

Формирование логистической инфраструктуры водных ресурсов на базе государственно-частного партнерства

Сулейманов З.Э., аспирант, Институт «ИТКОР»

Аннотация. В статье рассмотрены логистические принципы формирования инфраструктуры водных ресурсов на основе государственно-частного партнерства, проанализированы современные аспекты и особенности партнерства в водно-ресурсной среде.

Ключевые слова: водные ресурсы, государственно-частного партнерство, логистические принципы, концессионные соглашения.

The formation of logistic infrastructure of water resources on the basis of public-private partnership

Suleymanov Z.E., a graduate student, Institute «ITKOR»

Annotation. The article examines logistics principles of water resources infrastructure through public-private partnerships, analyzes the current aspects and features of the partnerships in the water-resource environment.

Keywords: water resources, public-private partnerships, logistics principles, concession agree.

Главным условием современного функционирования рыночной экономики является эффективное взаимодействие бизнеса и структур государственной власти [4]. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от уже накопленного опыта взаимодействия в условиях рыночной экономики, а также уровня управленческих компетенций. В цивилизованном мире государство берет на себя ответственность за выполнение своих социальных функций,

связанных с общественными интересами, а бизнес-среда является главным донором пополнения национального бюджета [1]. Во многих странах в последнее время создается особое взаимодействие органов государственной власти и бизнеса, называемое государственно-частное партнерство (ГЧП). Такое партнерство создает свои базовые модели собственности, методов управления и финансирования.

Взаимодействие между государством и частным бизнесом происходит, прежде всего, в инфраструктурных отраслях, где сложились потребности, и возможности такого взаимодействия при реализации крупномасштабных социально-экономических задач.

Распределение собственности между государственным и частным секторами экономики в рамках ГЧП происходит при разделении прав:

- право контроля использования активов;
- право на доход;
- право на управление;
- право на изменение капитальной стоимости объектов соглашений;
- право на переуступку собственнических полномочий другим лицам.

Следует отметить, что существуют определенные ограничения на передачу некоторых полномочий со стороны государства частному сектору, если такая передача приводит к превышению экономических целей бизнеса над социально значимыми целями государства. Эффективное использование бюджетных средств является главным условием динамичного развития рыночной экономики, частный бизнес имеет свои отличительные особенности: скорость принятия решений, мобильность, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям.

К настоящему моменту накоплен существенный опыт развития важных национальных объектов в государственной собственности при параллельной передаче части полномочий собственника-государства частному бизнесу. Применительно к структуре водных ресурсов передаются такие функции, как строительство, эксплуатация, содержание и управление инфраструктурой

водно-ресурсной среды. Этот опыт выражается в многообразии методов и форм партнерства, в которых степень участия государства и частного бизнеса, условия их взаимодействия могут существенно различаться. В самом примитивном варианте частный бизнес может выступать в качестве одной из сторон контракта на поставку товаров и услуг для государственных нужд, в котором права собственности четко разделены. К ГЧП с разделенными правами собственности относятся и лизинговые (арендные) соглашения. В более эволюционных случаях, например концессионных соглашениях всех типов, происходит частичная передача некоторых полномочий собственности от государственного партнера к частному:

- полномочия пользования;
- полномочия владения;
- полномочия управления.

Основные черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса, заключаются в следующем [6]:

- длительные сроки действия соглашений о партнерстве (10-20 и более лет, в случае концессий – до 50 лет). При этом сроки строго контролируются, так как проекты создаются под конкретный объект водно-ресурсной среды, который должен быть завершен к установленному сроку;

- финансирование проектов за счет частных инвестиций, дополненных бюджетными финансовыми ресурсами;

- реализация партнерских отношений в условиях конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба между несколькими потенциальными участниками;

- распределение ответственности между партнерами, когда государство устанавливает цели проекта с позиций своих интересов и определяет стоимостные и качественные показатели, осуществляет мониторинг за реализацией проектов. Частный же бизнес берет на себя оперативную работу на разных стадиях проекта (разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, реализация услуг потребителям);

– разделение рисков между участниками соглашения.

