

А.А.ФЕДЧЕНКО, канд. экон. наук, доцент,
Л.И.ИСЕЕВА, канд. экон. наук, доцент, *Liisa@spmi.ru*
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург

A.A.FEDCHENKO, PhD in ec., associate professor,
L.I.ISEEVA, PhD in ec., associate professor, *Liisa@spmi.ru*
National Mineral Resources University (Mining University), Saint Petersburg

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

Рассмотрена особая форма взаимодействия государства и частного бизнеса – государственно-частное партнерство (ГЧП). Анализируются перспективы развития ГЧП в сфере недропользования: геологических исследований недр, воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы многих регионов. Выделены особенности российского варианта ГЧП в области минерально-сырьевого комплекса. Приведены принятые в мировой практике формы классификации ГЧП.

Ключевые слова: государство, регулирование, бизнес, недропользование, формы и методы управления.

FORMS PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN SUBSOIL

We consider a special form of interaction between government and private business – public-private partnership (PPP). Perspectives of the development of PPP in the subsoil: geological exploration of mineral resources, reproduction and use of mineral resources in many regions are analysed. Main features of the Russian version of the PPP in the mineral complex are shown. The brief review of the internationally accepted form of classification of PPP is made.

Key words: government, regulation, business, use of mineral resources, forms and methods of management.

В настоящее время в экономике ряда развитых и развивающихся стран широко распространяется особая форма взаимодействия государства и частного бизнеса – государственно-частное партнерство. Государственно-частное партнерство представляет собой организационное и институциональное объединение государства и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в масштабе всей страны или отдельных территорий. Значительные изменения происходят в формах и методах управления производственной и социальной инфраструктурой, по традиции находящейся в государственной собственности: коммунальными и энергетическими сетями, морскими и речными портами, аэропортами;

здравоохранением, образованием. Государственно-частное партнерство в концессионной форме активно использовалось во многих странах, в том числе и в России, на рубеже XIX-XX вв., особенно для строительства железных дорог.

Термин государственно-частное партнерство появился в начале 90-х гг. XX в. и связан, главным образом, с «британской моделью» ГЧП. В 1992 г. правительство Великобритании объявило о «частной финансовой инициативе» (Private Finance Initiative – PFI), которая представляла собой модернизированную концепцию управления государственной собственностью. Суть PFI состояла в том, чтобы в рамках договоров и соглашений о государственно-частном партнерстве

передать частному сектору функции финансирования (строительства, реконструкции, эксплуатации, управления и т.д.) объектов социальной и производственной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности. Частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств, а его расходы компенсировались впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях инвестор привлекался к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности.

В последние годы во всем мире наблюдается тенденция усиления сотрудничества власти и бизнеса. В первую очередь, это проявляется в таких сферах, как электроэнергетика, транспорт, здравоохранение, образование, а также недропользование. Эти сферы часто имеют стратегическое значение, и предприятия этих отраслей не могут быть приватизированы. С другой стороны, государство не всегда обладает достаточным объемом средств, необходимым для их поддержки и развития. В этом случае и применяется такая форма взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное партнерство.

Правительство РФ планирует развивать партнерство бизнеса и государства в строительстве и эксплуатации дорог, портов, трубопроводов, в области жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Кроме того, объявлено, что ЧГП будет возможно при финансировании научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации и развития инновационной инфраструктуры. Большие перспективы для развития ГЧП существуют в сфере недропользования: геологических исследований недр, воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы многих регионов.

Очевидно, что у российского варианта ЧГП в области минерально-сырьевого комплекса есть свои особенности. На значительной части территории нашей страны дороги, транспорт, связь, жилье, ЖКХ, финансовые услуги не только находятся в неудовлетворительном состоянии, но и до сих пор отсутствуют. Понадобятся огромные

финансовые средства, чтобы на обширных, богатых ресурсами, но пока пустующих пространствах построить современную инфраструктуру, ввести в эксплуатацию крупнейшие разведанные месторождения и реализовать огромный минерально-сырьевой потенциал восточных и северных районов страны. Это будут крупные проекты с горизонтом инвестирования от 15 до 20 лет.

