

На принципах равноправия

Эффективные схемы государственно-частного партнерства в Республике Беларусь



Анна ПОПКОВА, кандидат
экономических наук

На современном этапе развития экономики совершенствование системы управления госимуществом предполагает трансформацию организационно-функциональной структуры государственных предприятий и предприятий с долей государственной собственности, внедрение новой системы менеджмента и международных стандартов финансовой отчетности, применение высокоэффективных формализованных и эвристических методов принятия управленческих решений и риск-ориентированного управленческого учета.

Слабость действующей системы управления имуществом государственного сектора обусловлена необходимостью концентрации усилий госорганов на выполнении директивных показателей и решении текущих краткосрочных задач в ущерб стратегическим направлениям развития субъектов хозяйствования с учетом складывающейся конъюнктуры на отечественном и зарубежном рынках. Проблемы создает также наличие значительного количества органов государственного управления и недооценка роли других возможных субъектов владения, распоряжения и управления госактивами.

ОБ АВТОРЕ

ПОПКОВА Анна Станиславовна.

Родилась в г. Минске. В 1996 году окончила Белорусскую государственную политехническую академию, в 1999 – аспирантуру Института экономики НАН Беларуси.

С 2003 по 2006 год работала в компании ОДО «Полипарк». В 2006–2013 годах – старший научный, ведущий научный сотрудник, заведующая сектором предпринимательства и фондового рынка, с 2013 года – заведующая сектором денежно-кредитной политики отдела макроэкономической и финансовой политики Института экономики Национальной академии наук Беларуси.

Кандидат экономических наук (2002).

Автор более 50 научных публикаций, в т.ч. двух монографий в соавторстве.

Сфера научных интересов: платежный баланс, инвестиции, государственно-частное партнерство.

В Беларуси на 1 января 2012 года зарегистрировано 3979 организаций, в которых государство частично либо полностью сохраняет свои имущественные позиции. Самой значимой является коммунальная (44 %) и республиканская (35 %) собственность, частные организации с долей государства менее 50 % составляют только 7 % от общего количества [1]. На долю госсектора, в котором трудится каждый второй занятый житель Беларуси, приходится $\frac{2}{3}$ выручки от реализации товаров, работ, услуг, 83,4 % общего объема промышленного производства, 37,6 % экспорта товаров, 38,9 % экспорта услуг, 70,7 % инвестиций в основной капитал. Таким образом, государственный сектор остается доминирующим в экономике нашей страны. По данным ЕБРР, его доля в Беларуси достигает около 70 %, тогда как в других странах с переходной экономикой данный показатель колеблется в диапазоне от 20 до 35 % [2].

В то же время анализ используемых площадей предприятий позволил выявить более высокую эффективность распоряжения имуществом частным сектором (табл. 1).

Многие предприятия госсектора выступают в качестве крупных арендодателей. Так, ОАО «Минский завод «Термопласт» сдает в аренду 15,7 тыс. кв. м, или 44 % своих про-

► Таблица 1.
Эффективность использования производственных площадей для собственных нужд в разрезе форм собственности за 2011 год
Источник: разработка автора по материалам рабочей группы Мингорисполкома.

Наименование показателя	Государственная собственность	Частная собственность
Производственная площадь на 1 рабочего, кв. м	56,7	36,3
Объем производственной продукции на 1 кв. м, млн руб.	4,5	12,4
Выручка на 1 кв. м, млн руб.	5,8	8,4
Чистая прибыль на 1 кв. м, млн руб.	0,5	1,4

изводственных площадей, УП «Оптрон М» – 13,3 тыс. (34 %), ПРУП «МЗОР» – 14,3 тыс. (24 %), ПРУП «Завод «Кранмаш» – 2,5 тыс. (92 %), ОАО «Завод «Электроника» – 14,7 тыс. (63 %), РУП «Авиаремонтный завод» – 19 тыс. (26 %), ОАО «Минский часовой завод» – 12 тыс. (31 %). Для некоторых предприятий с долей госсобственности аренда является единственным стабильным источником доходов. Так, ОАО «Завод средств комплексной автоматизации» сдает в аренду более 20 % площадей, что позволило ему по итогам 2011 года покрыть убыток от реализации в объеме 3 млрд рублей и получить прибыль в размере 3 млн рублей.

