

УДК 332.72.241

10.17213/2075-2067-2019-2-86-92

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПРОЦЕССЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ДЕВЕЛОПМЕНТА ГОРОДСКОЙ ТЕРРИТОРИИ

© 2019 г. Н. В. Карнова

*Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт
им. А. К. Кортунова ФГБОУ ВО «ДГАУ»*

Городская территория остается самым главным компонентом как окружающей природной среды, так и экономики городского хозяйства. Исследование проблем, связанных с изучением, использованием и оценкой городских территорий является главной составляющей формирования и развития городского хозяйства. Особенностью данного направления является формирование эколого-экономического механизма обоснования организации городской территории как главного фактора развития экономики города, поэтому формирование и развитие механизма частного партнерства в этих условиях играет исключительно важное значение и выражает сущность общего развития городских территорий.

Ключевые слова: территория; партнерство; механизм; экология; экономика; городская среда; организационно-экономические аспекты.

The urban area remains the most important component of both the surrounding environment, and economy of municipal economy. The research of the problems connected with studying use and assessment of urban areas is the main component of formation and development of municipal economy. Feature of this direction is formation of the ekologo-economic mechanism of justification of the organization of the city territory as main factor of development of city economy, therefore formation and development of the mechanism of private partnership in these conditions plays extremely important value and expresses essence of the general development of urban areas.

Key words: territory; partnership; mechanism; ecology; economy; urban environment; organizational and economic aspects.

Устойчивое развитие муниципального образования предполагает решение задач управления городской территорией с учетом целого комплекса экологических факторов. При этом одним из перспективных направлений этой деятельности является организация работ по экологическому девелопменту территории муниципального образования.

Касаясь сущности данного понятия, отметим, что терминологический словарь «Недвижимость: землеустройство; градостроительство; экономика» определяет девелопмент как процесс развития территории и под-

готовки земель и объектов с целью их нового использования [7]. С. Н. Максимов понимает под данным понятием качественное преобразование недвижимости, обеспечивающее возрастание ее стоимости [6]. При этом многие исследователи рассматривают процесс девелопмента как алгоритм, состоящий из ряда последовательных этапов (рисунок 1).

При этом развитие объектов муниципальной недвижимости связано с осуществлением физических изменений, обеспечивающих формирование у данных объектов комплекса новых качеств, соответствующих

потребностям местного сообщества. В полной мере это относится к экологическим характеристикам этих объектов. В этой связи ряд авторов указывает на важнейшую роль учета экологических факторов в процессе девелопмента [8].

В этой связи весьма перспективным нам представляется внедрение такой инновационной формы экологизации процесса городского развития, как экологический девелопмент. Отметим, что к настоящему времени устоявшийся подход к определению сущности этого явления не сложился.

В частности, С. И. Беляков и А. В. Капусткина трактуют его как концепцию строи-

тельства и эксплуатации зданий и сооружений, цель которой состоит в снижении уровня потребления энергетических и материальных ресурсов на всех этапах жизненного цикла объектов девелопмента [1].

Однако, по нашему мнению, подобная трактовка рассматриваемого понятия носит слишком узкий характер. В связи с этим экологический девелопмент представляется целесообразным определить в качестве процесса трансформации территории муниципального образования с целью придания ей таких качественных параметров, которые соответствуют параметрам устойчивого городского развития.



Рис. 1. Концептуальная схема процесса девелопмента [3]

В его рамках комплекс физических изменений в отношении объектов муниципального имущества приводит к возникновению у них новых качеств, позволяющих данным объектам в большей степени соответствовать критериям устойчивого муниципального развития.

При этом, по мнению специалистов, процесс экологического деvelopeмента должен основываться на следовании следующим основным принципам:

— учет времени, отталкивающийся от существования взаимозависимости сезонных и суточных и колебаний состояния компонентов природной среды и временной специфики эксплуатации объекта;

— учет зоны воздействия, подразумевающий необходимость оценки при эксплуатации объекта площади и уровня его воздействия на прилегающую территорию;

— ограничение и минимизация воздействия, постулирующие необходимость разработки решений и проведения мероприятий, снижающих негативное воздействие объекта;

— компенсация, предусматривающая реализацию механизмов компенсации природных и антропогенных компонентов на территориях, расположенных в зоне воздействия объекта, с целью формирования комфортных условий для населения и обеспечения устойчивости экосистем;

— учет остаточного воздействия, предполагающий определение возможного ущерба от функционирования объекта и соответствующей компенсации снижения качества природной среды;

— реабилитация, основанная на обязательном восстановлении компонентов природной среды, нарушенных как при эксплуатации объекта, так и после ее завершения.

