

З.У. МЕДЖИДОВ

кандидат экономических наук,
научный сотрудник отдела социально-экономической
политики региона Института социально-экономических исследований
Дагестанского федерального исследовательского центра Российской
академии наук, доцент кафедры экономики,
кафедры «Информационные технологии и информационная безопасность»
Дагестанского государственного университета народного хозяйства

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Цель настоящей статьи – проанализировать формы государственно-частного партнерства, использующиеся в отечественной практике. К результатам исследования следует отнести систематизацию информации о формах государственно-частного партнерства в России, в частности, их нормативно-правовую базу, преимущества, недостатки и механизм реализации, срок заключения, сферы применения, а также актуализацию сведений о количестве реализуемых проектов. В заключении отмечено, что текущая политическая и экономическая ситуация увеличивает нагрузку на бюджет страны, актуализирует необходимость реализации потенциала частнопредпринимательской инициативы. Одним из действенных механизмов в этом случае может выступать государственно-частное партнерство.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, концессии, контракты жизненного цикла, инвестиции.*

JEL: R11.

DOI: 10.52180/2073-6487_2022_3_73_95.

Введение

В современных условиях, когда на Россию оказывается беспрецедентное внешнее давление, в том числе путем введения санкционных мер, ухода иностранных компаний с российского рынка, приводящим к снижению бизнес-активности и в перспективе грозящей ростом безработицы, важно найти рычаги для сбалансированного экономического развития страны. Тем более, что предшествующая пандемия COVID-19 обострила проблему дефицита долгосрочных внутренних и внешних инвестиций в российскую экономику. Согласно исследованию консалтинговой компании McKinsey, ежегодное недофинанси-

рование инфраструктуры России составляет около 0,6 % от ВВП или примерно 400 млрд. рублей [13]. В условиях дефицита федерального бюджета вопрос привлечения частных средств в развитие инфраструктуры становится очень важным.

Обеспечение поддержки отечественного частного сектора – сегодня одна из приоритетных задач. Учитывая, что наша страна несет колоссальные расходы на ведение специальной военной операции на Украине, привлечение частных ресурсов для реализации государственных задач (прежде всего при реализации инфраструктурных проектов), то есть расширение использования государственно-частного партнерства (ГЧП) становится как никогда актуальным.

В настоящее время в российской практике используется около десяти различных форм ГЧП. В этой связи для повышения эффективности использования ГЧП (как для государства, так и с точки зрения интересов бизнеса) представляется весьма своевременной систематизация представлений о различных формах ГЧП, четкое понимание специфики каждой формы, ее преимуществ и недостатков. Именно эта проблема и является предметом настоящего исследования.

Государственно-частное партнерство: краткая история вопроса

Под государственно-частным партнёрством понимается основанное на письменном договоре долгосрочное объединение ресурсов публичных и частных партнёров с фиксацией разделения рисков, ответственности и результатов между ними, с целью решения важных государственных задач и/или осуществления инфраструктурных проектов в общественных интересах, которые не могут быть эффективным образом решены/осуществлены без участия частных партнёров. Частная сторона может участвовать не только в проектировании, финансировании, строительстве либо реконструкции объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации (предоставление услуг на созданном объекте) и (или) техническом обслуживании.

Реализация механизма ГЧП выгодна всем участникам соглашения. В частности, публичная сторона получает возможность привлечь частного инвестора к финансированию создания (модернизации) инфраструктурного проекта без увеличения нагрузки на соответствующий бюджет в текущем периоде. В свою очередь, частная сторона приобретает статус государственного партнера, возможность получения гарантированной прибыли либо права (части) собственности на возведенный объект.

В научный оборот понятие «государственно-частное партнерство» было введено в Соединенных Штатах Америки в 1985 г. в фундамен-

тальном издании «Государственно-частное партнерство: финансирование общественного благосостояния» («Public/Private Partnerships: Financial Common Wealth») под редакцией Б. Вейс [2]. В нем даны теоретические положения ГЧП, проведен финансовый анализ, изучены механизмы партнерства и даны его оценки [7].

Между тем, прообраз ГЧП в виде отдельных элементов взаимодействия государства с частными лицами, например, реализации инфраструктурных проектов в форме концессии берёт начало в VI–IV вв. до н.э. в Персии, Древней Греции, Древнем Риме. Вспоминая историю сотрудничества государства с частными лицами для решения задач государственной важности в России, можно заметить, что уже в средневековье государство начало привлекать частных лиц (как правило, купцов) к развитию экспортно-импортных операций, чеканке монет, развитию промышленности в Сибири, таможенной деятельности. Появляется система «гостей» и первые концессионеры (купцы Строгановы и атаман казачьего войска Ермак) [1, с. 153, 158]. После революции 1917 г. в рамках «Новой экономической политики» государство активно использовало механизм концессии, что нашло отражение в работе В.И. Ленина «О концессиях и о развитии капитализма» в апреле 1921 г., где он характеризует концессию как «своего рода арендный договор. Капиталист становится арендатором части государственной собственности, по договору, на определенный срок, но не становится собственником. Собственность остается за государством» [6]. В 1937 г. концессии в Советском Союзе были отменены.

Новый этап государственно-частного партнерства закономерно начался в России в начале 90-х гг. прошлого века, при переходе к рыночной экономике. Основные этапы развития форм партнерства государства и бизнеса в Российской Федерации рассмотрены ниже (см. рис. 1).

Далее рассмотрим основные современные формы государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

Концессия

Основными участниками концессионных проектов являются:

- конcedesнт (государство, публичный партнер) и концессионер (частный партнер);
- потребители;
- инвесторы и кредиторы.

