

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ: ОБЩИЕ ПОДХОДЫ

© 2014 Иванова Злата Алексеевна

Гуманитарно-экономический и технологический институт

125057, г. Москва, ул. Острякова, д. 3

E-mail: tzeldner@gmail.com

Рассматриваются вопросы необходимости развития государственно-частного партнерства, анализируются направления и формы их реализации, отмечается роль государственной поддержки и региональных программ развития в системе государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, программы развития, механизмы развития, сельское хозяйство.

В условиях реформирования АПК страны принципиально изменяется подход к созданию обеспечения конкурентоспособности предприятий АПК. Эта проблема выдвигается на первый план аграрной политики государства. Сегодня конкурентоспособность на товарных рынках становится проблемой экономической и продовольственной безопасности страны¹. Оказание всемерной помощи сельскому хозяйству ведет к повышению конкурентоспособности этой отрасли, появлению дополнительных ресурсов, которые создают соответствующую часть спроса на факторы производства, увеличивают привлекательность отрасли для кредитных, инвестиционных и других институтов.

В настоящее время перед обществом стоит задача перехода на инновационное развитие и реальную модернизацию экономики. В этих условиях осуществляется активный поиск инструментов стимулирования инновационной и инвестиционной активности частного капитала и обеспечения при этом наиболее эффективного сочетания интересов государства и предпринимательских структур. В качестве такого инструмента можно использовать государственно-частное партнерство (ГЧП).

Партнерство в настоящем исследовании будет рассматриваться как деятельность, направленная на достижение социально значимых целей в рамках обеспечения продовольственной безопасности страны. Между субъектами партнерства оформляется соглашение о совместной деятельности, направленной на достижение и реализацию социальных проектов, связанных с продовольственным обеспечением, что предполагает четкую координацию деятельности и предва-

рительную согласованность по широкому спектру вопросов.

Ключевые принципы соглашения партнерства строятся исходя из следующих позиций:

- регулирование прав и обязанностей участников;
- порядок возмещения общих расходов;
- сроки действия;
- условия прекращения деятельности;
- форма солидарной ответственности.

Данные позиции должны охватывать отношения как между независимыми участниками (частными фирмами и физическими лицами), так и между государством и бизнесом в рамках государственно-частного партнерства.

В последние годы в экономической литературе появляется все больше и больше различных подходов к определению данного понятия. Так, В.Г. Варнавский под государственно-частным партнерством понимает институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг². В широком плане трактует ГЧП А.Г. Зельднер: "ГЧП - это система организационно-экономических отношений, предполагающая закрепление на контрактной основе прав и ответственности органов власти и бизнеса за совместное использование инвестиционных и других ресурсов, паритетное разделение рисков и прибыли, достижение конечных результатов при реализации крупных инфраструктурных проектов, а также перераспределение правомочий собственности и социализацию общественных отношений"³.

В последние годы появилась точка зрения, согласно которой под государственно-частным партнерством подразумевают “среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод”⁴. Однако выгода не всегда сопровождается разделением финансовых рисков, как показала практика экономического развития России в период реформирования и укрепления рыночных преобразований. Достаточно привести пример, когда вопреки интересам государства продавались на приватизационных аукционах крупнейшие предприятия сталелитейной промышленности, нефтегазового комплекса по очень низким ценам. Или когда представители банковского бизнеса, стремясь уйти от банкротства, переводили первоклассные активы в “карманные кредитные учреждения”, оставляя в прежнем банке все свои долги. Как видим, нет никаких стремлений разделить финансовый риск между государством и бизнесом у последнего.

В попытках уйти от такого противоречия отдельными исследователями выдвигается определение государственно-частного партнерства, под которым они понимают форму совместной экономической деятельности государства и частного бизнеса в целях реализации общественно значимых проектов и программ и удовлетворения, таким образом, общественного интереса⁵. Сторонники этой позиции отмечают, что государственно-частное партнерство оформляется юридически, носит возмездный характер, реализуется на паритетной основе и предусматривает также разделение выгод и рисков между партнерами. Что касается выгод, то их разделение вполне осуществимо, но относительно рисков государство даже при наличии договоров находит возможность уменьшить свою ответственность как одна из сторон договорных отношений. Поэтому правы сторонники другой точки зрения, полагающие, что государственно-частное партнерство юридически оформленная система взаимоотношений сторон-партнеров, направленная на совместную реализацию инвестиционных проектов, основанная на справедливом распределении необходимых организационных, финансовых, производственных и прочих рисков и обеспечивающая сторонам приемлемый результат⁶.

Рассматривая государственно-частное партнерство как экономическую категорию, мы полагаем, что государственно-частное партнерство – это новый формирующийся рынок инвестиций, имеющий свою специфику и тесно связанный с инновационной экономикой.