Государственно-частное партнерство—это не арифметическая сумма финансовых ресурсов. Каждая из сторон преследует собственные цели, а стороны имеют разную систему мотивации. Государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых водопользовательских услуг населению, а частный бизнес стремится стабильно получать и увеличивать свой доход. Причем главенствующее здесь слово – стабильно. Но бывают случаи, когда интересы государства и бизнеса могут не совпадать, поэтому заключению договора о партнерстве должны предшествовать переговоры сторон, оценивающие эти интересы и цели проектов. На рисунке 1 показаны вложения партнеров в проектах ГЧП [2].

При государственно-частном способе партнерства государство имеет возможность заниматься исполнением своих прямых функций – контроль и регулирование общественных интересов:

- установление тарифной политики;
- обеспечение всех уровней безопасности;
- контроль экологической обстановки;
- контроль качества обслуживания водопользователей.

При этом имеется возможность сместить акценты своей деятельности с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов водной инфраструктуры на административно-контрольные функции. В результате отпадает необходимость решения хозяйственно-коммерческих вопросов, обеспечив лишь мониторинг деятельности своих частных партнеров по проекту.

В качестве стороны партнерских отношений с частным бизнесом государство выполняет следующие задачи:

- анализ необходимости партнерских соглашений с частным бизнесом в сфереводных ресурсов;
- выработка предложений и рекомендаций по проектам ГЧП;