Государство, обязано сделать все, чтобы возвратность средств, вложенных стратегическими инвесторами в рискованные для них объекты, была гарантирована. В минерально-сырьевом секторе экономики России особенно актуален такой вид сотрудничества государства и бизнеса в освоении территорий с большими запасами и прогнозными ресурсами полезных ископаемых, при котором за счет государства создаются магистральные транспортные и энергетические сети, а за счет бизнеса – вся необходимая производственная, промысловая и, частично, социальная инфраструктура. В настоящее время в Российской Федерации нет специального федерального закона о ГЧП. Отношения ГЧП регулируются Гражданским кодексом РФ и федеральными законами № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», а также законами РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» от 26.06.91 № 1488-1, Федеральным законом от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (с соответствующими изменениями и дополнениями). Отдельные правовые формы ГЧП регулируются ФЗ от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», ФЗ от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», ФЗ от 30.12.95 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и другими. На региональном уровне принято более 20 специальных законов о ГЧП. Среди них одними из первых были приняты закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100

«Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», закон Томской области от 16.10.2006 № 244-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области», закон Республики Дагестан от 01.02.2008 № 5-РЗ «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах» и другие.

Бурное развитие многообразных форм ГЧП во всех регионах мира, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют трактовать эту форму взаимодействия государства и бизнеса как характерную черту современной смешанной экономики [5].

Государственно-частное партнерство в отличие от традиционных административных отношений создает свои базовые модели финансирования, отношений собственности и методов управления. При этом принципиально важен комплекс вопросов, связанных с перераспределением правомочий собственности, неизбежно возникающих в процессе перерастания преимущественно административно-властных отношений между государством и бизнесом в отношения партнерства, закрепляемые соответствующими соглашениями сторон. Соответственно разделение правомочий собственности между государственным и частным секторами экономики в рамках партнерства обычно касается не всего комплекса правомочий, на которые распадается в хозяйственном обороте суверенное право собственника, а лишь некоторых из них. Прежде всего это касается таких ключевых правомочий, как право контроля над использованием активов, право на доход, право на управление, а также право на изменение капитальной стоимости объектов соглашений и право на переуступку тех или иных собственных правомочий другим лицам.

Накопленный к настоящему времени арсенал форм и методов ГЧП позволяет при сохранении важнейших национальных объектов в государственной собственности передавать часть правомочий собственника частному сектору. Имеются в виду прежде всего такие функции, как сооружение, эксплуатация и содержание объектов производственной и социальной инфраструкту-

ры, а также управление ими. Такой подход создает условия для эффективного функционирования указанных объектов, оптимального управления ими, рационального использования ресурсов. В сегменте коммерческих интересов между партнерами вполне возможно обсуждение и заключение договора о возможном разделе возникающих доходов и рисков, о характере делегируемых правомочий и условиях их передачи и использования.

Наиболее общее определение понятию ГЧП дано В.Г.Варнавским. По его мнению, государственно-частное партнерство представляет собой институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом, имеющий целью реализацию общественно значимых проектов и программ в широком спектре экономики, в том числе и в сфере общественных услуг [2]. Официального понимания и толкования термина ГЧП в России сейчас не существует.

Как свидетельствует мировой опыт ГЧП, мера конкретного участия государства и частного бизнеса и условия их сочетания могут быть существенно различны. Так, частный компонент в партнерствах может выступать в качестве одной из сторон контракта (чаще всего это контракты на поставку товаров и услуг для государственных нужд, на предоставление технической помощи, на управление), когда права собственности жестко разделены. К партнерствам с разделенными правами собственности относят также соглашения о разделе продукции и лизинговые (арендные) соглашения. В случае концессионных соглашений всех типов речь уже идет о частичной передаче некоторых правомочий собственности от государственного партнера частному (обычно правомочий пользования, владения и управления). Наконец, акционерное или долевое участие частного капитала в государственном предприятии (совместное предприятие) предполагает более высокий уровень интеграции капитала при реализации партнерских отношений.

Модели и структура ГЧП разнообразны, но их характерные черты позволяют считать партнерство самостоятельной экономической категорией. ГЧП возникает как

формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая для достижения тех или иных целей и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон. Исходя из опыта стран с развитой рыночной экономикой, можно выделить следующие черты ГЧП, отличающие его от других форм отношений государства и частного бизнеса [3]:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т.п.);
- сроки действия соглашений о партнерстве часто длительные (от 10-15 до 20 лет и более, в случае концессий – до 50 лет). Проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры), который должен быть завершен к установленному сроку;
- взаимодействие указанных сторон носит действительно партнерский, равноправный характер, в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов;
- формы финансирования проектов могут быть различными: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или совместное инвестирование несколькими участниками;
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель – удовлетворение государственного интереса);
- для ГЧП обязательно наличие конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию борются несколько потенциальных участников;
- формы распределения ответственности между партнерами разнообразны: государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта (разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, практическая реализация услуг потребителям);

• финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т.п.

