

ной нагрузки на компоненты ландшафта, увеличение биоразнообразия и повышение экологической устойчивости агроландшафтов в рассматриваемом регионе.

Материал поступил в редакцию 11.10.13  
**Краснощеков Валентин Николаевич,**

*доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе*

*E-mail: krasnoshekov@mail.ru.*

**Шералиев Эмомали Нуралиевич,** *кандидат экономических наук, докторант*

*Тел. 8-926-036-72-59*

*E-mail: Emotali@mail.ru*

УДК 502/504:338.24:330.15

**Е. В. МАРГОЛИНА**

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

**Т. А. СПИЦЫНА**

ОАО ВТБ-24

## **НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА В ПРИРОДОЭКСПЛУАТИРУЮЩИХ ОТРАСЛЯХ ЭКОНОМИКИ**

*Рассматриваются механизмы и формы частно-государственного партнерства (ЧГП). Показано, что такая форма ЧГП, как концессия, является наиболее эффективной при реализации долгосрочных проектов в природоэксплуатирующих отраслях экономики. Рассматриваются относительно новые подходы к развитию частно-государственного партнерства, способствующие решению задачи ресурсосбережения и обладающие значительным мультипликативным эффектом.*

*Частно-государственное партнерство, «теневые» и «традиционные» концессии, концедент, концессионер, водосервисные услуги, водосервисные компании.*

*There are considered mechanisms and forms of private-state partnership (PSP). It is shown that such a form of PSP as a concessionaire is the most effective one under realization of long-term projects in nature exploiting fields of economics. There are considered relatively new approaches to the development of private-state partnership facilitating to solve a task of resource saving and which possess a substantial multiplicative effect.*

*Private-state partnership, «shadow» and «traditional» concessions, concessionaire, water-servicing services, water-servicing companies.*

Партнерство государства и частного сектора, или частно-государственное партнерство (ЧГП) представляет собой стратегический, институциональный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности до оказания общественных услуг [1].

Основной принцип концепции ЧГП состоит в следующем: государство определяет, в модернизации и возведении каких объектов инфраструктуры оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства. Частно-государственное партнерство позволяет каждому партнеру сконцентрироваться

на той сфере деятельности, в которой он имеет наибольшие знания и умения. Государственный сектор определяет цели и устанавливает приоритеты развития конкретной сферы, в то время как частный сектор имеет лучшие навыки в сфере строительства и предоставления услуг.

Эффективность частного сектора можно объяснить несколькими основными причинами:

возможностью пользоваться эффектом масштаба. Так, например, деятельность местных органов власти территориально ограничена, а частный сектор за счет децентрализации может оказывать услуги жителям нескольких муниципальных образований, достигая экономии издержек на масштабе производства;

применением системы поощрений и санкций, которые отсутствуют в государственном секторе. Боязнь банкротства и стремление максимизировать прибыль являются мощными стимуляторами для частного сектора;

большой гибкостью. Частный бизнес может быстро реагировать на изменяющиеся рыночные условия и приспособляться к ним, в то время как излишняя бюрократизация и отсутствие мобильности в государственном секторе приводят к длительной процедуре принятия каких бы то ни было решений;

превосходством в сфере технологий. Прикладные исследования и технологические открытия все чаще являются достоинствами частных предприятий.

Аргументы в пользу большей эффективности частного сектора показывают выгодность его привлечения. Не случайно доля частного сектора в совместных государственно-частных проектах имеет тенденцию к росту.

С точки зрения государства частногосударственное партнерство позволяет решать задачи по привлечению частных инвестиций для осуществления приоритетных проектов, получению максимальной отдачи на вложенные средства, разделению рисков с частным сектором, повышению эффективности

управления инфраструктурой, стимулированию развития инноваций посредством конкуренции.

Целью участия государства в создании такой правовой структуры является защита потребителей от монопольного ценообразования, обеспечение соблюдения санитарных и экологических норм и применение механизмов субсидирования, которые гарантировали бы доступ к услугам малоимущей части населения.

