

© И.С. Трапезникова, И.В. Целихина

DOI: <http://doi.org/10.15350/2409-7616.2021.1.35>

УДК. 332.02

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ (МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ) ПАРТНЕРСТВО
КАК ИНСТРУМЕНТ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ УГЛЕДОБЫВАЮЩЕГО
БИЗНЕСА И ТРЕБОВАНИЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
РЕГИОНОВ ПРИСУТСТВИЯ**

И.С. Трапезникова, И.В. Целихина

Трапезникова Ирина Сергеевна,

кандидат экономических наук, доцент кафедры социологических наук,
Кемеровский государственный университет, Кемерово, Россия.
РИНЦ SPIN-код: 2005-2796 / ORCID ID: 0000-0002-2244-8370
E-mail: trapeznikova_1976@mail.ru

Целихина Ирина Владимировна,

аспирант, направление 38.06.01 Экономика, Кемеровский
государственный университет Кемерово, Россия.
РИНЦ SPIN-код: 8515-5051
E-mail: pochtairina.1@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы применения инструментов государственно-частного партнерства для привлечения инвестиций частного партнера, в природоохранные проекты, реализуемые на территориях с развитой угледобывающей промышленностью. Угольные предприятия представляют собой источник значимого негативного влияния на окружающую среду и ограничивают возможности устойчивого развития территорий присутствия. Сложная экологическая обстановка обуславливает снижение качества жизни населения и приводит к длительному накоплению ущербов, возмещение которых является давней нерешенной проблемой. Бизнес не стремится нести материальную ответственность, и подавляющая часть средств извлекается из локальных государственных ресурсов. Опираясь на фундаментальные принципы устойчивого социально-экономического развития, авторы предполагают необходимость перераспределения природоохранных инвестиций в направлении снижения финансовой нагрузки на региональные бюджеты. В заключительной части статьи предложены варианты соглашений между региональной властью и предприятиями угледобывающей промышленности с учетом корректировки существующей нормативно-правовой базы.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, социальные инвестиции, распределение ответственности, устойчивое развитие регионов.

UDC 332.02

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A COORDINATING TOOL FOR THE INTERESTS OF THE COAL MINING BUSINESS AND THE REQUIREMENTS FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT

I.S. Trapeznikova, I.V. Tselikhina

Irina S. Trapeznikova,

PhD (candidate of Economic Sciences), Associate Professor
of the Department of Social Sciences, Kemerovo State
University, Kemerovo, Russian Federation.

ORCID ID:0000-0002-2244-8370

E-mail: trapeznikova_1976@mail.ru

Irina V. Tselikhina,

post-graduate student,
direction 38.06.01 Economics,
Kemerovo State University
РИНЦ SPIN-код:8515-5051
E-mail: pochtairina.1@mail.ru

Abstract. *The article deals with the use of public-private partnership tools to attract private partner investments in environmental projects implemented in territories with a developed coal mining industry. Based on the fundamental principles of sustainable socio-economic development, the authors suggest the need to redistribute social investments in the direction of reducing the financial burden on regional budgets. In the final part of the article, variants of agreements between the regional authorities and coal mining enterprises are proposed, taking into account the adjustment of the existing regulatory framework.*

Keywords: *public-private partnerships, social investments, allocation of responsibility, sustainable development of the regions.*

Регионы с развитой угледобывающей промышленностью относятся к территориям, устойчивое развитие которых заведомо ограничено неблагоприятным влиянием экологического фактора, вследствие техногенного воздействия угольных предприятий на окружающую среду. Значительное количество исследований доказывает, что в подобных условиях не реализуется один из основополагающих принципов устойчивого развития – экологическая безопасность хозяйственного природопользования, ущерб природе наносится ежегодно, накапливается и все проблемы его возмещения ложатся на плечи региональных бюджетов, которые не располагают достаточными финансовыми ресурсами. [3, 4, 5, 6, 7, 8]

Согласно Рюминой Е.В. экономический ущерб от загрязнения атмосферы и водных ресурсов составляет до 10-12% ВРП при этом 80% суммарного ущерба, составляет экономический ущерб населению [9]. Население является основным реципиентом негативного воздействия угольных предприятий - сложная экологическая обстановка отрицательно воздействует на состояние здоровья, тем самым резко снижая качество жизни. Это обстоятельство препятствует стабильному социально-экономическому росту территорий присутствия и не позволяет достичь таких основных целей устойчивого развития РФ как обеспечение естественного роста численности населения, повышение ожидаемой

продолжительности жизни, стабильный рост реальных доходов граждан¹. Своевременное и полноценное финансовое участие угледобывающих предприятий в устранении негативных последствий своей хозяйственной деятельности могло бы существенно снизить неблагоприятные тенденции.