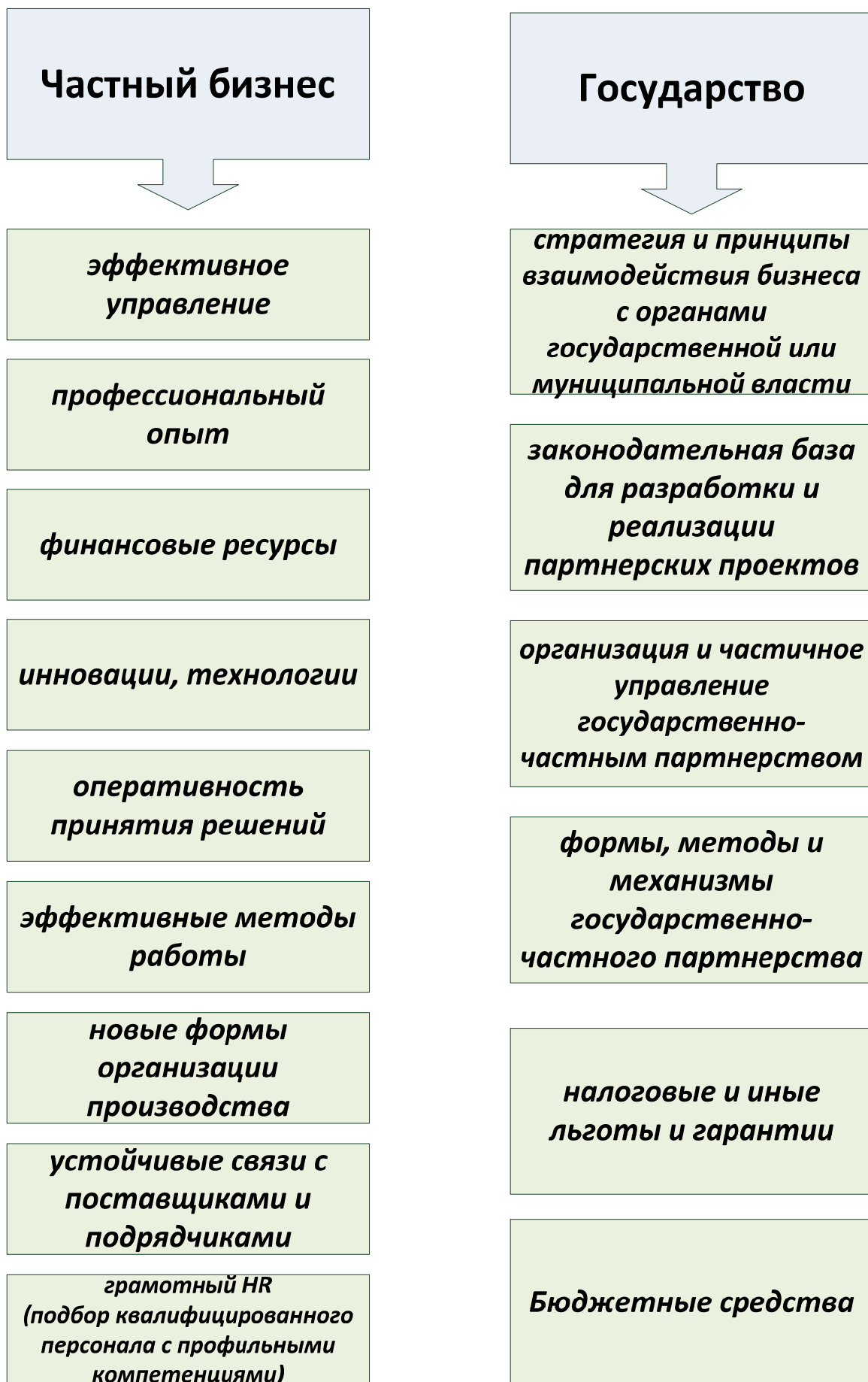


Рис. 1 – Вложения партнеров в проектах ГЧП

- разработка ключевых характеристик проектов с позиций государственных (муниципальных) интересов;
- подготовка и организация процедур отбора частных партнеров;
- разработка пакета документации для проектов;
- контроль исполнения соглашений;
- мониторинг и реализации общественных интересов в рамках партнерства;
- оценка выполнения частным партнером условий соглашения;
- выработка рекомендаций о продолжении или прекращении договорных отношений с частным партнером.

Проекты, реализуемые с помощью государственно-частного партнерства в сфере водного хозяйства, могут быть классифицированы по источнику вознаграждения (дохода) частного партнера по трем основным типам [5]:

- проекты со способностью аккумулировать доходы за счет получения платежей от водопользователей. Доходы таких проектов направлены на то, чтобы частный партнер смог полностью компенсировать осуществленные им инвестиционные вложения в течение срока соглашения. В проектах этого типа участие государственного сектора ограничивается определением условий, необходимых для проекта, принятием на себя ответственности за начальные этапы планирования, утверждения, объявления конкурсов на участие в концессиях и обеспечение выдачи разрешений;

- проекты, где частный бизнес обеспечивает предоставление услуг в области водопользования, управляет предоставлением этих услуг, получая взамен вознаграждение за счет выплат, предоставляемых государством на коммерческой основе;

- проекты, которые требуют финансирования со стороны государства, так как доходы от поступления платежей водопользователей недостаточны для получения финансового эффекта, соответствующего вложенным частным инвестициям. При этом реализация в рамках государственно-частного партнерства в инфраструктурных проектах водной среды создает существенные

социальные и экологические блага, что и оправдывает предоставление государственного или муниципального финансирования.

На рисунке 2 показана эволюция степени участия частного бизнеса в ГЧП-проектах водно-ресурсной среды в зависимости от избранной формы партнерства и масштабов передачи полномочий собственника-государства частному бизнесу.

Первый и последний варианты представляют собой:

- простые контрактные отношения на поставку товаров или услуги с полным сохранением каждым партнером всех полномочий собственности;
- полная приватизация и передача прав собственности от государства частному бизнесу

