УДК 330.117+334.722:631.115 (476)

Н.А. Бычков, кандидат экономических наук, доцент
Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси

Концепция государственно-частного партнерства в АПК Республики Беларусь

Аннотация. Перспективы динамичного развития агропромышленного комплекса во многом определяются решением проблемы технической и технологической модернизации производства, экономической и социальной инфраструктуры. Объем инвестиций в технико-технологическую модернизацию производства в АПК составляет около 50 млрд долл., в том числе в государственный сектор сельского хозяйства – более 10 млрд долл.

Поэтому перед органами исполнительной власти республики стоит сложнейшая задача не только коренной модернизации и реконструкции огромного числа существующих производственных и инфраструктурных объектов как республиканской, так и коммунальной собственности, но и создания новых, без которых любые усилия по возрождению села могут уйти "в песок".

*Растущее значение экономической и социальной инфраструктуры, ответственность государства за ее развитие при ограниченности имеющихся у него финансовых возможностей определяют необходимость обновления и совершенствования **инвестиционных механизмов**, способных обеспечить удовлетворение потребностей общества при оптимизации расходов бюджетной системы страны, выделяемых на эти цели, и при условии повышения эффективности использования этих расходов.*

Решить поставленную задачу в перспективе невозможно без широкого привлечения отечественного и иностранного частного капитала.

Ключевые слова: аренда, концессия, доверительное управление, партнерство.

Материалы и методы

Теоретической и методологической основой исследований послужили законодательные акты Республики Беларусь. При разработке и изложении материала применялись монографический, абстрактно-логический методы исследования.

Введение

Мировой опыт свидетельствует, что наиболее эффективным инструментом, обеспечивающим устойчивое и динамичное развитие производственных и инфраструктурных отраслей, является *институт го-*

сударственно-частного партнерства (ГЧП). Это проверенный на практике действенный механизм, позволяющий эффективно реализовывать широкомасштабные проекты в отраслях, где возможности и интересы государства и частного бизнеса взаимно дополняют друг друга.

Необходимость масштабного развертывания государственно-частных инициатив становится одним из ключевых императивов развития сельского хозяйства и агропромышленного комплекса в целом. Увеличение объемов производства конкурентоспособной продукции невозможно без технической и технологической модернизации производства, строительства новых, современных производственных объектов.

Таким образом, объединение ресурсов и действий государства, а также частного сектора в различных формах государственно-частного партнерства является едва ли не единственным решением инвестиционной проблемы для многих жизненно важных проектов республиканского и местного масштаба. В идее ГЧП фактически реализуется своего рода симбиоз возможностей и ресурсов контрагентов – государственного и частного секторов, поскольку каждая из сторон берется делать то, что ей удастся лучше всего.

Результаты исследований

Необходимость развития институтов ГЧП в республике, основанная на осознании того, что модель ограниченного партнерства государства и частной фирмы, связанных формальной договоренностью и юридически закрепленной ответственностью обеих сторон, является высокоэффективной формой хозяйственного сотрудничества, встречается в последнее время все большую поддержку на государственном уровне.

Следует различать два типа государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство, в котором государство, сохраняя за собой функцию социальной ответственности и обязательства перед обществом, привлекает для скорейшего и наиболее эффективного выполнения этих обязательств инвестиционные ресурсы частного бизнеса, назовем *государственно-частным партнерством I рода*. Типичным примером может служить строительство объектов стратегического назначения, являющихся объектами государственной собственности, но создаваемых с использованием частных инвестиций.

Государственно-частное партнерство, в котором государство, используя преимущественно собственные бюджетные ресурсы и привлекая частные инвестиции с помощью специально созданных под определенные цели институтов, поддерживает те сферы социально значимой деятельности, которые не могут развиваться без дополнительного финансирования, назовем *государственно-частным партнерством II рода*.

Типичный пример – государственная финансовая поддержка инновационной, проектно-изыскательской деятельности и т. п.