В сложившейся ситуации вопросы рационального использования государственного имущества приобретают особую актуальность. С одной стороны, в народно-хозяйственном комплексе страны имеются неиспользуемые или неэффективно используемые помещения, вовлечение которых в хозяйственный оборот становится необходимым условием экономического роста, с другой – частный сектор испытывает потребность в площадях для размещения новых современных производств. Решение данных задач предполагает активное взаимодействие государственного и частного секторов экономики через механизм государственно-частного партнерства (ГЧП).

В мировой практике не представлено единой трактовки государственно-частного партнерства как важнейшего направления развития экономики. Изучению различных аспектов взаимодействия государства и бизнеса посвящены исследования зарубежных и отечественных ученых Р. Бойла, М.Б. Джеррарда, Н.К. Льюиса, Д. Рича, М.Н. Афанасьева, С.Ю. Глазьева, В.Г. Варнавского, А.К. Казанцева, В.А. Михеева, М.А. Дерябиной, Ю.А. Медведевой, Т.П. Быковой, В.Ю. Фадеева и др. Согласно В.Ю. Солдатенкову, ГЧП представляет собой систему экономических отношений между государственным и частным секторами с

целью развития социально и стратегически значимых отраслей народного хозяйства, защиты общественных интересов и повышения конкурентоспособности субъектов хозяйствования с соблюдением принципов равноправия, эффективного партнерства, распределения доходов и рисков [3, с. 8–9]. Государственно-частное партнерство обеспечивает более высокое качество принятия управленческих решений путем сочетания практического опыта представителей бизнеса и властных полномочий органов управления, позволяет осуществить модернизацию производств и внедрение новых технологий, дает эффект синергии за счет интеграции капиталов и других ресурсов предпринимательских структур и государства при реализации социально значимых проектов, способствует притоку инвестиций в экономику страны и увеличению темпов развития инфраструктуры, сокращению бюджетных расходов, росту доли малого и среднего бизнеса в ВВП.

Выбор формы ГЧП зависит от типа проекта, требуемого объема денежных средств, целей развития объекта. Финансовое участие государства минимально или отсутствует при строительстве или реконструкции объектов, эксплуатация которых способна генерировать доходы, достаточные для покрытия большей части капитальных затрат. При реализации социальных проектов основной целью является повышение уровня жизни населения и (или) улучшения условий ведения экономической деятельности: используемые в Беларуси модели взаимодействия представлены в таблице 2.

Возможно также сочетание перечисленных форм государственно-частного партнерства в зависимости от финансовых возможностей участников проекта, целей и ожидаемых результатов.

При реорганизации промышленных предприятий в Беларуси требуется особый подход. Как показал анализ, взаимодей-

Схемы ГЧП	Особенности реализации
Схема 1	Строительство и оборудование учреждений социальной сферы частными компаниями, которые получают от государства право застройки и развития прилегающей территории
Схема 2	Предоставление земельного участка, финансирование инфраструктуры, строительства здания – за счет государственных средств, поставка оборудования и технологий – за счет частного капитала. Поли-клиника или иное социальное учреждение обслуживает бесплатно граждан по месту жительства, для остальных – оказание платных услуг, за счет которых будут возмещаться расходы частным инвесторам
Схема 3	Передача государством здания в безвозмездное пользование, объекта социальной сферы в управление частной компании для создания частных детских садов или иных социальных учреждений, с условием, что в этих учреждениях будут и бюджетные группы для граждан по месту жительства
Схема 4	Предоставление государством налоговых льгот частным компаниям, направляющим инвестиции в развитие объектов социальной сферы
Схема 5	Заключение контракта как административного договора между государством и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, на оказание услуг, на поставку продукции, на оказание технической помощи. Например, частный партнер может поставлять интегрированные IT-решения и оборудование «под ключ» для комплексной информатизации и оснащения медицинских центров, создавать сети «умных» клиник, развивать телемедицинские коммуникации, способствуя тем самым переходу к инновационным информационным технологиям обеспечения лечебно-диагностического процесса
Схема 6	Передача государством помещений частным инвесторам по концессионному соглашению. Особенность концессии заключается в том, что государство, оставаясь собственником имущества, передает частному партнеру оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта. Заключив концессионное соглашение, инвесторы могут использовать объект по прямому назначению в течение определенного срока (как правило, 20–30 лет). Частный сектор при этом обеспечивает переход на современные методы управления

ствие частного и государственного секторов в экономике осуществляется в основном в одной форме – предприятия сдают площади в аренду предпринимательским структурам и получают доходы в виде арендных платежей. При оптимизации производственных и хозяйственных процессов величина неиспользуемого имущества предприятий с долей государственной собственности могла бы значительно возрасти. Повышению эффективности его использования будет способствовать смена управленческой парадигмы, внедрение новой системы менеджмента, передовых технологий управления качеством и персоналом, предоставление предприятиям права проведения гибкой производственной и сбытовой политики (табл. 3).