Основным документом, регулирующим концессионный механизм в России, является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Согласно определению, данному в данном законодательном акте, под концессионным соглашением

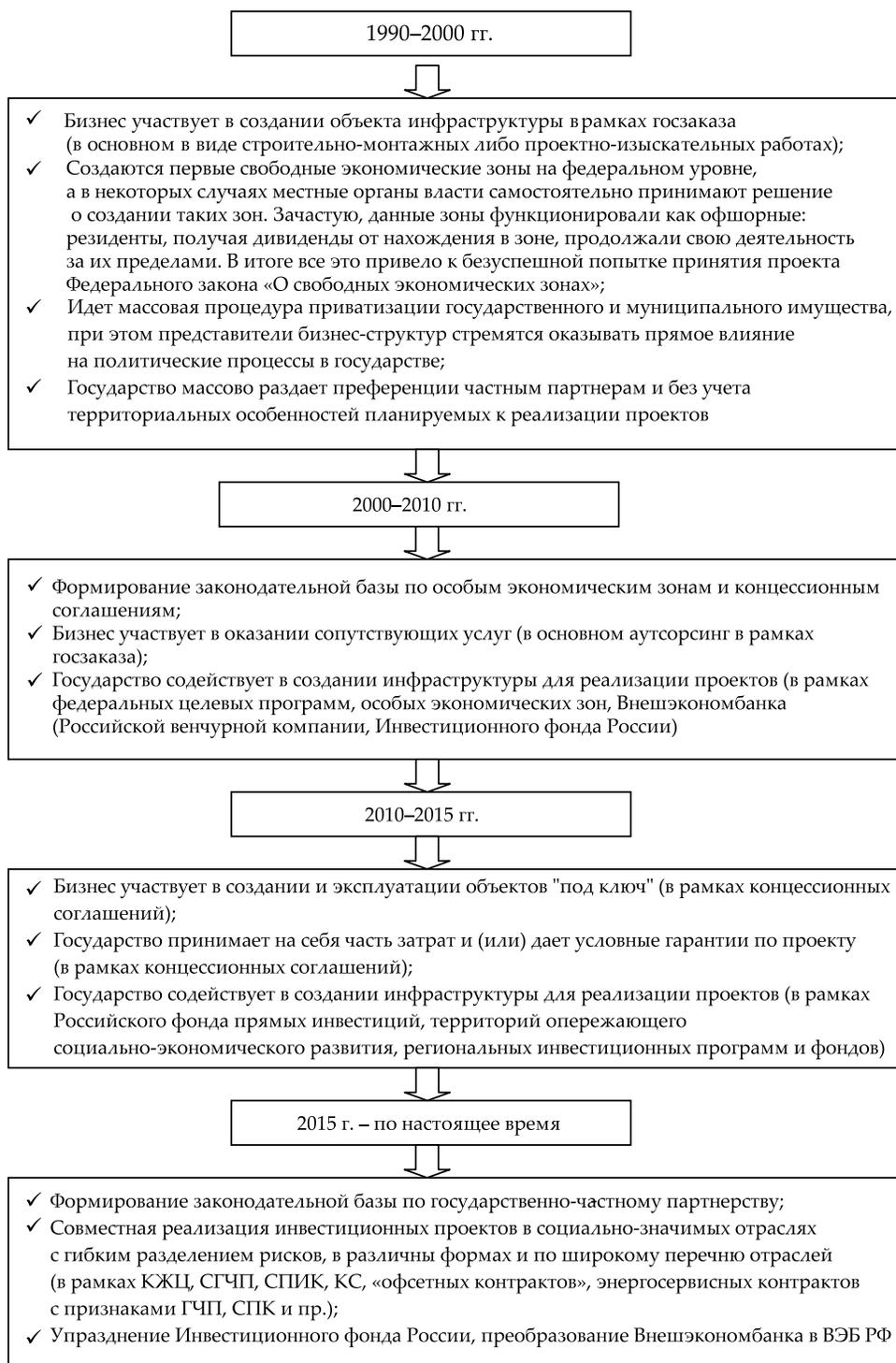


Рис. 1. Развитие государственно-частного партнерства в России (составлено автором)

понимается соглашение, по которому концессионер обязуется за свой счет создать/реконструировать определенное этим соглашением имущество, право собственности на которое принадлежит концеденту, взамен концедент передаёт право управления объектом концессионеру. При этом в качестве концессионера выступает представитель частного сектора в лице какой-либо коммерческой компании или индивидуального предпринимателя, а в качестве концедента выступает государство в лице соответствующего органа власти.

По сути, любой проект ГЧП, реализуемый в рамках концессионного соглашения предусматривает со стороны концессионера строительство инфраструктурного объекта и его дальнейшую эксплуатацию, что влечёт за собой глубокую вовлеченность частного партнёра в проект.

Распределение рисков является одним из главных конкурентных преимуществ концессионных проектов. Данное конкурентное преимущество основано на том факте, что концедент и концессионер способны эффективно управлять разными типами рисков. Так, государство способно лучше справляться с политическими и правовыми рисками, так как во многом и является источником данных рисков. Частный партнёр лучше справляется с коммерческими, финансовыми и техническими рисками. Совместно государство и частный партнёр способны уменьшить риски форс-мажорных обстоятельств и риски изменения контракта.

При этом «мировой опыт насчитывает 7–9 форм концессионных соглашений. Некоторые из них представляют собой не что иное, как одну из модификаций приватизации» [8].

Сегодня практически все субъекты Российской Федерации используют механизм концессионных соглашений для создания или реконструкции инфраструктурных объектов. При этом только у 10 регионов (12%) заключено более 100 концессионных соглашений (с учетом муниципальных концессий). Это свидетельствует о нераскрытом потенциале механизма концессии для строительства инфраструктуры.

Соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве

Соглашение о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве (СГЧП) предусматривает реализацию инфраструктурных проектов в рамках Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ, а также в рамках региональных законопроектных.

Основная цель исполнения СГЧП – это «создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления».

В соответствии с требованиями к СГЧП эксплуатация объекта может не являться обязанностью частного партнера и может осуществляться публичным партнером. В обязанности частной стороны относится: построить и (или) реконструировать имущество, привлечь финансирование полностью или частично, осуществлять эксплуатацию и (или) техническое обслуживание объекта соглашения¹.

