

## Организационно-экономические формы государственно-частного партнерства

© 2012 И.М. Аблаев

доктор экономических наук, профессор  
Казанский (Приволжский) федеральный университет  
E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматривается классификация различных организационных форм, установленных в европейских странах и успешно используемых в российской экономике в течение XX в. Концессия представлена как самая эффективная организационная форма государственно-частного партнерства в российской экономике.

*Ключевые слова:* российская экономика, государственно-частное партнерство, концессия.

Форма государственно-частного партнерства определяет степень фактического участия частного партнера в совместных государственно-частных проектах. Она может повышаться и понижаться и зависит от масштабов передачи правомочий собственника от государства бизнесу и от правового закрепления партнерских отношений<sup>1</sup>. Крайние варианты представляют собой либо долгосрочные контрактные отношения, которые предполагают полное сохранение каждым партнером всех правомочий собственности, либо совместное предприятие, держателем контрольного пакета которого является частный партнер. Между этими полюсами расположено все многообразие форм государственно-частных партнерских отношений, базирующихся на различной степени перераспределения правомочий собственности и рисков между государством и бизнесом на срок и на условиях, предусмотренных заключаемыми соглашениями<sup>2</sup>.

В соответствии с западноевропейской практикой не являются партнерствами как формально приватизированные предприятия, т.е. предприятия, на 100 % принадлежащие государству, но работающие в форме акционерных обществ, так и частные организации, заключившие с государством простые контракты на поставку продукции или услуг.

1. **Контрактная форма** - предполагает заключение разнообразных контрактов между государством и частными компаниями на выполнение работ и оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи и т.д. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли

или собираемых платежах. Система краткосрочных контрактов достаточно широко используется в хозяйственной практике органов государственной власти как за рубежом, так и в современной России<sup>3</sup>.

2. **Аренда и лизинг.** В случае договора аренды осуществляется передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупа государственного или муниципального имущества по окончании срока аренды.

3. **Концессия** - наиболее распространенная форма ГЧП за рубежом. Концессия - это уступка государством на определенный срок своих имущественных прав и прав на отдельные виды хозяйственной деятельности негосударственным иностранным или отечественным компаниям на определенных условиях. Экономическое содержание концессии отражает отношения между государством и частным капиталом по поводу управления государственной собственностью на основе частной инициативы в рамках договорных отношений, а также форму деятельности, основанную на временном использовании государственности негосударственным субъектом этой собственности. Исключительный (монопольный) характер прав, предоставляемых государством концессионеру (частному партнеру), заключается в том, что в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также и самого государства. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении<sup>4</sup>. Концессии как важнейшая форма партнерства государства и частного бизнеса получили наиболее широкое распростране-

ние в инфраструктурных отраслях, где особенно остро необходимы приток частных инвестиций и высококвалифицированное управление. Выделяют, как минимум, три вида концессий: концессия на уже существующие объекты инфраструктуры; концессия на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов; передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании.

4. **Соглашения о разделе продукции** - договор, в соответствии с которым государство предоставляет инвестору 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<sup>5</sup>. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела.

5. **Государственно-частные предприятия** - распространенная форма партнерства государства и частного бизнеса. В зависимости от структуры и характера совместного капитала разновидностями этой формы могут быть либо акционерные общества, либо совместные предприятия на долевом участии сторон. Существенной особенностью совместных предприятий любого типа является то, что государство постоянно участвует в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения. Самостоятельность и свобода в принятии решений частным партнером здесь гораздо уже, чем, например, в концессиях<sup>6</sup>.

В последние годы появляются все новые и новые формы ГЧП, отвечающие различным целям и задачам, встающим перед экономиками разных стран. Столь же активно расширяются области применения различных форм ГЧП. Так, если традиционно концессионные соглашения использовались при сооружении инфраструктурных объектов и объектов ЖКХ, то в настоящее время концессии все чаще применяются в таких сферах, как национальная оборона, образование и телевидение<sup>7</sup>.

Соответственно целям ГЧП различаются организационные модели, модели финансирования и кооперации. Во многих случаях партнерства используют формы, базирующиеся на преимуществах разных моделей и их сочетании.

