

# АЛГОРИТМ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ КАК ФОРМА ВЕДЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СРЕДЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

УДК 334.021

**Глеб Анатольевич Соболев**, аспирант каф. Общего менеджмента и предпринимательства Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ) Тел.: (495) 442-23-98 Эл. почта: sga@sgarchitect.ru

В статье проанализировано текущее состояние государственно-частного партнерства в России; представлен алгоритм партнерства между государством и частным сектором с целью развития предпринимательской среды национальных парков. Выявлены также особенности деятельности особо охраняемых природных территорий с учетом отечественной и зарубежной практики; рассмотрена их взаимосвязь и сотрудничество с государственными или частными структурами.

**Ключевые слова:** национальный парк, предпринимательская деятельность, государственно-частное партнерство, доход, общественное благо, малый бизнес.

**Gleb A. Sobolev**, Post-graduate of the Department of General Management and Enterprise Development, Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics (MESI) Tel.: (495) 442-23-98 E-mail: sga@sgarchitect.ru

## ALGORITHM FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS A FORM OF BUSINESS IN THE ENVIRONMENT NATIONAL PARKS

The article analyzes the current state of the public-private partnership in Russia; the algorithm of partnership between the government and the private sector to develop the business environment of national parks. Identified as particular activities of protected areas, taking into account national and international practices; Consider their relationship and cooperation with public or private entities.

**Keywords:** national Park, entrepreneurship, public-private partnerships, income, public good, a small business.

## Введение

Экономические трудности последнего десятилетия не позволяют в должной мере финансировать российские охраняемые природные территории, которые в мировой практике в значительной степени существуют за счет поддержки специализированных фондов и общественных организаций. В связи с чем в последнее время все большее внимание национальных парков обращено на развитие экологического туризма.

Прибыль от развития экологического туризма можно будет направить не только на поддержание научной и природоохранной деятельности охраняемых природных территорий, но и на социально-экономические нужды местного населения. Важный социальный эффект развития экологического туризма будет и в том, что все большее число людей, в том числе и тех, кто может оказать существенную поддержку и повлиять на общественное мнение, смогут посетить ранее недоступные для них территории [4].

Однако, по нашему глубокому убеждению, развитие национальных парков Российской Федерации практически невозможно без привлечения частного сектора.

## 1. Состояние государственно-частного / частно-государственного партнерства в России

Государственно-частное партнерство в России законодательно не закреплено. Проект рабочей группы Государственной думы РФ по улучшению инвестиционного климата предлагает следующую трактовку рассматриваемого понятия: «государственно-частное партнерство – это долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленного на реализацию проектов частно-государственного партнерства в целях достижения задач публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством привлечения частных ресурсов и разделения рисков между партнерами».

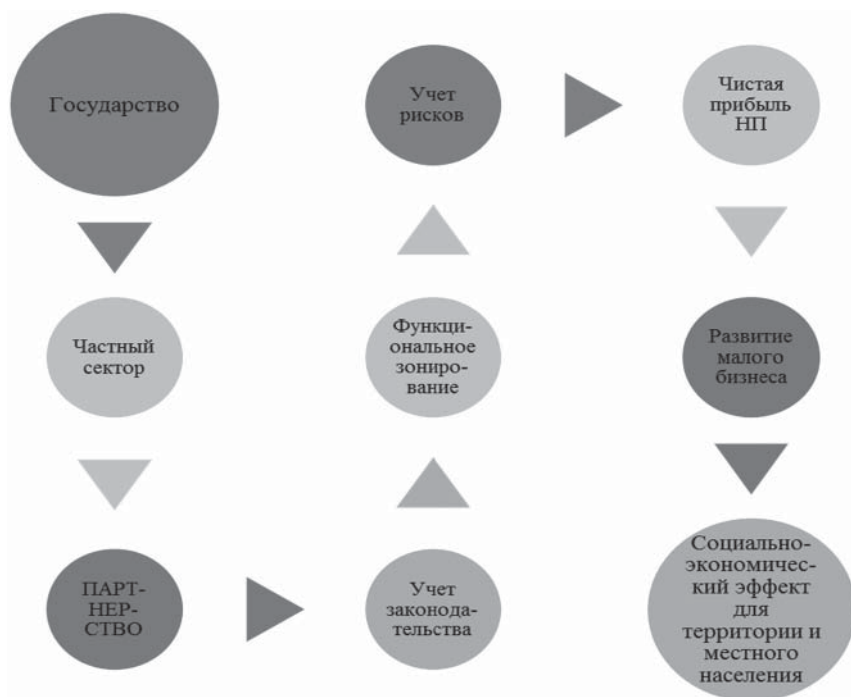
В свою очередь, согласно проекту, объектом государственно-частного партнерства выступает имущество, входящее в состав транспортной, инженерной, и социальной инфраструктуры. Под инфраструктурой понимается совокупность сооружений, зданий, систем и служб, необходимых для функционирования экономики и обеспечения условий жизнедеятельности населения. Предмет государственно-частного партнерства – это отношения в процессе взаимодействия публичного и частного сектора по поводу строительства / реконструкции / модернизации / эксплуатации / управления объектами инфраструктуры, представленными в объекте государственно-частного партнерства.