В Федеральном законе №224-ФЗ указано, что соглашение ГЧП/МЧП не может заключаться на срок менее трех лет. Для сравнения: до недавнего времени для концессионных соглашений таких ограничений не было прописано. С принятием Федерального закона от 30.12.2021 №469-ФЗ «О внесении изменений в статьи 37 и 51 Федерального закона «О концессионных соглашениях» срок действия долгосрочного концессионного соглашения «не может превышать сорока девяти лет».

В отличие от концессионных соглашений, где концедент (государство, публичный партнер) может софинансировать проект путем бюджетных инвестиций и субсидий, в СГЧП публичный партнер оказывает финансовую поддержку только через субсидии.

Различаются и объекты соглашения в концессиях и СГЧП. Если в первом случае таковыми объектами обычно являются автомобильные дороги и элементы дорожной инфраструктуры, объекты военной инфраструктуры, метрополитен, системы коммунальной инфраструктуры, то во втором случае – частные автомобильные дороги, воздушные суда, подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, стационарные и (или) плавучие платформы, искусственные острова, мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры.

Специальный инвестиционный контракт

Законодательной базой по регулированию специального инвестиционного контракта выступает Федеральный закон от 31.12.2014 №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», где постулируется, что частная сторона внедряет и (или) разрабатывает технологию для освоения промышленного производства, в связи с чем

¹ См. ГЧП или концессия: правовые особенности и риски использования различных моделей ГЧП. http://invest-r.ru/files/blocksgallery/kachkin_d_v_master_klass_gchp_ili_kontsessiya.pdf.

получает регуляторные и налоговые льготы, предусмотренные законодательством РФ или законодательством субъекта РФ в момент заключения специального инвестиционного контракта.

Согласно Ст. 9 вышеуказанного закона стимулирование деятельности в сфере промышленности осуществляется путем предоставления ее субъектам финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки осуществляемой ими научно-технической деятельности и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержки развития их кадрового потенциала, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, предоставления государственных и муниципальных преференций, иных мер поддержки.

Не умаляя значения нефинансовых форм государственной помощи, тем не менее стоит признать эффективность форм именно финансовой поддержки промышленников. В соответствии со ст. 10 закона №488-ФЗ финансовая поддержка хозяйствующих субъектов осуществляется путем предоставления субсидий, налоговых льгот и т. д. При этом финансовая поддержка, как указано в законе, осуществляется на всех уровнях публичной власти: как на федеральном, так и на региональном, и на местном уровне.

Специальный инвестиционный контракт является весьма перспективной формой государственно-частного партнерства. Так, выдающийся ученый, разработчик оригинальной методологии государственно-частного партнерства, профессор Зельднер А.Г. рассматривал специальный инвестиционный контракт как «перспективный инструмент промышленной политики, механизм стимулирования привлечения частных инвестиций в создание и модернизацию современных инновационно-технологических промышленных предприятий, обеспечивающих локализацию производства на территории страны и импортозамещение» [3].

Неслучайно большое внимание развитию и уточнению условий специального инвестиционного контракта уделяется законодателями. Так, с августа 2019 года по настоящее время был принят целый ряд законодательных изменений, регулирующих специальные инвестиционные контракты (например, Федеральный закон от 02.08.2019 №290-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» в части регулирования специальных инвестиционных контрактов»). Среди основных новаций последнего времени можно выделить следующие:

- срок заключения СПИК увеличивается. Если до этого срок исполнения СПИК составлял 10 лет (при объеме инвестиций не менее 750 млн руб. (без учета НДС)), то теперь при привлечении инвестиций до 50 млрд руб. включительно срок увеличивается до 15 лет, а если инвестиции превышают 50 млрд руб., то срок может составить до 20 лет;

- инвестор берет на себя обязательство по внедрению или разработке и внедрению технологии в целях освоения серийного производства промышленной продукции на территории страны, вложив в проект собственные и (или) заемные средства;
- перечень технологий утверждается Правительством РФ;
- контракт может быть заключен при условии, что на дату его заключения в нормативном правовом акте субъекта РФ, являющегося стороной контракта, определены меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, применяемые к инвестору, заключившему контракт, и порядок их применения.

Сегодня полномочиями заключать специальные инвестиционные контракты помимо Минпромторга России имеют Министерство энергетики РФ (в нефтеперерабатывающей, газоперерабатывающей, нефтегазохимической, угольной и электроэнергетической отраслях промышленности), а также Министерство сельского хозяйства РФ (в сфере деятельности министерства)².

Инвестиционный договор

К нормативно-правовой базе, регулирующей отношения участников инвестиционного договора, а также правовые и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений следует отнести Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 № 39-ФЗ. Однако понятия инвестиционного договора не закреплено ни в настоящем Федеральном законе, ни в Гражданском кодексе Российской Федерации.

Обычно под договором об инвестиционной деятельности понимают соглашение сторон, в соответствии с которым одна сторона (исполнитель) обязуется произвести строительные или иные работы, передать полученный результат, а другая сторона (инвестор) финансирует работы с целью получения дальнейшей выгоды.

Неопределенность дефиниция приводит к размытости критериев как в теории, так и на практике. Так, Сайфулова Л.Г. отмечает, что «инвестиционным можно, по большому счету, считать любой договор, связанный с вложением денег: учредительный договор, простое товарищество, заем, подряд, купля-продажа и т. д.» [9].

В связи с этим является актуальным выделить основные признаки инвестиционного договора, к которым, по нашему мнению, относятся: наличие инвестиционного проекта, целевое использование средств

² Подробнее см. Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности».

инвестора в соответствии с соглашением, коммерческая заинтересованность участников договора, письменная форма при заключении договора и общая долевая собственность на имущество, вложенное в качестве капитала (инвестиции). Немаловажно, что согласно п. 4 ст. 39 Налогового кодекса РФ имущество, получаемое в рамках инвестиционных контрактов, не подлежит обложению НДС.

