

Концепция государственной поддержки крупных общественно значимых инвестиционных проектов

Денис Матвеев

ОАО «НИИ Стройэкономика», Минск, Республика Беларусь

e-mail: denis_matveev@tut.by

DOI: 10.12846/j.em.2014.02.25

Аннотация

В статье рассматривается проблема государственной поддержки крупных общественно значимых инвестиционных проектов в контексте организации государственно-частного партнерства для их реализации. Характеризуется система индивидуальной государственной поддержки, существующая в Республике Беларусь в настоящее время, обосновывается необходимость ее совершенствования, указываются перспективные направления ее развития. Излагается концепция государственной поддержки крупных общественно значимых инвестиционных проектов, предполагающая дифференцированный подход к ее оказанию, указывается методическая основа для проведения экономических обоснований.

Ключевые слова

инвестиции, государственно-частное партнерство, государственная поддержка

Введение

Социально-экономическая политика большинства стран предполагает государственную поддержку экономики. Государственная поддержка призвана способствовать решению задач, которые в данных условиях по каким-либо причинам не могут быть решены в порядке частной инициативы: обеспечения занятости, экономического роста, развитие инфраструктуры, выравнивание уровней развития территорий, обеспечение национальной безопасности и др.

Объектом исследования являются крупные общественно значимые инвестиционные проекты, а предмет исследования – государственная поддержка таких проектов.

В настоящей статье рассматриваются общие методологические вопросы государственной поддержки крупных общественно значимых инвестиционных проектов в контексте особенностей развития и действующей нормативно-правовой базы Республики Беларусь. В этой связи задачами исследования являются:

- раскрытие характерных особенностей крупных общественно значимых проектов и планированию их государственной поддержки;
- анализ закономерностей государственной поддержки в Республике Беларусь и развития нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы оказания индивидуальной государственной поддержки;
- обоснование концепции государственной поддержки общественно значимых инвестиционных проектов и путей ее практической реализации.

1. Особенности государственной поддержки различных категорий инвестиционных проектов

В общем виде государственная поддержка представляет собой финансовое или нефинансовое стимулирование государством субъектов экономики к осуществлению деятельности, обеспечивающей решение определенных общественно важных задач.

Подходы к планированию и оказанию государственной поддержки, а также ее содержание варьируются в зависимости от решаемых задач, особенностей инвестиционных проектов и учитывают особенности местного законодательства. Характерными особенностями проектов, имеющими значение при дифференцированном их рассмотрении, мы полагаем показатели их масштаба и общественной значимости.

Масштаб проекта является относительной величиной – определяется размерами регионального рынка и масштабом национальной экономики, а также финансовыми возможностями местных предпринимателей.

Признаком общественной значимости проекта мы полагаем влияние проекта на интересы третьих лиц, организаций, отраслей или национальной экономики в целом – наличие так называемых экстерналий или внешних эффектов, проблема которых была рассмотрена Коузом (1993). Такие эффекты

могут иметь место в силу полностью или частично бесплатного характера производимых в результате реализации проекта благ, а также в силу других обстоятельств. Примерами первой группы проектов являются проекты в сфере сельского хозяйства, транспортной и инженерной инфраструктуры, строительства социального жилья – производства социально значимых благ, цены на которые тем или иным образом ограничиваются государством. Пример второй группы проектов – крупный инвестиционный проект, реализуемый в депрессивном регионе, где недостаток инфраструктуры и кадрового персонала обуславливает необоснованно высокие риски для частного инвестора.

В Таб. 1 приведена условная классификация инвестиционных проектов по их масштабу и общественной значимости.