Организационные модели не предполагают существенного вторжения в отношения собственности, этого, как правило, не происходит, сотрудничество публичного и частного партнеров осуществляется за счет привлечения третьих организаций, переуступки отдельных функций и контрактных обязательств, использования возможностей передачи объектов во внешнее управление. К организационной модели относят наиболее распространенный в настоящее время тип ГЧП - концессии<sup>8</sup>.

Модели финансирования включают такие формы, как коммерческий наем, аренда, все виды лизинга, предварительное и интегрированное проектное финансирование. Модели ГЧП с точки зрения применяющихся методов их разработки и реализации могут рассматриваться как развитие классических методов и процедур проектного финансирования. Однако некоторые особенности взаимодействия государственных и частных структур обуславливают необходимость ряда дополнительных требований к соответствующим проектам.

Модели кооперации представляют собой всевозможные формы и методы объединения усилий ряда партнеров, отвечающих за отдельные стадии общего процесса создания новой потребительной стоимости как публичного блага. Часто такая кооперация требует организации сложных, в том числе холдинговых, структур по сооружению объектов и их эксплуатации, особенно в сфере производственной и социальной инфраструктуры<sup>9</sup>.

Исходя из анализа мирового опыта, Международная ассоциация проектного финансирования (International Project Finance Association, IPFA) выделяет 3 разновидности государственно-частного партнерства<sup>10</sup>:

1) привлечение частного партнера в контролируемые государством предприятия, допускающее продажу как миноритарного, так и контрольного пакета акций;

2) соглашения, по которым государство обязуется закупать у частного партнера предоставляемые им высококачественные услуги на долгосрочной основе. Движущей силой данных соглашений является признание за частным сектором преимуществ в области финансового менеджмента и управления производством. Такие соглашения, как правило, включают не только обязательство частного партнера по оказанию определенных услуг, но и его ответственность за поддержание и реновацию передаваемых ему активов, а также создание новых активов, необходимых для поддержания качества предоставляемых услуг;

3) партнерские соглашения, в которых опыт частного партнера и его финансовые возможности являются жизненно важными для проекта, предполагающего использование коммерческого потенциала государственных активов.

Модели государственно-частных партнерств - это конкретный проект ГЧП, возникший в результате законной и прозрачной процедуры отбора соответствующих участников ГЧП со стороны частного бизнеса для решения конкретных задач экономической политики государства.

Ниже приводится список основных моделей ГЧП, размещенных по возрастанию автономности частного сектора, начиная с полного государственного контроля и заканчивая максимально широко автономизирующей частный сектор. В последнем случае объект передается ему в собственность полностью.

- ↓ Государственное обеспечение общественными благами;
- ↓ Контракты на предоставлении услуг;
- ↓ Аутсорсинг;
- ↓ Проектирование и конструирование (Design & Construct, D&C);
- ↓ Продажа и пользование на базе лизинга (Sale & Leaseback, S&L);
- ↓ Оперативное управление и поддержание в надлежащем состоянии (Operate&Maintain, O&M);
- ↓ Оперативное управление, поддержание и стратегическое управление (Operate, Maintain & Manage, O&M&M);
- ↓ Строительство, передача государству, оперативное управление (Build, Transfer, Operate, BTO);
- ↓ Строительство, оперативное управление, передача государству (Build, Operate, Transfer, BOT);
- ↓ Строительство, пользование на базе лизинга, передача государству (Build, Lease, Transfer, BLT);
- ↓ Строительство, пользование на базе лизинга, передача, поддержка (Build, Lease, Transfer, Maintain, BLTM);
- ↓ Строительство, владение, оперативное управление, уничтожение (Build, Own, Operate, Remove, BOOR);
- ↓ Строительство, владение, оперативное управление, передача (Build, Own, Operate, Transfer, BOOT);

↓ Пользование через лизинг, обновление, оперативное управление, передача (Lease, Renovate, Operate, Transfer, LROT);

↓ Проектирование, конструирование, стратегическое управление, финансирование (Design, Build, Finance, Operate, DBFO);

↓ Проектирование, конструирование, стратегическое управление, финансирование (Design, Construct, Manage, Finance, DCMF);

↓ Проектирование, строительство, финансирование, оперативное управление, стратегическое управление (Design, Build, Finance, Operate, Manage, DBFOM);

↓ Строительство, владение, оперативное управление (Build, Own, Operate, BOO);

↓ Франшиза;

↓ Концессия;

↓ Совместное предприятие;

↓ Партнерство с дополнительными правами (Regeneration Partnership);

↓ Полная приватизация (Outright Privatization)<sup>11</sup>.

