

Государственно-частное партнерство как составная часть механизма государственной поддержки сельского хозяйства России

© 2012 С.А. Иванов

Московский государственный университет технологий и управления

E-mail: OET2004@yandex.ru

Анализируются направления использования государственно-частного партнерства в системе механизма государственной поддержки сельского хозяйства России.

Ключевые слова: меры государственной поддержки сельского хозяйства, государственно-частное партнерство, программно-целевой метод.

Меры государственной поддержки сельского хозяйства, осуществляемые в рамках государственной программы развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг., по целевому признаку можно типологизировать следующим образом: 1) формирование макроэкономических условий функционирования сельского хозяйства; 2) дотации, компенсации и страховые платежи; 3) компенсация издержек и субсидирование выплат процентов по кредитным и лизинговым договорам, страховым программам; 4) ценовое и таможенно-тарифное регулирование; 5) финансовая поддержка рыночных программ, субсидирование, хранение и транспортировка сельскохозяйственной продукции; 6) финансирование развития производственной инфраструктуры; 7) финансирование развития сельской социальной инфраструктуры; 8) софинансирование ведомственных отраслевых и региональных программ развития сельского хозяйства.

В проекте Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 гг. (далее - Государственная программа) закладываются темпы роста производства на инновационной основе для достижения критериев, установленных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. □ 120.

В соответствии с Государственной программой на период до 2020 г. сельскохозяйственное производство получит дальнейшее развитие за счет внедрения современных агротехнологий, повышения уровня механизации и эффективности отраслей сельскохозяйственного производства на основе их специализации и концентрации.

В растениеводстве предполагается освоить интенсивные технологии, базирующиеся на новом поколении тракторов и сельскохозяйственных машин, увеличении внесения минеральных

удобрений (с 38 кг в пересчете на 100 % питательных веществ на 1 га посевов в 2010 г. до 80-100 кг в перспективе) и выполнении работ по защите растений от вредителей и болезней, переходе на посев перспективными высокоурожайными сортами и гибридами. По отдельным культурам необходимо существенное расширение их посевных площадей.

В животноводстве решение задачи ускоренного наращивания производства мяса и молока позволит повысить уровень потребления населением этих продуктов. Более оптимистические возможности связаны с развитием свиноводства и птицеводства.

Одновременно должны возрасти ресурсы для экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Кроме зерна и продуктов его переработки, на внешний рынок страна сможет экспортировать сахар, растительное масло, сухое молоко, мясо птицы и свиней.

Проект Государственной программы предусматривает комплексное развитие всех отраслей и подотраслей, сфер деятельности АПК. Одновременно выделяются приоритеты двух уровней.

К приоритетам первого уровня программы были отнесены:

1) в сфере производства - зерновой подкомплекс, включающий селекцию и семеноводство, размещение и технологию производства, как обеспечивающий устойчивость в целом сельского хозяйства и в значительной мере экономики страны;

2) в скотоводстве - производство молока и мяса - как системообразующей подотрасли, использующей конкурентные преимущества страны, в первую очередь, наличие значительных площадей сельскохозяйственных угодий;

3) в социальной сфере - устойчивое развитие сельских территорий в качестве неперемного условия сохранения трудовых ресурсов, территориальной целостности страны;

4) в сфере развития производственного потенциала - мелиорация земель сельскохозяйственного назначения, введение в оборот неиспользуемой пашни и других категорий сельскохозяйственных угодий;

5) в экономической сфере - повышение доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей как условие перехода к инновационной модели развития сельского хозяйства;

6) в институциональной сфере - развитие кооперации, интеграционных связей в сельском хозяйстве и формирование продуктовых подкомплексов, территориальных кластеров;

7) научное и кадровое обеспечение - в качестве важнейшего условия формирования инновационного АПК.

Приоритеты второго уровня охватывают такие направления, как: 1) развитие импортозамещающих подотраслей сельского хозяйства, включая овощеводство и плодоводство; 2) обеспечение животноводства растительным кормовым белком; 3) экологическую безопасность сельскохозяйственной продукции и продовольствия; 4) наращивание экспорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия по мере насыщения ими внутреннего рынка; 5) минимизацию логистических издержек и оптимизацию других факторов, определяющих конкурентоспособность продукции с учетом рационального размещения и специализации сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности по зонам и регионам страны.

