

УДК 502/504:330.15

А. М. МАРГОЛИН

Московский государственный университет управления Правительства Москвы

Т. А. СПИЦЫНА

ОАО ВТБ-24

Е. В. МАРГОЛИНА

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет природообустройства»

УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДООХРАННЫМИ ПРОЕКТАМИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Рассматриваются проблемы управления проектами природоохранного назначения. Намечены пути решения, связанные с учетом особенностей применения государственно-частного партнерства.

«Зеленое кредитование», «принципы экватора», экологический бизнес, государственно-частное партнерство.

There are considered problems of management of nature conservation projects. The ways of their solution connected with assessment of the peculiarities of state – private partnership use are outlined.

«Green crediting», «principles of equator», ecological business, state-private partnership.

Традиционно управление отходами рассматривается как одно из актуальных направлений экологической политики государства, поскольку велика потенциальная опасность отходов для жизни и здоровья людей и не всегда сводится к денежным оценкам ущерб этого вида техногенного воздействия, наносимый окружающей природной среде. Система мер по управлению отходами включает совершенствование административного и законодательного регулирования, разработку и внедрение новых технологий, привлечение и эффективное использование финансовых ресурсов, развитие кадрового потенциала и информационного обеспечения. Задача управления отходами является комплексной, а ее решение выходит за рамки экологической политики и становится предметом политики социально-экономической.

С точки зрения авторов, значимость проблемы управления отходами остается недооцененной и, возможно,

поэтому ее ресурсное обеспечение нельзя признать адекватным требованиям времени. Показательна и официальная статистическая информация, публикуемая Федеральной службой государственной статистики (в дальнейшем изложении – Росстат): в специализированном издании «Охрана окружающей среды в России» – раздел «Отходы производства и потребления»; в ежегодном кратком статистическом сборнике «Россия в цифрах» – раздел «Охрана окружающей среды», где приводятся данные о заборе воды из природных водных объектов для водопользования, сбросах загрязненных сточных вод и выбросах загрязненных веществ в атмосферный воздух, а информация об отходах отсутствует.

К сожалению, психология представителей органов государственной власти, принимающих решения, не выходит за рамки традиционной парадигмы о том, что «есть дела и поважнее». Они исходят из того, что утилизация и переработка отходов обходятся очень

дорого, а сделанные затраты либо не окупаются вообще, либо окупаются далеко за пределами продолжительности избирательного цикла. Похожая логика рассуждений свойственна и предпринимательскому сообществу, для которого проекты в области управления отходами не укладываются в экономическую стратегию из-за повышенных рисков и низкой доходности.

В последнее время получил признание подход, согласно которому окружающая среда рассматривается как одна из форм природного капитала, в чем-то аналогичного физическим или финансовым основным средствам. Поэтому нанесение ущерба окружающей среде во многом идентично уменьшению капитала, в перспективе снижает стоимость периодически приносимых им процентов (или потока доходов).

Поскольку различные проекты природоохранного назначения, как правило, отличаются значительными объемами капитальных вложений, длительными сроками окупаемости и повышенными рисками, естественный механизм их реализации – использование моделей государственно-частного партнерства (*private public partnership* – PPP). Содержательной основой модели является передача государством определенного объема своих прав и обязанностей частному партнеру, который в силу объективных и субъективных причин способен реализовать их более эффективно при соблюдении необходимого условия – доверия между государством и частным партнером.

Если в промышленно развитых странах Европы и Северной Америки PPP развивается весьма успешно, является важным элементом обеспечения социально-экономической стабильности, то в России оно пока не стало значимым фактором согласования долгосрочных интересов государства и бизнеса, решения стратегических задач повышения конкурентоспособности российской экономики. Одна из ключевых причин подобного положения дел – недостаточный уровень взаимного доверия государства и бизнеса. Другая

причина заключается в том, что оценка эффективности проектов, реализуемых по модели PPP, как правило, осуществляется исключительно с позиции непосредственных участников проекта, без всестороннего учета мультипликативных эффектов в смежных сферах экономики. При таком подходе выявляемые эффекты, как сводимые, так и не сводимые к стоимостным показателям, оказываются несопоставимыми со значительными объемами требуемых капиталовложений, и реализация рассматриваемых проектов признается нецелесообразной.

