

В. П. Полуянов*д-р экон. наук***Е. И. Полуянова***канд. экон. наук**г. Донецк***КОНЦЕССИИ В ТЕПЛОСНАБЖЕНИИ И ВОДОСНАБЖЕНИИ: ЗА И ПРОТИВ**

Постановка задачи. Общественный по своей сути характер организации жилищно-коммунального хозяйства за долгие годы реформирования в Украине так и не удалось перевести на рельсы рыночных отношений. Специфический характер оказываемых услуг зачастую вынуждает органы власти использовать административные рычаги управления, что вместе с хроническим недофинансированием поставщиков жилищно-коммунальных услуг практически оставило без шансов на успех все попытки самостоятельного формирования инвестиционной привлекательности отрасли для частных инвесторов. Вместе с тем мировая практика указывает на то, что возможно привлечение частного бизнеса в отрасль в рамках государственно-частного партнерства. При этом в мировой практике наиболее распространенной формой сотрудничества в области теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения является концессия.

Анализ последних публикаций. Результаты анализа возникающих противоречий при использовании концессионных форм отношений в отечественном водоснабжении, водоотведении и теплоснабжении рассмотрели в своих работах Гайко Є. Ю., Гриценко Л. Л., Жданко Є. С., Иголкина Л. М., Мыслик В. Г., Малах А. А., Панасенко И. В., Потапова Н. М., Симоненкова О. В., Яковлев П. А. и другие исследователи. Однако вопрос о систематизации факторов, влияющих на развитие концессионных отношений в тепло-, водоснабжении Украины остается открытым.

Цель статьи на основе анализа публикаций предложить систематизацию факторов, влияющих на развитие концессионных форм отношений в теплоснабжении и водоснабжении Украины.

Изложение основного материала. Под концессией понимается такая форма отношений между государством и крупным бизнесом, при котором ряд функций, традиционно исполняемых государством, передается на определенное время и определенных условия частному бизнесу. С помощью концессий может быть решена проблема обеспечения инвестиционными ресурсами жилищно-коммунального хозяйства путем привлечения в дополнение к ограниченным финансовым ресурсам государства ресурсов частного бизнеса. При этом речь может идти как об отечественном, так и об иностранном бизнесе. В последнем случае финансовые ресурсы принимают форму прямых иностранных инвестиций.

Как известно, влияние прямых иностранных инвестиций на экономику зависит от многих факторов и может принести как положительный, так и отрицательный эффект. К положительному эффекту принято относить [21, с. 136]:

- активизацию инвестиционного процесса в национальной экономике, повышение его качества и «устойчивости»;
- трансферт в национальную экономику передовых технологий, знаний и умений, который, как правило, сопровождается такими инвестициями;

- диверсификацию национальной экономики при направлении в новые и недостаточно развитые сферы деятельности;

- улучшение структуры инвестиций, что способствует при прочих равных условиях повышению устойчивости платежного баланса и повышению макроэкономической стабильности.

К недостаткам относят [21, с. 136]:

- при неблагоприятных условиях ни один из положительных факторов может не реализоваться;

- при сильных перепадах в прибыльности ПИИ концентрируются в наиболее прибыльных отраслях и стимулируют становление и усиление зависимости экономики;

- риск замораживания национального финансового сектора, если филиалы переключатся на зарубежных посредников;

- сдерживание развития конкурентных рынков;

- риск утраты национального контроля над стратегически значимыми ресурсами, технологиями, элементами инфраструктуры.

В методологическом плане регулирование ПИИ основывается на различных теоретических предпосылках. В зависимости от того, какими из них пользуется государство, избираются те или иные рычаги управления потоком ПИИ.

Так, теория конкурентных преимуществ, разработанная М. Портером в 1990 г. считает, что государство может оказывать влияние на состояние факторов производства, спроса, смежных и вспомогательных отраслей, на состояние стратегии, структуры и соперничества фирм путем таких инструментов, как [21, с. 139]:

- «субсидии, невмешательство в функционирование рынков факторов производства, создание специализированных факторов производства;

- установление стандартов качества продукции, безопасности и защиты окружающей среды, осуществление государственных закупок;

- стимулирование развития инфраструктуры, а также территориальных и отраслевых кластеров;

- налоговая политика, антимонопольная политика и дерегулирование конкуренции, торговая политика, направленная на увеличение открытости экономики, поощрение инвестиций, регулирование деятельности рынка ценных бумаг, валютных рынков и др.»

Теория жизненного цикла товара [21], разработанная Р. Верноном в 1966 г. предполагает возможное влияние государства на этапе зрелости товара путем стимулирования спроса на него на внутреннем рынке, а также на этапе стандартизации товара путем развития инфраструктуры.

Теория пути инвестиционного развития [21] выделяет пять стадий экономического развития страны по показателю ВВП на душу населения, каждой из которых

соответствует тот или иной уровень прямых иностранных инвестиций. Государство стимулирует их рост путем развития рынков сбыта и инфраструктуры, поддержки перспективных национальных производств и т. п.

Концепция догоняющего развития [21] устанавливает закономерность между ростом импорта, национального производства и экспорта и не рассматривает конкретных инструментов влияния государства, поскольку считает, что наилучшая политика это та, которая проводится в рамках существующих тенденций и трендов, но не навязывает экономике новые процессы. Однако, с момента развития собственного производства необходимо сдерживать импорт и развивать экспорт, а для повышения объемов прямых иностранных инвестиций необходимо установление долгосрочного сотрудничества с развитыми странами, проведение эффективной политики по привлечению прямых иностранных инвестиций.

Эклектическая теория [21], разработанная Д. Даннингом в 1977 г., устанавливает взаимосвязь между наличием определенных преимуществ фирмы от взаимодействия со страной, в которой представлен спрос на ее продукцию, и выбором вариантов удовлетворения этого спроса. Теория предусматривает «косвенное влияние субъекта государственной власти на стимулирование ПИИ путем увеличения преимуществ от локализации (развитие инфраструктуры и рынков сбыта, поддержка законодательства, ограничивающего силу профсоюзных объединений, смягчение трудовых конфликтов, и т. д.) и интернационализации (введение ряда протекционистских мер, ограничивающих экспорт на внутренний рынок страны-реципиента за счет повышения трансакционных издержек фирм) для потенциальных инвесторов» [21, с. 143].