В данной статье мы попытаемся ответить на вопрос, каким образом возможно модифицировать инструмент государственно-частного (муниципально-частного) партнерства в целях корректировки дисбаланса распределения затрат связанных с возмещением эколого-экономического ущерба в регионах с развитой угледобывающей промышленностью (в качестве примера рассматривается Кемеровская область).

Ранее, в работах автора, приводилась экономико-математическая модель расчета объема инвестиций обеспечивающего минимально возможное загрязнение окружающей природной среды в условиях работы угледобывающих предприятий [12,13], в таблице 1 отражена сумма инвестиций необходимых для минимизации потери качества окружающей среды. Ясно прослеживается недостаточность средств, ежегодно направляемых на охрану окружающей среды.

Таблица 1

Распределение инвестиций, направленных на природоохранные цели²

од	Общая сумма средств, направленная на охрану и восстановление окружающей среды с учетом текущих затрат и инвестиций в основной капитал, млн. руб.	Сумма инвестиций необходимых для минимизации потери качества окружающей среды, млн. руб ³
015	6858	16230
016	7250	17290
017	9688	19492
018	13894	21313

Достижение целей устойчивого развития в угледобывающих регионах предполагает не только наращивание объемов социальных инвестиций, но и их перераспределение в направлении снижения финансовой нагрузки на территориальные бюджеты.

Вопрос о размерах вложений бизнеса в региональное развитие и их достаточности остается дискуссионным. Представители бизнеса считают, что вкладывают более чем достаточно, фактически напрямую обвиняя территории присутствия в иждивенчестве, представители региональной власти и представители общественности уверенно считают, что бизнес, особенно крупный сырьевой, извлекает сверхприбыли и не компенсирует негативных последствий своей деятельности.

Непосредственные выгоды, которые дает бизнесу социальное, в том числе природоохранное инвестирование:

- создание стабильной экономической среды;
- увеличение рыночной стоимости компании в долгосрочной перспективе;

¹ Указ Президента РФ № 204 от 8.05.2019 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Электронная информационно-правовая система Гарант. URL: <https://base.garant.ru/71937200/>

² Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт [Электронный ресурс] /Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency (дата обращения 29.11.2017)

³ Расчеты проведены с помощью авторской модели.

- снижение операционных рисков;
- улучшение финансовых показателей;
- рост производительности труда.

В представлении ресурсодобывающего бизнеса, все эти отсроченные выгоды в совокупности не перекрывают объемов реально получаемых доходов.

Решение задач согласования интересов государства, бизнеса и региональной общественности обуславливает необходимость определения организационно-правовой формы взаимодействия, в качестве которой чаще всего рассматривается институт государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство как инструмент привлечения инвестиций в реализацию общественно – значимых проектов достаточно изучено и широко применяется в мировой и отечественной практике. К началу 2019 года в России были реализованы более четырех тысяч ГЧП проектов. [9] В условиях дефицита локальных бюджетов это наиболее приемлемый вариант обеспечения ресурсов регионального развития []. Тем не менее, именно в области реализации проектов природоохранного назначения, направленных на минимизацию и предотвращение эколого-экономических ущербов ГЧП фактически не применяется.

Схема взаимодействия между органами власти (государственной и муниципальной), и представителями хозяйствующих субъектов отражена на рис. 1

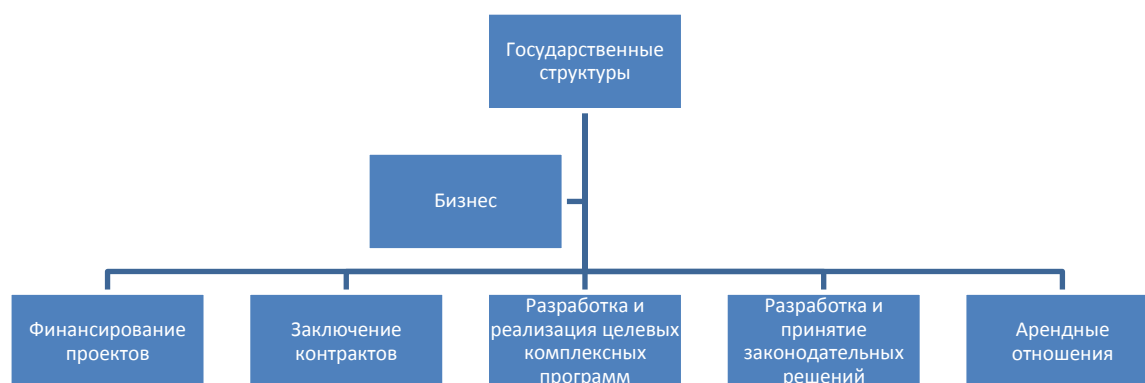


Рис. 1 - Сотрудничество государственных структур и бизнеса

В 2015 году был принят Федеральный закон №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором законодатель дал ограничительное толкование объектам государственно-частного партнерства:

- «1) частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, объекты дорожного сервиса;
- 2) транспорт общего пользования, за исключением метрополитена;
- 3) объекты железнодорожного транспорта;
- 4) объекты трубопроводного транспорта; морские порты, речные порты, специализированные порты, объекты их инфраструктур;

- 6) морские суда и речные суда;
- 7) воздушные суда и другие, предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов средства;
- 8) объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии;
- 9) гидротехнические сооружения;
- 10) подводные и подземные технические сооружения, иные линейные объекты связи и коммуникации;
- 11) объекты здравоохранения;
- 12) объекты социального обслуживания населения;
- 13) объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов;
- 14) объекты благоустройства территорий;
- 15) мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры;
- 16) объекты производства, первичной и последующей переработки, хранения сельскохозяйственной продукции;
- 17) объекты охотничьей инфраструктуры;
- 18) имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции;
- 19) программы для электронных вычислительных машин, базы данных, информационные системы и сайты в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет";
- 20) совокупность зданий, частей зданий или помещений, объединенных единым назначением с движимым имуществом и предназначенных для автоматизации с использованием программ для ЭВМ и баз данных.»⁴

В рамках действующего законодательства невозможно обеспечить реализацию природоохранных проектов в форме ГЧП. Схема распределения сфер ГЧП проектов обусловлена нормативной регламентацией, и в 2019 году в Западно-Сибирском федеральном округе выглядела следующим образом: 79 % проектов ГЧП было реализовано в транспортной и энергетическо-коммунальной сфере, а оставшиеся 21 % распределились между информационно-коммуникационной и социальной сферами [8].

Считаем необходимым расширить перечень установленный законодателем и включить в него объекты природоохранного назначения, исключая те объекты внедрение и содержание которых относятся к прямым обязанностям хозяйствующих субъектов, в том числе:

1. Объекты водоохранного назначения, относящиеся к региональной и/или муниципальной собственности;
2. Объекты атмосфероохранного назначения;
3. Объекты по охране окружающей среды от отходов производства и потребления.

Подобная корректировка нормативного акта позволит привлечь средства частных инвесторов в реализацию проектов экологической направленности.

Закрытый перечень объектов соглашения о государственно частном/муниципально-частном партнерстве создает проблемы при реализации любых совместных проектов, которые в него не включены. Возможно, оптимальным решением будет принятие законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства», разработанный Минэкономразвития России в 2020 году, в котором предлагается создать

⁴ Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015 «О ГЧП, МЧП в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»//URL: Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" - КонсультантПлюс (consultant.ru)

закрытый список тех объектов, на которые нельзя заключить партнерское и/или концессионное соглашение [11, 2].

Одним из важнейших направлений развития государственно-частного/ муниципально-частного партнерства в угледобывающих регионах могут стать соглашения между региональным публичным партнером и действующими предприятиями угольной промышленности направленные на совместную ликвидацию накопленного ущерба.

В качестве модели ГЧП уместно применить модель DBFO - частная сторона осуществляет комплекс мероприятий по устранению ущерба, затем передает восстановленный объект в собственность публичной стороны за вознаграждение, в качестве которого могут выступать снижение или обнуление ставки налога на имущество, так как данный налог полностью относится к региональным фискальным платежам.

В качестве гарантий экологических обязательств возможно использование следующих инструментов:

- а) поручительство, страхование и банковскую гарантию;
- б) экологическое страхование [1].

Выбор оптимальной формы ГЧП (МЧП) зависит от специфики территории, на которой планируется проводить соответствующие работы, но в качестве приоритетной мы предлагаем рассмотреть:

1. Партнерские соглашения на осуществление общественно значимых видов деятельности, к которым отнести деятельность по ликвидации накопленных эколого-экономических ущербов. Конкретным видом деятельности будет, например, рекультивация заброшенных породных отвалов, закладка и рекультивация выработанных пространств. Вариантами финансового вознаграждения для частного партнера может стать плата, взимаемая с собственника данной территории, который вводится в соглашение в качестве финансового партнера либо передача восстановленных участков частному партнеру, в том случае если собственником является публичная сторона, в качестве территориального базиса под дополнительную промышленную застройку или другие производственные нужды.