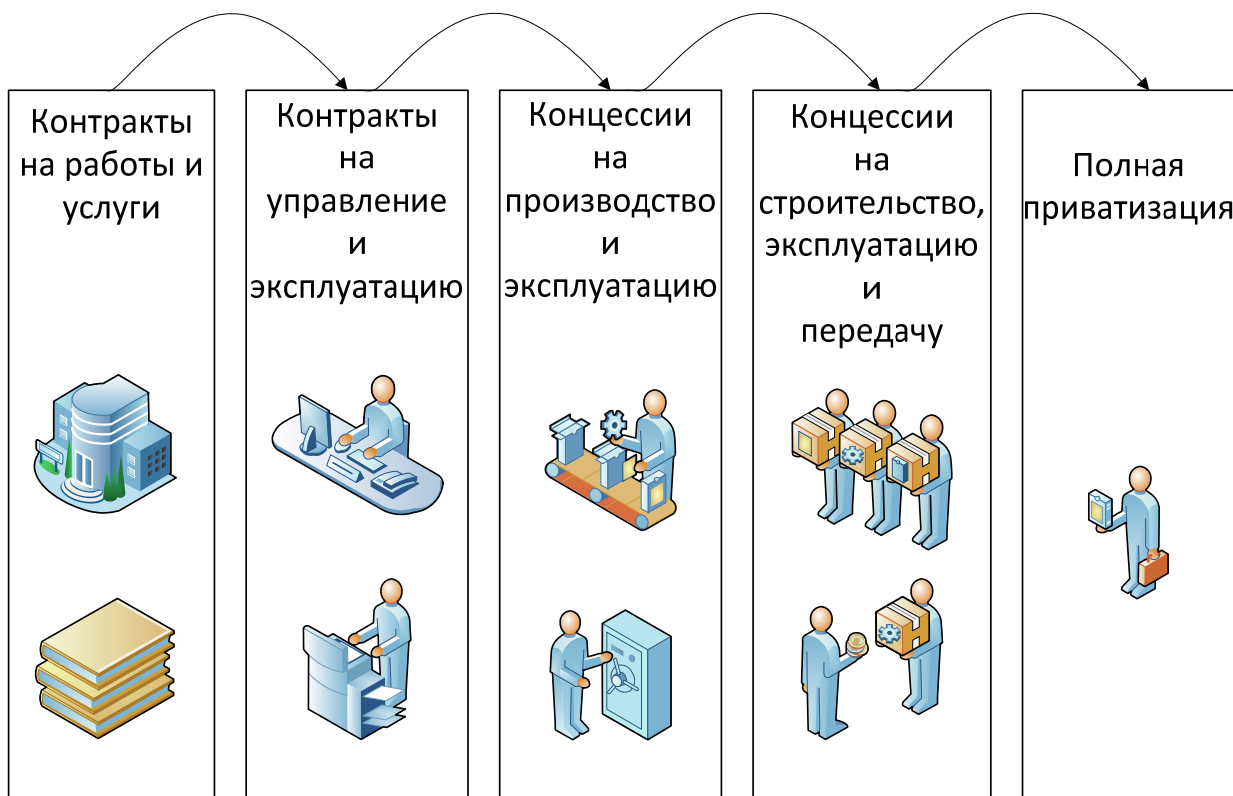


Рис. 2 – Эволюция степени участия частного бизнеса в ГЧП-проектах водно-ресурсной среды

Автором в статье выбраны несколько промежуточных вариантов, которые наиболее подходят для взаимодействия в инфраструктурных проектах управления водными ресурсами. В отличие от стандартной приватизации, в

ГЧП государство сохраняет существенную степень хозяйственной активности и контроля всех процессов, а также регулирует вопросы собственности. Понимание специфики форм и методов государственно-частного партнерства диктует оценку прав собственности в разрезе установления различий между партнерством и приватизацией [3].

Особое значение проекты ГЧП в водном хозяйстве имеют на уровне местного самоуправления. На долю городов и поселков приходится основная нагрузка по реализации множества локальных проектов водно-ресурсной среды. Основная проблема, с которой при этом сталкиваются местные власти, состоит в недостатке финансовых ресурсов. Поэтому на уровне местного самоуправления привлечение частного капитала к решению насущных водохозяйственных проблем должно стать неким индикатором развития.

В зависимости от характера решаемых в рамках ГЧП конкретных задач все многообразие форм ГЧП можно подразделить на отдельные модели. Следует отметить, что это разделение является типовыми шаблонами. В реальных рыночных условиях участники ГЧП могут использовать смешанные модели, базирующиеся на их сочетании. На Рисунке 3 изображены основные используемые в настоящее время модели ГЧП.