В публикациях исследователи сходятся во мнении о том, что Украина для регулирования ПИИ придерживается эклектической теории. Поэтому для стимулирования привлечения прямых иностранных инвестиций в Украине используются следующие мотивационные факторы:

уровень заработной платы работников (сейчас привлекает низкий уровень). При этом следует учесть специфику действия данного фактора в жилищно-коммунальном хозяйстве, а для этого еще предстоит выполнить исследования его влияния как на уровень подготовки кадров, с одной стороны, так и на экономически обоснованный уровень тарифа, с другой стороны. Для стимулирования притока ПИИ следует обеспечить хроническую дешевизну рабочей силы;

возможности доступа фирм на кредитный рынок. Иностранные фирмы в настоящий момент имеют существенное преимущество перед отечественными по данному фактору. С ростом потока ПИИ усиливается неравенство возможности доступа к кредитам, для предотвращения чего необходимо развитие отечественного финансового сектора;

ограничить возможность создания отечественных ТНК на рынках, так как это в дальнейшем будет препятствовать проникновению передовых технологий, компетенций и знаний.

Очевидно, что социально-экономические последствия использования указанных факторов являются тем критерием, который позволяет оценить, превалируют ли достоинства концессионных форм привлечения инвестиций в ЖКХ над их недостатками или нет.

Большинство авторов в своих публикациях безапелляционно полагают, что привлечение частного капитала в отрасль будет способствовать качественному улучшению функционирования поставщиков как с точки зрения качества предоставляемых услуг, так и с точки зрения финансово-экономических показателей функционирования самих поставщиков. Подспудно полагается, что при этом качественно изменится состояние активов предприятия, поскольку в противном случае никоим образом не удастся обеспечить ни качество услуг, ни эффективность функционирования поставщиков. Необходимо выяснить, насколько обоснованы данные предположения с теоретической точки зрения.

Возможны две основные исходные предпосылки. В первом случае будем предполагать, что в концессию отдается только право на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Концессионер самостоятельно осуществляет строительство, а в дальнейшем и эксплуатацию объекта. Однако подобная предпосылка имеет в настоящий момент достаточно ограниченное применение ввиду ограниченности масштабов нового жилищного строительства.

Во втором случае, инженерные объекты тепло- и водоснабжения в виде целостных имущественных комплексов, т. е. производственные основные фонды, передаются на определенных договорных условиях для восстановления (модернизации, эксплуатации). Концессионное соглашение должно предусматривать восстановление изношенного оборудования за счет средств концессионера. Технические решения, используемые при этом, должны обеспечивать снижение себестоимости услуг таким образом, чтобы, как минимум, компенсировать рост тарифов за счет ввода дополнительно еще одной статьи расходов — концессионной платы. Но в любом случае эти решения должны быть прежде всего направлены на снижение потерь при доставке энергоносителя (для теплоснабжения) или воды (для водоснабжения) к потребителю.

Следует отметить, что тщательный анализ достоинств и недостатков концессионных отношений в отрасли, а также оценка возникающих при этом рисков, позволяет принимать качественные решения как по подготовке и заключению договора концессии, так и по его дальнейшей реализации. Однако в отечественной практике отсутствует достаточно полная классификация положительных и отрицательных сторон указанных отношений, а так же их рисков, как для государственного партнера, так и для частного. В связи с этим разработка соответствующих классификаций является задачей актуальной в методическом и практическом аспектах. В нормативных документах приводится классификация рисков, связанных с государственно-частным партнерством (табл. 1), однако она обладает определенными недостатками:

касается только государственного партнера;

не предусматривает четкого выделения достоинств и недостатков осуществления концессионных отношений для каждой из сторон;

не предусматривает необходимость выполнения ряда работ, связанных с подготовкой к заключению концессионного соглашения;

не обладает достаточной степенью полноты.

Классификация рисков государственно-частного партнерства (согласно Методики выявления рисков, связанных с государственно-частным партнерством, их оценки и определения формы управления ими [17])

Вид риска	Перечень рисков
связаны с влиянием внешних обстоятельств, которые не зависят от воли партнеров	возникновение форс-мажорных обстоятельств;
	случайное уничтожение имущества или его части, которая используется для выполнения условий договора;
политические	существенное изменение экономической ситуации, которая делает невозможным выполнение условий договора;
	реквизиция, конфискация или другой способ принудительного отчуждения имущества, необходимого для выполнения условий договора, которое партнер создает или приобретает в установленном порядке и которое принадлежит ему на праве собственности;
	внесение изменений к налоговому законодательству;
	применения стандартов, которыми устанавливаются повышенные требования к товарам, работам или услугам, производимым (выполняемым, предоставляемым) частным партнером для выполнения условий договора;
	отказ в выдаче органами исполнительной власти или органами местного самоуправления разрешительных документов, необходимых для выполнения условий договора;
	непринятие органом исполнительной власти или органом местного самоуправления решения, необходимого для возникновения у частного партнера права пользоваться земельным участком, который необходим для выполнения условий договора;
	отказ государственного партнера от выполнения условий договора в связи с изменением приоритетов партнерства;
связаны с невыполнением партнерами условий договора	непринятие органом исполнительной власти или органом местного самоуправления решения относительно утверждения цен (тарифов) на товары или услуги, которые предоставляются частным партнером в ходе выполнения условий договора, или установления отмеченных цен (тарифов) в размере, который не отвечает экономически обоснованным расходам на их изготовление или предоставление, если такие цены (тарифы) подлежат государственному регулированию;
	несвоевременное или не в полном объеме осуществления инвестиций и/или платежей;
	выполнение работ (предоставление услуг) в объеме, меньше, чем предусмотрено договором, или ненадлежащего качества;
коммерческие	невыполнение сроков и порядка выполнения работ (предоставления услуг);
	неполучение прибыли (прибылей) от осуществления предпринимательской деятельности в рамках договора, в частности через изменение рыночной цены или уменьшение спроса на товары, которые изготавливаются, работы, которые выполняются, или услуги, которые предоставляются согласно договору;
	привлечение инвестиций в объеме, недостаточном для выполнения условий договора;
	осуществление непредвиденных расходов, необходимых для выполнения условий договора;
	неэффективное управление со стороны частного партнера имуществом, предоставленным государственным партнером для выполнения условий договора, или процессами, которые возникают в ходе их выполнения, в частности рисками, связанными с невозможностью введения в эксплуатацию предмета договора и его несоответствием критериям, согласованным партнерами;
	изменение условий договора одним партнером без согласования с другим;
	расторжение договора в одностороннем порядке;
финансовые	изменение курса валюты, которая используется для проведения расчетов по договору;
экологические	повышение процентных ставок по кредитам, предоставленным в рамках партнерства;
	причинение вреда здоровью людей и окружающей естественной среде;
другие виды	техногенные аварии.