В основе государственно-частного партнерства лежит простая и вместе с тем конструктивная идея, суть которой вкратце можно изложить следующим образом. В любой рыночной экономике государство несет определенные социальные и инфраструктурные обязательства, требующие финансовых вливаний (порой значительных), на которые у него не хватает бюджетных средств. Эти обязательства изначально закреплены за государством, потому что оно может выполнять их намного лучше, чем бизнес, поскольку, в отличие от бизнеса, владеет ситуацией в макроэкономическом масштабе.

Частный бизнес, напротив, располагает мощными инвестиционными ресурсами, но старается, как правило, избегать сколько-нибудь значительных социальных и инфраструктурных обязательств. Соединение ответственности государства с финансовыми возможностями частного бизнеса составляет основной смысл и содержание любых форм государственно-частного партнерства. Благодаря такому соединению удастся получить значительный и долгосрочный позитивный экономический эффект.

По определению, одним из субъектов государственно-частного партнерства выступает государство в лице республиканского и регионального органов управления. Другим субъектом является коммерческая организация, преследующая цель извлечения прибыли и действующая на основе частного капитала.

Государственно-частное партнерство базируется на следующих *системных основах*:

- объединения возможностей государства и частного бизнеса для совместного предоставления и реализации социально значимых проектов;
- возможности эффективного "третьего пути", представляющего собой промежуточное решение между стопроцентно государственным предоставлением услуг и полной приватизацией;
- сохранения государственного контроля за объектом ГЧП;
- прямого регулирования деятельности единственного оператора (частной компании) там, где невозможно или нецелесообразно развитие конкурентной среды;
- прозрачности отношений государства с частным сектором и конкурсного принципа выбора коммерческих контрагентов.

Для государства формат ГЧП открывает реальные перспективы разрешения ситуаций, требующих несовместимых с бюджетными ресурсами финансовых вложений. В условиях нехватки бюджетных средств различные формы привлечения частных инвестиций – это, по сути дела, единственно возможный и приемлемый для государства выход из положения.

Для частных инвесторов и операторов выгоды заключаются в том, что в рамках государственно-частного партнерства государство принимает на себя определенную долю затрат, рисков, гарантий, а также использует имеющийся административный ресурс для повышения привлекательности соответствующего проекта для негосударственного участника.

Основные системные преимущества ГЧП для экономики:

- снижение бюджетной нагрузки на государство (на республиканском и местных уровнях – в зависимости от специфики проектов);
- привлечение частных компаний к строительству, финансированию и эксплуатации инфраструктурных объектов с длительным сроком окупаемости (под гарантии государства);
- возможность привлечения иностранных инвесторов;
- поощрение внутренних капиталовложений;
- распределение ответственности между государством и частным бизнесом;
- применение надежных схем и механизмов взаимодействия государства и бизнеса, гарантирующих достижение эффективного результата;
- сокращение сроков разработки и реализации проектных заданий;
- повышение микроэкономической эффективности проектных затрат.

Чтобы ответственность государства "не размывалась", а обязательства не эродировали, государство в системе отношений ГЧП должно сохранять за собой основные рычаги регулирования, контроля и управления. Таких основных рычагов четыре: тарифная политика (которая всегда, во всех странах и при любых условиях остается за государством); контроль за безопасностью; контроль за экологией и охраной окружающей среды; контроль за качеством обслуживания пользователей (потребителей). Посредством этих четырех основных рычагов государство, уходя из инфраструктурной экономики в качестве субъекта хозяйствования, оставляет за собой контролирующие функции за деятельностью партнера – частного бизнеса.

Возможность сохранения стратегического контроля со стороны государства за предоставлением социально значимых услуг экономическим агентам и населению – одна из важнейших характеристик государственно-частного партнерства.

Таким образом, партнерство государства и частного сектора – это своего рода институциональный и организационный альянс в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре капиталоемких отраслей инфраструктуры, сельского хозяйства, пищевой промышленности и сферы услуг.

Основной принцип ГЧП сводится к тому, что государству не следует конкурировать с частным сектором в производстве продовольствен-

ных товаров или в оказании услуг. Поэтому за государством, в конечном счете, должны остаться лишь функции производства так называемых общественных товаров, сохранения контроля над экономической ситуацией в стране и оказания материальной поддержки малоимущим слоям населения.

