

[Электронный ресурс] / Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnra/text.asp?RN=C21001838>. — Дата доступа: 27.06. 2011.

5. Стратегия развития энергетического потенциала Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 09 авг. 2010 г., № 1180 // М-во энергетики Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа: <http://www.minenergo.gov.by/ru/legislation/postanivlenia>. — Дата доступа: 28.06. 2011.

6. Государственная программа строительства энергоисточников, работающих на биогазе, на 2010—2012 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 9 июня 2010 г., № 885 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnra/text.asp?RN=C21000885>. — Дата доступа: 27.06. 2011.

7. О возобновляемых источниках энергии: Закон Респ. Беларусь, 27 дек. 2010 г., № 204-З // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnra/text.asp?RN=N11000204>. — Дата доступа: 25.06. 2011.

8. О тарифах на электрическую энергию, производимую из возобновляемых источников энергии и признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства экономики Республики Беларусь: постановление М-ва экономики Респ. Беларусь, 30 июня 2011 г., № 100 // М-во экономики Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа: http://www.economy.gov.by/nfiles/001146_879563_PME100.pdf. — Дата доступа: 20.07. 2011.

*Статья поступила
в редакцию 03.10. 2011 г.*

А.Н. САЧЁК

РИСКИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Одним из важнейших направлений дальнейшего развития национальной экономики является увеличение доли малого и среднего бизнеса в структуре ВВП. Именно данный сектор экономики должен в перспективе сформировать наибольший размер добавленных стоимостей, для чего необходимо создать условия, позволяющие более интенсивно развиваться частному бизнесу.

Определено, что одним из курсов по выстраиванию взаимоотношений государства и частной инициативы является развитие различных форм государственно-частного партнерства (далее — ГЧП). Данная установка закреплена и в Директиве Президента Республики Беларусь № 4 от 31 декабря 2010 г. «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь».

Среди сфер национальной экономики, в которых возможно развитие государственно-частного партнерства, является жилищно-коммунальное хозяйство (далее — ЖКХ), так как в данный момент времени эта отрасль характеризуется монопольным положением предприятий практически во всех ее подотраслях. Но если мы заинтересованы в снижении (стабилизации) тарифов на жилищно-коммунальные услуги (далее — ЖКУ), в изменении качественных характеристик оказываемых услуг, в возможности предоставления выбора потребителю среди альтернативных поставщиков услуг, то необходимо создать условия для прихода частного бизнеса, частных инвестиций в ЖКХ. Данные условия и должны позволить развивать различные формы ГЧП в жилищно-коммунальной отрасли.

У жилищно-коммунальной отрасли есть несомненные преимущества для развития ГЧП: частный оператор получает доступ к постоянному рынку сбыта услуг; существует абсолютно ликвидный источник получения дохода — платежи

Александр Николаевич САЧЁК, аспирант кафедры национальной экономики и государственного управления Белорусского государственного экономического университета, преподаватель кафедры экономики и управления на предприятии Гродненского государственного университета им. Янки Купалы.

населения; возможность осуществлять финансово-хозяйственную деятельность в неконкурентной (или слабоконкурентной) среде; имеется значительный потенциал ресурсосбережения, обеспечивающий возврат вложенных инвестиций за счет снижения себестоимости предоставления коммунальных услуг.

Под государственно-частным партнерством в жилищно-коммунальном хозяйстве будем понимать организационно-экономическое взаимодействие государственных органов власти и частного бизнеса на договорной основе с целью обеспечения эффективного функционирования и развития объектов жилищно-коммунального хозяйства и предоставления качественных услуг и основанное на разграничении рисков, связанных с управлением, эксплуатацией, содержанием и инвестированием в отраслевые объекты, или на полном их принятии частным сектором.

