

УДК 334

РАЗНООБРАЗИЕ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

VARIETY OF FORMS OF REALIZATION OF THE MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Елесина Мария Владимировна

студентка, заместитель председателя эНаучного Студенческого Общества факультета «Государственное и муниципальное управление» ФГОБУ ВПО Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

Рашкеева Ирина Владимировна

студентка факультета «Государственное и муниципальное управление» ФГОБУ ВПО Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

Вардания Даут Даурович

бакалавр факультета «Государственное и муниципальное управление» ФГОБУ ВПО Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

Аннотация. В данной статье рассматриваются различные существующие формы государственно-частного партнерства. Данные формы имеют индивидуальные характеристики, которые важно различать. В настоящее время ГЧП становится все более развито в России как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: ГЧП; механизмы ГЧП; проект; развитие; формы ГЧП.

Elesina Maria

Student of the faculty «State and municipal management» , deputy chairman of the Student Scientific Society of the faculty «State and municipal management» of the Finance University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Rashkeeva Irina

Student of the faculty «State and municipal management» of the Finance University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Vardania Daut

Bachelor of the faculty «State and municipal management» of the Finance University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Annotation. This article discusses the various existing forms of public-private partnerships. These forms have individual characteristics that are important to distinguish. Currently, PPP is becoming more developed in Russia at the federal, the regional and local levels.

Keywords: PPP; PPPs; the project; development; PPP forms.

В зарубежной и отечественной литературе существуют разные классификации партнерств государства и бизнеса. Выбор формы партнерства с участием частного капитала зависит от целей, поставленных правительством/муниципалитетом или органом, осуществляющим управление имуществом и выступающим в качестве заказчика при размещении заказа, а также от объема правомочий собственности, передаваемых государством бизнесу [5]. Основными факторами, определяющими форму ГЧП в конкретных проектах, являются:

- 1) особенности национального законодательства;
- 2) схемы распределения инвестиционных рисков;
- 3) опыт организации необходимых для партнерства контрактных отношений;
- 4) отраслевая принадлежность проекта или вида деятельности;
- 5) определение плательщика(ов) за услуги объекта и последствий для него (них) выбранной формы.

Большую работу по структуризации проектов ГЧП ведет Всемирный банк (World Bank) [4]. В основе этой деятельности лежит следующая классификация форм ГЧП .

1. Контракты на управление и арендные договоры (Management and lease contracts): частная компания получает в управление или на условиях аренды принадле-

жащую государству собственность на определенный период времени. Инвестиции осуществляет государство. В контракте на управление государство оплачивает услуги частного партнера и несет операционные риски. В арендном договоре государство получает арендную плату с арендатора, а операционный риск ложится на частную компанию.

2. Концессия (Concession): правительство предоставляет частному сектору правомочия владения и пользования существующим объектом по договору за плату с условием возврата. Государственному сектору принадлежит право собственности на объект (недвижимость), в то время как частный сектор сохраняет за собой права на его расширение и все усовершенствования, проведенные в установленный концессионным соглашением период. Частная компания несет операционные и инвестиционные риски.

Выделяются следующие виды концессий:

а) реконструкция — управление — передача (Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT);

б) реконструкция — аренда — передача (Rehabilitate-Lease-Transfer, RLT);

в) расширение — управление — передача (Build-Rehabilitate-Operate-Transfer, BROT).

3. Проекты, предполагающие новое строительство (Green field projects) : частная компания строит и эксплуатирует новые производственные мощности в течение срока, указанного в контракте. Выделяются следующие типы таких контрактов:

1) строительство — аренда — владение (Build-Lease-Own, BLO);

2) строительство — владение — управление — передача (Build-Operate-Transfer, BOT);

3) строительство — владение — управление (Build-Own-Operate, BOO).

4. Частичная приватизация активов (Divestiture): частная компания приобретает часть пакета акций предприятия, находящегося в государственной/муниципальной собственности. Управление предприятием может переходить к частной компании либо оставаться за государством [4].

Один из экспертов Всемирного банка Джеффри Делмон так суммировал существующие представления о формах ГЧП: «...коммерческие соглашения и контрактные конструкции, которые применимы к ГЧП, чрезвычайно разнообразны по формам [5]. Классификация ГЧП Всемирного банка — это не ограничивающее предписание публичному сектору использовать конкретные схемы из числа названных, а, скорее, примеры того, какими методами частная компания может быть вовлечена в проект. Можно утверждать, что нет идеальной схемы, кроме той, которая лучше всего учитывает условия страны, отрасли, проекта или содержание проблемы».