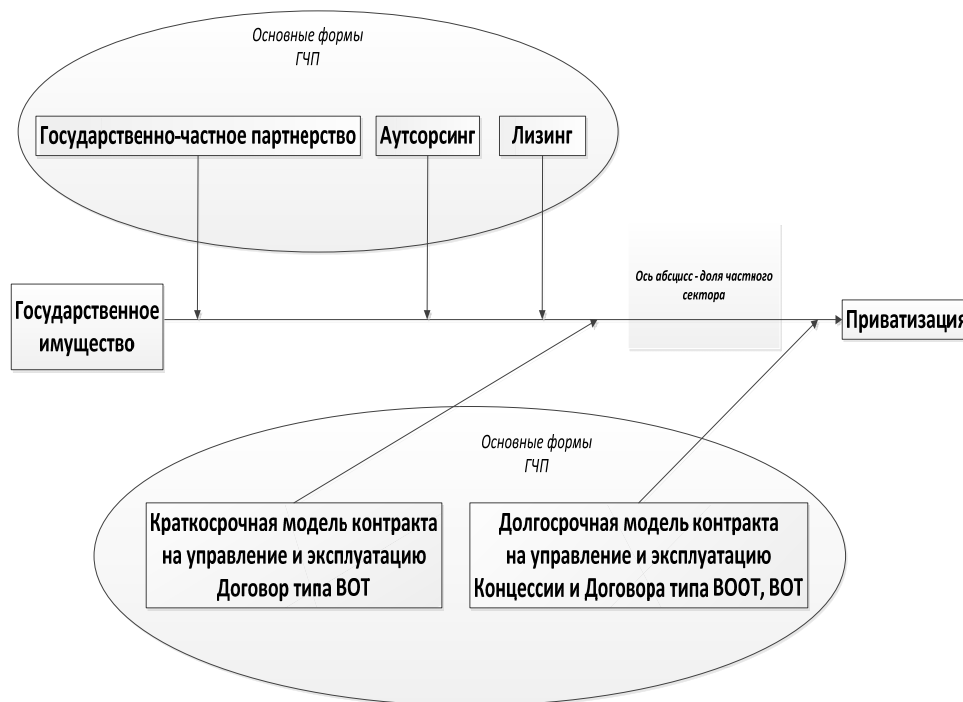


Рис. 3 – Основные модели ГЧП в настоящее время

Из рисунка 3 видно, что в рамках той или иной модели ГЧП реализуется на основе соответствующих контрактов, предполагающих разную степень переуступки полномочий собственника в пользу частного бизнеса. Последний вариант, который был описан автором выше (полная приватизация), делает уже частное предприятие в правовом отношении независимым от государства и/или органов местного самоуправления.

Очень важно как для реализации программ развития водных ресурсов рассматривать не только федеральный уровень, но более низкие уровни - уровни регионов и местных органов власти. На Рисунке 4 представлен вариант организации на муниципальном уровне обслуживания водопользователей на базе государственно-частного партнерства. В процессе реализации проекта создается совместное предприятие, в уставном капитале которого в целях сохранения государственного контроля преобладает муниципальное имущество (от 51% до 99%), а доля частного капитала находится в пределах (1-49)%. Таким образом, контрольный пакет в любом случае сохраняется в руках муниципальных властей.

Автор отмечает, что наиболее понятная и применимая в настоящее время модель ГЧП – концессионные соглашения (концессии). Среди существующих научных обоснований концессии можно выделить ряд характерных признаков:

- предметом концессии всегда является инфраструктура водно-ресурсной среды, находящаяся в государственной (муниципальной) собственности;
- предметом концессии могут быть монопольные виды деятельности государства (муниципального образования) такие, как водопользование, водораспределение, водоотвод.
- одной из сторон концессионного соглашения всегда является государство или муниципалитет;
- цель концессии – удовлетворение общественных потребностей в водных ресурсах;
- предмет концессии предоставляется частному партнеру за плату, определяемую в концессионном соглашении.

Исключительные права, предоставляемые государством концессионеру (частному бизнесу), заключается в том, что в рамках территории или вида водопользования, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также и самого государства [7].