Следует отметить, что государственно-частное партнерство не исчерпывается строительством или реконструкцией определенных объектов и в состоянии охватывать разные аспекты функционирования отраслей народного хозяйства (табл. 4).

При реализации инфраструктурных проектов схемы государственно-частного партнерства играют ключевую роль и позволяют значительно ускорить структурные преобразования в экономике. Наиболее эффективной здесь представляется модель контрактов жизненного цикла. Согласно контракту, частная компания берет у государства в управление инфраструктурный объект (например дорогу) на срок от 10 до 30 лет [4, с. 97–98]. Инвестиционный вклад оператора заключается в финансировании строительства или реконструкции трассы, в оснащении ее современными интеллектуальными системами управления движением и др. В свою очередь, государство, оставаясь собственником дороги, оплачивает частному партнеру услуги по ее качественной эксплуатации. Размер оплаты по контракту может снижаться в случае обнаружения неровностей покрытия, плохой разметки, при частых ремонтах, превышении зафиксированного в контракте максимального количества ДТП и др. В отличие от современных

▲ Таблица 2.
Эффективные схемы взаимодействия государственного и частного секторов экономики Беларуси в социальной сфере
Источник: разработка автора.

Форма ГЧП	Особенности реализации
Сервисный контракт	Предполагает договор на проведение определенного вида работ или оказание услуг, заключаемый между органами власти и частными организациями. Расходы и риски полностью несет государство
Управляющий контракт (схема 1)	Согласно управляющим контрактам имущество предприятия с долей государственной собственности передается частной организации, которая обязуется осуществлять управляющие функции с возможным проведением модернизации на заранее оговоренных условиях. При этом частный партнер получает фиксированное вознаграждение или сумма его вознаграждения зависит от уровня обслуживания объекта или качества выполнения поставленных задач
Передача предприятия в управление частной компании (схема 2)	Назначается компания по антикризисному управлению промышленным предприятием с широкими полномочиями по управлению. Команда менеджеров разрабатывает новую производственную и маркетинговую стратегию, при необходимости меняет объемы выпускаемой продукции, виды продукции или услуг, рынки сбыта. Менеджеры имеют полномочия и по продаже непрофильных активов предприятия. Основная цель таких проектов – снизить издержки производства и вывести убыточные предприятия на прибыльную работу. Частная компания по соглашению сторон может получать право последующего выкупа объекта при выполнении определенных условий
Организация индустриального парка на базе крупного промышленного предприятия	Чтобы эффективно управлять данным процессом, необходимо назначить специализированную частную управляющую компанию парка для решения всех вопросов, связанных с предоставлением помещений в аренду и оказанием дополнительных услуг. Каждый индустриальный парк должен иметь «паспорта проектов», содержащих в себе критерии-классификаторы, в числе которых размер площади, техническое состояние объекта, отраслевая специализация, элементы инфраструктуры, производственные возможности и др. «Паспорта проектов» должны быть доступны всем желающим и предоставлены в отраслевые министерства и ведомства. В таких парках время запуска инвестиционного проекта сокращается и может составлять несколько месяцев вместо нескольких лет. Критериями размещения производств в белорусских индустриальных парках должно стать минимальное потребление промежуточных товаров и высокая доля добавленной стоимости. При такой схеме парк может иметь значимые доходы не только за счет арендных платежей, но и за счет оказания дополнительных сервисных услуг

▲ Таблица 3.

Эффективные схемы государственно-частного партнерства для промышленных предприятий Беларуси

Источник: разработка автора.

тендеров, когда определяющим критерием выступает цена, в контракте жизненного цикла при таких условиях не возникает соблазна построить дешевую дорогу в расчете на то, что отремонтировать ее будет уже другой подрядчик.

С целью повышения привлекательности проектов для инвесторов целесообразно внедрять практику межотраслевых контрактов жизненного цикла, когда органы власти предоставляют частному партнеру комплекс связанных между собой объектов, например, дорогу и право на развитие придорожной территории. Эффективность инфраструктурных проектов увеличится, если различные формы ГЧП будут включены в долгосрочные и среднесрочные программы социально-экономического развития Беларуси.