Контракт жизненного цикла

Контракты жизненного цикла (КЖЦ) занимают особое место при выполнении работ, оказании общественных услуг, управлении либо поставки продукции для государственных и муниципальных нужд, а также оказании технической (консультационной) помощи. Правоприменительной основой здесь выступает Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ, Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».

В соответствии с п. 8.2 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ под контрактом жизненного цикла понимается «контракт, предусматривающий поставку товара или выполнение работы (в том числе при необходимости проектирование объекта капитального строительства, создание товара в результате выполнения работы), последующие обслуживание, при необходимости эксплуатацию в течение срока службы, ремонт и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта капитального строительства или товара».

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» КЖЦ может заключаться в случаях, когда предусматривается проектирование и строительство автомобильных дорог, инфраструктуры морских и речных портов, аэродромов, объектов коммунальной инфраструктуры, инфраструктуры метрополитена, инфраструктуры железнодорожного транспорта либо уникальных объектов капитального строительства.

Помимо прочего КЖЦ может быть заключен:

- при закупке железнодорожного подвижного состава, транспортных средств метрополитена, внеуличного транспорта и городского наземного электрического транспорта, а также закупке воздушных судов, морских и речных судов;
- при строительстве в сфере здравоохранения (в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения), включая закупку медицинского оборудования;

- при строительстве объектов для проживания военнослужащих и членов их семей, а также хозяйственных и иных объектов Минобороны РФ;
- при строительстве объектов, предназначенных для социального обслуживания граждан (дома-интернаты (пансионаты) для детей, престарелых, инвалидов, ветеранов войны, труда и милосердия, психоневрологических интернатов, социально-оздоровительных центров и т. д.);
- при строительстве объектов в сфере культуры (театры, памятники, музеи и т. д.)³;
- при выполнении работ по созданию, вводу в эксплуатацию, эксплуатации и выводу из эксплуатации информационных систем, центров обработки данных и программно-аппаратных комплексов»⁴.

Таким образом, в настоящее время сферы применения КЖЦ включают чрезвычайно широкий перечень объектов, что позволяет считать данную форму ГЧП одной из самых привлекательных на отечественном рынке.

Отметим некоторые особенности, присущие контрактам жизненного цикла:

- КЖЦ включает реализацию нескольких этапов жизни объекта (проектирование, строительство, эксплуатация);
- все проектные и технические решения в отношении предмета закупки, а также связанные с этим риски частный партнер принимает самостоятельно;
- с момента начала эксплуатации объекта соглашения и в течение всего срока действия контракта государство гарантирует частному партнеру поступление платежей (сервисные платежи), при этом размер выплат из бюджета напрямую зависит от качества созданного продукта и его соответствия соглашению.

Несмотря на то, что контракты жизненного цикла и концессионные соглашения имеют некоторые точки соприкосновения, это совершенно две разные формы ГЧП. К примеру, существенным отличием концессии от КЖЦ состоит в том, что она включает в себя обязательное целевое использование объекта, в то время как по КЖЦ предполагает обслуживание объекта после ввода в эксплуатацию.

³ См. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2015 г. №1480 «О внесении изменений в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. №1087».

⁴ См. Постановление Правительства РФ от 11.02.2021 № 160 «О внесении изменения в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. №1087».

Профессор Ю.И. Соколов определяет отличия между концессией и КЖЦ с позиции мотивации частной стороны. Так «концессионное соглашение стимулирует подрядчика к получению дополнительной прибыли за счет чрезмерно интенсивной эксплуатации объекта, превышения допустимого уровня износа основных производственных фондов». В свою очередь «контракт жизненного цикла стимулирует подрядчика к созданию надежной и качественной магистрали и к умеренной ее эксплуатации (за счет совмещения в ведении одной организации функций проектирования, строительства и эксплуатации, а также за счет корректировки суммы платежей заказчика подрядчику в зависимости от достижения определенных показателей работы)» [10].

Аренда государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора

Еще одной договорной формой ГЧП является договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора. Данный договор реализуется в рамках Гражданского кодекса РФ, а также в соответствии с Приказом ФАС России от 10.02.2010 №67 «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса».

Арендодателем имущества может выступать не только орган государственной власти субъекта РФ (орган местного самоуправления), но и государственные (муниципальные) учреждения, предприятия.

Арендатор имущества, как и концессионер, получает права владения имуществом и пользования имуществом, а также обязуется вносить за пользование им определенную плату. Отличием от концессии здесь выступает то, что арендатору всегда передается во временное владение и пользование готовое имущество, и в обязанности арендатора входит лишь его текущий (в случаях, предусмотренных законом или договором – и капитальный) ремонт. Концессионер, помимо вышеуказанной обязанности, несет обязанность по созданию или реконструкции самого объекта КС, на который он получает права владения и пользования, а также обязанность по осуществлению деятельности с использованием этого объекта.

Предметом договора аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора может быть любой объект недвижимости, находящийся в государственной (муниципальной)

собственности, который может быть передан в аренду. В таком договоре имеется возможность гибко устанавливать сами инвестиционные обязательства арендатора либо льготную арендную ставку.

К перспективным направлениям заключения договора аренды государственного имущества относятся модернизация первичного звена системы здравоохранения, объектов дошкольного образования и восстановление объектов культурного наследия.

Однако юридическая конструкция такого контракта не предполагает возможности софинансирования затрат из бюджета при реконструкции/реставрации, модернизации или эксплуатации объекта (обслуживание, целевое использование и пр.). Так же к риску для арендатора следует отнести то, что государство может пересмотреть в одностороннем порядке стоимость аренды.

Арендные схемы не всегда являются оптимальным вариантом реализации инвестиционных контрактов. Заключить такое арендное соглашение в рамках реализации технологически сложных проектов, где полностью оправдывает себя длительность процедур подготовки, обсуждения и согласования проекта (дорожное строительство, электроэнергетика), не представляется возможным [12].

Офсетный контракт

Офсетный контракт (договор со встречными инвестиционными обязательствами) – это один из перспективных и выгодных для обеих сторон контракта инвестиционный механизм.