Результатом экологического деvelopeмента является создание муниципального имущества комплекса, удовлетворяющего, с одной стороны, требованиям инвесторов, а с другой — позволяющего учесть социально-экономические интересы городского образования и его жителей, а также обеспечить улучшение экологической ситуации.

При реализации механизмов стимулирования процессов экологического деvelopeмента весьма полезным может оказаться опыт США, где широко распространена практи-

ка развития территорий, называемых Tax Increment Financing District (TIF district), т.е. с дополнительными поступлениями от налога на недвижимость, образуемыми за счет реконструкции. При этом т.н. «Акт о реконструкции» позволяет муниципалитетам реализовывать проекты по реконструкции частично путем привлечения собственников объектов недвижимости к участию в этих проектах. При этом в случае отказа собственника от участия в реконструкции принадлежащие ему объекты конфискуются в пользу муниципалитета и передаются по льготным ценам новым застройщикам.

Подобный опыт свидетельствует о целесообразности соединения усилий органов муниципальной власти и частного бизнеса в процессе развития качественных параметров городской территории, осуществляемого, в частности, в форме реализации механизма государственно-частного партнерства.

Взаимодействие бизнеса и власти в мировой истории в различных его проявлениях существует с момента зарождения государственности. Благодаря опыту, накопленному за века, власть и бизнес во многих странах по сей день успешно сотрудничают, что, безусловно, является одним из важнейших факторов обеспечения устойчивого развития, в том числе на муниципальном уровне.

На данный момент известны несколько стратегий взаимодействия, каждая из которых так или иначе проявлялась в эволюции взаимоотношений власти и бизнеса: сотрудничество (содействие друг другу), противоборство (противодействие друг другу), однонаправленное содействие (одна сторона уходит от взаимодействия, а вторая способствует достижению общих целей или индивидуальных целей другой стороны), компромиссное взаимодействие (присутствие и содействия, и противодействия), консультативное взаимодействие. С нашей точки зрения, сотрудничество является практически единственной стратегией взаимодействия, позволяющей добиться реальных результатов и при этом оставаться в рамках принципа баланса интересов.

Подобная «модель» взаимодействия государства и бизнеса как раз и реализуется в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП). Сам этот термин является дослов-

ным переводов английского понятия «public private partnership» и широко употребляется для обозначения различных форм сотрудничества власти и частного сектора. В узком смысле ГЧП — это схема реализации инвестиционных проектов (преимущественно в области инфраструктуры) на взаимовыгодных условиях для бизнеса и государства. Государство получает функционирующий объект, экономя на финансировании его строительства или реконструкции, а частные предприниматели зарабатывают средства на последующей эксплуатации объекта.

Одно их наиболее полных определений данной дефиниции дает А. А. Ременцов, определив ГЧП как «одну из основных форм взаимоотношений государства и бизнеса, представляющую собой отношения на долгосрочной и краткосрочной основе между государством и частным бизнесом с наиболее оптимальным распределением рисков и доходов в зависимости от компетенции и сильных сторон партнеров, а также использованием ресурсов государственного и частного сектора для выполнения поставленных стратегических задач в рамках государственной политики» [9].

Регулирование института государственно-частного партнерства обеспечивается Федеральным законом №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 года. Некоторые из проектов ГЧП реализуются и на другой правовой базе, например, на основе Федерального закона №145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 17 июля 2009 года или на местном законодательстве.

Отметим, что практический опыт реализации проектов государственно-частного партнерства позволяет обозначить ключевые характерные признаки данного механизма [10]:

1) долгосрочный временной горизонт соглашения о партнерстве;

2) наличие специфических форм финансирования, реализуемых в рамках партнерства проектов (инвестиции частного бизнеса,

дополняемые государственными либо муниципальными средствами);

3) особый порядок распределения ответственности между участниками соглашения о партнерстве (цели проекта, его стоимостные и качественные характеристики определяются муниципальными властями с позиции интересов местного сообщества, тогда как частный партнер осуществляет оперативную деятельность по реализации проекта);

4) равноправное положение сторон соглашения;

5) совместное распределение сторонами между собой расходов, рисков и результатов реализации проекта.

Социально-экономическое значение ГЧП на современном этапе заключается в обеспечении взаимовыгодного сотрудничества бизнеса и власти с целью разработки, организации реализации программ и проектов социально-экономического значения. Это соответственно приводит к улучшению качества жизни населения и достижению целей государственного управления для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях. Особое место в данном контексте занимает использование инструмента государственно-частного партнерства в системе решения задач в области экологии и природопользования.