В Российской Федерации используются следующие основные формы ГЧП:

1) государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора;

2) аренда государственного имущества;

3) участие в капитале;

4) концессии (концессионные соглашения);

5) соглашения о разделе продукции (СРП);

6) контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности.

Остановимся подробнее на каждой из указанных форм.

Государственный или муниципальный контракт — договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Контрактные отношения органов власти Российской Федерации с частнопредпринимательским сектором регулируются Гражданским и Бюджетным кодексами, Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ), другими нормативными актами.

Одним из основных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государ-

ственных или муниципальных нужд, является Закон № 94-ФЗ [1]. В нем прямо указывается на контрактную сущность этих отношений. «Под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд понимаются <...> действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд».

Отношения ГЧП в рамках государственного или муниципального контракта возникают только в том случае, если для удовлетворения государственных или муниципальных нужд привлекаются внебюджетные источники финансирования. В то же время Закон № 94-ФЗ, равно как и другие федеральные законы, не регламентирует формы и методы вовлечения средств бизнеса по контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, механизмы возврата инвестиций частному сектору и другие принципиальные для ГЧП вопросы.

Следующая форма ГЧП — аренда. Аренда предполагает передачу на определенных условиях частному сектору государственного или муниципального имущества (земли, оборудования, помещения и т.п.) во временное пользование за определенную плату на основе арендного договора.

Арендные отношения в сфере государственного и муниципального имущества Российской Федерации регулируются Гражданским кодексом РФ (ГК РФ; гл. 34) и другими нормативно-правовыми актами. Согласно ст. 606 ГК РФ «по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование».

Для управления федеральным имуществом в Российской Федерации создана вертикальная система управления, включающая в себя Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и соответствующие территориальные органы. В субъектах РФ разрабатывается собственное законодательство в отношении регионального имущества. На муниципальном уровне полномочия в области муниципальной собственности осуществляют соответствующие органы управления.

Третья форма — участие частного сектора в капитале государственного (муниципального) предприятия — происходит путем акционирования или создания смешанных предприятий при долевом участии сторон.

Предпринимательская деятельность в акционерных обществах осуществляется на средства акционеров, в качестве которых могут выступать и субъекты государства. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем уже спектр самостоятельных решений, которые они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения. Риски сторон распределяются пропорционально доле в капитале.

В отличие от других форм ГЧП, в которых государство не вмешивается в текущую инвестиционную, производственную и административно-хозяйственную деятельность, в акционерных обществах с государственным участием представители государства присутствуют постоянно. Таким образом, при государственном участии в капитале частный сектор обладает меньшей степенью самостоятельности и свободы в принятии инвестиционных, административно-хозяйственных и иных решений, чем, например, в концессиях [3].

Следующая рассматриваемая форма — концессия. Само понятие «концессия» имеет множество различных трактовок. В концессию могут передаваться предприятие, вид деятельности, право на оказание услуги. Иногда под концессией понимается сам концессионный договор.

Из всех форм ГЧП концессии сегодня используются наиболее активно за рубежом. Они опережают все другие формы партнерства по количеству трансакций, объемам привлеченных частных инвестиций, другим экономическим показателям.

Концессии являются наиболее прогрессивной и комплексной формой ГЧП. Во-первых, в отличие от других форм они всегда носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельно-

сти. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает полной свободой в принятии управленческих решений, что также отличает их, например, от смешанных предприятий. В-третьих, у государства в рамках концессионного договора и публично-правовых норм остается в целом достаточно много рычагов воздействия на концессионера при возникновении необходимости защиты общественных интересов [2].

Пятая форма — соглашение о разделе продукции (СРП) — является формой партнерских отношений государства и частного сектора, близкой, но не относящейся к концессии. Эти две формы различаются рядом принципиальных моментов.

Так, по СРП партнеру государства принадлежит только часть произведенной продукции, в концессиях же концессионер является собственником всей выпущенной продукции. Даже если в соответствии с концессионным договором государство получает часть налогов и других платежей, например концессионных, в натуральном виде, то это не раздел продукции, а всего лишь использование иной формы расчетов, более удобной и устраивающей обе договаривающиеся стороны.

Кроме того, СРП и концессии имеют в России разные и непересекающиеся сферы применения. Предметом СРП выступают поиск, разведка и добыча минерального сырья. Список объектов концессионного соглашения не включает добывающие отрасли, а ограничивается в основном сферой производственной и социальной инфраструктуры.