Государственная поддержка для выделенных категорий проектов должна различаться:

- Небольшие проекты с низкой общественной значимостью успешно реализуются частным капиталом, в поддержке не нуждаются.
- Небольшие общественно значимые проекты могут не иметь приоритетного характера для частного капитала. В этом случае для обеспечения ускоренного развития отрасли экономики, региона или решения иной общественной задачи, правительство может оказывать государственную поддержку определенных видов деятельности или организаций в определенном регионе. В силу многочисленности и невысокой стоимости такие проекты в индивидуальном порядке не поддерживаются, поддержка носит общий характер.
- Крупные проекты с низкой общественной значимостью успешно реализуются крупным частным капиталом, поддержки не требуют.
- Реализация крупных общественно значимых проектов исключительно частным капиталом в силу их особенностей и в конкретных обстоятельствах может быть затруднена или невозможна.

В случае отсутствия частной инициативы по реализации такого проекта у органов власти есть выбор:

- не реализовывать проект, что предполагает более медленный, последовательный путь развития экономики и общества в расчете на изменение обстоятельств в будущем;
- реализовать проект собственными силами за счет средств бюджета, что может быть слишком затратно для бюджета. Кроме того, государство в этом случае принимает на себя несвойственные ему функции предпринимательства и сопутствующие риски, не обладая при этом гибкостью и мобильностью частного инвестора;

- с помощью государственной поддержки создать условия для того, чтобы проект был реализован частным капиталом (организация государственно-частного партнерства).

Таб. 1. Группировка инвестиционных проектов по критериям масштаба и общественной значимости

Наименование признака инвестиционного проекта		Общественная значимость	
		низкая	высокая
Масштаб	небольшой	1) Многочисленные проекты, реализуемые небольшими организациями и физическими лицами. В национальной экономике решают особенные задачи обеспечения занятости населения и выравнивания колебания на рынке труда в процессе изменения структуры экономики	2) Специфический тип проектов, к которому можно отнести проекты, реализуемые в особых обстоятельствах – в депрессивных регионах, высоко рискованные инновационные, исследовательские проекты. Относительно низкая коммерческая привлекательность проектов (при наличии более доходных альтернатив в экономике) может обуславливать вторичность таких проектов для частного капитала
	крупный	3) Для развивающихся экономик с меняющимися макроэкономическими условиями и отсутствием достаточного частного капитала такие проекты локализованы в определенных сферах экономики – например, торговле. В то время как крупные инфраструктурные проекты и проекты в сфере промышленности в силу масштаба практически всегда оказывают влияние на интересы третьих лиц и экономики в целом. Проекты данной группы характеризуются хорошей коммерческой привлекательностью, но не имеют признаков общественной важности (стратегический характер отрасли, использование природных ресурсов, участие в иных социальных трансфертах)	4) Крупные промышленные, сельскохозяйственные, инфраструктурные проекты в большинстве случаев обладают общественной значимостью. Признаки общественной значимости: производство благ по регулируемым ценам, в том числе естественными или искусственными монополиями; использование природных ресурсов; влияние проекта на экологию, национальную безопасность и т.п.; высокодоходные виды бизнеса (подакцизные товары). За исключением ситуаций, когда государство акцизами и другими обременениями «сдерживает» частный капитал и перераспределяет часть доходов высокодоходного бизнеса на общественные цели, проекты данной группы могут быть непривлекательны для частного капитала. Непривлекательность проектов объясняется их высокой стоимостью, длительным характером использования с относительно небольшой нормой доходности и, соответственно, длительными сроками окупаемости, что в условиях недостаточной стабильности рыночной конъюнктуры в регионе обуславливает повышенный уровень рисков

Источник: авторская разработка.

Учитывая уникальность и масштаб крупных общественно значимых проектов, обоснование и принятие решений об их государственной поддержке целесообразно осуществлять в каждом отдельном случае. При этом необходимо обратить внимание на выполнение следующих практических требований:

- соблюдение баланса интересов национальной экономики в целом, частного бизнеса, государственного бюджета и третьих лиц, затрагиваемых проектом;
- обеспечение прозрачности реализации решения с целью исключения злоупотреблений при использовании государственной поддержки;
- согласование таких условий реализации проекта (в том числе государственной поддержки), которые стимулировали бы его участников к достижению взаимовыгодного результата наилучшим образом: в установленные сроки, с надлежащим уровнем качества и стоимости и, при необходимости, с обеспечением рациональной последующей эксплуатации созданного объекта.