Во многих странах мира активно используются различные формы государственно-частного партнерства в ЖКХ. В секторе водоснабжения и водоотведения ГЧП используется в таких странах, как Австралия, Бельгия, Канада, Франция, Германия, Голландия, Румыния, Польша, Ирландия, Италия, Португалия, Южная Африка, Чили, Бразилия, Испания, Россия, Армения, Великобритания; в сфере переработки и утилизации отходов — Бельгия, Канада, Германия, Ирландия, Италия, Великобритания, Словакия, Чехия; в теплоснабжении — Германия, Россия, Польша, Литва. Применяется механизм ГЧП и в повышении энергоэффективности (особенно в зданиях бюджетной сферы) на основе деятельности энергосервисных компаний такими странами, как Германия, Австрия, Чехия, Нидерланды, Дания, Украина, Россия, Кыргызстан. Для жилищно-коммунальной отрасли Беларуси ГЧП является еще новой формой, поэтому не представляется возможным проанализировать какие-либо примеры взаимодействия государства и частного бизнеса. Следовательно, необходимо определить элементы организационной системы, которые будут способствовать применению в дальнейшем различных форм государственно-частного партнерства в отечественном ЖКХ.

Среди многочисленных форм ГЧП определим те из них, которые возможно будет применять в жилищно-коммунальной отрасли:

– заключение договора концессии на существующие инфраструктурные объекты;

– заключение контракта типа BOOT (Build, Own, Operate, Transfer — строительство — владение — эксплуатация/управление — передача) и его разновидностей;

– создание совместных предприятий;

– проведение приватизации жилищно-коммунальных предприятий;

– заключение контракта на обслуживание и техническое содействие;

– заключение контракта на управление;

– заключение контракта на аренду.

В первую очередь следует создать соответствующую правовую базу, регламентирующую порядок взаимоотношений государства и частного бизнеса, порядок применения тех или иных форм ГЧП, так как каждая из них имеет свои особенности, возлагает на партнеров различные обязательства.

На первоначальном этапе данной работы требуется определить возможные риски при использовании государственно-частного партнерства в ЖКХ для того, чтобы иметь возможность создать механизм по их регулированию. Выявленные риски в свою очередь должны быть учтены в правовых актах, регулирующих партнерские отношения в жилищно-коммунальной сфере. Эта проблема ввиду ее малой изученности в условиях национальной экономики Республики Беларусь приобретает особую актуальность.

В целом изучением проблемы рисков при использовании ГЧП в различных секторах экономики занимаются такие ученые, как В.Г. Варнаровский, М.А. Дерябина, А.В. Гладов, А.М. Исупов, С.А. Мартышкин, Д.В. Прохоров, А.В. Тарасов, Н.М. Тюкавкин, В.М. Цлаф, В. Сурков, Л. Шарингер и др. [1; 2, 61—77; 3, 36—55; 4, 50—56; 5, 41—52].

Исследованием рисков для частного бизнеса в ЖКХ в целом и при развитии ГЧП занимаются такие исследователи, как Э.А. Адамов, А.В. Гаврилов, Б. Генералов, В. Телегин, П.Н. Колесников, А.И. Кунахович, Н. Кулик, И. Мамедзаде, С.П. Медведев, М. Назаренко, С.Ш. Останина, Б.Е. Ратников, Е.В. Попова, С.Б. Сиваев, К.И. Фомичев, Л.Н. Чернышев и др. [6; 7; 8, 87—92; 9; 10, 31—33; 11, 2—5; 12; 13; 14, 2—5; 15; 16, 35—38; 17; 18; 19].

Проведенное исследование рисков инвестирования в ЖКХ различными учеными (в основном российскими, занимающимися проблемами развития отрасли) выявило несколько проблем: во-первых, существует множество подходов к определению совокупности рисков; во-вторых, в большинстве случаев отсутствует характеристика особенностей выделяемых рисков; в-третьих, нет четкого механизма разделения рисков между субъектами взаимоотношений; в-четвертых, отсутствует механизм оценки рисков и их распределения между основными участниками взаимоотношений. Поэтому в первую очередь определим и охарактеризуем возможные риски партнерства в ЖКХ в условиях национальной экономики Республики Беларусь для всех заинтересованных сторон.