С точки зрения интересов общества применение ГЧП позволяет обеспечить:

- реальное развитие производственной и социальной инфраструктуры, являющейся объектом того или иного проекта ГЧП;
- предоставление реальных услуг потребителям (например, строительство социального жилья, развитие агротуризма и иные проекты демонстрируют эффективность взаимодействия государственных и частных структур с точки зрения интересов общества);
- возможность осуществления общественно значимых проектов, малопригодных для традиционных форм частного финансирования, а также возможность сокращения сроков реализации крупных проектов;
- возможность привлечения для реализации проектов лучших управленческих кадров, экспертных знаний и технологий (благодаря конкурсной системе отбора партнеров);
- повышение качества обслуживания конечных пользователей.

С точки зрения интересов государства ГЧП также обладает многими плюсами.

Во-первых, очевидным преимуществом моделей партнерства государства и бизнеса является снижение нагрузки на бюджеты разных уровней путем привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализации предоставления услуг). В результате высвобождаются дополнительные финансовые ресурсы для реализации важнейших обязательств государства в сфере производства социально значимой продукции, обеспечения продовольственной безопасности, для которых тесны рамки государственно-частного партнерства.

Во-вторых, механизмы ГЧП позволяют сконцентрировать ресурсы государственных исполнительных органов на выполнении наиболее свойственных им административных функций.

В-третьих, механизмы ГЧП характеризуются операционными преимуществами. Идеология ГЧП предполагает обязательную прозрачность финансовых потоков. Без этого государство не в состоянии выполнять свои функции контроля, управления, тарифного регулирования, а значит, сама концепция партнерства в этом случае окажется девальвированной.

В-четвертых, в проектах, реализуемых в контуре ГЧП, удастся обеспечить более высокую микроэкономическую эффективность за счет

участия в них частного бизнеса (как правило, более эффективного в рыночной среде, чем государственные институты).

В-пятых, использование ГЧП открывает очевидные стратегические преимущества для государства: частные операторы получают контракты на конкурсной основе, что позволяет обеспечивать и поддерживать конкуренцию на рынке услуг, являющихся предметом партнерства между государством и бизнесом.

В-шестых, в рамках ГЧП появляется возможность снижения рисков реализации проекта для государства за счет перераспределения рисков между партнерами.

Возможны две основные организационные формы взаимодействия государства и частного бизнеса в сфере экономических отношений:

- образование нового юридического лица – совместной компании, создаваемой государственным сектором и частным бизнесом, в которой в разных долях (с учетом различий интересов обоих партнеров) объединены капиталы и имущество. Главная особенность такой компании – объединение государственных и частных финансовых ресурсов;
- взаимодействие государства и частной компании, регулируемое контрактными отношениями. Государственные и частные партнеры заключают договор (контракт). Это может быть договор о сотрудничестве, договор о закупке товаров и услуг для государственных нужд, договор о доверительном управлении, договор аренды, концессионное соглашение и др.

Степень экономического присутствия государства (контроля, управления, регулирования) в проектах ГЧП различается в зависимости от целей и задач проекта, специфики отрасли, ее государственной значимости и пр.

В социально значимых отраслях повышенной капиталоемкости желательнее расширенное присутствие государства. Это объясняется тем, что социально экономическая значимость таких проектов, как правило, существенно превышает прямые финансовые выгоды оператора объекта инфраструктуры; уровень платежеспособного спроса пользователей в сопоставлении с необходимыми затратами не вызывает активности потенциальных инвесторов, поскольку для подобных проектов характерны высокая фондоемкость и длительные сроки окупаемости.

В тех отраслях, где норма прибыли на инвестированный капитал достаточно высокая, а сроки окупаемости сравнительно короткие, степень участия государства в совместных государственно-частных проектах, как правило, ниже.