Таким образом, привлечение частного сектора в государственный объект – национальный парк, будет способствовать достижению социально-экономического эффекта.

## 2. Алгоритм создания государственно-частных / частно-государственных партнерств в среде национальных парков

Учитывая, в первую очередь, природоохранную специфику деятельности национальных парков, алгоритм создания государственно-частных / частно-государственных партнерств может выглядеть следующим образом (рис. 1).

Рис. 1 показывает следующее: при взаимодействии государства и частного сектора экономики, то есть в результате государственно-частного / частно-государственного партнерства и с учетом законодательства, регулирующего



**Рис. 1. Алгоритм функционирования государственно-частных / частно-государственных партнерств в национальных парках**

природоохранную деятельность национальных парков, с учетом предпринимательских рисков и функционального зонирования территорий, на которых предпринимательская деятельность разрешена, результатом может являться финансовый результат как для национальных парков, так и для малого бизнеса, а также социально-экономический эффект самой территории, инвестиции в нее, увеличение доходов местного населения.

### 3. Особенности государственно-частных / частно-государственных партнерств в среде национальных парков

1. Определение национальных парков как результата взаимодействия государства и частного сектора ведет к мотивации – доходу, необходимому для обеспечения рекреационной составляющей (исключаемого продукта) национального парка, и к получению совместного неисключаемого продукта – охране исчезающих видов. Таким образом, финансирование обеспечения неисключаемого продукта генерируется одновременно через совместное производство исключаемого продукта.

2. Не менее важный фактор предоставления национальным парком качественной услуги. В этой связи можно, на наш взгляд, говорить о конкуренции национальных парков. Если дополнительный посетитель допущен в парк, а находящиеся в нем другие посетители получили ухудшение своих условий, то можно говорить о некачественно предоставленной услуге для посетителей.

3. Деятельность национальных парков как монополий услуг зависит от специфики того или иного национального парка. Для большинства парков рекреационный опыт, предлагаемый посетителям, легко заменяется. Например, для многих прогулка в лесу национального парка может быть заменена прогулкой в лесу, используемом для сбора древесины. Серфинг и рыбалка на пляже вне границ национального парка может быть близким заменителем такой же активности внутри парка.

4. Необходимо заключить, что национальные парки не должны являться полностью государственным объектом. Но они и не должны полностью быть отданы частному сектору. Скорее, это сложная смесь характеристик обоих. Поэтому не правильно думать об их обеспечении

и/или производстве как упрощенной модели государственного или частного сектора.

5. Соображения равенства также не диктуют государственное обеспечение и производство государством услуг. Фундаментальный принцип в данном случае будет заключаться в предпочтении переводу федеральных финансовых средств национальным паркам.

6. Выбор между государственным и частным обеспечением национальных парков должен производиться, по нашему мнению, по показателям эффективности.

Но наиболее важный вопрос, на наш взгляд, заключается в том, будет ли для частного владельца выгодно поддерживать национальный парк как охраняемую природную территорию, вопреки прибылям, которые могли бы генерироваться при использовании ресурсов?