Под офсетным контрактом понимается соглашение, по которому частная сторона создает либо модернизирует объект производственной инфраструктуры, направленный на производство определенного экономически или социального значимого товара, с ориентиром на удовлетворение публичных нужд, а государство в свою очередь обязуется покупать эти товары (услуги) в течение определенного времени.

Как правило, такая форма ГЧП интересна для поставщика, так как она обеспечивает гарантированный сбыт продукции и включение в реестр единственных поставщиков, что в последующем позволяет госзаказчикам закупать у него товары без проведения конкурсных процедур. Помимо прочего, перечень товаров, производимых по офсетному контракту, законодательно не ограничен, что расширяет круг потенциальных инвесторов, но несколько сужает диверсификацию производства продукции.

Вопросы заключения договора со встречными инвестиционными обязательствами регулируются статьей 111.4 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд». В частности, офсетный контракт должен удовлетворять следующим условиям:

- договор заключается по итогам открытого конкурса (в том числе в электронной форме);
- объем инвестиций поставщика-инвестора должен составлять не менее 1 млрд руб.;
- срок действия такого договора не может превышать 10 лет;
- поставщик-инвестор обязуется организовать производство определенного товара на территории региона;
- задача поставщика-инвестора – не просто обеспечить поставку редкого товара, но и создать инфраструктуру для производства импортозамещающей продукции. Зачастую такими объектами выступают лекарственные препараты, медицинские изделия и оборудование, промышленное оборудование, производство продуктов питания для детей, беременных и кормящих женщин, оборудование для ЖКХ либо компоненты транспортной инфраструктуры.

То есть офсетные контракты обеспечивают гарантированный спрос на региональном уровне, в то время как СПИК обеспечивают только потенциальную возможность приобретения статуса единственного поставщика [11]. При этом в специальных инвестиционных контрактах такой статус можно получить при реализации проектов от 3 млрд руб. Безусловно, цель обоих инструментов – стимулирование инвестиций и импортозамещения. Но, если в случае с офсетными контрактами частной стороной выступает только российское юридическое лицо, и ориентированы такие контракты прежде всего на российских инвесторов, то в СПИК могут принять участие и иностранные партнеры.

Вместе с тем, офсетные контракты пока слабо используются в гражданской экономике нашей страны. Но их преимущество в обеспечении гарантированного спроса на продукцию предприятий, построенных по офсетной схеме, делают их потенциально привлекательными [4].

Энергосервисные контракты

Для обеспечения энергосбережения и повышения энергетической эффективности использования энергетических ресурсов заключаются энергосервисные контракты. Регулируются такие контракты Федеральным законом от 23.11.2009 №261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 19) и Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ст. 108).

Сегодня политике в области энергосбережения придается особое значение: инвестирование в энергоэффективность позволяет создать новые рабочие места, стимулировать экономический рост и укреплять энергетическую безопасность страны.

Законодательство не ограничивает срок действия энергосервисного контракта, позволяя заключать его на срок, который необходим для внедрения энергосберегающего мероприятия и его полной окупаемости. Поэтому энергосервисный контракт может заключаться на любой по длительности срок, не ограничиваясь сроком действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, что установлено п. 3. ст. 72 Бюджетного кодекса РФ. Однако на практике энергосервисные контракты, как правило, заключаются на срок от 1 до 5 лет.

Объектами энергосервисных контрактов являются системы улично-дорожного освещения, объекты теплогенерации (котельные, насосные станции).

Реализация механизма энергосервисного контракта вкратце сводится к следующему:

1. Исполнитель – компания, которая предоставляет услуги энергосервиса, выполняет действия, ориентированные на энергосбережение и повышение энергоэффективности использования заказчиком энергоресурсов, а также реализует энергосберегающие мероприятия на объектах заказчика за счет своих средств. Зачастую энергосервисная компания, выполняющая энергосервисный контракт, выступает в роли посредника между заказчиком и поставщиками коммунальных услуг;
2. Цена контракта определяется в виде процента от экономии расходов заказчика на поставку энергоресурсов.
3. Заказчик, в свою очередь, не несет инвестиционных издержек, и в течение действия контракта он платит за электроэнергию столько же, сколько бы платил без модернизации. Но по окончании срока действия контракта он получает в собственность все оборудование.

Цель энергосервисного контракта не только сэкономить затраты на энергоресурсы и обеспечить энергосбережение, но и дать иную экономию (воды, материала, рабочей силы, штрафов за экологические загрязнения и т. д.). То есть, энергосервисная компания гарантирует заказчику финансовые сбережения и берет на себя все риски по проекту, что также является привлекательным параметром энергосервисных контрактов для заказчика [5].

В настоящее время потенциал для заключения энергосервисных контрактов огромен: энергосбережение в большинстве многоквартирных домов в России (в том числе в новостройках) находится на низком уровне. Так, удельное энергопотребление в России в среднем в пол-

тора раза выше, чем в странах с аналогичным климатом. Энергосервисный контракт, будучи инструментом повышения энергетической эффективности регионов и муниципалитетов, а также их инженерных коммуникаций, представляется весьма перспективным видом ГЧП.

Соглашение о разделе продукции

Особым видом сотрудничества государства и бизнеса являются соглашения о разделе продукции в рамках государственно-частного партнерства, которые регулируются Федеральным законом от 30.12.1995 №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Под соглашением о разделе продукции понимается «договор, в соответствии с которым Российская Федерация 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».

По своей сути такие соглашения близки к концессиям, однако их различает то, что в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, в то время как в соглашениях о разделе продукции частному партнеру принадлежит только ее часть. К характерным особенностям соглашения о разделе продукции следует отнести:

- при реализации проекта доля граждан Российской Федерации должна составлять не менее 80%;
- использование иностранных средств производства, техники не должно превышать 70% от общего числа приобретенных по различным договорам;
- в рамках соглашения о разделе продукции действует особый правовой режим, в рамках которого инвестор освобождается от налогов федерального, регионального и муниципального значения, за исключением налога на прибыль;
- инвестор имеет право на увеличение срока соглашения, тем самым приобретая правовой иммунитет от изменений в нормативной базе России;
- инвестором обязан принимать меры по минимизации возможных негативных последствий для окружающей среды.