Очевидно, что применяемые модели PPP могут различаться степенью участия государства и частного партнера в решении проблемы развития объектов инфраструктуры. На одном полюсе – модель с абсолютно доминирующим участием государства, широко применявшаяся в бывшем СССР. Ее отличительная особенность – вторичность цены инфраструктурных услуг и эффективности их предоставления по отношению к самому факту доступности этих услуг для потребителей. Этой модели органически присуща компенсация убытков эксплуатации объектов инфраструктуры со стороны государства в сочетании с развитием эффектов иждивенчества и безответственности у участников процесса предоставления соответствующих услуг. Основным направлением развития этой модели является передача на аутсорсинг отдельных функций по эксплуатации и содержанию объектов инфраструктуры частным операторам на основе контрактов, заключаемых с соответствующим органом государственной власти. На другом полюсе – модель частной собственности на объекты, создаваемые в результате реализации конкретных инвестиционных проектов. Здесь роль государства ограничена нормативно-правовым регулированием деятельности частных компаний, ставших собственниками рассматриваемых объектов либо в результате приватизации, либо после завершения реализации инвестиционных проектов по их строительству.

Следует отметить определенную эволюцию взглядов российских экономистов на проблематику РРР в течение последних 20 лет. Если в середине 90-х годов минувшего столетия общепринятым было использование термина частно-государственное партнерство, то сегодня он практически вышел из употребления и заменен на государственно-частное партнерство. Причиной данной рокировки стали не литературные изыски определенных авторов, а развитие вполне конкретных экономических процессов. Если до августовского (1998) кризиса государство было слабым, а основные ресурсы концентрировались у крупного бизнеса и именно крупный бизнес выполнял роль старшего партнера в тандеме «бизнес и государство», в настоящее время ситуация принципиально изменилась – государство превратилось из ведомого в доминирующего партнера, имеющего для развития такого партнерства и адекватные финансовые ресурсы, и возможности создания необходимых институтов. Естественно, что в этих условиях переход к использованию термина РРР стал лишь объективным отражением фактического положения дел.

Применительно к реализации природоохранных проектов во многих экономически развитых странах (странах ЕС, США, Японии и др.) наблюдается ослабление административного регулирования охраны окружающей среды и усиление роли экономических рычагов управления. Роль экономических методов заключается в стимулировании природоохранной деятельности через поиск путей минимизации издержек, которые несет государство и субъекты хозяйственной деятельности ради достижения желаемого состояния окружающей среды и ее отдельных компонентов. С целью охраны окружающей среды используют налоговые инструменты – вводят специальные налоги или устанавливают особый налоговый режим. И хотя они не являются классической формой РРР, сама идеология эффективного взаимодействия государства и бизнеса (а в случае реализации

проектов природоохранного назначения – еще и гражданского общества) для решения актуальных экологических задач проявляется достаточно отчетливо.

В разных вариантах существуют залогово-возвратные системы. В некоторых странах они используются для экологически грязных и нежелательных продуктов (согласно этой схеме, залог возмещается, как только продукт надлежащим образом уничтожается), в некоторых – для финансового обеспечения системы сбора утильных фракций отходов потребления.

При подготовке финансирования, особенно на новых, развивающихся рынках, проектные менеджеры часто сталкиваются с вопросами экологической и социальной политики. Финансирующая организация предоставляет значительные возможности для «раскручивания» идей развития экологически и социально ответственного управления.

Еще в 2003 году десять банков, принадлежащих к числу крупнейших участников мирового финансового рынка, объявили о том, что отныне намерены соблюдать в своей деятельности определенные принципы экологического и социального характера – так называемые «принципы экватора». Впоследствии к ним присоединились еще 17 банков и на их долю приходилось примерно 80 % общего объема кредитов, связанных с проектным финансированием на формирующихся рынках. Эти банки обязались следовать определенным экологическим и социальным нормам при выделении кредитов в сфере проектного финансирования.