В любых формах государственно-частного партнерства баланс ответственности государства и частного бизнеса смещается в сторону

государства, если проекты, являющиеся объектом ГЧП, требуют больших инвестиционных затрат и отличаются длительным сроком окупаемости вложений (включается своего рода компенсационный механизм со стороны государства, цель которого – повысить привлекательность дорогостоящих проектов для бизнеса). И наоборот, чем более привлекательны объекты ГЧП для частного капитала, тем жестче государственные рычаги регулирования и тем меньше объем и состав разного рода компенсирующих льгот, которые государство готово предоставить своему частному партнеру.

В Республике Беларусь особенным является то обстоятельство, что ни одна из форм ГЧП не прописана в действующем законодательстве с надлежащей степенью полноты, которая открывала бы возможность ее широкого применения в практике хозяйственных отношений с участием как государства, так и частного бизнеса. До сих пор каждый отдельный проект формата ГЧП сопряжен с огромным трудом, требует многочисленных и обременительных согласований на каждом этапе и, при всем при этом, к сожалению, никогда не является безупречным с правовой точки зрения.

Именно отсутствие тщательно прорисованных правовых рамок существенно увеличивает риски проектов ГЧП как для частного бизнеса, так и для государства (в лице его ведомств и должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями), что является одной из главных преград в развитии этой эффективной формы реализации крупных проектов.

От того, насколько полной и качественной окажется законодательная база ГЧП и экономическая проработка всех аспектов партнерских отношений между государством и частным бизнесом, едва ли не в решающей степени будут зависеть перспективы и эффективность реализации масштабных инвестиционных проектов в нашей стране.

Среди наиболее серьезных препятствий, с которыми инициаторам конкретных проектов государственно-частного партнерства приходится сталкиваться на различных этапах их реализации, отмечаются следующие:

- отсутствие централизованного государственного органа, который выступал бы в качестве координатора и диспетчера проектов ГЧП, реализуемых на республиканском и региональном уровнях;
- отсутствие механизмов оценки, согласования, утверждения и контроля соответствующих соглашений;
- отсутствие органов, специально уполномоченных выполнять функции оценки, согласования, утверждения и контроля на межведомственном уровне;
- ограниченность гражданско-правового регулирования ГЧП в его арендной, в том числе лизинговой, и подрядной формах, что сдержива-

ет возможности привлечения частного капитала к решению задач требуемого уровня;

- отсутствие необходимых полномочий по ведению хозяйственной деятельности у государственных ведомств, выступающих в качестве одной из сторон партнерских отношений с частным бизнесом.

Очевидно, что решение всех перечисленных и многих других проблем, сдерживающих развитие механизмов ГЧП, возможно только на основе единого государственного подхода, который должен быть положен в основу государственной *Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Беларусь*. На базе Концепции, в свою очередь, должна быть развернута стратегия партнерских взаимоотношений государства и частного сектора и система мер поддержки ГЧП, предусмотренная соответствующей государственной целевой программой.

Создание Концепции – самый важный вопрос, который необходимо решить в первую очередь. Эта задача является приоритетной, поскольку без ее решения невозможно говорить ни о какой институционализации процесса формирования государственно-частного партнерства.

В Концепции следует обозначить:

- обоснование целесообразности развития институтов государственно-частного партнерства как основного механизма, обеспечивающего возрождение производственной, экономической и социальной инфраструктуры на республиканском и местном уровнях;
- основные принципы государственной политики в области развития государственно-частного партнерства;
- программно-целевые принципы развития ГЧП;
- механизм создания, порядок формирования, основные функции и полномочия координирующего органа развития ГЧП (например, при Правительстве, при Минэкономике или в составе Минэкономике – на уровне республиканского агентства);
- перспективы развития институтов ГЧП и ожидаемый эффект от внедрения различных форм отношений между государством и бизнесом;
- основные этапы развития институтов и механизмов государственно-частного партнерства на ближайшие годы и на более отдаленную перспективу;
- приоритетные направления развития ГЧП на ближайшие пять лет (например, в сфере сельского хозяйства, пищевой промышленности и т. д.);
- основные приоритеты и ориентиры формирования механизмов ГЧП;
- законодательно-правовые основы партнерских отношений между государством и бизнесом (пакеты законодательных актов, регулирующих правовые режимы соглашений в системе государственно-частного бизнеса);