А.Г. Зельднер, И.И. Смотрицкая считают, что с общенациональных позиций становление и развитие государственно-частного партнерства следует рассматривать как процесс, формирующий толерантное отношение между государством, бизнесом и институтами гражданского общества, направленное на достижение социально-экономической стабильности и национальной безопасности. При этом основополагающей функцией государственно-частного партнерства выступает участие партнеров в интеграционной схеме по созданию конечной продукции и в производственной цепочке по созданию добавленной стоимости⁷.

Государственно-частное партнерство представляет собой объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или структур местного самоуправления) и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (развитие инженерной и социальной инфраструктуры, благоустройство и развитие территорий) или оказания общественных услуг (в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.)⁸.

То есть государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и в инновационной сфере. Государственно-частное партнерство позволяет избежать, с одной стороны, недостатков прямого регулирования государства, с другой – “провалов рынка”. Основной аргумент в поддержку государственно-частного партнерства заключается в том, что и государственный, и частный секторы обладают своими собственными уникальными характеристиками и преимуществами, при объединении которых открывается возможность более эффективно действовать и достигать лучших результатов именно в тех сферах, где особенно заметны “провалы рынка” или неэффективность государственного управления.

Партнерские отношения государства и бизнеса требуют согласования интересов этих двух основных институтов современного общества и

экономики. Государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых населению услуг со стороны инфраструктурных и социально ориентированных отраслей. Частный сектор стремится стабильно получать и увеличивать прибыль. При этом стратегически мыслящий бизнес выстраивает свои приоритеты в первую очередь не только под размер прибылей, но и под устойчивое получение доходов от проектов. Стороны заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом.

Каждая из сторон партнерства вносит свой вклад в общий проект. Со стороны бизнеса таким вкладом могут выступить: финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству и т.п. Участие предпринимательского сектора в совместных проектах обычно сопровождается внедрением более эффективных методов работы, совершенствованием техники и технологии, развитием новых форм организации производства, созданием новых предприятий, в том числе с иностранным капиталом, налаживанием эффективных кооперационных связей с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос на высококвалифицированные и хорошо оплачиваемые профессии.

На стороне государства в проектах государственно-частного партнерства правомочия собственника, возможность налоговых и иных льгот, гарантий, а также получение некоторых объемов финансовых ресурсов. Государство, как главенствующий субъект и основной регулятор, вправе перераспределять при необходимости ресурсы с чисто производственных программ на социальные цели (образование, здравоохранение, наука, культура), что по определению способствует общему улучшению социально-экономического климата, повышает инвестиционный рейтинг страны, помогает реализации партнерских проектов. В государственно-частном партнерстве государство получает более благоприятную возможность заняться исполнением своих основных функций - контролем, регулированием, обеспечением общественных интересов.

По мере развития государственно-частного партнерства в сфере инфраструктуры государство может сместить акценты своей деятельности с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов на административно-контрольные

функции. Немаловажно при этом, что неизбежные предпринимательские риски перераспределяются в сторону бизнеса. Общественная же значимость государственно-частного партнерства заключается в том, что в конечном итоге выигрывает общество как глобальный потребитель более качественных услуг⁹.

Приоритетными сферами для государственно-частного партнерства в силу важности социально-экономического развития должны являться не наиболее прибыльные и быстро окупаемые отрасли (нефтедобывающая, торговля и общественное питание, пивоваренная, кондитерская и др.), а наоборот, непривлекательные для инвестора в данное время секторы, отвечающие долгосрочным интересам государства и общества. В этом должна быть оказана помощь со стороны государства. В первую очередь указанное относится к аграрной сфере, где необходимо замещение малоэффективных предприятий на современные, основанные на конкурентоспособных разработках. Для этой цели необходимо дать определение государственно-частного партнерства в аграрной сфере.

Таким образом, государственно-частное партнерство в сельском хозяйстве - это система долгосрочных отношений между государством и представителями частного сектора по реализации инновационных проектов в аграрной сфере на основе объединения ресурсов и распределения доходов или неимущественных выгод, расходов и рисков. Под государственно-частным партнерством, на наш взгляд, следует понимать процесс объединения ресурсов государства и бизнеса для осуществления деятельности, направленной на достижение социально значимых целей в рамках обеспечения продовольственной безопасности страны.

Механизм взаимодействия государства и агробизнеса представляет собой систему, элементами которой являются субъекты (государство и бизнес), которые при посредстве различных форм партнерства, использовании методов (прогнозирование, стратегическое планирование, программирование, квотирование, инвестирование, кредитование, страхование, тарифно-таможенное регулирование) и инструментов (цены, налоги, банковские проценты, курсы валют) воздействуют на развитие отраслей, способствуют наращиванию конкурентоспособной продукции и ее продвижению на национальные и мировые рынки.