Согласно российскому законодательству СРП является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору — субъекту предпринимательской деятельности «на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск». Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением.

Следующая форма — это контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности.

Особый класс партнерств связан со строительством новых объектов государственной и муниципальной собственности частным сектором при различиях в правах собственности на сооружаемые объекты. Часто этот класс ГЧП называют «гринфилд»-проектами (Greenfield projects), или проектами, в которых объекты строятся «с нуля».

За рубежом существует достаточно много различных видов «гринфилд»-проектов. Основные из них:

1) Build-Own-Operate-Transfer, BOOT («строительство — владение — управление — передача»). Частная компания — подрядчик государства строит новый объект государственной собственности на собственные и заемные средства, управляет им на правах владения и пользования в течение определенного в контракте срока. После окончания срока действия контракта объект передается в государственную собственность.

2) Build-Operate-Transfer, BOT («строительство — управление — передача»). Частная компания строит объект и осуществляет управление/эксплуатацию в течение определенного в контракте срока, по истечении которого объект передается государству. Она имеет правомочия пользования, но не владения этим объектом.

3) Build-Transfer-Operate, BTO («строительство — передача — управление»). Частная компания строит объект и передает его государству сразу по завершении стадии строительства. После приема государством в соответствии с новым договором объект передается в управление/эксплуатацию компании.

4) Build-Own-Operate, BOO («строительство — владение — управление»). Частная компания — подрядчик государства строит новый объект государственной собственности и управляет им на правах владения и пользования. На компании лежит ответственность за строительство, управление, эксплуатацию, обслуживание объекта. Срок передачи объекта государству не фиксируется. Роль государства при этом минимальна, что особенно привлекательно для бизнеса.

5) Design-Build, DB («проектирование — строительство»). Частная компания разрабатывает и строит объект в соответствии с требованиями и стандартами, часто по утвержденной государством смете. После завершения строительства обязанности по управлению объектом и его обслуживанию передаются государству.

6) Design-Build-Operate, DBO («проектирование — строительство — управление»). Частная компания разрабатывает проектно-сметную документацию и строит объект. По завершении строительства эксплуатация остается за этой же компанией.

Часто на практике встречаются смешанные формы, сочетающие отдельные элементы перечисленных выше типов контрактов, что позволяет найти баланс интересов всех сторон.

В целом каждая из форм партнерства имеет свои преимущества и недостатки, определяющие области их наиболее целесообразного использования в системе экономических отношений государства и бизнеса.

Литература:

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

2. Баулин М.С. Реализация проектов с привлечением механизма государственно-частного партнерства. Теория и практика // Портал о Государственно-частном партнерстве в России. – URL : <http://www.pppinrussia.ru>, 2011 (дата обращения 10.11.2014).

3. Бутова Т.В., Мурар В.И. Реализация государственно-частного партнерства в России. В сборнике: Наука, образование, общество: проблемы и перспективы развития сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. – Тамбов, 2014. – С. 43–44.

4. Краткое руководство. Государственно-частное партнерство. Торгово-промышленная палата. Центр развития государственно-частного партнерства. – URL : <http://www.pppcenter.ru/index.php?id=12> (дата обращения 14.11.2014).

5. Теоретические аспекты партнерских отношений в экономике переходного периода : Учебное пособие / В.Е. Степанов, В.П. Майборода. – 2010.

References:

1. The federal law of July 21, 2005 No. 94-FZ «About placement of orders for deliveries of goods, performance of work and rendering services for the state and municipal needs».

2. Baulin M.S. Implementation of projects with attraction of the mechanism of public-private partnership. The theory and practice//the Portal about Public-private partnership in Russia. – URL : <http://www.pppinrussia.ru>, 2011 (date of the address 10.11.2014).

3. Butovo T.V., Murar V.I. Realization of public-private partnership in Russia. In the collection: Science, education, society: problems and prospects of development the collection of scientific works on materials of the International scientific and practical conference. – Tambov, 2014. – P. 43–44.

4. Short management. Public-private partnership. Chamber of Commerce and Industry. Center of development of public-private partnership. – URL : <http://www.pppcenter.ru/index.php?id=12> (date of the address 14.11.2014).

5. Theoretical aspects of partnership in an economy in transition : Manual / V.E. Stepanov, V.P. Mayboroda. – 2010.