2. Создание совместных предприятий основанных на долевом участии сторон, Размер доли каждого участника оговаривается заранее и закрепляется в соглашении о государственно-частном / муниципально-частном партнерстве. В зависимости от доли распределяются обязанности и риски каждой из сторон. Одна из проблем, которую можно решить с помощью подобного соглашения - отсутствие достаточного количества саженцев для проведения биологического этапа рекультивации. Согласно данным ФИЦ угля и углехимии СО РАН потребность только Кемеровской области составляет 10 млн. саженцев в год, их приходится закупать и везти из соседних регионов. Создание государственно-частного совместного предприятия по их выращиванию могло бы стать частичным выходом. Частный партнер выступает в качестве вкладчика в предприятие и получает саженцы по сниженным ценам. Государственный партнер получает финансовую поддержку, и часть произведенной продукции реализует по сниженным ценам.

Авторы полагают, что в условиях стремления к достижению целей устойчивого регионального развития важнейшим принципом и задачей управления регионом становится согласование глобальных целей бизнеса, работающего на его территории с глобальными задачами современного общества, с учетом политики социальной ответственности бизнеса перед территорией присутствия. Вместе с тем следует признать достаточную самостоятельность бизнеса в вопросах распределения прибыли и выборе направлений инвестирования. В этой связи требуется проработка таких вопросов как механизмы и инструменты эффективного взаимодействия бизнеса с органами власти. Считаем необходимым рекомендовать внести дополнения в ФЗ РФ в части расширения перечня объектами ГЧП (МЧП) природоохранного назначения. В качестве приоритетных форм ГЧП предлагаем рассмотреть партнерские соглашения и создание совместных предприятий.

Литература:

1. Aksenova-Sorokhitei Yu.N., Baranovskaya E.A., Riekkinen M. Minimising investment risks through optimizing public-private partnership: the case of the Kaliningrad region // Baltic Region. - 2017. - Т.9, № 3. - С.15-29. DOI: [10.5922/2079-8555-2017-3-2](https://doi.org/10.5922/2079-8555-2017-3-2)
2. Beresin M.Yu., Dakhnenko S.S., Kuvshinova E.E. Legal regulation of public-private partnership supporting the development of energy-efficient lighting industry // Light & Engineering. – 2018. – Т.26, № 4. – С.105-110. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36662008>
3. Балацкий О.Ф. Теоретические и практические вопросы определения экономического ущерба от загрязнения окружающей среды. - Киев: Знание, 2009. – 165 с.
4. Врублевская О.В. Классификация методов оценки эколого-экономического ущерба // Региональная экономика. – 2013, №4. – С.116-118
5. Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природопользования. - М.: Изд. Аспект-пресс, 2015. – 188 с.
6. Калаврий Т.Ю. Учет экологических факторов при организации мегапроектов социально-экономического развития на основе государственно-частного партнерства // Экономика: вчера, сегодня, завтра. - 2019. - Том 9, № 11А. - С. 157-165. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42804033>
7. Мигранова Л.А., Ульянов В.В. Методические подходы к оценке качества жизни населения в регионах // Народонаселение. - 2017. - № 3. - С. 116-129. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30742548>
8. Мельник Л.Г. Экономические проблемы воспроизводства природной среды. - Х.: Высшая школа. Изд. при ХГУ, 2010. – 158 с.
9. Podgorny V. Public-private partnership in the UK and Russia: a comparative analysis // Економічний часопис. - XXI. - 2019. - № 11-12. - С.26. DOI: [10.21003/ea.V180-03](https://doi.org/10.21003/ea.V180-03)
10. Рюмина Е.В. Анализ влияния негативных экологических воздействий на состояние окружающей среды // Управление экономическими системами: Электронный научный журнал. - 2018. - № 9. - С.11. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35668266>
11. Рюмина Е.В. Экономический ущерб от экологических нарушений и качество жизни населения // Управление экономическими системами: Электронный научный журнал. - 2018. - № 9 (115). - С. 32 URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35668287>
12. Рубан В.А., Вагайцева Д.В. Состояние государственно-частного партнерства в Сибирском Федеральном округе Российской Федерации // В сборнике: Социально-экономическое развитие России и Монголии: проблемы и перспективы. Материалы VII Международной научно-практической конференции. - Улан-Удэ: Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления, 2020. - С. 193-196. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43082456>
13. Обзор законопроекта Минэкономразвития России / Национальный Центр ГЧП. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [bda1ca80179720609e730c6658ef18d4.pdf](https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43082456) (Дата обращения 01.02.2021)
14. Трапезникова И.С., Мешечкин В.В. Основы формирования системы финансирования охраны окружающей среды в регионе с развитой угольной промышленностью (на примере Кемеровской области)// Экономика природопользования. - 2019, № 6. - С.28-39 DOI: [10.36535/1994-8336-2019-06-3](https://doi.org/10.36535/1994-8336-2019-06-3)
15. Трапезникова И.С., Яницкий М.С. Применение механизма государственно-частного партнерства в системе социальной защиты населения // ЦИТИСЭ. - 2019. - № 5 (22). - С.439-448. DOI: [10.15350/24097616.2019.5.40](https://doi.org/10.15350/24097616.2019.5.40)