Целями Государственной программы на период до 2020 г. в проекте обозначены: 1) обеспечение продовольственной независимости страны в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации; 2) повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках; 3) обеспечение финансовой устойчивости товаропроизводителей сельского хозяйства; 4) устойчивое развитие сельских территорий; 5) воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов, экологизация производства.

Показатели (индикаторы) реализации Государственной программы предполагается оценивать на двух уровнях: 1) общие - в целом для Государственной программы; 2) частные - по каждой из подпрограмм Государственной программы.

В условиях ухудшения конъюнктуры, депрессии или кризиса, когда частные капиталовложения сокращаются, инвестиции в государственный сектор растут. Однако государственные пред-

приятия действуют эффективнее в стабильных экономических условиях, при кризисных условиях они наиболее подвержены воздействию отрицательных факторов.

В данной связи в развитых западноевропейских странах в 90-е гг. прошлого столетия наметилась тенденция к созданию смешанных, государственно-частных предприятий, признанных наиболее конкурентоспособными и гибкими, как с точки зрения повышения эффективности решения национальных задач, так и с позиции повышения эффективности и конкурентоспособности предприятия. Изменилось и само понятие государственного предприятия: им считается предприятие с 10-15 % государственного капитала. При такой доле государство может оказывать решающее воздействие на деятельность предприятия в случае, если остальные акционеры владеют мелкими пакетами акций.

Приоритетными сферами для ГЧП в силу важности социально-экономического развития являются не наиболее прибыльные и быстро окупаемые отрасли (нефтедобывающая отрасль, торговля и общественное питание), а наоборот - непривлекательные для инвестора в данный момент секторы, отвечающие долгосрочным интересам государства и общества. Ярким примером такой отрасли является сельское хозяйство.

Нам представляется, что ГЧП можно понимать как систему долгосрочных отношений между государством и представителями частного сектора по реализации определенного проекта на заранее определенных условиях распределения доходов или неимущественных выгод, расходов и рисков. Отметим, что приоритеты и направления развития партнерства в субъектах Федерации должны определяться исходя из региональных стратегий социально-экономического развития, возможностей региональных органов государственной власти создавать и совершенствовать свои собственные инструменты работы с инвесторами.

Представим примеры интересов государства и бизнеса, которые можно реализовать, используя ГЧП (табл. 1).

Для общества взаимная реализация интересов государства и бизнеса в рамках ГЧП, с нашей точки зрения, позволяет достичь, к примеру, следующих эффектов: 1) повышения благосостояния населения, роста уровня его жизни; 2) экономического роста страны и ее регионов, повышения инвестиционной привлекательности российской экономики; 3) синергии государственной федеральной и региональной политики и бизнес-стратегий; 4) повышения эффективности использования ресурсов в рамках страны;

Таблица 1. Интересы государства и бизнеса в рамках ГЧП*

Интересы государства	Интересы бизнеса
Модернизация государственного и муниципального секторов экономики	Получение доступа к новым сферам экономики
Доступ к информации о планах частного бизнеса	Координация планов развития бизнеса с государственными и муниципальными планами
Экономия бюджетных средств и увеличение налоговых поступлений	Получение дополнительных доходов в виде прибыли от использования государственных активов
Синергия в использовании ресурсов и применении управленческих ноу-хау	Привлечение бюджетных средств для осуществления инвестиционных проектов
Разделение рисков реализации проектов с частным сектором	Разделение рисков реализации проектов с органами власти
Создание конкурентной среды в области оказания публичных услуг	Устранение ограничений развития в процессе оказания публичных услуг
Повышение эффективности принятия решений и производительности труда	Позитивная социальная реклама

* *Евлаев А.Н.* Социально-политическая ответственность бизнеса в механизме государственно-частного партнерства // *Власть.* 2010. □ 7. С. 93-97.

5) политической и социальной стабильности, гармоничного развития страны в рамках совместных стратегий развития и т.д. Таким образом, как отмечают В.Н. Иванова и Н.Б. Хомерики, взаимодействие государства и бизнеса на основе ГЧП является взаимовыгодным, что приводит к улучшению качества жизни населения¹.

Реализация ГЧП, способствуя формированию предпосылок взаимовыгодного сотрудничества государства и частных компаний, имеет как преимущества, так и недостатки (табл. 2).

моделью взаимодействия государства и бизнеса, иными словами, они имеют либо контрактный, либо институциональный характер. В российской практике формы ГЧП также подразделяются на контрактные (без образования юридического лица) и институциональные (образование нового юридического лица или новой институциональной конструкции).