Перечисленные практические требования предполагают использование обоснованных научных подходов к выполнению экономических обоснований решений об оказании государственной поддержке крупных общественно значимых инвестиционных проектов.

Анализ научных исследований показал сосредоточенность большинства исследователей Республики Беларусь, Российской Федерации и других стран СНГ на решении проблем государственной поддержки определенных видов деятельности или регионов.

В области государственной поддержки фермерства и сельского хозяйства выполняли исследования Попов (2013), Агунович (2013), Дзгоева (2012), Черданцева (2011), Казаков (2011), Таймасханов (2011), Князев (2010), Погорелая (2010), Гаджиева (2010), Костенников (2010), Канаев (2010), Панина (2009), Латыпов (2008), Богатова (2007).

В области государственной поддержки предпринимательства, в том числе инновационного, услуг – Ракша (2013), Кусаинов (2012), Павлов (2011), Балекин (2010), Бочарова (2009), Чернышева (2009), Макеева (2009), Хончев (2008), Степаненко (2008).

Ряд исследований в области государственной поддержки имели макроэкономический характер (развитие экономики, поддержка экспорта) – Куприков (2013), Николаева (2012).

Количество исследований, посвященных государственной поддержке общественно значимых проектов, незначительно (например, господдержка производства опекаемых благ, рассмотренная Котельниковым (2010)).

Ключевые работы, посвященные экономическому анализу крупных инвестиционных проектов не только с позиции инвестора, но с позиции национальной экономики, выполнялись в основном исследователями стран дальнего зарубежья, в том числе под эгидой ЮНИДО и Всемирного Банка (Squire и Van der Tak, 1975; Gittinger и др., 1972).

Актуальность исследования проблемы государственной поддержки крупных общественно значимых проектов нам видится в связи с недостаточным количеством исследований по данной теме среди отечественных ученых, а также тем значением, которое крупные инвестиционные проекты играют для развития экономики Республики Беларусь и национальных экономик других развивающихся стран.

Требуют изучения и переосмысления не отдельные методики подготовки и принятия решений, а общий концептуальный подход к планированию государственной поддержки крупных инвестиционных проектов.

2. Методы проведения исследования

В соответствии с поставленными задачами исследования при подготовке настоящей статьи применялись следующие методы исследования:

- анализ и интерпретация статистических данных, сопоставление и поиск закономерностей в динамике отдельных макроэкономических показателей развития республики с изменениями условий внутри и вне страны, особенностями осуществляемой государственной социально-экономической политики;
- анализ действующего законодательства Республики Беларусь, регулирующего вопросы государственной поддержки;
- анализ накопленного международного и отечественного опыта и синтез концепции государственной поддержки крупных общественно значимых проектов.

3. Характеристика системы индивидуальной государственной поддержки инвестиционных проектов в Республике Беларусь

Особенностью экономики Республики Беларусь является сохранение в ней ведущей роли государства. Эта черта обусловила силы и слабости национальной

экономической модели. Так в 1990-х – первой половине 2000-х годов в условиях разрушенных хозяйственных связей после распада СССР, дефицитных рынков стран СНГ, невысоких цен на энергоресурсы политика государственного дирижизма позволила в значительной степени предотвратить социальные потрясения и массовую безработицу, запустить остановившиеся производства, обеспечить быстрый рост объемов выпуска продукции.

Однако, начиная с 2007-2008 годов, изменившиеся условия в мировой и региональной экономики подчеркнули недостатки принятого метода управления экономикой на современном этапе развития страны. Сложившаяся система управления экономикой, основанная на доминировании государственной собственности, оказалась недостаточно гибкой, обеспечила искаженную мотивацию руководителей крупных предприятий, способствовала консервации структуры национальных производств и постепенной потере ими конкурентоспособности в силу недостатка частной инициативы.