References:

1. Aksenova-Sorokhitei Yu.N., Baranovskaya E.A., Riekkinen M. Minimising investment risks through optimizing public-private partnership: the case of the Kaliningrad region. *Baltic Region*, 2017, vol.9, no 3, pp.15-29. DOI: [10.5922/2079-8555-2017-3-2](https://doi.org/10.5922/2079-8555-2017-3-2)
2. Beresin M. Yu., Dakhnenko S.S., Kuvshinova E.E. Legal regulation of public-private partnership supporting the development of energy-efficient lighting industry. *Light & Engineering*, 2018, vol.26, no 4, pp.105-110. URL:<https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36662008>
3. Balatsky O. F. *Theoretical and practical issues of determining the economic damage from environmental pollution*. Kiev, Znanie Publ., 2009, 165 p. (In Russian)
4. Vrublevskaya O. V. Classification of methods for assessing ecological and economic damage. *Regional economy*, 2013, no. 4, pp. 116-118. (In Russian)
5. Golub A. A., Strukova E. B. *Environmental economics*. Moscow, Aspect-press Publ., 2015, 188 p. (In Russian)
6. Kalavriy T. Yu. Accounting of environmental factors in the organization of megaprojects of socio-economic development on the basis of public-private partnership. *Economy: yesterday, today, tomorrow*, 2019, vol. 9, no 11A, pp. 157-165. (In Russian) URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42804033>
7. Migranova L. A., Ulyanov V. V. Methodological approaches to assessing the quality of life of the population in the regions. *Population*, 2017, no. 3, pp. 116-129. (In Russian) URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30742548>
8. Melnik L. G. *Economic problems of reproduction of the natural environment*. Kharkov, Graduate school Publ., 2010, 158 p. (In Russian)
9. Podgornyy B. Public-private partnership in the UK and Russia: a comparative analysis. *Economic magazine*, 2019, no 11-12, pp.26. (In Russian) DOI: [10.21003/ea.V180-03](https://doi.org/10.21003/ea.V180-03)
10. Ryumina E. V. Analysis of the impact of negative environmental impacts on the state of the environment. *Management of economic systems: An electronic scientific journal*, 2018, № 9. (In Russian) URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35668266>
11. Ryumina E. V. Economic damage from environmental violations and the quality of life of the population. *Management of economic systems: An electronic scientific journal*, 2018, no. 9 (115), pp. 32. (In Russian) URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=35668287>
12. Ruban V. A., Vagaytseva D. V. *State of public-private partnership in the Siberian Federal District of the Russian Federation*. Ulan-Ude, East Siberian State University of Technology and Management Publ., 2020, pp. 193-196. (In Russian) URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43082456>
13. *Review of the draft law of the Ministry of Economic Development of Russia*. National PPP Center. Available at: [bda1ca80179720609e730c6658ef18d4.pdf](https://www.bda1ca80179720609e730c6658ef18d4.pdf) (2 February 2021)
14. Trapeznikova I. S., Meshechkin V. V. Fundamentals of the formation of the environmental protection financing system in a region with a developed coal industry (on the example of the Kemerovo region). *The economy of nature management*, 2019, no. 6, pp.28-39. (In Russian) DOI:[10.36535/1994-8336-2019-06-3](https://doi.org/10.36535/1994-8336-2019-06-3)
15. Trapeznikova I. S., Yanitsky M. S. Application of the mechanism of public-private partnership in the system of social protection of the population. *CITISE*, 2019, no 5 (22), pp. 439-448. (In Russian) DOI:[10.15350/24097616.2019.5.40](https://doi.org/10.15350/24097616.2019.5.40)

Submitted: 16 February 2020

Accepted: 16 March 2021

Published: 18 March 2021