Для потребителей жилищно-коммунальных услуг основными рисками прихода частного бизнеса в жилищно-коммунальную отрасль будут следующие:

риск увеличения тарифов на потребляемые ЖКУ (данный риск может быть обусловлен ростом себестоимости услуг, увеличением доли инвестиционных затрат в структуре себестоимости (тарифа), повышением уровня рентабельности в структуре тарифа);

риск ухудшения качества предоставляемых ЖКУ;

риск перебоев с поставками ЖКУ (предоставление ЖКУ в неполном объеме).

Местные органы власти как ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг в отдельно взятой административно-территориальной единице в полном объеме и надлежащего качества, как собственники инфраструктуры и ответственные за ее дальнейшее развитие несут следующие риски от партнерства:

риск потери контроля над функционированием и развитием ЖКХ подведомственной территории;

риск снижения эффективности деятельности жилищно-коммунальных предприятий;

риск в выборе частного партнера при реализации таких форм ГЧП, как контракт на управление, контракт на аренду, концессия на существующие инфраструктурные объекты, контракт типа ВООТ и его разновидности, создание совместных предприятий, приватизация жилищно-коммунальных предприятий;

риск невыполнения условий договора частным партнером;

риск увеличения эксплуатационных расходов, превышения сметных расходов на новое строительство и реконструкцию;

риск несоблюдения сроков осуществления инвестиций и ввода объектов;

риск недофинансирования инвестиций со стороны частного партнера;

риск передачи жилищно-коммунальных объектов в ненадлежащем техническом состоянии при использовании таких форм ГЧП, как контракт на управление, контракт на аренду, концессия на существующие инфраструктурные объекты, контракт типа ВООТ и его разновидности;

риск снижения качества предоставляемых услуг и объемов их предоставления;

риск недостаточности опыта у частного оператора.

Для предотвращения возможных рисков необходимо создать механизм, позволяющий предупреждать возможные риски для государственного партнера, в качестве которого и выступают местные органы власти.

В качестве элементов данного механизма необходимо разработать следующие направления:

критерии оценки деятельности жилищно-коммунальных предприятий подведомственной территории и проектов, реализуемых частным бизнесом при использовании такой формы ГЧП, как контракт на обслуживание и техническое содействие;

критерии оценки претендентов на заключение контракта на управление (для выбора претендента на предоставление услуг по управлению жилищным фондом), контракта аренды, контракта концессии, контракта типа ВООТ и его разновидностей;

инвестиционная программа развития коммунальной инфраструктуры административно-территориальной единицы;

требования (обязательства), предъявляемые к частным партнерам при заключении различных типов контрактов;

схема взаимоотношений партнеров при реализации различных форм ГЧП; система мониторинга деятельности частных предприятий при реализации ими инвестиционных проектов.

Основные риски частного сектора при развитии ГЧП в ЖКУ, которые при их нерешенности будут препятствовать развитию частной инициативы в жилищно-коммунальной сфере, представлены ниже.

Риски, препятствующие развитию ГЧП в ЖКХ

Вид риска	Характеристика риска
Тарифный	Краткосрочность установления тарифов и привязка их установления к бюджетному процессу Неадекватное изменение тарифов вследствие роста цен на энергоресурсы Методы тарифного регулирования не повышают заинтересованность предприятий к снижению затрат (затратный метод ценообразования) Наличие перекрестного субсидирования Дифференциация тарифов в зависимости от категорий потребителей Структура тарифов не учитывает инвестиционной составляющей Формирование тарифов является прерогативой государственных органов управления, а не местных органов управления и самоуправления
Договорной	Отсутствие четко проработанной системы взаимных обязательств и ответственности сторон Отсутствие разработанной системы целей деятельности жилищно-коммунальных предприятий и критериев их достижения
Законодательный	Изменчивость и противоречивость нормативно-правовой базы Множественность нормативно-правовых актов
Административный	Зависимость принимаемых решений от руководства административно-территориальной единицы Отсутствие четко выработанной стратегии развития жилищно-коммунальной сферы подведомственной территории Высокий уровень централизации управления Местные органы управления зачастую не выступают эффективными собственниками коммунального имущества Одновременное подчинение жилищно-коммунальных предприятий различным органам
Социальный	Высокая социальная ответственность перед потребителями Неудовлетворенность качеством услуг Отсутствие четких критериев качества услуг
Финансовый	Наличие льготных категорий потребителей Финансовая зависимость от бюджетов через механизмы дотирования убытков и прямого субсидирования предприятий в целях обслуживания ими населения и льготных категорий потребителей Несвоевременность платежей и бюджетное недофинансирование; невозможность долгосрочного планирования финансово-хозяйственной деятельности Задолженность потребителей за потребленные ЖКУ Отсутствие эффективного механизма взыскания долгов с населения Недостаточность объемов местных бюджетов