Основным признаком государственно-частного партнерства является участие в публично-частной кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости. В свою очередь, процесс ее создания в значительной степени определяется характером перераспределения задач и рисков между государственным и частным партнерами. При этом каждый партнер принимает на себя те задачи и ответственность, которые он может обеспечить с лучшим качеством и эффективностью. В результате используется синергетический потенциал партнерства.

Принятые в мировой практике классификации ГЧП выделяют обычно следующие его формы [2, 3].

Контракт как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи. 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. Как правило, контракты с государственным или коммунальным органом – весьма привлекательный бизнес для частного предпринимателя, поскольку гарантируют ему устойчивый рынок и доход, а также возможные льготы и преференции.

Аренда в ее традиционной форме (договора аренды) и в форме лизинга. Особенности арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заклю-

чается в том, что на определенных договорных условиях происходит передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. Традиционные договоры аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру. В специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупить государственное или муниципальное имущество.

Концессия (концессионное соглашение). Это специфическая форма отношений между государством и частным партнером получает все большее распространение. Ее особенность состоит в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру.

Начало созданию полноценного концессионного законодательства в Российской Федерации было положено Федеральным законом «О концессионных соглашениях» (№ 115-ФЗ), основной целью которого является привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых по-

требителям. В настоящее время действующих концессионных соглашений мало. Главная причина – недостаточная защищенность прав концессионера. Риски, которые он несет, высокие расходы, связанные с самой концессионной деятельностью, отягощаются еще и необходимостью уплачивать высокую концессионную плату государству. В то же время неустойка за нарушение обязательств со стороны последнего законом не предусмотрена.

Соглашения о разделе продукции. В этом случае партнерские отношения между государством и частным бизнесом напоминают традиционную концессию, но отличаются от нее конфигурацией отношений собственности между государством и частным партнером. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть. Условия и порядок раздела продукции между государством и инвестором определяются в специальном соглашении. В мировой практике такие соглашения особенно активно используются в сфере нефтедобычи. Как и в случае концессии, государство предоставляет свои исключительные права на недропользование частному инвестору на возмездной основе и на определенный срок. Доступ частных партнеров (в том числе зарубежных) к исключительным правам осуществляется для привлечения инвестиций в капиталоемкие сферы. Модели раздела продукции различные: сразу на две части или после вычета затрат инвестора. Важен также учет особенностей налогообложения.

Совместные предприятия. В зависимости от структуры и характера совместного капитала они могут быть либо акционерными обществами, либо совместными предприятиями с долевым участием сторон. В качестве акционеров в АО могут выступать органы государства и частные инвесторы. Возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений, как и риски сторон зависят, как правило, от его доли в акционерном капитале. Существенная особенность

совместных предприятий любого типа – постоянное участие государства в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. Самостоятельность частного партнера в принятии решений здесь более ограничена, чем, например, в концессиях.

Модели ГЧП, с точки зрения 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.

Концепция ГЧП, как правило, реализуется следующим образом:

- разработка проекта, в рамках которого частный сектор планирует, сооружает и частично управляет объектом инвестиций в соответствии с заданиями государства;
- выбор порядка финансирования инвестиций государством, в том числе в виде платы за использование инфраструктуры;
- заключение долгосрочного договора. Его содержание и структура характеризуются большим разнообразием. В нем фиксируются способы и сроки платежа, его зависимость от качества услуг и определенных экономических событий;
- определение способа распределения текущих издержек в договорах. Принятый способ отражает различные цели партнеров и формируется в результате переговоров;
- выбор формы перехода объекта инвестиций по истечении срока договора в частную или государственную собственность.

Важная часть сделок в рамках ГЧП – распределение между участниками проекта задач, возможностей и рисков. Как правило, соблюдается следующее условие: решение конкретной задачи возлагается на того партнера, который может сделать это с наибольшей эффективностью. Распределение задач и ответственности между государством и частным сектором зависит от сферы реализации проекта. Государство получает выгоду от увеличения связанных с проектом бюджетных доходов, а также от косвенных эффектов: оживления конъюнктуры и роста

инвестиционной привлекательности регионов, оптимизации структуры финансирования за счет использования национальной и (или) международной поддержки и расширения доступа к новым источникам финансирования.

