



## САВЧЕНКО Яна Валерьевна

Кандидат экономических наук, доцент кафедры управления бизнесом

Уральский государственный экономический университет

620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45

Контактный телефон: (343) 251-96-78

e-mail: 75karpenko@mail.ru

## Классификация объектов и проектов государственно-частного партнерства<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство (ГЧП); объекты государственно-частного партнерства; проекты государственно-частного партнерства; классификация объектов ГЧП; классификация проектов ГЧП.

Рассмотрены подходы к определению понятия и сущности государственно-частного партнерства. Выявлена значимость проектного подхода в рамках взаимодействия государства и бизнеса. Предложена классификация объектов и проектов государственно-частного партнерства, определена практическая роль данной классификации.

**Е**диногo мнения по поводу понятия и сущности государственно-частного партнерства (ГЧП) на сегодняшний день нет. Однако в различных источниках встречается определение ГЧП в широком и в узком смысле ([1–4] и др.). В широком смысле под ГЧП понимается любое взаимодействие бизнеса и государства. Например, существует такое определение: ГЧП – в широком смысле – это любое официальное конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке [1].

В некоторых источниках уточняются рамки ГЧП: государственно-частное партнерство представляет собой юридически оформленную (как правило, на фиксированный срок), предполагающую соинвестирование и разделение рисков систему отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой, предметом которой выступают объекты государственной и (или) муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями [2. С. 46]. Авторы используют также институциональный подход, рассматривая ГЧП как институт: государственно-частное партнерство представляет собой институт долгосрочной устойчивой легальной кооперации финансово-инвестиционных, организационно-управленческих и интеллектуальных ресурсов органов государственной власти и частного предпринимательства для совместного решения социально значимых задач [3].

В узком смысле под ГЧП понимается взаимодействие государства и бизнеса в рамках конкретных проектов на основе софинансирования, например:

- под государственно-частным партнерством понимается взаимодействие бизнеса и власти в процессе реализации социально значимых проектов, имеющих общегосударственное значение [1];

<sup>1</sup> Статья написана при финансовой поддержке гранта РФФИ № 13-06-96038 по исследовательскому проекту «Исследование институциональных особенностей формирования и развития механизмов эффективного партнерства государства и бизнеса в стейкхолдерской модели корпоративного управления: макроэкономический и региональный аспект» (2013 г.).

• под ГЧП чаще всего понимается партнерство между государственным и частным секторами по достижению общих целей в рамках отдельных проектов (например, инфраструктурных) и совместному распределению рисков при их реализации. На практике многие рассматривают ГЧП как частный случай проектного финансирования [4].

Анализ литературных источников и аналитических исследований позволяет сделать вывод, что при определении сущности государственно-частного партнерства государственными чиновниками, экспертами, бизнесменами в большинстве случаев используется проектный подход, позволяющий конкретизировать условия осуществления ГЧП.

Обобщая накопленный опыт теоретических и практических исследований, можно говорить о том, что ГЧП представляет собой определенный тип взаимовыгодного сотрудничества между государственной властью субъектов РФ и (или) органами местного самоуправления, с одной стороны, и частными партнерами – с другой, на условиях соглашений, действующих ограниченный период времени, на принципах разделения риска и софинансирования, в целях реализации социально значимых, в том числе инфраструктурных, проектов.

В статье 4 проекта Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях...» указано, что «объектом соглашения ГЧП является любое имущество, необходимое для реализации полномочий субъектов РФ и (или) муниципальных образований в соответствующих сферах деятельности, установленных законодательством, в том числе находящееся в собственности субъектов РФ и (или) муниципальных образований, за исключением имущества, которое в порядке, установленном федеральными законами, может находиться только в государственной или муниципальной собственности, а также относящегося к:

- 1) объектам систем коммунальной инфраструктуры и иным объектам коммунального хозяйства;
- 2) объектам энергоснабжения;
- 3) объектам обороны и безопасности;
- 4) объектам гражданских прав, оборот которых в соответствии с федеральными законами не допускается (объектам, изъятым из оборота)» [5].