Важным соображением в этом отношении является то, что неиспользуемые ресурсы парка не приносят прибыли частному владельцу, и они производятся только тогда, когда обеспечиваются генерирующие доход рекреационные блага. Таким образом, с точки зрения перспективы государства, наиболее желаемым использованием ресурсов может быть парк как природоохранная территория, а с точки зрения нацеленного на доход частного владельца использование в рекреационных целях может быть более привлекательным. Например, национальный парк может обеспечивать отдых и эстетическое удовольствие для потребителей. Частный владелец мог бы генерировать доход от посетителей, но эстетические ценности доход приносить ему не будут. Без потока доходов от реализации природных ресурсов частный собственник может решить продать парк под застройку в целях своей выгоды, но к убытку для общества и государства.

Такое потенциально неправильное использование ресурсов национального парка вызывает беспокойство и требует именно государственного обеспечения.

Однако для рационального партнерства государства и бизнеса можно использовать, по нашему мнению,

следующие инновационные решения со стороны государства:

- кадастр на парковую территорию может прописывать ее использование исключительно для охраны природы и природной рекреации;

- функциональные зональные регуляционные механизмы на уровне правительства могут быть использованы для сохранения охранного статуса территории;

- льготные и альтернативные условия для собственников недвижимости в непосредственной близости от национальных парков, которые получают удовлетворение от застройки коллективных средств размещения и так далее;

- национальный парк может функционировать, в том числе, на донорские средства людей, которые получают удовольствие от понимания, что экологически значимые участки находятся под защитой.

Учитывая природоохранную специфику деятельности национальных парков, ограничительные меры, безусловно, важны в перспективе использования их частным сектором экономики. Например, с заключением договора с кадастровыми ограничениями частный собственник может обнаружить, что малый доход от посетителей плюс добровольные пожертвования от получателей неиспользуемых ресурсов парка достаточны для того, чтобы генерировать адекватный возврат средств на вложенный капитал.

Полный переход национальных парков частному сектору, по нашему глубокому убеждению, невозможен. Есть, по крайней мере, две причины, почему частное обеспечение национальных парков не может быть реализовано. Первая причина политическая. Политическая воля к созданию сети национальных парков в частном управлении может быть недостаточно сильна, чтобы выстоять напор заинтересованных групп, которые проиграют в случае такой реформы. Вторая причина чисто практическая. Потоки доходов, которые могут генерироваться национальными парками, могут быть недостаточны для частного владельца для покрытия расходов, и аукцион по продаже парка может не получить ни одной заявки.

В обоих случаях для частного сектора сохраняется роль в производстве услуг для национальных парков. Другими словами, парки могут находиться в государственном владении, но управляться интересами частного сектора.

Тендеры на управление парками могут проводиться правительством. Чтобы быть уверенным, что территория управляется лучшим образом для общества, договор управления может устанавливать «минимальные стандарты безопасности» и устанавливать определенный депозит для гарантии выполнения договорных обязательств. Таким образом, общество может оценить эффективность деятельности национальных парков. Ресурсы будут соответствовать задачам, инновации и гибкость решений будут внедряться, а стоимость снизится.

Действия в данном направлении были предприняты в штате Виктория (Австралия), где Департамент природных ресурсов и окружающей среды (DNRE) заключает договоры по управлению парками этого штата с компанией Parks Victoria [7]. Первоначально, управление национальными парками штата производилось DNRE. Чтобы отделить функции мониторинга и политики от операционных функций Parks Victoria, из департамента были выделены специалисты для контроля над парками. Однако проблема с такой организацией остается. Parks Victoria являются единственным поставщиком услуг по управлению парками. Простым выходом в этой ситуации является разрешение другим субъектам участвовать в тендерах на управление отдельными парками на определенное время. Конкурентное давление, генерируемое такими конкурсами, без сомнения принесет преимущество для всех заинтересованных сторон.