Корпоративная форма ГЧП

Корпоративная модель взаимодействия власти и бизнеса в современных условиях принимает различные формы: от совместных биз-

нес-структур до сложных территориальных образований различного уровня и масштаба. Существенной особенностью корпоративной модели ГЧП является то, что формируется общий капитал участников корпоративного образования, который ориентирован на осуществление социально-полезной деятельности. Корпоративная форма ГЧП может быть представлена в виде прямого либо косвенного участия государства в реализации проекта. В последнем случае государство принимает участие через хозяйственные общества с государственным участием, государственные (муниципальные) унитарные предприятия, учреждения, госкомпании и госкорпорации.

Рассматривая и систематизируя все формы ГЧП, мы не могли не упомянуть о корпоративной форме кооперации государства и бизнеса, однако данная форма ГЧП не является предметом исследования настоящей работы.

Таким образом, актуализация и обобщение сведений о формах ГЧП в нашей стране позволило нам систематизировать их по следующим критериям: форма собственности, количество реализуемых в настоящее время проектов, преимущества, недостатки, срок заключения и сферы применения. Результат исследования представлен в табл. 1.

Заключение

Рассмотрев многообразие форм государственно-частного партнерства в нашей стране, следует отметить, что, с одной стороны, все они отражают стремление государства к эффективному сотрудничеству с бизнесом для решения насущных социально-экономических задач; а с другой – позволяют решать эти задачи с учетом специфики данных задач, пытаясь найти наиболее адекватные формы кооперации государства и бизнеса для решения каждого типа задач.

Многое уже сделано. Так, например, благодаря недавно внесенным изменениям в законодательство, у инвесторов есть возможность выступать с инициативой государственно-частного партнерства и запускать проект без конкурса. С другой стороны, есть еще нерешенные проблемы: по-прежнему актуален вопрос с обеспечением кадров. В этой связи позитивным моментом выступает утверждение министерством труда Российской Федерации профессионального стандарта «Специалист в сфере управления проектами государственно-частного партнерства», являясь отправной точкой к формированию рынка кадров в сфере ГЧП.

"Узким местом" государственно-частного партнерства является его уязвимость в отношении коррупции. Наиболее коррупционные стадии ГЧП проекта – тендерный процесс и эксплуатация объекта. Безусловно, на официальном уровне такие сведения обычно не озвучи-

Таблица 1

Сравнительный анализ правовых форм государственно-частного партнерства в России

Форма ГЧП	Форма собственности на имущество либо создаваемое имущество	Количество реализуемых проектов по состоянию на 01.04.2022 г.[3]	Преимущества	Недостатки	Срок заключения	Сферы применения
Концессионное соглашение	Государственная	4243	Широкий перечень отраслей инфраструктуры для применения; Возможность предусмотреть в соглашении компенсацию расходов на создание и/или эксплуатацию объекта со стороны концедента; Применение механизмов поддержки государства (например, концессионные облигации, бюджетные инвестиции и субсидии)	Длительный и ресурсозатратный подготовительный этап (иногда быстрее и проще воспользоваться закупками по 44-ФЗ); Долгий срок окупаемости и возврата инвестиций для большинства объектов; Длительный срок соглашения лишает ее гибкости и уменьшает возможность реагировать на возникающие внешние факторы	49 лет	Федеральные, региональные и местные дороги; Объекты военной инфраструктуры; Метрополитен; Объекты тепло- и водоснабжения, водоотведения; Объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта, туризма, санаторно-курортного лечения
Соглашение о ГЧП/МЧП (224-ФЗ) в том числе региональное законодательство	Частная / государственная	162	Решение проблем износа капиталоемких элементов национальной и региональной экономики; Право собственности на объект соглашения возникает как у публичного партнера, так и у частного (при условии, что инвестиции со стороны частного партнера превышают публичного партнера)	Необходимость оценки эффективности и сравнительного преимущества проекта способствует увеличению его сроков реализации (до 90 дней)	Не менее чем 3 года	Объекты по обращению с коммунальными отходами (полигоны, переработка); Частные автомобильные дороги; Воздушные суда и аэропорты; Наземные и подземные переходы и переезды; Линии связи и коммуникации

Продолжение табл. 1

Форма ГЧП	Форма собственности на имущество или создаваемое имущество	Количество реализуемых проектов по состоянию на 01.04.2022 г.[3]	Преимущества	Недостатки	Срок заключения	Сферы применения
Контракт жизненного цикла	Частная / государственная	57	<p>Объект инфраструктуры строится в более сжатые сроки, а публичный партнер полностью возмещает затраченные инвестиции с учетом заложенной в контракте нормы прибыли;</p> <p>Самостоятельность частного партнера в принятии проектных и технических решений</p>	<p>Отсутствие возможности осуществления коммерческой деятельности с использованием объекта соглашения;</p> <p>Наличие определенных сложностей с решением вопроса о гарантиях возмещения средств частному партнеру в условиях изменения КЖЦ публичной стороной либо отказа от него</p>	10–25 лет (равен сроку жизненного цикла объекта)	<p>Объекты капитального строительства в сфере здравоохранения, социального обслуживания граждан, в сфере культуры;</p> <p>Создание и ввод в эксплуатацию IT-технологий;</p> <p>Модернизация инфраструктуры морских и речных портов, аэродромов;</p> <p>Модернизация объектов проживания военнослужащих и членов их семей, а также хозяйственных и иных объектов Минобороны РФ;</p> <p>Закупка железнодорожного подвижного состава, транспортных средств метрополитена, воздушных и морских судов</p>
Аренда (лизинг) государственной собственности с инвестиционными обязательствами	Государственная	340	<p>Быстрый срок заключения лизинговых соглашений по сравнению с иными соглашениями ГЧП;</p> <p>Предметом договора аренды может быть любой объект недвижимости, находящийся в государственной (муниципальной) собственности</p>	<p>Необходимость финансовых вложений в чужую собственность;</p> <p>Сложности разделения имущества с арендодателем;</p> <p>Отсутствие любой возможности финансирования затрат из бюджета;</p> <p>Проблемы с реализацией технологически сложных проектов</p>	10–15 лет	<p>Модернизация первичного звена системы здравоохранения;</p> <p>Модернизация объектов дошкольного образования;</p> <p>Восстановление объектов культурного наследия</p>