Из перечисленных моделей видно, как повышается степень фактического участия частного предпринимательства в совместных государственно-частных проектах в зависимости от избранной формы партнерства и масштабов передачи полномочий собственника частному предприятию. Крайние варианты представляют собой простые контрактные отношения (контракты на работы и услуги) с полным сохранением каждым партнером всех полномочий собственности, с одной стороны, и полную приватизацию, т.е. передачу навсегда прав собственности от государства частному предпринимателю - с другой. А между этими полюсами расположено множество возможных вариантов и форм государственно-частных партнерских отношений, базирующихся на различной степени переуступки тех или иных полномочий собственника от государства частному предпринимателю на срок и на условиях, предусмотренных соответствующим партнерским соглашением<sup>12</sup>.

Многообразие форм и механизмов государственно-частного партнерства свидетельствует о том, что в нем заинтересованы все стороны, участвующие в процессе взаимодействия. Эффект заключается в том, что государство получает финансирование для капиталоемких, долго окупаемых проектов, не утрачивает над ними контроль, а бизнес получает доступ к ранее закры-

тым сферам экономики, например к транспортной инфраструктуре<sup>13</sup>.

В экономической литературе является общепризнанным считать концессию одной из самых эффективных организационно-экономических форм ГЧП в России. Начало ей было положено еще в царской России в XIX в., затем использовалась В. Лениным в годы НЭПа в 20-е гг. XX в. Полноценное концессионное законодательство в Российской Федерации стало создаваться с принятия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Данный законодательный акт призван придать качественно новый уровень развитию взаимоотношений между государством и частным бизнесом в ряде ключевых отраслей российской экономики. Федеральный закон № 115 регулирует отношения, возникающие «в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон концессионного соглашения».

В Европе такой тип соглашений начал активно использоваться с конца XVII в. Так, в Англии концессионное законодательство появилось в XVII в., во Франции закон о концессиях существует со времен Наполеона, в США концессии стали выдаваться с 1691 г., а в России они стали активно применяться со второй половины XIX в.<sup>14</sup>

Таким образом, наиболее адекватной организационной формой государственно-частного партнерства применительно к экономике России является концессия, которая в достаточной мере показала свою эффективность как за рубежом - в ведущих индустриальных странах, так и в России как в годы НЭПа - в начале XX в., и в новейших условиях российской экономики.

<sup>1</sup> Зельднер А.Г. Правовые проблемы развития государственно-частного партнерства // Вопросы экономики и права. 2011. № 1.

<sup>2</sup> Шмидт А. Формы государственно-частного партнерства // RusArticles: тематический каталог статей. 2011. URL: <http://www.rusarticles.com/upravlenie-statya/formy-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-5197598.html>.

<sup>3</sup> Киварина М.В., Морозова Н.И. Роль государственно-частного партнерства в становлении инновационной экономики // Управление экономическими системами. 2011. URL: <http://uecs.ru/uecs-28-282011/item/425-2011-05-23-10-06-37>.

<sup>4</sup> Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005. С. 315.

<sup>5</sup> См.: О соглашениях о разделе продукции: федер. закон от 30 дек. 1995 г. № 225-ФЗ [ред. от 19 мая 2010 г.]: [принят ГД ФС РФ 6 дек. 1995 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 18.

<sup>6</sup> Бутенко Я. Частно-государственное партнерство: эффективный инструмент взаимодействия // Проблемы теории и практики управления. 2008. № 7. С. 45-51.

<sup>7</sup> Шмидт А. Указ. соч.

<sup>8</sup> Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практики // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 61-77.

<sup>9</sup> Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России. 2009. URL: <http://www.ppp-russia.ru/analitica/item-1.html>.

<sup>10</sup> Шмидт А. Указ. соч.

<sup>11</sup> Каданя А.Я. Экономические основы государственно-частного партнерства: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. С. 15.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Киварина М.В., Морозова Н.И. Указ. соч.

<sup>14</sup> Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: в 2 т. М., 2009. Т. 1. С. 47.

Поступила в редакцию 03.11.2012 г.