На основе проведенного анализа ГЧП В.Н. Ивановой и В.С. Ивановым была сформирована следующая классификация механизмов со-

Таблица 2. Преимущества и недостатки ГЧП*

Преимущества	Недостатки
Конкурентные процедуры отбора частных компаний	Усложненный порядок реализации
Повышение прозрачности бизнеса	Высокие транзакционные издержки
Адекватное распределение рисков между участниками	Риски формирования структуры корпоративного управления
Учет баланса интересов всех участников	Опыт управления объектами инфраструктуры не всегда достаточен
Использование эффективных и новаторских подходов частного сектора в управлении госсобственностью	Неоднозначное отношение общественности

* *Кизим А.А., Сердцева Е.Г.* Теоретические аспекты механизма ГЧП // *Экономика: теория и практика.* 2011. □ 1 (21). С. 15-21.

Принципы оценки и управления риском ГЧП, как и любым другим предпринимательским риском (в том числе, и в отношении органа власти), осуществляются через определенные процедуры: анализ факторов влияния на уровень риска; оценка возможных потерь и последствий; оптимизация уровня риска; выбор методов и приемов минимизации риска и др. Эти вопросы получили освещение в трудах как зарубежных², так и отечественных³ ученых. Представим основные виды хозяйственных рисков проектов ГЧП (табл. 3).

В зарубежной практике классификацию форм ГЧП проводят в соответствии с принятой

здания и функционирования ГЧП по различным признакам: 1) по направлению партнерской деятельности; 2) по инструментам финансирования и иного стимулирования, которые могут использоваться государством в ГЧП; 3) по инструментам финансирования, используемым бизнесом; 4) по механизмам распределения расходов и рисков в рамках ГЧП; 5) по выгодам, получаемым участниками⁴.

Экономическая эффективность ГЧП в конкретной стране зависит от следующих факторов: 1) от развитости и "жесткости" законодательства определенной страны в отношении данного института; 2) от использования форм взаимодей-

Таблица 3. Классификация хозяйственных рисков субъектов ГЧП*

Хозяйственный риск	Основные характеристики
Организационный	Обусловлен недостатками работы организации
Коммерческий	Неполучение (недополучение) выручки
Ресурсный	Нехватка рабочей силы, материалов, продукции, срыв поставок
Инновационный	Связан с недостатком финансирования и (или) несвоевременным применением научно-технических новшеств
Финансовый	а) валютный, вызывается изменением валютных курсов; б) процентный, инспирирован изменением процентных ставок по кредитам и займам, невозможностью выплаты кредита в срок
Инвестиционный	а) коммерческий: проявляется только на уровне отдельного предприятия или проекта и связан со специфическими особенностями конкретного проекта, компании или коммерческой деятельности; б) некоммерческий: связан с внешними по отношению к инвестору условиями инвестирования и влияет в равной степени на все инвестиционные проекты в стране. Может быть общестрановым, региональным или отраслевым (распространяет свое влияние на все проекты, осуществляемые соответственно в регионе или в отрасли)
Форс-мажорный	Связан с наступлением непредвиденных, труднопрогнозируемых событий

* Протопопова Н.И. Государственно-частное партнерство как институт согласования экономических интересов государства и частного капитала (парадигма института ГЧП) // Вестн. Таганрог. ин-та управления и экономики. 2011. □ 2. С. 16-21.

ствия между государством и частными инвесторами; 3) от уровня налогообложения населения; 4) от общественного мнения⁵.

В странах, где уровень налогообложения населения относительно низок и одобряется личная инициатива граждан и конкуренция, ГЧП очень популярно, так как большее количество услуг осуществляется бизнесом под надзором государства.

В России до последнего времени отсутствовали ГЧП-проекты. Первые проекты такого рода возникли лишь в ходе реализации федеральной целевой научно-технической программы "Исследования

и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002-2006 гг."⁶. Однако развитие партнерства осложняет ряд проблем. В частности, отношения представительства интересов бизнеса во властных структурах часто строятся на неформальной основе авторитета фирмы, личных связей ее руководителей с конкретными чиновниками. В результате эти отношения не имеют длительной перспективы и часто становятся коррупционными.

Перечислим те проблемы, которые, по нашему мнению, являются основными (табл. 4).