Органы власти утверждают основополагающие правила и имеют возможность моделировать партнерство таким образом, чтобы оно отражало их цели, политику и нормативные требования.

Следует отметить, что не каждое партнерство государства и частного сектора может достичь поставленных целей. Канадские специалисты из Министерства по муниципальным делам сформулировали несколько положений, при которых создание партнерств путем объединения активов и управленческих навыков институтов общества (муниципалитетов) и частного сектора может быть эффективно [2]:

проект не может быть реализован только за счет финансирования и профессиональной компетенции местных органов власти;

с участием частного партнера качество или уровень услуг выше, чем при предоставлении их местными органами власти;

участие частного партнера позволяет сократить сроки реализации проекта или услуги;

пользователи услуг являются сторонниками привлечения частного партнера;

существует возможность конкуренции между потенциальными частными партнерами;

нет нормативных или законодательных запретов на привлечение частного партнера для обеспечения услуг или осуществления проекта в данной сфере;

результаты деятельности легко измерить и оценить;

затраты на реализацию проекта

или работ могут быть покрыты потребителем через установление оплаты;

проект или осуществление работы позволяют активизировать инновационный процесс;

имеется положительный опыт партнерств между местными органами власти и частным сектором.

В российской практике не все перечисленные условия могут быть залогом эффективного партнерства государства и частного сектора. По мнению авторов, для успешного применения частно-государственного партнерства в российской экономике необходимо, чтобы пользователи услуг являлись сторонниками привлечения частного партнера, а государственные и местные органы власти осознавали необходимость сотрудничества с частным сектором. Иначе реализация какого бы то ни было проекта на основе частно-государственного партнерства невозможна. Что касается возмещения затрат на реализацию проекта потребителем, то применение данного условия для нашей экономики сильно дифференцировано в зависимости от конкретного региона. Если, например, в регионах-донорах на данный момент значительная часть услуг ЖКХ оплачивается потребителем, то в регионах-реципиентах инвестиций ситуация прямо противоположная. По мере роста платежеспособности населения рассматриваемое условие эффективно-го партнерства государства и частного бизнеса будет приобретать все большую актуальность.

Тем не менее, в ближайшее время, по мнению авторов статьи, больше будет применяться форма ЧГП, при которой государство, а не потребитель компенсирует бизнесу часть расходов на модернизацию или строительство объекта инфраструктуры. Кроме того, при том уровне износа, который имеет место на сегодняшний день, инновационная составляющая проектов ЧГП является, бесспорно, важным, но не основным условием эффективного партнерства государства и бизнеса. На современном этапе развития российской экономики актуальна реализация инвестиционных

проектов, направленных и на простое, и на расширенное воспроизводство инфраструктурных объектов вне зависимости от их инновационного характера.

Формы, в которых реализуется ЧГП, отличаются степенью ответственности, которую государство или частный сектор берут на себя за эксплуатацию, техническое обслуживание, капитальные вложения и текущее финансирование, коммерческий риск, а также длительностью сотрудничества и принадлежностью активов. Основные формы ЧГП следующие: контракты на обслуживание; контракты на управление; контракты на строительство, эксплуатацию, передачу и их разновидности; лизинг; концессия.

Расположив виды ЧГП по признаку убывания государственного участия, приведем следующую классификацию:

контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг, поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи;

контракты на управление;

соглашение о разделе продукции;

лизинг;

концессии;

совместное предприятие.

Концессия представляет собой систему отношений между концедентом (государственным или муниципальным органом власти) и юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающую в результате предоставления концедентом концессионеру прав по владению, пользованию, а при определенных условиях и распоряжению государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе.