Система государственной поддержки инвестиционных проектов в Республике Беларусь также оказалась специфична: анализ показал ее ориентацию в большинстве случаев на поддержку государственной собственности, а не на поддержку экономики в целом. Так условия оказания государственной поддержки юридических лиц, определенные базовым в данной области Указом Президента Республики Беларусь от 28 марта 2006 г. № 182 предполагают создание и/или увеличение доли государства в уставном фонде хозяйственного общества на величину оказанной поддержки (2). Очевидно, что в этом случае речь идет, скорее о государственном инвестировании, чем о государственной поддержке. Также очевидно, почему данный указ широко востребован государственными организациями и одновременно непривлекателен для частного бизнеса.

Вместе с тем необходимо отметить, что в последние годы руководством страны предприняты определенные усилия по изменению ситуации. Так одним из прогрессивных и перспективных в части организации государственно-частного партнерства в реализации крупных общественно значимых проектов, мы полагаем Декрет Президента Республики Беларусь от 6 августа 2009 г. № 10, обеспечивший равную возможность инвесторам всех форм собственности по заключению инвестиционных договоров с Республикой Беларусь (ее представителями) для реализации самых разных инвестиционных проектов (далее – Декрет № 10), (3).

Декрет № 10 предусматривает возможность оказания двухуровневой поддержки:

- поддержки общего характера, не требующей согласований и оказываемой по факту подписания инвестиционного договора;
- индивидуальной государственной поддержки по согласованию с Президентом Республики Беларусь, требующей экономического обоснования и последующей государственной комплексной экспертизы бизнес-плана, выполняемой Министерством экономики Республики Беларусь.

Таким образом, действующая нормативно-правовая база включает в себя документы, создающие основу для построения государственно-частного партнерства.

4. Направления развития механизма государственной поддержки крупных общественно значимых инвестиционных проектов

Необходимо отметить, что в Декрете № 10 отсутствует ссылка на необходимость использования определенных подходов к оценке инвестиционных проектов и обоснованию их государственной поддержки. В этой связи ключевым экономическим документом, на основании которого осуществляется принятие решений, как о реализации проекта, так и о его государственной поддержке, является бизнес-план инвестиционного проекта.

В настоящее время любой проект вне зависимости от его специфики, направляемый на государственную комплексную экспертизу в Республике Беларусь, должен быть оформлен в виде бизнес-плана в соответствии с едиными утвержденными правилами по их разработке (далее – Правила), (4). Однако Правила, в соответствии с их функциональным назначением, не могут рассматриваться в качестве полноценной методической основы для проведения экономического анализа столь сложных и уникальных решений, как государственная поддержка общественно значимых инвестиционных проектов. Это объясняется следующими причинами:

- Правила содержат определенные методологические неточности оценки эффективности проекта с точки зрения инвестора или проекта в целом (Матвеев, 2010);
- в Правилах, как и для отечественной науки в целом, характерен формальный подход к определению содержания экономических категорий, что в ряде затрудняет интерпретацию получаемых результатов исследования и тем самым обесценивает их (Гусаков, 2004);
- Правила не содержат в методике оценки общественной значимости проекта, а также порядка оценки Парето-эффективности проекта для

общества и заинтересованных сторон, оценки иных видов эффективности (Гусаков, 2008).

В такой ситуации недостаточного концептуального и методического обеспечения процесс принятия решения об индивидуальной государственной поддержке проекта является негибким, непрозрачным для частного инвестора и, в значительной степени, субъективными. По этой же причине затруднена реализация такого важного принципа, как оказание государственной поддержки на конкурсной основе. Ведь без наличия объективной экономической оценки ситуации организаторам подобных конкурсов затруднительно выработать объективные критерии оценки конкурсных предложений на заключение инвестиционного договора.