Вид риска	Характеристика риска
Инфраструктурный	Высокий износ и моральное устаревание основных средств и применяемых технологий Отсутствие полной информации о реальном состоянии инфраструктурных объектов Сложность технологических процессов Территориальная разобщенность инфраструктурных объектов
Инвестиционный	Отсутствие разработанной инвестиционной программы развития ЖКХ административно-территориальной единицы Риск недооценки потребности в капитальных затратах Длительный срок окупаемости проекта Отсутствие рыночной оценки стоимости объектов основных средств; Ограничение рентабельности Высокая стоимость кредитных ресурсов и дефицит долгосрочного финансирования
Кадровый	Нехватка квалифицированного производственного и управленческого персонала
Информационный	Слабое информационное обеспечение освещения целей и порядка реформирования отрасли Недостаточность информации об инвестиционных проектах и работе жилищно-коммунальных предприятий Недостаточная информационная поддержка формирования объединений собственников жилищного фонда
Рыночный	Несовпадение планируемого объема предоставления услуг и реального (фактического) спроса на них Структура потребителей Многообразие собственников жилищного фонда Неразвитость института самоуправления жилищным фондом
Макроэкономический	Динамика развития экономики государства Динамика платежеспособного спроса потребителей услуг

Анализ приведенных рисков позволит предоставить информацию по двум направлениям: во-первых, установить значимость того или иного риска для частного партнера; во-вторых, определить механизм нейтрализации рисков. Поэтому потенциальный партнер должен обладать достаточным объемом информации о реальном состоянии ЖКХ административно-территориальной единицы, иметь возможность сравнить эффективность функционирования жилищно-коммунальных предприятий.

Для этого необходимо разработать систему количественной оценки рисков работы в жилищно-коммунальной отрасли для частного бизнеса при развитии различных форм государственно-частного партнерства. Возникающие риски обязательно следует разделять и возлагать их на того партнера, который в состоянии их устранить.

Определим ту сторону партнерства, которая ответственна за регулирование вида риска. Степень регулирования будет варьироваться в зависимости от формы ГЧП. В целом государственный партнер будет ответственен в большей степени за такие риски, как тарифный, законодательный, административный, социальный, инфраструктурный, макроэкономический; все остальные риски будут распределяться в различных пропорциях между сторонами в зависимости от формы ГЧП.

Таким образом, развитие различных форм ГЧП в ЖКХ сопряжено с множеством рисков для обеих сторон. Данные риски обусловлены социальной значимостью жилищно-коммунальных услуг, спецификой отрасли, порядком ее регулирования и управления, характером взаимоотношений участников производства и потребления услуг и другими факторами. В том случае, если государственные органы управления решили развивать партнерские отношения с представителями частного бизнеса, привлекать свои средства в качестве инвестиций в жилищно-коммунальную отрасль, необходимо создать целостный механизм определения, оценки, разделения и управления рисками, которые непосредственно сопровождают те или иные формы ГЧП. Состав рисков, порядок их распределения между сторонами будет различным в зависимости от формы сотрудничества, т.е. изменяться от са-