Продолжение табл. 1

Форма ГЧП	Форма собственности на имущество или создаваемое имущество	Количество реализуемых проектов по состоянию на 01.04.2022 г.[3]	Преимущества	Недостатки	Срок заключения	Сферы применения
Создание совместной проектной компании (совместное юридическое лицо)	Частная / государственная	46	Установление баланса интересов в зависимости от доли участия; Возможность заключения корпоративного договора, предусматривающего детальные условия сотрудничества; Совместное принятие решений по ключевым вопросам	Самостоятельность частного партнера в принятии решений здесь более ограничена, чем в других формах ГЧП; Партнеры могут иметь различные мнения относительно капиталовложений, маркетинга и других принципов деятельности; Ограниченный перечень регионов, чьи бюджеты способны предоставить достаточный объем ресурсов для создания такого предприятия и принять на себя часть его рисков	10–20 лет	Аэропорты и аэропортовая инфраструктура; Объекты социальной сферы; Объекты IT-инфраструктуры (электронная карта, парковочное пространство и пр.); Промышленные объекты и промышленная инфраструктура в рамках специальных программ поддержки
Специальный инвестиционный контракт	Государственная	40	Возможность использования налоговых льгот; Возможность получения государственных субсидий; Получение статуса «Сделано в России», дающий доступ и преимущество при закупках госкомпаний	Высокий прохладный лимит (не менее 750 млн руб. инвестиций) отсеивает средних региональных игроков; Со стороны частного партнера имеется возможность предложить ложные сведения при моделировании доходов либо будущих налоговых отчислений с целью заключения контракта и получения налоговых преференций	10–20 лет, в зависимости от объема инвестиций	Только производственные отрасли на основе современной технологии

Форма ГЧП	Форма собственности на имущество	Количество реализуемых проектов по состоянию на 01.04.2022 г.[3]	Преимущества	Недостатки	Срок заключения	Сферы применения
Инвестиционный договор	Частная / государственная	173	Инвестор в любом случае не остается без прибыли: либо это будет денежная компенсация либо объект соглашения; Объектами соглашения могут быть как материальные блага, так и нематериальные (творческие проекты, образование, наука, ноу-хау, патенты и т.д.)	Отсутствие на региональном уровне многоуровневой системы отбора инвестиционных проектов; Отсутствие рычагов у автономных учреждений для заключения инвестиционных договоров в отношении муниципального недвижимого имущества	От 4,5 месяцев до 20 лет	Нет ограничений
Договор офсетной закупки	Не пред-усмотрено	5	Инвестору гарантируется долгосрочный спрос на продукцию, появляется возможность спланировать капитальные затраты; Включение в региональный реестр единственных поставщиков; Для города и государства-это решение целого комплекса взаимосвязанных задач включающих, гарантию бесперебойной поставки продукции	«Слабая» практика реализации контрактов (Москва – единственный регион РФ, где по настоящее время реализуются офсетные контракты); Отсутствие возможности у региональных властей заключать офсетные контракты, а также наличие высокого порога объема инвестиций – минимум 1 млрд руб.	До 10 лет	Закупка и поставка лекарственных препаратов, медицинских изделий и оборудования; Закупка и поставка промышленного оборудования; Производство продуктов питания для детей, беременных и кормящих женщин; Закупка и поставка оборудования для ЖКХ либо компонентов транспортной инфраструктуры
Энергосервисный контракт	Государственная	229	Инвестор получает гарантийный доход, а регион (муниципалитет) достигает экономии энергоресурсов; Отсутствие риска для заказчика: энергосервисная компания гарантирует финансовые сбережения и берет на себя все риски по проекту	Отсутствие интереса к реализации мероприятий со стороны бюджетных организаций и унитарных предприятий; Отсутствие конкретных механизмов государственного контроля за исполнением предписаний закона; Малоразвитость рынка страховых услуг в сфере энергосбережения	1–5 лет	Системы улично-дорожного освещения; Объекты теплогенерации (котельные, насосные станции); Объекты водосбережения; Система «Умный город»

Источники: составлено автором.

ваются, однако профильные эксперты и участники инвестиционных проектов об этом знают, и проблему эту надо решать. От этого выиграют все – и государство, и бизнес, и общество.

Другой проблемой является неравномерность развития ГЧП по регионам. К числу регионов, активно использующих ГЧП, относятся Московская область, г. Москва, Республика Карелия, тогда как другим регионам, в частности, республикам Северного Кавказа, еще предстоит осваивать этот весьма перспективный инструмент.