В отличие от вышеупомянутых форм частно-государственного партнерства внутреннее содержание концессионных отношений предполагает такую форму партнерства с целью решения общественно значимых задач, при которой государство определяет основные объекты, строительство или модернизация которых необходима, а бизнес обладает наибольшей самостоятельностью в хозяйственной деятельности. При этом

государство (концедент) принимает на себя часть рисков концессионера, что является одной из главных характеристик концессий. Кроме того, по сравнению со всеми остальными формами частно-государственного партнерства, концессионное соглашение обладает наиболее длительными сроками реализации.

Ценность концессионного соглашения для государства очевидна – это возможность переложить на частного инвестора финансовое бремя или его часть по выполнению государственных функций и соответствующие риски. Заинтересованность бизнеса в концессиях проявляется в том, что концессионер имеет следующие преимущества:

получает в долговременное владение и пользование государственные активы, ему не принадлежащие, часто на льготных условиях платы за концессию;

осуществляя инвестиции, имеет определенные гарантии их возврата, так как государство, как партнер концессионера, берет на себя определенные риски по обеспечению минимального уровня рентабельности;

обладая хозяйственной свободой, может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать общую прибыльность бизнеса во время действия срока концессии;

за счет партнерства с государством получает гарантированный рынок сбыта для продукции, реализуемой на основе концессионного соглашения.

Таким образом, именно концессионная форма привлечения капитала является *наиболее эффективной* при реализации долгосрочных проектов в сфере инфраструктуры.

Центральным вопросом концессий в сфере инфраструктуры являются цены и тарифы на продукцию и услуги, предоставляемые концессионером своим клиентам. Поскольку государственные и местные органы власти, функции которых берет на себя концессионер, обязаны работать по социально приемлемым тарифам, концедент может обязать концессионера либо

удерживать свои цены и тарифы на уровне цен и тарифов за аналогичные услуги, предоставляемые государственными (муниципальными) предприятиями, либо дифференцировать свои цены для разных категорий населения или обслуживаемых регионов, либо комбинировать различные тарифные приемы, добиваясь рентабельности концессионной деятельности. Если концессионер несет издержки, связанные с концессионной политикой концедента, последний обязан возместить все подобные затраты.

В зависимости от условий соглашения концессионер может быть либо розничным поставщиком услуг конечным потребителям, либо поставлять их оптом специализированной государственной организации, которая затем предоставляет их конечным потребителям. От этого зависят и финансовые условия функционирования концессий в сфере инфраструктуры. Возмещение затрат на содержание концессионного объекта и формирование доходов концессионера производится за счет потребителей и получателей услуг либо за счет концедента. Такие механизмы взаимодействия получили название «традиционной» и «теневой» концессий соответственно. Следует отметить, что в хозяйственной практике существует и промежуточная форма партнерства, при которой прибыль концессионера частично формируется за счет потребителей, а частично за счет концедента. Назовем такой вид сотрудничества смешанной концессией.

Теневые концессии обладают рядом преимуществ, таких, как экономия бюджетных средств и возможность сохранения бесплатного пользования объектом концессии для населения.

В то же время «теневые» концессии полностью не решают проблему финансирования объекта, так как у государства имеется обязательство по выплате вознаграждения концессионеру. Длительное финансирование объекта концессионером, как правило, не предусмотрено. Кроме того, при использовании «теневых концессий»

концессионер будет стремиться к повышению прибыльности своего участия в проекте, необоснованному завышению финансовых затрат, что в конечном итоге приведет к неэффективному расходованию бюджетных средств. В связи с этим «теневые концессии» в наибольшей степени применяются в развитых странах, которым свойственен высокий уровень правового сознания, а следовательно, и низкая коррумпированность органов власти. С другой стороны, «теневые концессии» имеет смысл использовать именно в развивающихся странах, население которых отличается низкой платежеспособностью, и реализация крупномасштабных инфраструктурных проектов возможна тогда, когда государство берет на себя часть расходов потребителей.

Перечисленные механизмы частно-государственного партнерства, а также их различные модификации получили достаточно широкое распространение в природоэксплуатирующих отраслях экономики. Ниже рассматриваются два относительно новых подхода к развитию ЧГП, способствующих решению задач ресурсосбережения и обладающих значительным мультипликативным эффектом.