мой простой формы государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной отрасли — заключение контракта на обслуживание и техническое содействие — до самой сложной — проведение приватизации жилищно-коммунальных предприятий. При создании правовой базы, регламентирующей установление партнерских отношений, обязательно следует учесть все возможные риски для того, чтобы они не препятствовали развитию ГЧП в дальнейшем. Только при комплексном подходе к решению данной проблемы можно ожидать успеха в развитии новой для условий национальной экономики Беларуси формы взаимоотношений государства и частной предпринимательской инициативы — ГЧП.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. — М.: Наука, 2005.
2. Дерябина, М.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М.А. Дерябина // *Вопр. экономики*. — 2008. — № 8.
3. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы / А.В. Гладов [и др.] // *Вестн. СамГУ*. — 2008. — № 7.
4. Сурков, В. Управление рисками в сфере естественных монополий / В. Сурков // *Проблемы теории и практики упр.* — 2003. — № 6.
5. Шарингер, Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // *Рос. экон. журн.* — 2004. — № 9—10.
6. Адамов, Э.А. Организационно-экономический механизм частно-общественного партнерства в жилищно-коммунальной сфере: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Э.А. Адамов; Кубан. гос. социал. ун-т. — Краснодар, 2008.
7. Гаврилов, А.В. Управление инвестициями в жилищно-коммунальное хозяйство региона: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / А.В. Гаврилов; Чуваш. гос. ун-т им. И.Н. Ульянова. — Чебоксары, 2005.
8. Генералов, Б. Государственно-частное партнерство в коммунальной инфраструктуре / Б. Генералов, В. Телегин // *Экономист*. — 2008. — № 8.
9. Колесников, П.Н. Обеспечение устойчивости развития предпринимательской деятельности в системе управления жилищно-коммунальным комплексом: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / П.Н. Колесников; Рос. гос. соц. ун-т. — М., 2006.
10. Кулик, Н. Как привлечь инвестиции в водное хозяйство России / Н. Кулик // *Жилищ. и коммунал. хоз-во*. — 2001. — № 10.
11. Кунахович, А.И. Зарубежные инвестиции в системе горводоканалов / А.И. Кунахович // *Жилищ. и коммунал. хоз-во*. — 2000. — № 9.
12. Мамедзаде, И.М. Вода и рынок / И.М. Мамедзаде. — Баку, 2000.
13. Медведев, С.П. Инвестиционная политика в жилищно-коммунальном хозяйстве и механизмы ее реализации: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / С.П. Медведев; Моск. акад. гос. и муниципал. упр. — М., 2008.
14. Назаренко, М. Пути привлечения инвестиций в ЖКХ / М. Назаренко // *Жилищ. и коммунал. хоз-во*. — 2004. — № 9.
15. Останина, С.Ш. Организационно-экономический механизм функционирования жилищно-коммунального комплекса региона: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / С.Ш. Останина; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. — М., 2007.
16. Попова, Е.В. Механизмы реализации закона «О концессионных соглашениях» / Е.В. Попова // *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование*. — 2006. — № 1—2.
17. Ратников, Б.Е. Виды энергетического бизнеса / Б.Е. Ратников // Консалтинговая группа «Лекс» [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.g-k-h.ru/articles.php?id=1466>. — Дата доступа: 22.12.2009.
18. Сиваев, С.Б. Частный бизнес в коммунальном секторе: практика развития / С.Б. Сиваев. — М.: Ин-т экономики города, 2008.
19. Фомичев, К.И. Использование концессионных форм управления в социальной инфраструктуре муниципальных образований (на примере жилищно-коммунального хозяйства): автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / К.И. Фомичев; Тул. гос. ун-т. — Тула, 2005.
20. Чернышев, Л.Н. Партнерство государственного и частного сектора в коммунальной сфере России / Л.Н. Чернышев // *Российское общество профессиональных оценщиков и управляющих недвижимостью — сервейеров* [Электронный ресурс]. — 2010. — Режим доступа: <http://www.rips.ru/analit.phtml?id=30>. — Дата доступа: 08.05.2010.

Статья поступила
в редакцию 25.03.2011 г.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.