Таблица 4. Ключевые проблемы результативности ГЧП в России*

Класс проблем	Суть проблем
Общественно-политические проблемы	Отсутствие в России продолжительной истории эффективного взаимодействия между государством и частным бизнесом, что создает определенную степень недоверия бизнеса к государственному инициативам, а также требует тщательного изучения и рационального применения опыта зарубежных стран
Правовые проблемы	1. Отсутствие законодательных документов, регламентирующих организацию ГЧП на уровнях субъектов РФ и муниципалитетов, корреспондирующих с соответствующим федеральным законодательством 2. Несовершенство Федерального закона "О концессионных соглашениях", существенные ограничения в его использовании 3. Несовершенство действующего Федерального закона о государственных закупках (ФЗ РФ № 94 от 21.07.2005 г. в ред. от 20.04.2007 г.) в части недостаточного учета специфики ГЧП и отсутствия механизмов реализации проектов
Проблемы эффективности органов власти	1. Высокая вероятность непрогнозируемого секвестра бюджетов уже одобренных проектов ГЧП, а также нарушения графиков финансирования партнерских проектов 2. Возможность досрочного расторжения партнерских договоров без достаточных причин и адекватной компенсации затрат инвестора и др. 3. Сложность бюрократического механизма ГЧП
Проблемы эффективности частных партнеров	1. Неэффективное использование госсобственности 2. Нерациональное расходование бюджетных средств
Недостаточная информированность участников ГЧП	1. Отсутствие знаний партнеров о возможностях и способах практической реализации принципов ГЧП 2. Отсутствие должного уровня осведомленности о возможностях использования различных условий финансирования, реализуемых в рамках ГЧП, и т.д.

* Морозова И.А., Дьяконова И.Б. ГЧП - оптимальная модель взаимодействия частного бизнеса и государства в условиях инновационной экономики // Успехи современного естествознания. 2010. □ 11. С. 93-95.

Перечисленные проблемы являются, по нашему мнению, наиболее принципиальными для развития ГЧП в России. Для их решения необходимо разработать и реализовать комплекс мер по поддержке национальной системы ГЧП. Их можно условно разделить на три направления: 1) совершенствование нормативно-правовой основы ГЧП; 2) оптимизация институциональных условий взаимодействия государственных и частных хозяйствующих субъектов; 3) создание специальных органов, контролирующих реализацию ГЧП-проектов.

Прежде всего, необходимо принятие системы законодательных актов, регламентирующих ГЧП. Важно создать четкие процедуры разработки и обсуждения проектов ГЧП с привлечением тех представителей гражданского общества, интересы которых они затрагивают.

В России при содействии Минэкономразвития сформированы региональные планы по развитию ГЧП в сельском хозяйстве на среднесрочную перспективу. Они ориентированы на решение проблемы обеспечения успешного партнерства государства и бизнес-сообщества для стабильного социально-экономического развития субъектов РФ.

В структуру данных региональных планов входят мероприятия по всему диапазону его направлений, реализуемых органами исполнительной власти субъектов Федерации. В соответствии с разработанными Минэкономразвития России рекомендациями по формированию региональных планов ГЧП приоритетным условием их подготовки является соответствие стратегиям социально-экономического развития субъектов Федерации.

Оптимизация институциональных условий взаимодействия субъектов ГЧП требует четкого понимания механизмов привлечения средств для осуществления структурной модернизации сельского хозяйства государства, бизнеса, иностранных инвесторов. Ключевая роль государства в данном аспекте состоит в создании "институтов развития". На современном этапе к таким институтам следует отнести Инвестиционный фонд Российской Федерации, Внешэкономбанк, Банк Развития, Россельхозбанк, Росагролизинг, Российскую корпорацию нанотехнологий и ряд других структур.

Соединение предпринимательской инициативы и государственной поддержки делает мотивированным бизнес по своевременному вводу в эксплуатацию строящихся объектов и созданию современной инфраструктуры для продвижения на рынок вырабатываемой продукции⁷.

Актуально развитие аналитических исследований ГЧП. Необходимо расширять научно-методическую основу формирования ГЧП, учета экономических интересов его субъектов. Одним из ключевых этапов решения поставленных задач является совершенствование контроля за осуществлением проектов ГЧП за счет создания специальных органов.

Ключевым фактором эффективного развития ГЧП в регионах РФ выступают согласованные действия государственных органов при разработке и реализации инвестиционных проектов. В некоторых государствах существуют особые государственные или государственно-частные советы по ГЧП, являющиеся основными учреждениями, обобщающими опыт реализации подобных проектов и формирующими рекомендации по модернизации правовых норм, регулирующих эту сферу. Помимо этого, в ряде стран к числу приоритетных институтов ГЧП относится специальный орган исполнительной власти, уполномоченный заключать соглашения в сфере ГЧП от имени государства.