Реализация широкого по направлениям и масштабности перечня экологических проблем невозможно только за счет бюджетных средств. В принятых в 2012 г. «Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года» отмечается необходимость широкого применения механизмов ГЧП как инструмента финансирования природоохранной и ресурсосберегающей деятельности.

В данном контексте крайне важно то обстоятельство, что реализация проектов ГЧП в природоохранной сфере служит для бизнеса индикатором приоритетности данных направлений деятельности. При этом государство, участвуя в распределении рисков между участниками проектов ГЧП, снижает риски участия бизнес-структур в конкретном проекте.

Однако на практике примеров эффективного развития партнерства между государством и бизнесом в решении экологических вопросов пока недостаточно.

При этом перспективным направлением использования механизма государственно-частного партнерства представляется его задействование в процессе экологического деvelopeмента. В подобном случае концептуальную модель взаимодействия органов муниципальной власти, бизнес-структур, локальных территориальных сообществ можно представить следующим образом (рис. 2).

Одной из наиболее адекватных текущим экономическим условиям форм партнерства в рассматриваемом аспекте является муниципальная концессия. При этом основной смысл политики решения экологических проблем с помощью концессионных механизмов заключается в возмож-

ности интеграции положительных сторон, присущих муниципализации и частному предпринимательству, и одновременному нивелированию основных недостатков, присущих им в отдельности.

Интерес к концессионной составляющей формата ГЧП в России возник достаточно давно: первые концессионные отношения как таковые относятся к эпохе правления Петра I. В 1717 г. в концессию были предоставлены берега рек Шлины и Уны для строительства мельниц.

В советской России концессии приобрели правовой статус, и вплоть до 1937 г. действовал Главный концессионный Комитет при СНК СССР, предоставлявший концессии иностранным физическим лицам



Рис. 2. Схема взаимодействия участников процесса экологического деvelopeмента [2]

и организациям для торговой и производственной деятельности. Сегодня данный институт регулируется федеральным законодательством РФ.

Отметим, что в рамках концессии объекты, находящиеся в муниципальной собственности, развиваются и управляются управляющей компанией, которая обычно создается в форме акционерного общества, держателем контрольного пакета акций является муниципалитет. В таком случае процесс управления происходит в рамках, присущих обычному бизнес-проекту, но в то же время муниципалитет оказывает ключевое влияние на стратегию его реализации. Схему реализации описанного подхода иллюстрирует рисунок 3.

К важнейшим, на наш взгляд, преимуществам реализации подобной схемы государственно-частного партнерства можно отнести следующие моменты:

— муниципалитет участвует в распределении прибыли, получаемой в результате реализации бизнес-проектов;

— являясь собственниками используемого имущества, органы власти и управления имеют возможность осуществлять стратегический контроль над деятельностью управляющей компании, обеспечивая не только реализацию бизнес-интересов, но и предоставляя населению такой набор общественных благ, который в наибольшей степени удовлетворяет интересы местного сообщества.

Таким образом, реализация проектов экологического дeвeлoпмeнтa городской территории на основе принципов государственно-частного партнерства является одним из путей обеспечения устойчивости городского развития, направленного на решение ключевых экономических, экологических и социальных проблем муниципального уровня.

