

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

© 2013 Иванова З.А.

Гуманитарно-экономический и технологический институт, г. Москва

E-mail: zлата64@mail.ru

Рассмотрены формы и методы обеспечения государственно-частного партнерства в сельском хозяйстве.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, сельское хозяйство, арендные отношения, молочные животноводческие фермы, производство молока, инвесторы, бизнес.

В настоящее время среди исследователей сформировался общий подход к рассмотрению форм и методов государственно-частного партнерства (ГЧП), который можно свести к следующим критериям: а) по источнику финансирования (государственный и частный); б) по праву собственности на созданный в ходе партнерства объект; в) по жизненному этапу объекта ГЧП¹.

Наиболее четкая и развернутая классификация форм ГЧП, по мнению автора, дана в работах В. Варнавского, который выделяет следующие его формы: контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг, поставка продукции для государственных нужд, контракты технической помощи, контракты на управление, лизинг (аренда), соглашение о разделе продукции,

инвестиционные контракты, концессии, акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях².

Отдельными исследователями отмечается, что в российской практике, помимо вышеуказанных форм, государственно-частное партнерство осуществляется также в виде: использования средств Инвестиционного фонда РФ и других источников государственного финансирования для поддержки реализуемых частным бизнесом крупных проектов в стратегических направлениях³; для создания особых экономических зон (опытно-внедренческих, производственных, портовых, туристско-рекреационных), стимулирующих развитие инвестиционных проектов за счет мер государственной поддержки; для создания

Характеристика основных моделей ГЧП

Модель ГЧП	Собственность	Проектирование	Строительство	Управление	Финансирование
"Проектирование/строительство" (DB)	Государство	Частный сектор	Частный сектор	Государство/частный сектор	Государство
"Проектирование/строительство/управление" (DBOM)	Государство	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Государство
"Проектирование/строительство/финансирование" (DBF)	Государство	Частный сектор	Частный сектор	Государство	Частный сектор
"Проектирование/строительство/финансирование/управление" (DBFO)	Государство	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор
"Эксплуатация и техническое обслуживание" (O & M Concession)	Государство	-	-	Государство/частный сектор	Государство
Долгосрочная аренда (лизинг) (LTL)	Государство	-	-	Частный сектор	-
"Аренда/развитие/управление" (LDO)	Государство	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	-

корпораций, в том числе со смешанным государственным и частным капиталом, с целью развития приоритетных отраслей экономики и др. В мировой практике различают следующие основные формы ГЧП (см. таблицу).

Формой ГЧП являются также арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования. В качестве платы за пользование государственным имуществом частные компании вносят в казну арендную плату. Развитие в сельском хозяйстве Российской Федерации системы ОАО «Росагролизинг» можно отнести к наиболее наглядному примеру реализации ГЧП в сельском хозяйстве, так как основным источником пополнения уставного капитала этой организации выступают средства консолидированного бюджета, которые предоставляются для реализации финансирования различных лизинговых проектов в растениеводстве и животноводстве страны.

Другой формой ГЧП выступает соглашение о разделе продукции (СРП), в соответствии с которым после принятия Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» Российская Федерация предоставляет инвестору - субъекту предпринимательской деятельности - «на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск». Хотелось бы отметить, что складывающаяся в сельском хозяйстве ситуация с сельскохозяйственными угодьями, которые в настоящее время не используются, можно вовлечь в оборот посредством особого соглашения, аналогично СРП. Единственное препятствие для такого развития - несовершенство правового поля, ограничивающего возможности на законных основаниях изымать неиспользуемые земли в муниципальную собственность для дальнейшей передачи в аренду или организации сельскохозяйственного производства. В этом случае произведенная продукция подлежала бы разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела произведенного сельскохозяйственного сырья и агропродовольствия.

К форме ГЧП можно отнести также и их реализацию в виде участия в уставном капитале как государства, так и частного бизнеса. Однако даже если участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предполагать акционирование и создание совместных предприятий, то в этом случае степень свободы частного предпринимательства в принятии административно-хозяйственных решений определяется его долей в акционерном капитале. Учитывая, что в сельском хозяйстве доля таких предприятий относительно мала, ее рассмотрение в настоящем исследовании будет отграниченным от государства или учета его мнения.