Концентрация компетенций ряда ведомств в пределах одного центра позволит увеличить эффективность реализации проектов, инициированных государством, даст возможность снизить сроки согласования со всеми заинтересованными ведомствами и улучшить координацию их работы с частным сектором в рамках ГЧП.

В 2008 г. по инициативе Внешэкономбанка был сформирован Центр ГЧП, приоритетными задачами которого были: консультирование органов государственной и муниципальной власти по проблемам организации проектов ГЧП; разработка методологии организации и управления проектами ГЧП органами государственного и муниципального управления; информационное обеспечение рынка проектов ГЧП; разработка вопросов нормативного характера, необходимых для развития рынка проектов ГЧП; участие в формировании и отборе программ повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления по вопросам организации и управления проектами ГЧП.

Подобные центры ГЧП могли бы быть сформированы и на уровне регионов в виде некоммерческих партнерств, главными учредителями которых стали бы администрации субъектов России и соответствующие банковские структуры.

Проблемные вопросы развития сельского хозяйства, накопившиеся за годы реформирования экономики, будут решаться в непростых условиях, на которые будут оказывать влияние как внутренние факторы, так и внешние, фундамен-

тальным из которых является присоединение России к ВТО.

Как показала практика последних лет, наиболее высокие результаты в развитии сырьевой базы достигаются там, где применяется программно-целевой метод, позволяющий в рамках разрабатываемых федеральных, отраслевых и региональных целевых программ по приоритетным отраслям привлекать средства федерального бюджета на условиях софинансирования региональных бюджетов и частных инвесторов. Такой системный подход на условиях ГЧП обеспечил решение проблем на магистральных направлениях развития.

Примеры такого рода с объединением ресурсов бюджетов различных уровней с частным предпринимательством мы видим и в развитии животноводства и растениеводства. В настоящее время реализуются программы развития мясного и молочного скотоводства, развития птицеводства, в растениеводстве государство через целевые программы поддерживает развитие производства сахарной свеклы, сои, рапса, льна. Итогом этой работы становится рост урожайности и валовых сборов названных сельскохозяйственных культур и повышение продуктивности отрасли мясного и молочного животноводства.

Сложность и масштабность решаемых задач на предстоящий период требуют нового качества управления всех звеньев сельского хозяйства с целью принятия своевременных решений по узловым проблемам развития и повышения эффективности использования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку приоритетных отраслей.

По нашему мнению, для усиления вектора инновационного развития в отраслях пищевой и перерабатывающей промышленности предполагается задействовать новый механизм с исполь-

зованием ГЧП. Объединение усилий бизнеса, государства и науки будет способствовать решению проблем продовольственной безопасности, здорового питания населения за счет внедрения новых технологий и биотехнологий, оборудования для создания нового поколения продуктов питания. Предполагается использовать отходы пищевых и перерабатывающих предприятий для производства энергоресурсов, что обеспечит повышение эффективности всего производства и снизит вредное воздействие предприятий на окружающую среду.

¹ См.: *Иванова В.Н., Хомерики Н.Б.* Экономические основы развития гаражной инфраструктуры крупного города. М., 2011; *Хомерики Н.Б.* Совершенствование транспортной инфраструктуры региона на основе государственно-частного партнерства // *Вопр. экономики и права.* 2011. □ 8.

² См., например: *Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships.* CSIS / D.F. Runde [et al]. 2011. Nov. (1). URL: http://csis.org/files/publication/111102_Runde_PublicPrivatePartnerships_Web.pdf.

³ См. например: *Чегринцева Н.С.* Государственно-частное партнерство как объект корпоративного управления // *Предпринимательство.* 2011. □ 8.

⁴ *Иванова В.Н., Иванов В.С.* Государственно-частное партнерство в инновационном развитии региона и предприятий. М., 2010.

⁵ *Вильчинская О.В., Храбров Е.А., Гусев Е.А.* Устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие: государство, регион, муниципальные образования // *Terra Economicus.* 2011. □ 1-3.

⁶ *Шемирзова А.Ш.* Оценка эффективности государственно-частного партнерства и возможности его применения в посткризисной России // *Наука и экономика.* 2010. □ 1. С. 48-51.

⁷ *Лоскутова М.В.* Государственно-частное партнерство в условиях модернизации экономики России // *Социально-экономические явления и процессы.* 2010. □ 2. С. 53-59.

Поступила в редакцию 05.09.2012 г.