Частично преимущества или недостатки государственно-частного партнерства рассматриваются во многих публикациях. Однако цельного и систематизированного рассмотрения указанных факторов автору неизвестно. В связи с этим проведем анализ доступных источников по данной тематике с целью их обобщения и построения наиболее полной классификации.

Так, в работе [20, с. 231] представлены результаты SWOT-анализа государственно-частного партнерства в ЖКХ. Однако основания принять результаты анализа в представленном виде есть далеко не по всем представленным в работе данным. К примеру, сильные стороны во внутренней среде являются несколько надуманными, т. к. не конкретизировано, за счет каких факторов, ресурсов или характерных особенностей частного бизнеса может быть получен каждый из указанных эффектов.

Среди факторов, сдерживающих развитие концессий в ЖКХ Украины, в публикациях называются следующие.

Вопрос о модернизации ЖКХ в настоящее время стоит очень остро. Наибольших инвестиций требуют сегменты водоснабжения, водоотвода, а также теплоснабжения. Это требует огромных вливаний средств в эту отрасль (только модернизация ЖКХ города Киева до 2025 года требует инвестиций в сумме 2,7 млрд. евро. Для местных бюджетов такие суммы являются слишком большими. Поэтому средства нужно искать у частных инвесторов — путем передачи предприятий ЖКХ в концессию [1]). Однако низкая осведомленность хозяйственных руководителей, предпринимателей и представителей государственных и муниципальных структур о возможностях концессий, о порядке и процедуре их использования, что приводит к отсутствию организации концессионного дела в стране на практическом уровне [23].

Большинство предприятия ЖКХ находятся в неудовлетворительном техническом, экономическом и организационном состоянии. Поэтому концессионер должен взять на себя обязательство не только быстро перейти на качественное предоставление услуг, но и вывести пред-

приятие из экономического кризиса, рассчитаться за его большие долги. При этом изменение тарифов на услуги всегда отстает от изменения цен на их составляющие [24]. В Киеве наиболее экономическое невыгодными являются тарифы на тепло, воду и канализацию. В частности, текущий тариф на водоснабжение и канализацию покрывает себестоимость на 60 %, на теплоснабжение — 53 % [1].

Инвестировать в отрасли жилищно-коммунального хозяйства экономически невыгодно: иногда убытки не зависят от деятельности предприятия и не поддаются контролю. И тогда встает вопрос, что более важное: выполнять инвестиционную программу по модернизации хозяйства объекта концессии или покрывать убытки, которые возникли, по существу, по вине государства? [24].

Инвестиции, которые вкладываются в сферу ЖКХ, имеют значительную длительность сроков окупаемости, которая усиливает неопределенность в достижении прибыльности инвестиций. Невозможно гарантировать установление тарифов на уровне, который обеспечивает окупаемость этих вложений.

Концессионная деятельность должна иметь своей целью не только повышение эффективности использования коммунального и государственного имущества, но и обеспечение потребностей граждан Украины в товарах (работах, услугах).

Изучение литературных источников, а также собственный опыт авторов позволил выделить для исследования ряд положительных и отрицательных (сдерживающих) факторов практического применения концессионных форм привлечения инвестиций в ЖКХ, на которых и остановимся далее.

Преимущества концессионной системы.

1. В результате того, что жилищно-коммунальное хозяйство является убыточным, частный капитал привлечь в эту сферу затруднительно. Как отмечается в [23], концессионная система предусматривает льготный налоговый режим (налоговая отсрочка) на определенное время до момента достижения объектом концессии определенного уровня рентабельности, которая фиксируется при заключении контракта. После этого концессионер отдает государству налоги за весь срок в полном объеме. Это может служить дополнительным стимулом для частного капитала, повышающим инвестиционную привлекательность предприятий ЖКХ.

2. Привлечение договоров концессии дает возможность государству, а также муниципалитетам уменьшить государственные расходы на управление часто убыточных коммунальных предприятий, а сэкономленные средства использовать, например, в социальной сфере.

3. Частный инвестор более заинтересован в результатах своего труда, чем государственный, потому концессионная система должна быть механизмом эффективного управления и организации.

4. Концессия способствует применению передовых технологий и оборудования, новейших разработок, которые гарантируют соблюдение санитарных и экологических норм. Это позволит стимулировать спрос на продукцию предприятиям отечественного машиностроения и повысить их конкурентоспособность через конкуренцию.

5. Концессия предусматривает открытый, прозрачный концессионный конкурс, после чего подписывается концессионный договор, в котором оговариваются все

положения, которые защищают население от возможных рисков, обеспечиваются интересы потребителей.

6. Использование частного капитала в строительстве, реконструкции и модернизации объектов ЖКХ. При этом сроки освоения частных капитальных вложений обычно меньше, чем сроки освоения государственных капитальных вложений. Как следствие, это приведет к восстановлению производственной инфраструктуры, снижению степени износа оборудования и аварийности сетей в системе ЖКХ.

7. Концессионер, согласившись на концессию, будет пытаться получить наибольшую прибыль с наименьшими расходами, при этом качество услуг должно удовлетворять потребителей.

8. Качественная и производительная инфраструктура системы ЖКХ даст возможность с одной стороны оказывать качественные услуги потребителям, а с другой — пополнить государственный бюджет за счет концессионных платежей, а в дальнейшем за счет прибыльного функционирования предприятий ЖКХ.

Недостатки концессионной системы

1. Создание условий конкурса под конкретную фирму, когда в них содержатся требования, которые не позволяют другим претендентам участвовать в конкурсе. Как следствие, концессионером становится фирма с незначительным уставным капиталом и устойчивостью в финансовом смысле. По условиям концессии, концессионер обязан вкладывать в развитие и модернизацию предприятия инвестиции, но первым шагом после прихода концессионера становится повышение тарифа. Население еще не получив никаких положительных изменений по качеству услуги, уже вынужденно платить больше. В таком случае, поскольку государство ведет политику содержания тарифов на минимуме, концессия является попросту средством поднятия тарифов.