Принимая во внимание, что многие существующие национальные парки находятся в сельских и отдаленных регионах, может появиться существенный потенциал для диверсификации занятости через приватизацию управления парками. Землевладельцы граничащих с парком территорий могли бы участ-

вовать в тендерах на роль управляющих на базе частичной занятости. Принимая во внимание их близость к парку и их знание местной территории, скорее всего структура их ценообразования будет ниже, чем у тех, кто будет браться за управление из региональных центров.

## Заключение

На основании вышеизложенного, можно сделать ряд выводов:

1. Существующая политика практически эксклюзивно государственного обеспечения национальных парков базируется на некорректном допущении участия частного сектора. Если характеристики результатов деятельности национальных парков внимательно рассмотреть, то станет очевидным, что существуют экстенсивные возможности для получения преимуществ конкурентного частного обеспечения и одновременного сохранения экологически устойчивого единства территории. Эти возможности возникают как для экономики в целом, так и для бизнес-предприятий, готовых работать в данной отрасли.

2. Однако будет не корректно предложить управление национальным парком только частному сектору. Существует широкое разнообразие институциональных подходов.

3. Там, где государственные департаменты или агентства регулируют деятельность частного сектора относительно национальных парков, отсутствуют перспективы реальной конкуренции. В этой связи необходимо внедрить механизм, который разрешит частному бизнесу по управлению парками конкурировать с государственными структурами, опять же, по принципу конкурентного равенства.

Каждый из этих шагов обеспечит преимущества для руководства национальных парков, потребителям его услуг и налогоплательщикам; уровень возврата средств на вложения общества в охрану природы также увеличится.

## Литература

1. Об особо охраняемых природных территориях [Текст]: федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ //

Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.

2. Бочаров С.А., Иванов А.А., Олейников С.Я. Основы бизнеса: Учебно-методический комплекс. – М.: Изд. центр ЕАОИ. 2008. – 447 с.

3. Дроздов А.В. Как организовать туризм в национальных парках России. Рекомендации по выявлению, оценке и продвижению на рынок туристских ресурсов и туристского продукта национальных парков. – М.: Изд. Экол.-просвет. центра «Заповедники», 2000. – 61 с.

4. Иванов, А.Н. Охраняемые природные территории [Текст]: Учебное пособие / А.Н. Иванов, В.П. Чижова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 119 с.

5. Инновации. Бизнес. Образование: региональный аспект / Тихомирова Н.В., Леонтьева Л.С.,

Минашкин В.Г., Ильин А.Б., Шпилев Д.А. – Москва, МЭСИ, 2011. – 110 с.

6. Jeff Bennett. Private Sector Business Opportunities in National Parks // *Agribusiness Review* – Vol. 9 – 2001.

7. Quiggin, J. The premature Burial of Natural Monopoly: Telecommunications reform in Australia, *Agenda* 5(4): 427–440.

#### References

1. Ob osobo ohranjaemyh prirodnyh territorijah [Текст]: feder. zakon ot 14 marta 1995 g. № 33-FZ // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.

2. Bocharov S.A., Ivanov A.A., Olejnikov S.Ja. *Osnovy biznesa: Uchebno-metodicheskij kompleks*. – М.: Изд. центр ЕАОИ. 2008. – 447 с.

3. Drozdov A.V. *Kak organizovat' turizm v nacional'nyh parkah Rossii*.

*Rekomendacii po vyjavleniju, ocenke i prodvizheniju na rynek turistskih resursov i turistskogo produkta nacional'nyh parkov*. – М.: Изд. Экол.-просвет. центра «Заповедники», 2000. – 61 с.

4. Ivanov, A.N. *Ohranjaemye prirodnye territorii* [Текст]: Учебное пособие / А.Н. Иванов, В.П. Чижова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 119 с.

5. *Innovacii. Biznes. Obrazovanie: regional'nyj aspekt* / Тихомирова Н.В., Леонтьева Л.С., Минашкин В.Г., Ильин А.Б., Шпилев Д.А. – Москва, МЭСИ, 2011. – 110 с.

6. Jeff Bennett. Private Sector Business Opportunities in National Parks // *Agribusiness Review* – Vol. 9 – 2001.

7. Quiggin, J. The premature Burial of Natural Monopoly: Telecommunications reform in Australia, *Agenda* 5(4): 427–440.