В частности, по мере обострения проблемы обеспечения населения, предприятий и организаций водой нормативного качества все большее значение будет приобретать развитие рынка водосервисных услуг. По аналогии с рынком энергосервисных услуг его ключевыми участниками должны стать специализированные водосервисные компании. Суть их деятельности заключается в предоставлении потребителям услуг по уменьшению размера оплаты счетов за потребляемые ими водные ресурсы в результате внедрения водосберегающих технологий.

Содержательное отличие отмеченных компаний от традиционных инвесторов состоит в том, что они получают доходы, возмещающие инвестиционные расходы не за счет продажи производимой продукции, а за счет экономии, образующейся в результате снижения

затрат потребителя на оплату используемых им водных ресурсов.

Основными преимуществами реализации водосберегающих проектов при участии водосервисных компаний являются возможность снижения водоемкости производства без первоначальных капиталовложений предприятия, относительно короткие сроки окупаемости затрат инвестора и наличие надежных гарантий эффективности участия в водосберегающих проектах для всех участников (в особенности, при наличии тенденции роста цен на водные ресурсы). Если проект реализуется на предприятиях бюджетной сферы, то принципиальное значение имеет сохранение первоначальных лимитов водопотребления на период окупаемости инвестиций, привлеченных водосервисной компанией. Этот вид гарантии может быть предоставлен только уполномоченным органом государственного управления и сам факт ее наличия может рассматриваться в качестве необходимого условия развития ЧГП и укрепления доверия между государством и бизнесом.

Другой механизм ЧГП связан с решением задачи повышения эффективности функционирования ливневых канализаций. Так, в мегаполисах, где вероятность ливневых дождей достаточно велика, возникают риски затопления транспортных магистралей, подтопления жилых кварталов и т. д. В этих условиях капиталовложения в целях увеличения пропускной способности канализационных сетей, как правило, оказываются экономически нецелесообразными, во-первых, по причине их большого объема, и во-вторых, вследствие недостаточности получаемого экономического эффекта, в особенности в природно-климатических зонах, где вероятность ливневых дождей сравнительно мала.

Мировой опыт решения этой задачи, апробированный, в частности, в Торонто (Канада), заключается в закладке садов на крышах домов. Удерживая выпадающие осадки, подобные сады уменьшают нагрузку на

канализационную сеть и препятствуют появлению луж, зачастую глубоких, на улицах и тротуарах городов. Другой, вполне очевидный эффект рассматриваемой меры заключается в том, что в закладываемых садах может производиться продукция, пользующаяся платежеспособным спросом.

Инвестиции, связанные с развитием садоводства на крышах домов в крупных городах, могут быть профинансированы либо из бюджета, либо совместно государством и бизнесом, а их эксплуатация осуществляться частной управляющей компанией. С учетом предотвращенного ущерба, связанного с отсутствием перерасхода средств на увеличение пропускной способности ливневой канализации, бизнесу могут быть предоставлены налоговые преференции или налоговые каникулы на согласованный период времени.

#### **Выводы**

Применение перечисленных и других механизмов частно-государственного партнерства в природоэксплуатирующих отраслях экономики будет способствовать, с одной стороны, уменьшению ресурсоемкости валового

внутреннего продукта, с другой стороны – укреплению доверия между бизнесом и государством, что является важнейшим условием формирования объективных предпосылок устойчивого развития российской экономики.

1. **Варнавский В. Г.** Партнерство государства и частного сектора. – М.: Наука, 2005. – 315 с.

2. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. – СПб: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2005. – 24 с.

Материал поступил в редакцию 19.06.12.

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

*Тел. 8(499)153-82-11*

*E-mail: margolina.el@yandex.ru*

*Спицына Татьяна Андреевна, кандидат экономических наук, главный специалист ОАО ВТБ-24*

*Тел. 8-903-117-49-71*