«Принципы экватора» – это комплекс добровольных принципов, разработанных и принятых банками для оценки экологических и социальных рисков при предоставлении проектного финансирования. Концепция «принципов экватора» базируется на природоохранных и социальных стандартах, применяемых Международной финансовой корпорацией (IFC) – членом группы Всемирного банка, осуществляющей финансирование в частном секторе. Эти

принципы применяются в глобальном масштабе для кредитов в сфере банковского проектного финансирования с общей суммой капитальных затрат не менее 50 млн долларов.

Сделав такой шаг, банки приняли на себя ответственность за устойчивость проектов, которым они предоставляют финансирование. В основе взятых обязательств лежит трансформация роли финансовых институтов на рынке проектного финансирования. В прошлом обеспечение экологически и социально ответственного развития оставалось исключительно уделом заемщиков. От позиции невмешательства банки постепенно пришли к осознанию своей роли и ответственности в области рационального природопользования и регулирования социальных аспектов.

У каждого банка имелись собственные причины для принятия «принципов экватора»: финансовые потери, осознание усиливающихся рисков, давление со стороны общественности, репутационный ущерб и др. Не менее важны соображения, связанные с ожиданиями акционеров, позиционирование себя как лидера на рынке инвестиций природоохранного характера, необходимость привлечения и удержания молодых талантливых кадров. Эти трансформации происходят на фоне очевидно усиливающихся ожиданий клиентов, связанных с ожиданиями более активного вовлечения в решение отмеченных задач. Банки хотят участвовать только в проектах, характеризующихся высоким уровнем природоохранной и социальной ответственности. Государственная поддержка в формате применения различных моделей РРР является работоспособной и в данном случае.

В странах Евросоюза природопользователи обязаны размещать на банковских депозитах средства, которые используются на рекультивацию нарушенных и загрязненных земель, а также в случае аварии расходуются на экологические мероприятия. Министерство финансов Японии разрешило предприятиям 18 отраслей с особо высокими затратами на охрану окружаю-

щей среды ежегодно отчислять 0,15 % суммы от продажи продукции в специальный резерв для природоохранных мероприятий, а в отраслях, сильно подверженных конъюнктурным колебаниям, даже 0,3 %. Эта мера, которая получила в Китае название «зеленое кредитование», предусмотрена специальным нормативным документом. Учитывая, что средства фонда и направления их расходования подконтрольны уполномоченному органу государственного управления, широкое поле применения моделей РРР просматривается и в рамках использования механизма «зеленого кредитования».

Во многих странах с целью решения актуальных природоохранных и сопряженных с ними иных задач используется льготное налогообложение. Так, в США в 2004 году был принят закон «Акт 2004 о создании рабочих мест в США». Этим законом производителям биодизеля предоставляются налоговые льготы в 1 цент на каждый процент содержания в моторном топливе биодизеля, изготовленного из первичных масел, и 0,5 цента – на каждый процент биодизеля, изготовленного из вторичных масел. Льготное налогообложение вступило в силу с 1 января 2005 года. Его внедрение стимулирует развитие нескольких отраслей американской экономики, в том числе сельское хозяйство. Если льготное налогообложение будет действовать на протяжении 10 лет, то в США будет создано 50 тыс. новых рабочих мест. Стимулирование через систему налоговых льгот развития экологического бизнеса и фактически создания самостоятельной отрасли экономики в России является сейчас ключевым фактором для экологизации производства и жилищно-коммунального сектора. Под экологическим бизнесом понимается хозяйственная или иная коммерческая деятельность, в результате которой непосредственно или через производимую продукцию этой отрасли экономики в конечном итоге происходит улучшение качества окружающей среды. В странах Большой восьмерки вклад экологического

бизнеса в ВВП составляет от 10 до 24 %. Все более нарастающими темпами происходит развитие новых технологий для чистого производства, энергоэффективной техники и альтернативных источников энергии. Введение налоговых льгот для отдельных видов деятельности, связанных с обеспечением экологической безопасности и охраной окружающей среды (обезвреживание токсичных отходов, рециклинг ресурсозначимых отходов, создание природоохранных технологий и техники и др.), позволит создать предпосылки для «перетекания» экономической активности в эти секторы.