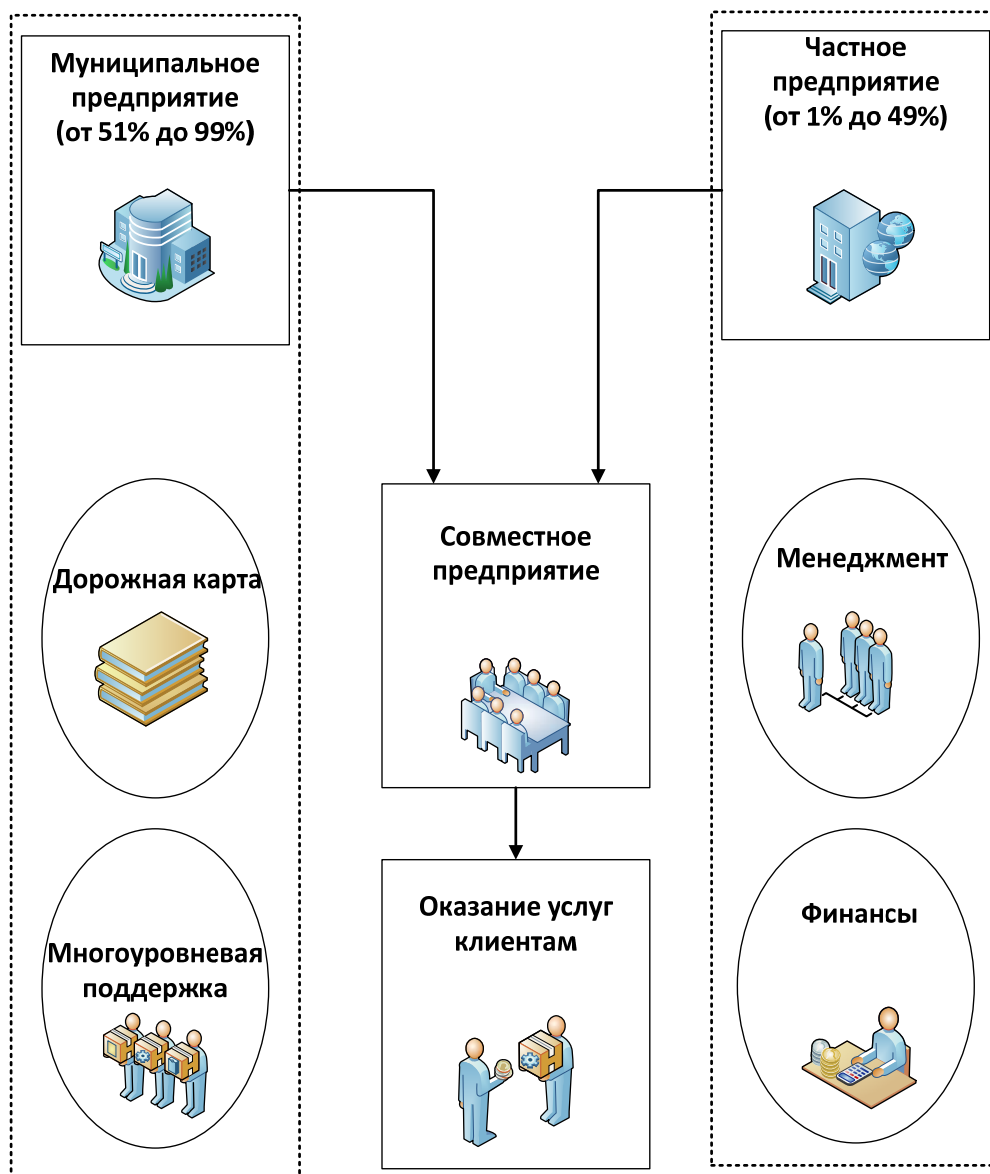


Рис. 4 – Обобщенная модель организации ГЧП на муниципальном уровне

Но при этом частный партнер государства по концессионному соглашению обязан подчиняться требованиям государственных (муниципальных) органов:

- обеспечивать бесперебойность оказания услуг;
- равенство прав водопользователей различных категорий;
- общедоступность услуг;
- равенство тарифов на воду за одинаковые услуги.

Существует и многообразие видов концессионных соглашений, но автор особенно выделяет три вида концессий, применимых в сфере водного хозяйства:

- концессия на уже существующие объекты водной инфраструктуры;
- концессия на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов водно-ресурсной среды;
- передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании.