Развитие ГЧП в России связывают с принятием Федерального закона «О концессионных соглашениях» и Постановления Правительства РФ от 23.11.2005 № 694 «Об инвестиционном фонде Российской Федерации». Целью создания Инвестиционного фонда РФ как инструмента ГЧП являлась реализация инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение. Установлены следующие формы предоставления государственной поддержки в рамках реализации проектов ГЧП:

- софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта с оформлением прав собственности РФ, включая финансирование расходов на управление инвестиционным проектом, а также финансирование разработки проектной документации;
- направление средств в уставные капиталы юридических лиц;
- предоставление государственных гарантий РФ под инвестиционные проекты, а также иных предусмотренных бюджетным законодательством способов обеспечения обязательств, находящихся в компетенции Правительства РФ. Государственные гарантии предоставляются коммерческим организациям, участвующим в инвестиционном проекте в пользу кредитных организаций, включая кредитные организации с иностранными инвестициями.

Принятые в мировой практике классификации формы и виды ГЧП имеют место и в условиях недропользования [5]:

- государственные контракты на проведение геолого-разведочных работ, разведку и добычу полезных ископаемых;
- аренда участка недр на основе лицензии для осуществления одного или нескольких видов недропользования за плату на определенный срок;
- концессии на строительство, владение, управление горным имуществом (производственной инфраструктурой);

• соглашение о разделе продукции на поиск, разведку, добычу минерального сырья, на внедрение новой техники и технологии, новых методов организации производства;

• совместные предприятия на основе акционирования или долевого участия для осуществления одного или нескольких видов недропользования.

В зависимости от участников ГЧП определяются и источники его финансирования: государственный инвестиционный фонд, венчурный фонд, бюджеты различных уровней и частные инвестиции (институциональные инвесторы, частные предприниматели, международные финансовые организации).

Примером успешного применения ГЧП в российском минерально-сырьевом комплексе (МСК) является программа развития Нижнего Приангарья, где государство осуществляет строительство дорог и электростанций, а частные инвесторы берут на себя реализацию самих бизнес-проектов. Инвестиционный проект «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» предусматривает использование механизмов ГЧП, и реализуется при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда. Срок реализации 2006-2015 гг. Участники инвестиционного проекта – ОАО «Корпорация развития Красноярского края»; ОАО «Русский алюминий»; ОАО «Федеральная гидрогенирирующая компания»; Внешэкономбанк. Цель инвестиционного проекта – укрепление промышленного потенциала территорий на востоке страны на основе создания и развития транспортной и энергетической инфраструктуры, освоения природных ресурсов и строительства промышленных объектов на принципах ГЧП. Форма предоставления государственной поддержки – софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта в части строительства объектов инфраструктуры с оформлением прав собственности Российской Федерации.

Еще одним примером успешного осуществления ГЧП является инвестиционный проект общегосударственного значения, реализуемый в рамках государственно-частного партнерства по освоению минерально-сырьевых ресурсов Забайкальского края. Выполняя свои обязательства в рамках проекта, компания «Норильский никель» приняла по актам и оплатила выполненные в августе 2011 г. работы по строительству железной дороги Нарын (Борзя-1) – Газимурский завод на сумму 426 млн руб. Партнерами в ГЧП выступают Инвестфонд РФ и «Норильский никель». Общий объем инвестиций 104,597 млрд рубл. Средства компании «Норильский никель» составят более 80 млрд руб., из которых 72 358,04 млн руб. будет направлено на самостоятельное освоение полиметаллических месторождений полезных ископаемых юго-востока Читинской области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6.
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005.
3. Государство и бизнес: институциональные аспекты / Отв. ред. И.М.Осадчая. М., 2006.
4. Полянская И.Г. Особенности государственно-частного партнерства в недропользовании // Бизнес, менеджмент и право. 2009. № 1.
5. Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России: Аналитический доклад. М., 2006.

REFERENCES

1. Varnavsky V.G. Public-Private Partnerships in Russia: problems of formation // National Proceedings. 2004. N 6.
2. Varnavsky V.G. Partnership of public and private sector: forms, projects risks. Moscow, 2005.
3. Government and Business: Institutional Aspects / Resp. ed. M.I.Osachaya Moscow, 2006.
4. Polyanskaya I.G. Features of public-private partnership in the subsurface // Business, Management and Law. 2009. N 1.
5. Public-private partnership: current state and prospects of development in Russia: Analytical report. Moscow, 2006.