Последние события, происходящие в России и в мире (постковидный период, проведение специальной военной операции на Украине, беспрецедентное давление и санкционная политика по отношению к нашей стране, уход (либо приостановка производства) зарубежных партнеров из разных секторов экономики, необходимость поиска новых рынков сбыта) – все это увеличивает нагрузку на бюджет страны, актуализирует необходимость реализации потенциала частнопредпринимательской инициативы. Развитие ГЧП с его богатым выбором форм взаимодействия государства и бизнеса – тот драйвер, который сможет не только обеспечить и наладить выпуск различной продукции отечественного производства, но и вывести экономику страны на новый уровень.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бедняков А.С. Государственно-частное партнерство как модель развития публичной инфраструктуры // Вестник МГИМО-Университета. 2022. №1. С. 143–176.
2. Варнавский В.Г. и др. Основы государственно-частного партнерства (теория, методология, практика): учебник / [Бухвальд Е. М. и др.]; под ред. В.Г. Варнавского [и др.]. М.: АНК ИЛ, 2015.
3. Зельднер А. Г. Специальный инвестиционный контракт в управлении привлечением частных инвестиций в модернизацию промышленности // Экономические науки. 2019. № 9. С. 82–86.
4. Зельднер А.Г. Офсетные контракты в управлении привлечением инвестиций в проекты с гарантированным спросом // Финансовая экономика. 2020. № 2. С. 41–44.
5. Ларцева Л. Расходы на осуществление мероприятий по энергосбережению // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 8.
6. Ленин В.И. Заключительное слово по докладу о концессиях [Текст] / В.И. Ленин // Полн. собр. соч. 5-е ред., т. 42. М.: Политиздат. 1961.
7. Меджидов З.У. Пространственное социально-экономическое развитие региона на основе формирования территорий с особым экономическим статусом: на материалах Республики Дагестан: дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05. Махачкала: 2018.
8. Мочальников В. Государственно-частное партнерство в стратегии социально-экономического развития России. http://www.inecon.ru/tmp/Stat_2_Mochalnikov.doc.

9. Сайфулова Л.Г. Договор долевого участия в жилищном строительстве: Дисс. ... канд. юрид. наук. Самара: 2001.
10. Соколов Ю.И. Контракт жизненного цикла и риски инвестирования // Транспорт Российской Федерации. 2011. № 2 (33). С. 32–34.
11. Трофимова Е.О. Оценка потенциального влияния заключенных офсетных контрактов на конкурентную ситуацию в сегменте госзакупок // В сборнике: Инновации в здоровье нации. Сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. 2019. С. 401–406.
12. Халатенкова Е.Ю. Аренда с инвестиционными обязательствами как механизм развития социальной инфраструктуры региона (на примере г. Москва) // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2016. № (87). С. 22.
13. *McKinsey & Company Inc. at al. Valuation: Measuring and Managing the Value of Companies*, 7th edition.-Hoboken: John Wiley and Sons, 2020.

REFERENCES

1. *Bednyakov A.S. Public-private partnership as a model of public infrastructure development // Bulletin of MGIMO University. 2022. No. 1. Pp. 143–176. (In Russ.)*.
2. *Varnavsky V.G. at al. Fundamentals of public-private partnership (theory, methodology, practice): a textbook. / [Buchwald E. M. and others.]; ed. V.G. Varnavsky [and others]. Moscow: ANKIL, 2015. (In Russ.)*.
3. *Zeldner A.G. Special investment contract in the management of attracting private investment in the modernization of industry // Economic sciences. 2019. No. 9. Pp. 82–86. (In Russ.)*.
4. *Zeldner A.G. Offset contracts in the management of attracting investments in projects with guaranteed demand // Finansovaya ekonomika. 2020. No. 2. Pp. 41–44. (In Russ.)*.
5. *Lartseva L. Costs for the implementation of energy saving measures // Institutions of culture and art: accounting and taxation. 2014. No. 8. (In Russ.)*.
6. *Lenin V.I. Closing remarks on the report on concessions [Text] / V.I. Lenin // Full. coll. op. 5th ed. Politizdat. 1961. Vol. 42. Moscow. (In Russ.)*.
7. *Medzidov Z.U. Spatial socio-economic development of the region based on the formation of territories with a special economic status: on the materials of the Republic of Dagestan: diss. cand. economy Sciences: 08.00.05. Makhachkala, 2018. (In Russ.)*.
8. *Mochalnikov V. Public-private partnership in the strategy of socio-economic development of Russia [electronic resource] URL: http://www.inecon.ru/tmp/Stat_2_Mochalnikov.doc. (In Russ.)*.
9. *Saifulova L.G. Agreement of equity participation in housing construction: Dis. ... cand. legal Sciences. Samara. 2001. P. 460. (In Russ.)*.
10. *Sokolov Yu.I. Life cycle contract and investment risks // Transport of the Russian Federation. 2011. No. 2 (33). Pp. 32–34. (In Russ.)*.
11. *Trofimova E.O. Assessment of the potential impact of concluded offset contracts on the competitive situation in the public procurement segment // In the collection: Innovations in the Health of the Nation. Collection of materials of the VII All-Russian scientific-practical conference with international participation. 2019. Pp. 401–406. (In Russ.)*.
12. *Khalatnikova E.Yu. Lease with investment obligations as a mechanism for the development of the social infrastructure of the region (on the example of Moscow) //*

Management of economic systems: electronic scientific journal. 2016. No. 5 (87). P. 22. (In Russ.).

13. *McKinsey & Company Inc. (Author) et al. Valuation: Measuring and Managing the Value of Companies, 7th edition.*-Hoboken: John Wiley and Sons, 2020.

Дата поступления рукописи: 22.04.2022 г.

ABOUT THE AUTHOR

Medzhidov Zaur Urudzhaliyevich – Cand. Sci. (Econ.), Researcher at the Department of Socio-Economic Policy of the Region Institute for Socio-Economic Research of the Dagestan Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences; Associate Professor at the Department of Economics, Department of Information Technology and Information Security of Dagestan State University of National Economy, Makhachkala, Russia
zaur-medzhidov@mail.ru

FORMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA: A COMPARATIVE STUDY

The purpose of this article is to analyze the forms of public-private partnership used in domestic practice in Russia. The results of the study is a systematization of information on the forms of public-private partnership in Russia, in particular their regulatory frameworks, advantages, disadvantages and implementation mechanism, terms of conclusion, scope of application, as well as updated information on the number of projects being implemented. In conclusion, it is underlined that the current political and economic situation increases the burden on the country's budget actualizing the need to realize the potential of private enterprise initiatives. One of the effective mechanisms in this case can be a public-private partnership.

Keywords: *public-private partnership, concessions, life cycle contracts, investments.*

JEL: R11.