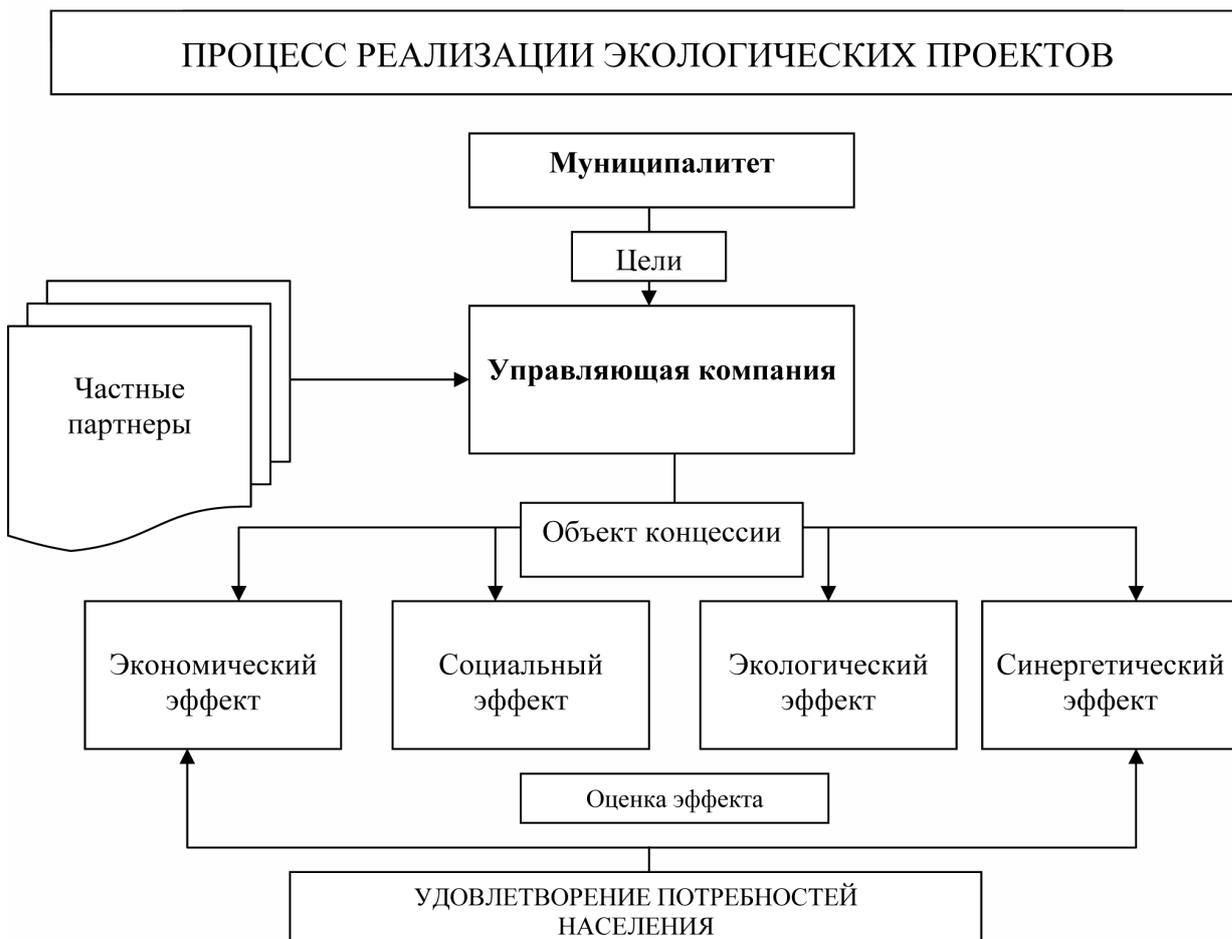


Рис. 3. Схема реализации механизма государственно-частного партнерства в рамках концессионного подхода

Литература

1. *Беляков С.И., Капусткина А.В.* Концепция экодевелопмента и практические аспекты ее применения в России // Недвижимость: экономика, управление. — 2013. — №1.
2. *Евстафьев А.И.* Регулирование пространственного развития города на основе девелопмента локальных территорий // Вестник Томского государственного университета. — 2011. — №2.
3. *Казаков А.А.* Девелопмент недвижимости и его роль в экономическом развитии // Вестник Удмуртского университета. — 2008. — Вып. 2.
4. *Крыгина А.М.* Экологический девелопмент жилищного строительства в России // Russian Journal of Housing Research. — 2015. — №2.
5. *Ленковец О.М.* Экодевелопмент и инновации на рынке недвижимости // Проблемы современной экономики. — 2013. — №3.
6. *Максимов С.Н.* Девелопмент (развитие недвижимости): организация, управление, финансирование. — СПб.: Питер, 2003.
7. *Нагаев Р.Т.* Недвижимость: землеустройство; градостроительство; экономика. — М.: Идел-Пресс, 2000.
8. *Нужина И.П.* Согласование интересов субъектов инвестиционно-строительной деятельности с учетом экологического императива развития // Российское предпринимательство. — 2010. — №8.
9. *Ременцов А.А.* Оценка рисков государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов в автодорожном комплексе: автореферат дис. ... канд. экон. наук. — М., 2017.
10. *Савруков А.Н.* Государственно-частное партнерство как эффективный механизм решения жилищной проблемы // Финансы и кредит. — 2012. — №25.

Поступила в редакцию

12 сентября 2018 г.



Карпова Надежда Викторовна — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики Новочеркасского инженерно-мелиоративного института им. А. К. Кортунова.

Karpova Nadezhda Viktorovna — Candidate of Economic Sciences, the associate professor of Economics Department of Novocherkassk engineering and meliorative institute of A. K. Kortunov.

346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111
 111 Pushkinskaya st., 346428, Novocherkassk, Russia
 Тел.: +7 (8635) 22-43-23; e-mail: karpovnadezhda@yandex.ru