Предложение проекта концепции Экологического кодекса Российской Федерации о необходимости введения специальным законодательством экологического налога на экологически нежелательную продукцию, на отдельные виды деятельности в перечень российских федеральных налогов, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации, а также таможенных пошлин на нежелательную на российском рынке продукцию отражает принципиальную установку государственной экологической политики на рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды. Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р, определяет в качестве одной из основных задач по экономическому регулированию рыночных отношений, решаемых в целях снижения нагрузки на природную среду, ее охраны, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность, создание и применение системы налогов и пошлин, стимулирующих использование экологически чистых технологий, товаров и услуг независимо от страны-производителя.

Наряду с перечисленными инструментами необходимо установить правовую основу для создания и функционирования целевых экологических фондов. В мировой практике существует опыт создания и эффективного

функционирования отраслевых фондов для финансирования, систем авторециклинга, сбора и переработки упаковки, опасных отходов (гальванических элементов, электротехнического и электронного лома и т. д.). Эти фонды формируются за счет средств товаропроизводителей, предпочитающих таким образом решить вопрос ответственности за утилизацию отходов. Последовательная реализация в последние 20 лет принципа ответственности производителя за жизненный цикл продукции, подкрепленная соответствующими экономическими мерами, позволила Европейскому союзу в настоящее время ставить задачу достижения нулевого показателя размещения отходов в окружающей среде (со всеми вытекающими отсюда выгодами как экономического, так и социального характера). И хотя по своей сути решение такой задачи также недостижимо, как, например, создание рынка совершенной конкуренции или абсолютной невесомости, но сама ее постановка задает общий позитивный тренд для продвижения к оптимальному управлению отходами на основе развития РРР. Соответственно это требует разработки и реализации системы мер государственного регулирования, содержащей механизмы стимулирования предприятий – генераторов отходов к их использованию и обезвреживанию, стимулы для привлечения средств негосударственного сектора экономики, методы контроля за целевым использованием бюджетных средств, новые подходы к оценке эффекта проведения мероприятий по управлению отходами.

В этом контексте особый интерес представляет динамичное развитие РРР в московской агломерации, применяемое в качестве эффективного инструмента реализации приоритетных государственных программ. Например, с учетом необходимости разрешения острой проблемы управления отходами при реализации государственной программы «Охрана окружающей среды» в Московской области до 2015 года планируется закрытие 29 мусорных полигонов с одновременным строительством

вместо них мусороперерабатывающих заводов емкостью 4...5 млн т мусора в год с использованием модели РРР. Характерной особенностью таких проектов является наличие существенного мультипликативного эффекта, проявляющегося в том, что помимо прямого эффекта от прекращения захоронения твердых бытовых отходов на мусорных полигонах имеют место и эффекты косвенные. В их числе возможность реализации электроэнергии и строительных материалов, являющихся побочным продуктом переработки отходов на мусороперерабатывающих заводах. Следует отметить, что здесь достигается оптимальное сочетание общественной, бюджетной и коммерческой эффективности инвестиций, а также согласование долгосрочных интересов всех участников проекта.

Выводы

Можно сделать прогноз, что в ближайшей и среднесрочной перспективе управление природоохранными проектами будет осуществляться с использованием разнообразных моделей государственно-частного партнерства, разрабатываемых с учетом «принципов экватора», и механизмов налогового стимулирования и «зеленого кредитования», встроенных в эти модели.

1. Об экологической доктрине Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р // Российская газета. – № 176. – 2002. – 18 сентября.

2. Гордон Д. Принципы экватора: материалы Российско-Американского семинара банкиров // Экология, технология, экономика. – 2011. – № 1: URL: <http://www.ecoteco.ru> (дата обращения 11.12.12).

3. Кредит зеленого цвета. – URL: http://www.pro-credit.ru/news/creditnews/item_2972/ (дата обращения 11.12.12).

Материал поступил в редакцию 13.12.12.

Марголин Андрей Маркович, доктор экономических наук, профессор, и. о. ректора

Тел. 8-985-210-08-60

E-mail: margolin2003@inbox.ru

Спицына Татьяна Андреевна, кандидат экономических наук, главный специалист

Тел. 8-903-117-49-71

Марголина Елена Викторовна, кандидат экономических наук, профессор кафедры «Экономика природообустройства»

Тел. 8-499-153-82-11

E-mail: margolin2003@inbox.ru