2. Заключение договора концессии осуществляется не с компанией, которая выиграла конкурс (это может быть также иностранная компания), а с предприятием (например, отечественным), которое имеет небольшую часть одного из предприятий компании-победителя конкурса в своем уставном капитале. В таком случае, проблема концессионного договора в том, что в нем обычно нет никаких обязательств компании-победителя, а все права переходят в неплатежеспособные «частные руки».

Министерство ЖКХ изучало ситуацию на арендованных предприятиях и пришло к выводу: инвесторы не выполняют задекларированных обещаний, не проводят ремонтные работы, не занимаются заменой оборудования, «забывают» об инвестиционных обязательствах. Например, ООО «Луганськвода», которое взяло в концессию Луганский водоканал, с первых месяцев работы задолжало 50 млн. гривен Луганскому энергетическому объединению. Из-за непогашенного долга насосные станции были обесточены, в результате чего без воды в начале 2009 года осталось больше 200 тыс. жителей области [24].

Таким образом, предприятия, которые передаются в концессию, должны нести ответственность за выполнение концессионного договора, а также за риск перехода прав и обязанностей по оплате задолженности старого предприятия.

3. Украина не имеет достаточного опыта в вопросах, которые касаются концессии. Договор концессии должен составляться с помощью грамотных специалистов в этой отрасли. Любые недостатки могут привести к негативным последствиям. Необходимо иметь в виду, что предприятия ЖКХ являются практически монополистами на своей территории и в затруднительной ситуации альтернативу им по предоставлению определенных услуг быстро найти не удастся [15].

4. Поскольку концессеодатель обязан не вмешиваться в хозяйственную деятельность концессионера, единственная возможность четко и постоянно контролировать выполнение обязательств, определенных условиями договора концессии определяется принципиальностью, требовательностью, профессионализмом работников, которые будут работать в специально созданном контролирующем органе. Если контроль будет осуществляться грамотными и принципиальными специалистами, то инвестор вынужден будет строго следовать условиям договора. Функции управляющей компании должны быть детализированы, к ним следует добавить сопровождение проектов по модернизации и реконструкции предприятий.

5. Очень плохое техническое состояние основных фондов и убыточность предприятий ЖКХ не стимулирует инвесторов вкладывать свои средства, поскольку этому процессу присущи большие сроки окупаемости. Поэтому нельзя быть уверенным в том, что эти инвестиции достигнут необходимого уровня доходности.

6. Низкая платежеспособность существенной части населения не дает возможности поднять тарифы до такого уровня, который бы с одной стороны, уменьшил уровень финансового риска концессионера, а с другой стороны обеспечил заинтересованность граждан страны получать услуги коммунальных предприятий надлежащего качества, соответствующих большому платежам. Прежде чем передавать предприятие в концессию, необходимо привести тарифы на коммунальные услуги до экономически обоснованного уровня. Но даже после его достижения заложить возможность постепенного роста тарифов, чтобы не создалось неверного впечатления, что приход концессионера обеспечит стабильный тариф на весь период концессии [1]. Существенным сдерживающим фактором является передача права установления тарифа концессионеру при отсутствии процедуры гласной и объективной смены тарифа.

В работе [31, с. 21] на основе анализа фактического состояния использования концессионных отношений в практической деятельности ряда предприятий Украины и России, выявлен ряд их недостатков. К их числу относятся:

в заключенных контрактах не обеспечены сроки и возможные процедуры пролонгирования (Луцк, Львов);

не осуществляется полноценный контроль за качеством управления на предприятиях коммунального обслуживания (Сызрань, Отрадный, Нефтеюганск);

отсутствует процедура конкурсного отбора оператора (Нефтеюганск, Луцк, Львов, Запорожье);

в контрактах отсутствует полное и подробное описание имущества, переданного оператору (Сызрань, Отрадный, Нефтеюганск, Пермь);

отсутствует должным образом выполненная государственная оценка и регистрация (Сызрань, Отрадный, Нефтеюганск, Пермь);

контракты не достаточно прозрачно описывают права операторов по поводу ремонта полученного в эксплуатацию оборудования (Нефтеюганск);

нет описания прав и обязанностей сторон в случае несоблюдения договорных обязательств (Отрадный, Нефтеюганск, Луцк, Львов, Запорожье);

в контрактах отсутствуют планы инвестирования и финансирования;

вознаграждение операторов не привязаны к результатам выполнения обязательств (Сызрань, Отрадный, Нефтеюганск, Луцк, Львов, Запорожье, Донецк);

контракты не содержат условия страхования Луцк, Львов, Запорожье, Донецк);

обслуживание по контракту не соответствует техническим параметрам условий на обслуживание (Луцк, Львов, Запорожье, Донецк)

в контрактах не описаны процедуры поведения в случае возникновения проблем (не соблюдение гарантий, арбитраж, финансовые санкции, чрезвычайные обстоятельства): Луцк, Львов, Донецк;

не определены процедуры завершения контракта (непрерывность обслуживания, передача активов, инвестиционное урегулирование в конце контракта Луцк, Львов, Запорожье).

Концессия, как одна из форм государственно-частного партнерства, на практике реализуется множеством различных схем. В связи с этим достоинства и недостатки концессионных отношений и возникающие при этом риски логично рассматривать через призму государственно-частного партнерства. Изучение подходов различных авторов, изложенных в публикациях, позволило сформировать систему положительных и отрицательных факторов для государства, сопровождающих государственно-частное партнерство. Положительные представлены в табл. 2, отрицательные — в табл. 3. Для частных партнеров положительные и отрицательные факторы представлены, соответственно, в табл. 4 и табл. 5.

Более наглядно система положительных факторов государственно-частного партнерства для государства представлена на рис. 1. На рис. 1 четко прослеживается, что основополагающим фактором является привлечение дополнительных инвестиций, что должно привести в конечном итоге к повышению качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. При этом объединяющим и связующим фактором является соблюдение баланса интересов собственника, поставщика и потребителя услуг.