Безусловно, что в рамках этих групп возможны варианты концессионных соглашений, основанные на различном сочетании полномочий собственности между государством и концессионерами [9]. Разнообразие механизмов, форм и методов государственно-частного партнерства позволяет достаточно широко использовать возможности частного капитала при решении государством многих проблем, связанных с государственным и/или муниципальным управлением водными ресурсами. В инфраструктуре водно-ресурсной среды могут применяться все вышеуказанные варианты концессионных соглашений – совместные предприятия с участием государственного и частного капитала.

Партнерство государства (муниципального образования) с частным сектором требует научного и практического совершенствования логистического механизма, а также способов разделения рисков и распределения доходов. Безусловно, со стороны государства требуется не только предоставление бюджетных инвестиций, но налоговых льгот.

Эффективность проектов государственно-частного партнерства в сфере водного хозяйства напрямую зависит в непредвзятом конкурсном принципе отбора участников. В понимании автора статьи государство обязано провести

всесторонний анализ всех заявок, особенно в случае проведения торгов за право заключить концессионное соглашение. Оценить содержащуюся в заявках информацию должны независимые консультанты и эксперты (юридические и физические лица), которые имеют необходимый уровень профильных компетенций. Конкурсы должны быть открытыми, количество участников должно быть представительным. При этом государство обязано исключить монопольное влияние на результаты конкурсов со стороны крупных компаний-претендентов.

Если целью ГЧП является сокращение государственных расходов, то главным критерием оценки участника конкурса должно быть предложение самой высокой цены за концессионное соглашение или самый низкий уровень необходимых государственных субсидий. Если же целью проекта партнерства является улучшение водоснабжения населения, то в качестве основных критериев могут выступать показатели качества производимых работ и возможно более низкие тарифы за услуги. Также в число важных для государства критериев отбора должны включаться экологические показатели безопасности и охраны окружающей среды [8].

Экономия бюджетных средств, а также привлечение частных инвестиций в рамках государственно-частных партнерств в инфраструктурных проектах водных ресурсов имеют огромное значение. Особо следует отметить, что проекты ГЧП часто способствуют привлечению иностранных инвестиций. При всем при этом не менее важно внедрить в сферу управления водными ресурсами предпринимательского опыта, традиций эффективного управления и расширения инвестиционных возможностей на федеральном и местном уровнях.

В нашей стране уже накопился существенный, но мало используемый пока потенциал государственно-частного партнерства в сфере логистического управления инфраструктурой водных ресурсов. Многообразие концепций, подходов, форм, методов и конкретных механизмов государственно-частного партнерства вполне может быть использовано при решении задач водно-

ресурсной среды. Разнообразные формы партнерства уже позволят сформулировать и получить эффективные решения в области реорганизации существующей водной инфраструктуры, в расширении практики соглашений о водоотделении, помогут решить проблемы улучшения экологической и социальной сферы, обеспечить серьезный прорыв в сфере водного хозяйства в целом.

Библиографический список

1. Брынцев, А.Н. Инвестиционный проект: да или нет: Учебно-методическое пособие [Текст] / А.Н. Брынцев. – М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2012. – 126 с.
2. Варнавский, В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. – М.: Наука, 2005. – С. 28, 36.
3. Векслер, Е.Ю. Типичные риски при реализации проектов государственно-частного партнерства / Е.Ю. Векслер // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2010. – № 6.
4. Дерябина М.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст] / М.А. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61-77.
5. Матаев, Т.М. Типология рисков по проектам государственно-частного партнерства / Т.М. Матаев // Российское предпринимательство. – 2012. – № 3. – С. 4-10.
6. Государство и бизнес: институциональные аспекты / отв. ред. И.М. Осадчая. – М.: ИМЭМО РАН, 2006. – 155 с.
7. Сосна С.А. Концессионные соглашения. Теория и практика. М., 2002. С. 27-28.
8. Чернышев, И.В. Частно-государственное партнерство как эффективный способ распределения рисков среди партнеров [Текст] / И.В. Чернышев // РИСК. – 2011. – №2. – С. 601-604.
9. www.concession.ru – интернет-портал «Концессия»