Наиболее распространенной формой ГЧП при осуществлении крупных, капиталоемких проектов является концессия, под которой понимается система отношений между государством (концедентом), с одной стороны, и частным юридическим или физическим лицом (концессионером) - с другой, возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства⁴.

В работах отдельных исследователей рассматриваются усеченные формы ГЧП. Так, группа авторов рассматривает договорную модель государственно-частного партнерства, предусматривающую следующие его формы:

- сервисный договор (между государством и частным предпринимателем, на основе которого частный предприниматель оказывает общественную услугу, входящую в компетенцию государства);

- аренда с обременением (особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что на определенных договором условиях происходит передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату);

- концессия (сущность концессии состоит в том, что государство (концедент) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера (концессионера) выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимы-

ми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии)⁵. Учитывая, что ключевыми особенностями ГЧП являются долгосрочность обеспечения и предоставления услуг и делегирование части рисков частному сектору, нельзя сводить все многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными структурами различного уровня, к каким-либо ограниченным признакам. Так как формы государственно-частного партнерства - это основные правовые механизмы совместной реализации органами государственной власти и юридическими и физическими лицами общественно значимых проектов, то основными формами государственно-частного партнерства являются по Е.Н. Кубареву следующие:

- реализация частными инвесторами инвестиционных проектов с привлечением бюджетных средств и средств институтов развития;
- концессионные соглашения и иные соглашения, включая аренду государственного имущества с инвестиционными условиями;
- создание особых экономических зон;
- создание совместных хозяйственных обществ для реализации инвестиционных проектов⁶.

Современные формы партнерства государства и частного сектора связаны с процессами реструктурирования национальных экономик и представляют собой по существу косвенную приватизацию.

Мы не согласны с мнением исследователей о том, что “концессии должны стать сегодня одним из самых амбициозных и перспективных направлений развития государственного сектора российской экономики и транспортной инфраструктуры, основой российской модели инвестирования отраслей естественных монополий”⁷. Хотя широкомасштабная приватизация целых отраслей народного хозяйства привела в 1990-е гг. к устранению контроля государства над важнейшими системообразующими отраслями, представляющими собой компоненты национальной безопасности, тем не менее, необходимо говорить о ГЧП между государством и корпоративными объединениями, о ГЧП между государством и средним, малым бизнесом. Тогда как в настоящее время речь идет преимущественно, если не исключительно, о взаимодействии между государством и крупными корпорациями. В частности, данной позиции придерживается С.Г. Железго, ведущий советник Министерства финансов Российской Федерации, который прямо отмечает, что “частный бизнес без помощи государства не способен придать сельхозмашиностроению обще-

ственно необходимую направленность и поддерживать его высокую конкурентоспособность, поэтому их усилия должны быть объединены для обеспечения вхождения отрасли в международную кооперацию”. И далее: “На основе государственно-частного партнерства становится возможным проведение конструкторских работ по созданию прорывных продуктов, в том числе новых поколений машин, как самостоятельно, так и в рамках международных проектов”⁸. Но ведь подобный подход ведет к формированию условий развития и укрепления олигополистического капитала в РФ в ущерб среднему и малому бизнесу.

Трудно согласиться с мнением о том, что среди основных направлений формирования и развития партнерских отношений государства и предпринимательских структур ключевыми выступают: создание совместными усилиями базы для ускорения роста реального сектора экономики; привлечение предпринимательских структур для более полного удовлетворения потребностей общества и повышения уровня жизни населения; повышение конкурентоспособности и усиления позиций отечественного товаропроизводителя на внутреннем и внешнем рынках; создание предпосылок для рациональной интеграции в мировую экономику; предоставление предпринимательскими структурами разнообразных услуг обществу и населению в целях поддержки государственных и муниципальных полномочий в условиях необходимости повышения социальной ответственности бизнеса.

В результате и с учетом наличия различной степени разработанности нормативных положений, а также определения владельца собственности на активы, ответственности за риски, продолжительности использования, источников инвестирования автором выделяются следующие формы партнерства государства и предпринимательских структур: концессия; аренда; соглашение о разделе продукции; проект (или контракт) на обслуживание; проект (или контракт) на управление; проект (или контракт) на оказание общественных услуг и выполнение работ; проект (или контракт) для инвестиций или на строительство; проект (или контракт) на выполнение заказа; проект (или контракт) оказания технической помощи; проект (или контракт) на эксплуатацию и передачу; проект (или контракт) постреформенной помощи; государственный аудит; акционирование; доленое участие частного капитала в государственных предприятиях⁹.