Выводы. В результате изучения опыта государственно-частного партнерства на основании фактических данных и публикаций в научной печати и средствах массовой информации предложены наиболее полные классификации:

положительных факторов участия для государства в отношениях государственно-частного партнерства;

рисков для государства в результате формирования и реализации отношений государственно-частного партнерства;

Положительные стороны государственно-частного партнерства для государства

№ п/п	Фактор	Автор
1	Привлечение дополнительных инвестиционных ресурсов	[31, с. 12]; [23]
	Сокращение государственных расходов на ЖКХ.	[20, с. 231]
2	Модернизация материально-технической базы ЖКХ за счет средств частных инвесторов. Развитие городской инфраструктуры. Продление сроков функционирования городских систем.	[20, с. 231]; [30, с. 13]
3	Внедрение ресурсосберегающих принципов и технологий в ЖКХ, что обусловит сокращение себестоимости услуг и снижение тарифов.	[20, с. 231]
4	Повышение качества услуг ЖКХ, снятие социальной напряженности в обществе посредством предоставления услуг ЖКХ более высокого качества.	[20, с. 231]; [30, с. 13]
5	Сокращение управленческих рисков для органов государственной власти в ЖКХ. Минимизация социально-экономических рисков от реализации государственных программ и проектов в ЖКХ.	[20, с. 231]; [5]
6	Увеличение налоговых поступлений в бюджет от деятельности частных предприятий в ЖКХ, рост доходов за счет платежей, расширения налоговой базы и общественной инфраструктуры.	[30, с. 13]
7	Создание дополнительных рабочих мест.	[20, с. 231]
8	Соблюдение государственных интересов в сфере ЖКХ.	[20, с. 231]
9	Формирование конкурентных отношений в сфере предоставления услуг ЖКХ.	[20, с. 231]
10	Обеспечение защищенности бизнеса в условиях становления и развития рыночных отношений.	[20, с. 231]; [23]; [30, с. 13]
12	Конкурсный порядок выбора поставщика услуг.	[30, с. 13]
13	Наличие договорных, а не административных отношений с поставщиком услуг.	[32, с. 12]
14	Привлечение к строительству профессиональных организаций.	[32, с. 12]
15	Приобретение предприятиями ЖКХ стимулов к уменьшению расходов материальных ресурсов и их эффективного использования, к повышению качества обслуживания потребителей услуг.	[6]
16	Более эффективное решение задачи достижения балансов интересов собственника, поставщика и потребителя.	[6]

Таблица 3

Отрицательные факторы (риски) государственно-частного партнерства для государства

№ п/п	Фактор	Автор
Подготовительная работа		
1	Создание качественной нормативно-правовой базы функционирования ЖКХ в целом и государственно-частного партнерства, в частности; синхронизация концессионного законодательства с тарифным; совершенствование антимонопольного законодательства.	[20, с. 231]; [2] [16] [16]
2	Дополнительные управленческие расходы, связанные с подготовкой и обеспечением управления государственно-частным сотрудничеством: В том числе: подготовка специалистов по управлению проектами; институциональная и организационная подготовка собственника к передаче концессионеру прав управления; подготовка и внедрение системы стимулов и мотивационных факторов относительно привлечения инвестиционного капитала к финансированию концессионных инвестиционных проектов; разработка четкого механизма внедрения и реализации концессионного проекта; разработка и нормативное закрепление концессионных схем и полномочий всех участников концессионного процесса; разработка качественной нормативно утвержденной системы оценочных процедур для отбора и реализации концессионных проектов; организация системы поддержки государственных и негосударственных структур в системе концессионного инвестирования. определение четких гарантий по возврату инвестиций инвестору	[30, с. 13] [5]; [8] [8]; [25]; [29] [6]; [8] [8] [8] [8] [8]
3	Совершенствование тарифной политики	[6]
4	Замена льгот и субсидий системой адресной помощи	[22]
5	Ликвидация текущей убыточности ЖКХ и установление тарифов на уровне, обеспечивающем окупаемость вложений.	[5]; [27]
6	Необходимость принятия дополнительных усилий по рыночному реформированию как ЖКХ, так и экономики в целом.	[27]
30	Устранение проблем со сбором платежей за предоставленные услуги как в организационном, так и в экономическом плане.	[27]
31	Установка приборов учета.	[27]
Риски		
1	Риск частичной или полной потери государственного контроля над функционированием стратегических объектов инженерной инфраструктуры ЖКХ.	[13]; [20, с. 231]

2	Вероятность возникновения коррупционных схем при реализации ГЧП (при выборе арендатора, концессионера, управителя материально-технической базой ЖКХ).	[20, с. 231]
3	Конфликт интересов реальных и потенциальных: конфликт между стремлением крупного бизнеса к концентрации капитала в отрасли и нежеланием местной власти передавать кому либо свои полномочия в сфере коммунальных услуг.	[27]; [30, с. 13]
4	Использование частными партнерами в целях получения дохода имеющегося и приобретенного в будущем имущества государства.	[30, с. 13]
5	Неразвитость системы оценки и регистрации прав собственности муниципального образования.	[5]; [28, с. 6]; [30, с. 13]
6	Разногласия по справедливой оценке имущества и платежей.	[30, с. 13]
7	Возможная негативная реакция населения на передачу права предоставления услуг частному бизнесу.	[30, с. 13]
8	Риск в выборе компании-концессионера и в оценке степени ее эффективности в процессе реализации соглашения (уровень услуг, реальность инвестиционной программы и др.).	[13]; [30, с. 13]
9	Может использоваться в качестве скрытой формы приватизации и таким образом занижать доходы в местные бюджеты.	[19]
10	Привлечение частного бизнеса скорее всего приведет к росту тарифов, что чревато негативными организационными и социальными последствиями.	[27]
11	Сложность решения проблемы в том случае, когда существует необходимость в том, чтобы цена определенных услуг была ниже себестоимости.	[13]
12	Риск неконтролируемого роста тарифов.	[13]
13	Риск осуществления компанией-концессионером чрезмерного оборота (получения сверхприбылей).	[13]
14	Риск невыполнения части контрактных обязательств.	[13]
15	Увеличение транзакционных издержек и повышение стоимости оказываемых услуг в результате дробления крупных компаний на отдельные хозяйствующие субъекты.	[10, с. 104]
16	Опасность передачи рисков.	[14]
17	Нечестные намерения частного партнера.	[14]; [28, с. 11]
18	Требование о наличии весомых льгот и компенсаций для инвесторов со стороны государства при возникновении потерь.	[5]
19	Отсутствие квалифицированных частных компаний, имеющих положительный опыт государственно-частного партнерства.	[2, с. 84]
20	Гарантии возврата инвестиций.	[16]
21	Недостаточность опыта и отсутствие квалифицированных специалистов у бизнеса и государственных органов по разработке, реализации и управлению проектами ГЧП.	[7, с. 106]
22	Отсутствие подготовленных государственных работников, способных квалифицированно и профессионально заниматься концессионными проблемами.	[2, с. 84]; [29, с. 538]
23	Неспособность привлечь инвестора из-за отсутствия навыков и опыта соответствующего оформления и продвижения инвестиционного проекта.	[2, с. 84]
24	Отсутствие подготовленных проектов.	[2, с. 84]
25	Конфликт полномочий и интересов региональных органов власти и органов местного самоуправления (особенность органов местного самоуправления).	[2, с. 84]; [7, с. 106]
26	Возможность скрытой приватизации и утраты муниципалитетом своего имущества.	[28, с. 6]
27	Чрезмерное финансовое бремя на граждан в том случае, когда партнерство было создано не ради производства товаров и услуг, а ради приватизации выгодной общественной задачи.	[28, с. 11]
28	Риск олигополизации поставляющих отраслей, особенно, если речь идет об отраслях коммунального хозяйства, что может привести к повышению общего уровня цен.	[28, с. 11]