Несовершенство существующего механизма государственной поддержки может способствовать следующим негативным исходам:

- проект, имеющий высокое значение для функционирования определенной отрасли, региона или национальной экономики в целом, однако характеризующийся низкой доходностью, длительными сроками окупаемости и, как следствие, высоким финансовым риском, не может быть реализован в течение длительного времени, поскольку не выглядит для государства достаточно привлекательным с фискальной точки зрения, в связи с чем ему отказывают в поддержке;
- проект реализуется на безальтернативной основе подконтрольной государству организацией, однако в силу особенностей управления и мотивации участников сопровождается отклонениями по срокам, стоимости и качеству исполнения, в силу чего становится неэффективным;
- проект успешно реализуется частной организацией, в том числе благодаря государственной поддержке. Однако отсутствие конкурса и оценки целесообразности условий и объемов оказываемой государственной поддержки могут обусловить нерациональность бюджетных расходов на его поддержку.

5. Предлагаемая концепция государственной поддержки крупных общественно значимых инвестиционных проектов

Мы полагаем приоритетными следующие шаги в направлении развития механизма поддержки крупных общественно значимых инвестиционных проектов, повышения ее эффективности и прозрачности:

- выработка новой концепции государственной поддержки, соответствующей интересам развития общества и требованиям рыночной экономики;
- разработка методик, обеспечивающих решение отдельных задач в рамках концепции;
- изменение положений законодательства и принятой практики для осуществления практической реализации концепции и применения разработанных методик.

В рамках предлагаемой концепции государственной поддержки мы полагаем, что решение общественно важных задач целесообразно осуществлять с привлечением частного капитала, а роль государственной поддержки заключается в согласовании разнонаправленных интересов общества (национальной экономики), государственного бюджета и частного предпринимателя.

Главным принципом государственной поддержки крупных общественно значимых инвестиционных проектов является требование их соответствия государственным приоритетам, наличие достаточного уровня общественной важности проекта.

Приоритеты государственного развития определяются руководством страны на каждом этапе ее суверенного развития на стратегическую и среднесрочную перспективу (продовольственная, военная или иная безопасность, технологические инновации, экспорт и импортозамещение, качественные изменения в экономике и обществе).

Общественную значимость предлагается оценивать по критериям влияния на экономику страны (относительная величина инвестиций), обеспечения занятости в регионе (относительная величина занятости) и степени инновационности (доля инновационной и импортозамещающей продукции).

Концептуальный подход к оказанию государственной поддержки крупных общественно значимых проектов предполагает, что она должна быть дифференцирована в зависимости от степени их потенциальной коммерческой успешности с тем, чтобы обеспечить Парето-эффективность проекта и компенсацию всех его негативных экстерналий эффектов. Для этого предусматривается использование трех форм индивидуальной государственной поддержки:

- информационно-организационная помощь инициаторам проектов, обладающих высокой финансовой эффективностью;
- возвратная финансовая и/или техническая поддержка проектов, имеющих низкую финансовую эффективность и/или повышенный предпринимательский риск;

- безвозвратная техническая и финансовая поддержка проектов, предусматривающих производство полностью или частично бесплатных благ для резидентов страны.

Методической основой экономической оценки проектов являются подходы экспертов Всемирного банка, изложенные, например, в работах Squire и Van der Tak (1975), Gittinger (1972), (Анализ проектов в транспортном секторе, 1994). Их общие черты – проведение всестороннего экономического анализа ситуации, разделение экономической и финансовой оценки расходов и доходов по проекту. Дальнейшее развитие применяемой в перечисленных работах концепции «теневых цен» позволяет проводить оценку не только эффективности с позиции экономики в целом, но и с точки зрения государственного бюджета, как участника инвестиционного процесса, что важно для Республики Беларусь.

Резюме

Для развивающихся стран реализация крупных общественно значимых инвестиционных проектов частным капиталом без дополнительной государственной поддержки может быть затруднительна, а исключительно за счет средств бюджета – невозможна или нецелесообразна. Оптимальным является разработка таких условий партнерства частного капитала и государства, которые позволили бы решать общественно важные задачи за счет частного капитала, обеспечивая взаимную выгоду и соблюдение интересов всем участникам процесса.