- институциональные принципы построения отношений в рамках государственно-частных партнерств;
- механизмы формирования институтов ГЧП на уровне местных органов власти;
- принципы построения системы платежных механизмов применительно к различным типам контрактов и различным отраслям;
- механизмы обеспечения прозрачности финансовых потоков, административных и управленческих связей в контуре ГЧП;
- принципиальные подходы к распределению рисков, связанных с реализацией совместных государственно-частных проектов, применительно к различным формам ГЧП;
- инструменты контроля за соблюдением действующих правовых норм и финансовыми отношениями в контуре ГЧП;
- правовые процедуры проведения тендеров в системе ГЧП;
- механизмы оценки макро- и микроэкономической эффективности проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства;
- принципы и программы, предусматривающие изучение опыта применения различных форм государственно-частного партнерства в зарубежных странах.

Таким образом, развитие разнообразных форм государственно-частного партнерства должно стать хозяйственным императивом для государства. Только на этом пути возможно обеспечить возрождение производственной, экономической и социальной инфраструктуры агропромышленного комплекса на новой качественной основе, соответствующей требованиям XXI века.

Заключение

1. Ближайшей целью при построении эффективной системы хозяйственного взаимодействия государства и частного бизнеса должна стать разработка Концепции развития государственно-частного партнерства, в которой необходимо обозначить стратегические и оперативные цели, приоритеты, механизмы и инструменты развития ГЧП.

2. Необходимо проработать вопрос о создании единого центра управления процессами в контуре ГЧП. Такой управляющий центр, образованный в системе исполнительной власти, должен осуществлять функции надзора, контроля и управления процессами в сфере государственно-частного партнерства, поддержки основных проектов, реализуемых как министерствами и ведомствами, так и на межведомственном уровне.

3. В рамках реализации Концепции центральной задачей является развитие и совершенствование законодательной базы, обеспечиваю-

щей необходимые правовые предпосылки для использования различных форм ГЧП.

4. Основные шаги, которые следует предпринять в направлении развития институтов государственно-частного партнерства:

- разработка целостной концепции и стратегии ГЧП, на базе которой должна быть развернута долгосрочная государственная целевая программа развития институтов государственно-частного партнерства;
- разработка нормативно-правовой базы, регулирующей примененные механизмы ГЧП;
- создание государственной системы управления и организационно-экономической модели ГЧП;
- определение приоритетных отраслей, для развития которых целесообразно применение механизмов ГЧП;
- создание собственной инфраструктуры ГЧП, обеспечивающей правовую, институциональную, организационную, финансовую, информационную среду для развития ГЧП.

Список использованных источников

1. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора / В. Г. Варнавский; Российская академия наук, Институт мировой экономики и международных отношений. – М.: Наука, 2005. – 314 с.
2. Добромыслов, К. В. Государственно-частное партнерство – действенный механизм привлечения инвестиций / К.В. Добромыслов // Вестник государственного социального страхования. – 2006.– № 7.– С. 9–11.
3. Бычков, Н. А. Концессия и аренда имущественного комплекса предприятия: отличительные особенности / Н. А. Бычков // Экономические вопросы развития сельского хозяйства Беларуси: межвед. темат. сб. – Минск: Ин-т экономики НАН Беларуси – Центр аграрной экономики, 2008. – Вып. 36. – С. 113–123.
4. Бычков, Н.А. Привлечение инвестиций на основе концессии государственности / Н. А. Бычков, В. Н. Метлицкий // Экономические вопросы развития сельского хозяйства Беларуси: межвед. темат. сб. – Минск: Ин-т экономики НАН Беларуси – Центр аграрной экономики, 2008. – Вып. 36. – С. 123–136.
5. Бычков, Н. А. Привлечение инвестиций на основе концессии объектов государственной собственности в АПК / Н. А. Бычков. – Минск: Ин-т системных исследований в АПК НАН Беларуси, 2009. – 194с.

Дата поступления статьи – 20 января 2010 г.