Таблица 4

Положительные факторы государственно-частного партнерства для частного партнера

№ п/п	Фактор	Автор
1	Расширение ресурсов организации.	[30, с. 13]
2	Увеличение доходов от бизнеса.	[30, с. 13]
3	Создание дополнительных ценностей.	[30, с. 13]
4	Повышение рыночной репутации и увеличение шансов получить в исполнение следующий проект.	[30, с. 13]
5	Дополнительная рыночная ниша.	[30, с. 13]; [27]
6	Расширение бизнеса.	[30, с. 13]
7	Долгосрочные перспективы ведения бизнеса.	[32, с. 12]

Таблица 5

Отрицательные факторы (риски) государственно-частного партнерства для частного партнера

№ п/п	Фактор	Автор
	Прочие	
1	Угроза потерь при несвоевременном исполнении государством своих обязательств, особенно связанных с финансированием	[30, с. 13]
2	Недостаточно развитая инфраструктура, обеспечивающая эффективную работу в системе концессионного инвестирования	[8]
3	Зависимость эффективности партнерства от уровня интеграции в мировую экономическую систему.	[8]
4	Технологическая разбалансированность отрасли.	[11]
6	Опасность передачи рисков государственному сектору;	[28, с. 11]
7	Технические риски, касающиеся строительства и использования инфраструктуры (неожиданные технические проблемы на стадии реализации проектов, неопределенно сформулированные условия окружающей среды, превышающие прогнозы затраты и т. д.);	[28, с. 11]
	Коммерческие	
1	Риск невозврата инвестиционных вложений.	[5]; [20, с. 231]; [28, с. 6]
2	Дополнительные расходы и снижение рентабельности.	[30, с. 13]
3	Дополнительные затраты времени на осуществление процесса.	[30, с. 13]

4	Отказ от долгосрочного накопления капитала.	[30, с. 13]
5	Риск убыточной деятельности в условиях низкой платежеспособности населения и текущей убыточности возможных объектов концессионного соглашения.	[5]; [30, с. 13];
6	Угроза потери активов.	[30, с. 13]; [28, с. 11]
7	Значительная продолжительность сроков окупаемости концессионных проектов, что в условиях экономической нестабильности усиливает неопределенность в достижении заданного уровня доходности инвестиций. Низкая экономическая эффективность инфраструктурных проектов. Высокий риск при инвестировании в капиталоемкие объекты	[5]; [8]; [25]
8	Невозможность гарантировать установление тарифов на уровне, обеспечивающем окупаемость вложений.	[5]
9	Неблагоприятный инвестиционный климат в стране, нестабильность макроэкономической среды.	[5]; [8]; [11]
10	Необходимость подготовки кадров достаточной квалификации с целью повышения производительности труда	[6]; [18, с. 68.]
11	Отсутствие моментальных финансовых выгод	[29, с. 538]
12	Риск сокращения или прекращения финансирования проекта со стороны партнера — государства в случае изменения приоритетов бюджетных расходов	[3, с. 84]; [7, с. 106]; [14]
13	Неблагоприятные или непостоянные рыночные условия.	[14]; [28, с. 11]
14	Неопределенность относительно будущих денежных потоков частных операторов (нестабильность законодательства, ценовой политики, вмешательство политиков в экономику ЖКХ)	[27]
<i>Политические</i>		
1	Риск потери бизнеса при изменении политических условий в обществе.	[9, с. 49]; [14]; [28, с. 11]; [30, с. 13]
2	Влияние политики на экономические решения	[25]; [16]; [18, с. 68]
3	Зависимость эффективности партнерства от наличия четкой и прогнозируемой стратегии дальнейшего развития страны	[4]
4	Отсутствие политической стабильности	[29, с. 537.]
5	Высокая роль личности	[18, с. 68]
6	Низкий уровень доверия в обществе	[18, с. 68]
7	Недоверие со стороны власти по отношению к бизнесу;	[3, с. 84]
8	Нестабильность законодательной базы; Несовершенство нормативно-правовой базы; Неготовности правовой среды к практике ГЧП. Несогласованность концессионного законодательства с земельным, градостроительным и водным законодательством;	[2, с. 84]; [11]; [8]; [18, с. 68.]; [25]; [28, с. 6, с. 11]; [34];
9	Регуляторные и правовые ограничения осуществления концессионной деятельности в соответствии с действующим законодательством.	[8]
10	Необходимость преодоления высокого уровня коррупции на всех уровнях	[18, с. 68]
11	Отсутствие независимой судебной системы	[18, с. 68]; [9, с. 49]
12	Отсутствие (низкая эффективность) практических механизмов предоставления гарантий со стороны государства по возврату инвестиций	[2, с. 84]; [5]; [7, с. 106]; [16];
13	Неэффективность методов государственного управления ЖКХ, базирующихся на административном влиянии и директивах	[6];
14	Неэффективный механизм хозяйственного ведения унитарным предприятием.	[2, с. 84]
15	Отсутствие единой программы, координации действий и различие интересов между министерствами и ведомствами в сфере ГЧП	[7, с. 106]
16	Длительный процесс согласования различных аспектов проекта в недрах государства	[7, с. 106]
17	Несовершенная тарифная политика	[12]
18	Чтобы быть экономически конкурентными, частные операторы должны передавать значительные объемы работ местным подрядчикам, ограниченный потенциал которых ведет к возникновению дополнительных проектных рисков, связанных с невыполнением установленных отраслевых стандартов и норм.	[27]
19	Низкий уровень платежеспособности большинства граждан Украины и их объективную незаинтересованность в услугах, предоставляемых частным сектором, при условии повышения текущих тарифов на услуги государственных и коммунальных предприятий или введения новых платежей.	[5]
20	Обвинение в незаконном обогащении за счет общественной собственности.	[30, с. 13]
21	Плохая координация между государственными органами	[34]
22	Стремление к излишнему контролю со стороны государственных структур за реализацией проекта	[7, с. 106]
23	Ненадлежащее выполнение условий контракта со стороны органов власти	[7, с. 106]
24	Отсутствие реальной ответственности государственных структур за реализацию проекта	[7, с. 106]
25	Недостаточная первоначальная подготовка проекта	[34]
26	Недостаточность опыта и отсутствие квалифицированных специалистов у бизнеса и государственных органов по разработке, реализации и управлению проектами ГЧП	[7, с. 106]
27	Неадекватные уровни передаваемых рисков	[34]
28	Несовершенные методологии оценки преимуществ и рисков	[34]
29	Сложность разрешения конфликтных ситуаций/споров с государственными структурами	[7, с. 106]
30	Повышение тарифов на услуги и вероятность образования «псевдоналога» в пользу муниципалитетов.	[28, с. 6]
331	При наличии риска обусловленные им расходы частного инвестора больше, чем у правительства	[13]
<i>Финансовые</i>		
1	Ограничения в долгосрочных кредитах на финансовом рынке	[2, с. 84]
2	Экономические и финансовые риски, связанные с инфляцией и с изменением курсов обмена валют (валютные займы и валюта, связанная с доходами пользователей и т. п.).	[9, с. 72]; [28, с. 11]
3	Сдерживающим фактором для развития ГЧП на местном уровне является недостаток финансовых ресурсов	[28, с. 26]
4	Изменение стоимости хеджирования (если процентные, валютные или иные риски управляются путём хеджирования).	[28, с. 72]
5	Наличие возможностей финансирования оборотного капитала для покрытия краткосрочных потребностей.	[28, с. 72]
6	Кредитный риск ключевых участников проекта, включая любые имеющиеся гарантии третьих лиц, облигации и гарантийные обязательства.	[28, с. 72]