В сельском хозяйстве одной из форм реализации государственно-частного партнерства можно

назвать федеральную отраслевую целевую программу «Развитие пилотных семейных молочных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств на 2009-2011 годы» (далее - Программа), которая должна стать инструментом реализации государственной стратегии устойчивого развития крестьянских (фермерских) хозяйств, а также развития молочного животноводства в АПК России. Участниками данной программы являются малые формы хозяйствования, сельскохозяйственные потребительские кооперативы, хозяйственные общества с долевым участием малых форм хозяйствования.

Предполагается, что развитие семейных молочных животноводческих ферм на базе малых форм хозяйствования позволит создать предпосылки для увеличения производства отечественного молока, роста поголовья крупного рогатого скота молочных пород, повышения уровня жизни и обеспечения занятости сельского населения, а также распространения передового опыта организации молочного животноводства, относящихся к приоритетным целям развития АПК России, на достижение которых направлена деятельность Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Данная программа разработана в соответствии с Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 гг., которая утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446.

Результат реализации Программы определяется количественными показателями, которые отвечают критериям объективности, достоверности, прозрачности, сопоставимости. Создание, как ожидается, 300 новых семейных молочных животноводческих ферм на базе малых форм хозяйствования будет способствовать достижению положительных социально-экономических результатов.

Достижение экологического эффекта возможно в виде минимизации нагрузок животноводства на окружающую среду за счет использования современного оборудования по переработке продуктов жизнедеятельности КРС, а также равномерного размещения животноводческих ферм по территории России.

Реализацию в стране программ государственной поддержки также можно отнести к формам государственно-частного партнерства, поскольку без такой поддержки ни одно государство не в состоянии обеспечить население продовольствием в полном объеме. Именно так ста-

вит вопрос академик В.В. Милосердов: «Цивилизованный мир понимает, что сельское хозяйство неконкурентоспособно, и поэтому их правительства оказывают крестьянам всемерную помощь, которая рассматривается как обязательный и безусловный элемент государственной политики»¹⁰.

В условиях реформирования АПК страны принципиально изменяется подход к обеспечению конкурентоспособности предприятий АПК. Эта проблема выдвигается на первый план аграрной политики государства. Сегодня конкурентоспособность на товарных рынках становится проблемой экономической и продовольственной безопасности страны¹¹. Хотелось бы отметить, что оказание всемерной помощи сельскому хозяйству способствует повышению конкурентоспособности данной отрасли, так как это ведет к появлению дополнительных ресурсов, создающих соответствующую часть спроса на факторы производства, увеличивает привлекательность отрасли для кредитных, инвестиционных и других институтов.

¹ Степанова Е. С. Способы классификации государственно-частных партнерств // Вестн. финансовой академии. 2008. № 3.

² Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005.

³ Тощенко В. Государственно-частное партнерство: роль, формы и сферы использования // Вестн. Ин-та экономики РАН. 2010. С. 77-88.

⁴ Ястребов О. А. Механизм государственно-частного партнерства при реализации инвестиционно-строительных проектов в форме концессий. М., 2010.

⁵ Государство и бизнес: пути решения социальных проблем: монография / под ред. А. Н. Макарова, Г. А. Сульдиной; фил. Казан. гос. ун-та. Набережные Челны, 2009.

⁶ Кубарев Е. Н. Методологические основы государственно-частного партнерства в инвестиционных процессах. Томск, 2007. С. 41.

⁷ Кабашкин В. А., Кабашкин А. В. Формирование и развитие партнерских отношений государства и предпринимательских структур в Российской Федерации / ООО НПКП «МАВР». Владикавказ, 2006.

⁸ О концепции развития сельхозмашиностроения. Академия бюджета и казначейства Минфина России // Финансовый журнал. 2009. № 10.

⁹ Балашова С. А. Государственно-частное партнерство и его роль в социально-экономическом развитии муниципального образования // Вестн. Алтай. гос. аграрн. ун-та. 2009. № 9. С. 87-88.

¹⁰ Милосердов В. В. Аграрная реформа: необходимость перемен // Региональная экономика: стабилизация и развитие : сб. науч. тр. Т. 1. М., 2000. С. 7.

¹¹ Гончаров В. Д., Аничкина О. А., Котеев С. В. Мясо-молочный подкомплекс России. М., 2010.