бизнеса; 32,9 % – затрудненный доступ к финансовым ресурсам. Замыкает перечень проблем недостаток квалифицированных кадров и непостоянство хозяйственного законодательства [8, с. 12]. Например, изменения в Налоговый кодекс были опубликованы 2 января 2014 года, а вступили в силу днем ранее. А ведь в Директиве № 4 Президент Республики Беларусь предписал публиковать подобные нормативные акты не позднее, чем за три месяца до вступления их в силу [9]. Получается, что сами органы власти и их законные представители не придерживаются установленных в стране юридических норм и правил.

По оценке специалистов Всемирного банка, в рамках проекта Doing Business – 2014 Беларусь с 58-го места переместилась на 63-е [10]. Как видим, для этого есть основания.

По мнению практикующего юриста С. Балькина, для реализации в Республике Беларусь идеи государственно-частного партнерства «нет условий... Во всяком случае, на современном этапе, когда государство явно доминирует в экономике» [11, с. 10]. По нашему мнению, представители органов государственной власти должны не просто слушать, а научиться слышать и осознавать, что «говорит» бизнес-сообщество. Так, проведенный Минским столичным союзом предпринимателей и работодателей опрос показал, что 66,3 % субъектов малого бизнеса не удовлетворены диалогом бизнеса и власти.

Устранение хотя бы части барьеров, мешающих бизнесу, будет способствовать улучшению делового климата в стране, развитию предпринимательства и формированию в его лице надежного партнера для реализации инвестиционных социально значимых проектов. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Лукашенко, А.Г. Послание белорусскому народу и Национальному собранию «Предпринимчивость, инициатива и ответственность каждого – достойное будущее страны / А.Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. – 2011. – № 75. – 22 апр. – С. 1–5.
2. Тур, А.Н. Особенности формирования государственно-частного партнерства в Республике Беларусь / А.Н. Тур // Проблемы управления. – 2011. – № 2 (39). – С. 31–36.
3. Проект закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/dadvfiles/002072>. – Дата доступа: 21.05.2014.
4. Карягин, В. Bel.Biz-ланч с Владимиром Карягиным [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.allminsk.biz.by/vh73.hosterby//content/view/59948/1>. – Дата доступа: 21.05.2014.
5. Концепция проекта Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/main.aspx?guid=3961&p0=НК98002/65249/консерсиа>. – Дата доступа: 21.05.2014.
6. Национальная стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь на период до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.economy.gov.by/publication/shownews/strategia_razvitia-msb-do-2020. – Дата доступа: 25.05.2014.
7. Малое и среднее предпринимательство Беларуси: стат. сб. – Минск: Национальный статистический комитет, 2013. – 324 с.
8. Фадеев, В. Государственно-частное партнерство в Беларуси: возможности и перспективы // Юридический мир. – 2013. – № 4. – С. 5–9.
9. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь: Директива Президента Республики Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=1/12359>. – Дата доступа: 25.05.2014.
10. Ведение бизнеса – 2014. Понимание регулирования деятельности малых и средних предприятий // Всемирный банк [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>. – Дата доступа: 20.05.2014.
11. Балькин, С. Преждевременный союз / С. Балькин // Беларусь и рынок. – 2014. – № 18 (1101).