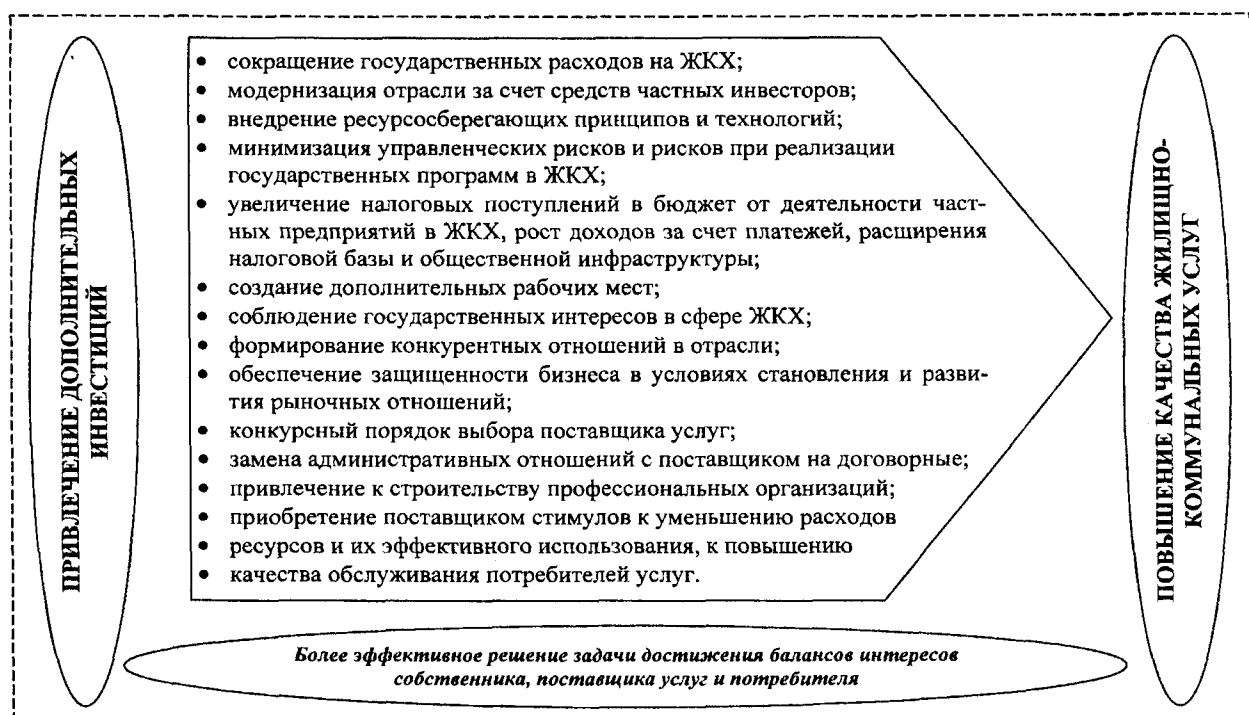


Рис. 1. Положительные стороны государственно-частного партнерства для государства

положительных факторов участия для частного бизнеса в отношениях государственно-частного партнерства;

рисков для частного бизнеса в участии и реализации отношений государственно-частного партнерства.

Построенные классификации позволяют существенно образом улучшить эффективность работы по подготовке и реализации проектов государственно-частного партнерства.

Список использованных источников

1. Акимова Т. Киев-2025: «коммуналку» отдадут в концессию [Электронный ресурс] / Т. Акимова. — Режим доступа: <http://ubr.ua/market/industrial/kyev-2025-kommunalku-otdadut-v-koncessiu-89748>.
2. Аналитический обзор «Сравнение законодательства о публично-частном партнерстве» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pppcenter.ru/assets/files/docs/PPP%20Law.pdf>. — Заголовок з екрану.
3. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://pppcenter.ru/assets/files/docs/Research.pdf>.
4. Безбах Н. В. Проблеми функціонування механізмів державного регулювання партнерських відносин в Україні / Н. В. Безбах // Держава та регіони. Серія: Державне управління Науково-виробничий журнал. — 2011. — № 2. — С. 92–96.
5. Богдан И. Концессии в Украине: Формы и пути внедрения / И. Богдан // Экономика Украины. — 2011. — № 3. — С. 35–45.
6. Гайко Е. Ю. Вдосконалення концесійного механізму стимулювання інвестиційної діяльності в сфері житлово-комунального господарства: автореф.