Таким образом, можно заключить, что государственно-частное партнерство представляет собой систему экономических отношений между государственным и частным секторами с целью развития социально

и стратегически значимых отраслей народного хозяйства, защиты общественных интересов и повышения конкурентоспособности субъектов хозяйствования с соблюдением принципов равноправия, эффективного сотрудничества, распределения доходов и рисков. На современном этапе функционирования экономики при ограниченных возможностях бюджетного финансирования модель ГЧП позволяет осуществить процесс передачи определенных полномочий частному бизнесу по владению, распоряжению и управлению имуществом государственного сектора экономики, а новые модели, такие как управляющий контракт, являются предварительной стадией для других форм подобного рода партнерства, предполагающих передачу большей ответственности частному бизнесу. Данная схема дает возможность осуществлять инкорпорирование практики высокоэффективного управления компаний-лидеров и предполагает формирование в Республике Беларусь института высокопрофессиональных управляющих.

Формы ГЧП	Форма реализации
Формирование совместного венчурного фонда (инвестиционного, страхового и др.)	Выделение бюджетных средств и привлечение частного капитала для финансирования перспективных инновационных проектов на конкурсной основе. Управление фондом осуществляет частная компания, государство контролирует целевое использование бюджетных средств
Создание и эксплуатация инфраструктурных проектов (дорог, аэропортов, транспортно-логистических центров и др.)	Организация специализированной проектной компании, формирующей финансирование на основе средств бюджета, инвесторов и привлеченных ресурсов, строительство объекта инфраструктуры, эксплуатация объекта по контракту жизненного цикла, передача объекта в собственность государства. В специально оговоренных случаях объект может переходить в собственность частного партнера
Строительство арендных домов	Данная схема предполагает бесплатное выделение земли для строительства арендного дома, возведение объекта либо за счет ресурсов частного сектора (в этом случае государство может предоставить ему ряд налоговых льгот), либо по схеме совместного проектного финансирования, сдача квартир в аренду по коммерческим и социальным расценкам, возмещение затрат
Реализация проекта «электронного правительства»	Разработка и внедрение частными компаниями единой интеграционной системы на основе эффективных бизнес-приложений, которая позволяет быстро и с минимальными затратами организовать оказание государственных услуг в электронном виде, наладить электронный документооборот, создать электронные приемные, автоматизировать центры обслуживания населения

При выборе схем государственно-частного партнерства в социальной сфере следует учитывать невысокую способность таких проектов генерировать доходы, сопоставимые с инвестициями в строительство (модернизацию) соответствующих объектов. При их реализации государства принимают во внимание большую социальную значимость таких проектов, а также размер косвенных доходов, активно участвуют в финансировании и предоставляют частному партнеру ряд льгот.

Развитию высокотехнологичного сектора в экономике, ускорению темпов институциональных преобразований, реализации инновационного потенциала будет способствовать создание фонда поддержки перспективных инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства. Формами государственной поддержки могут быть прямое софинансирование проектов, участие в акционерном капитале специализированной проектной компании, предоставление государственных гарантий. Основное направление деятельности фонда – проектное финансирование, предполагающее реализацию эффективных инвестиционных проектов, при котором источником обслуживания долговых обязательств являются денеж-

ные потоки, генерируемые объектом. При оценке таких проектов должна учитываться общеэкономическая эффективность, которая выражается во вкладе проекта в прирост внутреннего валового продукта, бюджетная эффективность, учитывающая рост налоговых поступлений, и финансовая эффективность самого проекта (высокая норма внутренней доходности и др.).

Замещение государственных средств частными инвестициями через механизм государственно-частного партнерства позволит сэкономить бюджетные ресурсы, снизить потребности нашей страны во внешнем финансировании, создаст основу для повышения эффективности функционирования всех секторов экономики. ▀

▲ Таблица 4. Возможные проекты ГЧП в Беларуси в различных отраслях народного хозяйства
Источник: разработка автора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Основные показатели деятельности организаций государственного сектора: бюллетень / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Минск, 2012.
2. Economic statistics and forecasts. Transition indicators by sector [Electronic resource]. – 2011. – Mode of access: <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/tis.xls>. – Date of access: 17.07.2013.
3. Солдатенков, В.Ю. Государственно-частное партнерство в форме концессии как инструмент развития электроэнергетики: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / В.Ю. Солдатенков; Брянский государственный технический университет. – М., 2011. – 23 с.
4. Ступин, И. Дорогам отмерят жизненный цикл / И. Ступин // Эксперт. – 2011. – № 40 (773).