Целями создания государственно-частного партнерства являются: развитие инфраструктуры путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон ГЧП, реализация общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками и предоставление высококачественных услуг. При этом к выгодам частного партнера можно отнести: долгосрочный стабильный бизнес, улучшение имиджа компании или участников консорциума на уровне местного, а зачастую и международного сообщества, получение дополнительных возможностей для развития бизнеса.

В настоящее время среди ученых отсутствует единство мнений по поводу сущности и содержания государственно-частного партнерства. Так, государственно-частное партнерство - это привлечение органами государственного и (или) муниципального управления частного бизнеса для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания¹⁰.

В России государственно-частное партнерство все еще находится на стадии становления и развития соответствующих инструментов. К основным проблемам становления можно отнести:

- повышенный риск - в случае возможного банкротства частного партнера спасение государственно-частного партнерства ложится на государство, что уже на первоначальной стадии создания этого института может поставить под сомнение необходимость и возможность его развития;

- слабую юридическую проработанность вопросов в российском законодательстве (не существует общероссийского закона о государственно-частном партнерстве, подзаконных нормативных актов, нет единого государственного органа, который бы был уполномочен выполнять функции оценки, согласования, утверждения и контроля соответствующих проектов государственно-частного партнерства);

- недостатки инвестиционного поля - низкая степень доверия иностранных инвесторов, слабость национальных рынков капитала, медленное увеличение доходов, традиционно неэффективные

методы управления в государственных органах, скромная покупательная способность потребителей.

Сложившиеся и зарождающиеся новые формы и модели государственно-частного партнерства достаточно многообразны. Государственно-частное партнерство в аграрном секторе экономики на современном этапе ее развития осуществляется путем:

- разработки и реализации целевых отраслевых программ, обеспечивающих эффективное использование имеющегося ресурсного потенциала на отдельных территориях с учетом интересов сельхозпроизводителей всех форм хозяйствования, инвесторов и населения этих территорий;

- разработки стратегий развития инновационно-активных территорий (включая развитие наукоградов, технопарков, технополисов, особых экономических зон); создания центров трансфера технологий;

- формирования и развития региональных инновационных кластеров.

Все данные формы имеют свои особенности, достоинства и недостатки и могут быть использованы (причем сразу несколько и успешно сочетаться между собой), но только после экономического обоснования и согласования интересов участников государственно-частного партнерства.

В процессе реализации аграрной политики развиваются различные формы государственно-частного партнерства. В зависимости от характера решаемых задач все множество существующих и вновь возникающих форм партнерств нами разделено на виды.

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 ГЧП¹¹.

Потенциальные выгоды от государственно-частного партнерства получают, используя сильные стороны государственных и частных партнеров, для того, чтобы:

- достичь роста эффективности. Многие общественные блага могут предоставляться част-

ным сектором экономически более эффективно, в особенности, если контракты ориентированы на получение результата и предоставляют частному партнеру возможность идентифицировать экономически наиболее выгодные решения;

- мобилизовать ресурсы и инвестиции. Государственно-частные партнерства имеют существенный потенциал в привлечении дополнительных ресурсов и финансирования. Иногда требуются ограниченные государственные средства, и даже в отсутствие их возможно привлечь значительные частные инвестиции;

- развивать инновационные решения. Государственно-частные партнерства могут стимулировать частный сектор развивать творческие идеи;

- снижать риск. Перенесение части проектного риска на частных партнеров может быть одним из важных преимуществ, получаемых от государственно-частных партнерств, и приводит к более успешному контролю над государственными тратами, временными рамками предоставления услуг и качеством услуг.

В современных условиях эффективное функционирование сельского хозяйства может быть только при использовании государственно-частного партнерства и активного взаимодействия всех его участников. Именно такая форма взаимодействия может стать базисом перехода сельского хозяйства на инновационный путь развития.

¹ Гончаров В.Д., Аничкина О.А., Котеев С.В. Мясо-молочный подкомплекс России. М., 2010. С. 25.

² Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005. С. 36.

³ Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство - мейнстрим современного этапа российской экономики // Мир перемен. 2014. № 1.

⁴ Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки : выступление на круглом столе “Федеральные инструменты поддержки инвесторов”, 10 октября 2006 г. URL: http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr.

⁵ Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре : критерии оценки концессионных конкурсов. М., 2010.

⁶ Государственно-частное партнерство в сфере культуры как модель профилактики молодежной безработицы Тюменской области / под ред. М.В. Демьяновой. Тюмень, 2010.

⁷ Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики / под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой. М., 2012.

⁸ Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8.

⁹ Клинова М. Государство и частный капитал (в политэкономии Фридриха Листа и в условиях XXI века) // Современная Европа. 2009. № 1.

¹⁰ Глоссарий. URL: http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/block/letter/%D0%93.

¹¹ Степанова Е.С. Способы классификации государственно-частных партнерств // Вестн. финансовой академии. 2008. № 3.

Поступила в редакцию 03.11.2014 г.