дис... канд. екон. наук: 08.00.05 [Электронный ресурс] / Е. Ю. Гайко ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. — Х., 2009. — 20 с. — Режим доступа : <http://www.nbu.gov.ua/ard/2009/09geyjk.zip>.

7. Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы [Электронный ресурс] / под общей редакцией А. А. Зверева. — М. ; Лондон : Европейский банк реконструкции и развития, 2009. — 234 с. — Режим доступа : <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/framework.pdf>.

8. Гриценко Л. Л. Проблеми та тенденції розвитку концесійного інвестування в Україні [Електронний ресурс] / Л. Л. Гриценко // Вісник Сумського державного університету. Серія: Економіка. Науковий журнал. — 2010. — №1. — С. 153–162. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VSU_ekon/2010_1_2/10gllkiu.pdf.

9. Делмон Д. Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Джеффри Делмон. — Астана: АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», 2010. — 260 с.

10. Дерябина Л. Реформирование естественных монополий: теория и практика / Л. Дерябина // Вопросы экономики, 2006. — № 1. — С. 102–121.

11. Жданко Е. С. Перспективні напрями розвитку житлово-комунального господарства міста / Е. С. Жданко // Схід. — 2011. — № 1. — С. 58–63.

12. Жданко Е. С. Напрями підвищення ефективності діяльності міських підприємств сфери життєзабезпечення [Електронний ресурс] / Е. С. Жданко // Вісник Донецького національного університету. Серія В: Економіка і право. — 2010. — № 2. — Том 1. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VDU_ekon/2010_2_1/tom1/109.pdf.

13. Иголкина Л. М. Риски концессионных соглашений. [Электронный ресурс] / Л. М. Иголкина, В. Г. Мыслик. — Режим доступа : http://www.confcontact.com/20101008/2_igolkina.htm.
14. Колесникова К. И. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России [Электронный ресурс] // К. И. Колесникова // Научный вестник уральской академии государственной службы. 2008. — №3 (4). — Режим доступа : <http://vestnik.uara.ru/ru-ru/issue/2008/03/16/>.
15. Концесія по-українськи. Водопостачання. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://jkg.com.ua/ukr/article.php?art_id=212.
16. Малах А. А. ГЧП в водной отрасли России как наиболее эффективный инструмент привлечения инвестиций [Электронный ресурс] / А. А. Малах. — Режим доступа : <http://pprcenter.ru/assets/files/docs/Malax.%20rosvodokanal.ppt>.
17. Методика виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 року № 232. — (Зі змін. і доп.).
18. Молина Е. В. Социально-экономическое развитие региона на основе государственно-частного партнерства / Е. В. Молина // Прометей. — 2008. — №1. — С. 63–69.
19. Нехаичук Д. В. Вдосконалення управління об'єктами комунальної власності [Електронний ресурс] / Д. В. Нехаичук // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. — 2010. — №3. — С. 11–15. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvfb/2010_3/02st.pdf.
20. Панасенко И. В. Государственно-частное партнерство как форма современного управления жилищно-коммунальным комплексом / И. В. Панасенко // Вісник Донецького національного університету. — 2009. — Вип. 1. — С. 228–236. — (Сер. В: Економіка і право).
21. Пестова А. А. О стимулировании притока прямых иностранных инвестиций в Российскую экономику с целью повышения «качества» экономического роста / А. А. Пестова, И. О. Сухарева, О. Г. Солнцев // Проблемы прогнозирования. — 2011. — № 1. — С. 136–154.
22. Потапова Н. М. Механізм управління ресурсозбереженням у регіоні (на прикладі житлово-комунального господарства) : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.10.01 [Електронний ресурс] / Н. М. Потапова; НАН України. Ін-т екон. — прав. дослідж. — Донецьк, 2004. — 20 с. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/ard/2004/04pnmjkg.zip>.
23. Проблемы водоснабжения Украины и концессионные формы их возможного решения — [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.analitik.org.ua/ukr/current-comment/economy/4015267530c60/pagedoc1108_32/.
24. Рябова С. Золотой краник [Электронный ресурс] / С. Рябова. — Режим доступа : <http://www.expert.ua/articles/16/0/6978/rss/rss.php/>.
25. Сімоненкова О. В. Концесійна політика України та проблеми її реалізації в регіоні [Електронний ресурс] / О. В. Сімоненкова // Науковий вісник Луганського національного аграрного університету. Збірник наукових праць. — 2010. — № 17. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvlnau/Ekon/2010_17/Simonenkova.pdf.
26. Толстых П. Кто лоббирует концессионное законодательство? [Электронный ресурс] / П. Толстых. — Режим доступа : http://lobbying.ru/index.php?article_id=399.
27. Финансирование сектора водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии [Электронный ресурс] / Протокол конференции министров финансов экономики, водного хозяйства и окружающей среды стран ВЕКЦА и их партнеров; (Ереван, Армения, 17–18 нояб. 2005 г.). — Режим доступа : www.oecd.org/dataoecd/14/14/36473093.pdf.
28. Шамбир В. Н. Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. эконом. наук: специальность: 08.00.01 Экономическая теория (Общая экономическая теория) / Василий Николаевич Шамбир. — М. : Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, 2010. — 29 с.
29. Яковлев П. А. Государственно-частное партнерство: анализ международного опыта и перспектив использования в Украине / П. А. Яковлев // Коммунальное хозяйство городов. Научно-технический сборник. — 2010. — №96. — С. 532–539.
30. Corrigan Mary Beth. Ten Principles for Successful Public/Private Partnerships / Mary Beth Corrigan, Jack Hambene, William Hudnut III et al. — Washington, D. C.: ULI—the Urban Land Institute, 2005. — 42 pp. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.collingswood.com/files/documents/2007/06/gov_tod_ten_public_private.pdf
31. Guidelines on Performance-based Contracts between Municipalities and Water Utilities in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA). — Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006. — 234 pp.
32. Guidelines on private public partnerships for infrastructure development. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/en-guide2.pdf>.
33. Thompson Robert A. Public/Private Partnerships in a Recessionary Economy: What Deals Are Moving Forward? / Robert A. Thompson. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.uli.org/CommunityBuilding/Content%20Interchange/~media/CommunityBuilding/Community%20Outreach/District%20Council%20Support/Infrastructure/BobThompson-Pwrpnt.ashx>.
34. Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues Review Report. Birmingham: European Bank for Reconstruction and Development, 2005. — November. — 192 pp. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/atkins.pdf>.