Развитие экономики и нормативно-правовой базы Республики Беларусь приблизилось к этапу, когда государственно-частное партнерство представляется весьма актуальной формой сотрудничества и получает отражение в нормативных документах. Вместе с тем анализ показал недостаток концептуальных и методических разработок в области планирования индивидуальной государственной поддержки крупных общественно значимых инвестиционных проектов.

Предлагаемая концепция является новой, поскольку в Республике Беларусь в настоящее время отсутствуют как методические и практические наработки в области обоснования решений по индивидуальной государственной поддержке инвестиционных проектов, обеспечивающие согласование интере-

сов общества, инвестора и государственного бюджета и возможность дифференцированного подхода к планированию государственной поддержки, повышая тем самым ее эффективность и прозрачность.

Развитие методологии и законодательства в данном направлении позволит активизировать инвестиционную деятельность, повысить прозрачность условий работы инвесторов в проектах с участием государства, оптимизировать бюджетные расходы, планируемые для решения общественных задач.

Практическая реализация концепции возможна через экономическое обоснование индивидуальной государственной поддержки проектов, указываемых в качестве условий инвестиционного договора, заключение которого между государством и частным инвестором осуществляется по результатам проводимого международного конкурса. Одновременно государство не препятствует возможной реализации других проектов в данной области, однако без государственной поддержки частный капитал маловероятно будет склонен вступать в конкуренцию с проектами, получившими государственную поддержку по результатам конкурса. Этим государственно-частное партнерство в рамках предложенной концепции позволит, по нашему мнению, избежать еще одной проблемы, связанной с практикой государственного инвестирования и избыточной поддержки, – чрезмерного инвестирования в определенные отрасли, способствующего формированию условий перепроизводства и падению эффективности инвестиций.

Список литературы

1. *Анализ проектов в транспортном секторе* (1994), Уч. пособ. в 5 томах, Институт экономического развития Всемирного банка
2. Gittinger J. P. (1972), *Economic analysis of agricultural projects*, Johns Hopkins University Press, World Bank, Baltimore
3. Гусаков Б. И. (2004), *Две философии экономической науки*, Атэстацыя 2, с. 91-98
4. Гусаков Б. И., Кирейцев М. В. (2008), *Социально-экономический аспект понятия «эффективность»*, Наука и инновации 9 (67)
5. Коуз Р. (1993), *Фирма, рынок, право*, Дело, Москва
6. Матвеев Д. Г. (2010), *Актуальные вопросы совершенствования методики разработки бизнес-планов инвестиционных проектов*, Белорусский экономический журнал 4, с. 44-54

7. *О совершенствовании правового регулирования порядка оказания государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям*, Указ Президента Республики Беларусь от 28 марта 2006 г., № 182 с изм. и доп.
8. *О создании дополнительных условий для инвестиционной деятельности в Республике Беларусь*, Декрет Президента Республики Беларусь от 6 августа 2009 г., № 10 с изм. и доп.
9. *Об утверждении правил по разработке бизнес-планов инвестиционных проектов*, Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 31 августа 2005 г., № 158 с изм. и доп.
10. Squire L., Van der Tak H. G. (1975), *Economic Analysis of Projects*, Johns Hopkins University Press, World Bank, Baltimore

The concept of state support for large investment projects of public interest

Abstract

The problem of state support for large investment projects of public interest is discussed in the article in the context of public-private partnerships arrangements for their implementation. The article deals with the system of individual state support that exists in the Republic of Belarus at the moment, the necessity to improve it, indicates forward-looking directions of its development. Introduces the concept of state support for large investment projects of public interest, which implies a differentiated approach to provide support, indicates a methodical basis for feasibility studies.

Keywords

investment, public-private partnerships, public support

Author information

Denis Matveyev

NII Stroyekonomika JSC

Very Horuzhey 13/61, 220123 Minsk, Belarus

e-mail: denis_matveev@tut.by