Конкретизация объектов ГЧП происходит на уровне законодательства субъектов РФ. В частности, объектами ГЧП в соответствии со ст. 14 Закона Свердловской области «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве» выступают [6]:

- 1) объекты транспортной инфраструктуры;
- 2) объекты ЖКХ;
- 3) объекты жилищного строительства;
- 4) объекты информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;
- 5) объекты, используемые для осуществления медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в сфере здравоохранения;
- 6) объекты, используемые для осуществления образовательной деятельности, культурной деятельности, социального обслуживания;
- 7) объекты для осуществления туризма, рекреации, объекты спорта;
- 8) объекты в сфере инноваций и промышленного производства;
- 9) объекты по производству, хранению и переработке сельскохозяйственной продукции;
- 10) иные объекты, необходимые для социально-экономического развития Свердловской области.

Перечень объектов соглашений в рамках ГЧП обычно ограничивается определенным имуществом, образующим ту или иную инфраструктуру, что, как правило, отражено в законодательстве субъекта РФ (при условии, что соответствующий закон в субъекте принят). Например, в ст. 9 Закона Ставропольского края от 12 октября

2009 г. № 67-кз «О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае» помимо уже перечисленных выше объектов указаны также объекты железнодорожного транспорта; аэродромы; объекты производственной и инженерной инфраструктуры аэропортов; гидротехнические сооружения; транспорт общего пользования; объекты инновационной деятельности и др.

По степени значимости можно выделить объекты ГЧП федерального, межрегионального, регионального и местного значения.

Кроме того, различные объекты соглашений ГЧП требуют разного уровня бюджетного и иного финансирования. Например, такие крупные объекты, как автомагистрали, аэропорты, железнодорожные линии, крупные промышленные зоны, финансируются за счет средств федерального и регионального бюджетов, а также могут финансироваться за счет средств Инвестиционного фонда. Объекты здравоохранения (клиники, больницы), ЖКХ, развитие территорий финансируются за счет бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов. Естественно, ГЧП предполагает обязательное участие бизнеса. Однако в данной классификации мы рассматриваем уровни финансирования только со стороны государства. Таким образом, можно классифицировать объекты ГЧП как финансируемые за счет:

- средств федерального уровня (бюджета, Инвестиционного фонда РФ, федеральных целевых программ, специальных федеральных фондов);
- средств регионального уровня (бюджета, региональных целевых программ, специальных региональных фондов);
- средств местного уровня;
- разных источников (смешанное финансирование).

По форме воздействия на имущество объекты соглашения ГЧП подразделяются на создаваемые и эксплуатируемые. Кроме того, объекты соглашения ГЧП могут быть созданы путем строительства либо реконструкции.

Типологию проектов ГЧП можно строить по разным основаниям, в частности, исходя из форм и моделей ГЧП, но законченной классификации вряд ли можно добиться. При этом один и тот же проект может входить в разные типологические группы, и даже более чем в две, в зависимости от того, какой его признак в каждом конкретном случае принимается во внимание.

В работах, посвященных раскрытию сущности и классификации форм и проектов ГЧП, авторы, как правило, используют одну–две общепринятые классификации. Нами предпринята попытка обобщить проекты ГЧП по различным, наиболее распространенным в литературе и дополненным нами классификационным признакам (см. таблицу). Дадим выборочные комментарии к содержанию таблицы в виде понятийного аппарата по различным классификационным признакам проектов, а далее рассмотрим, как на конкретных примерах работает данная классификация.

По степени завершенности мы разделили проекты на завершенные и незавершенные. К незавершенным относятся проекты, находящиеся в фазе инициации, разработки или реализации, а также приостановленные или остановленные окончательно, но не дошедшие до стадии завершения.

По комплексности проекты бывают локальные и комплексные. Локальный инвестиционный проект – это отдельно взятый проект в рамках ГЧП, входящий в комплексный проект или программу. В свою очередь, комплексный инвестиционный проект состоит из нескольких согласованных по целям, срокам и иным условиям инвестиционных проектов в рамках ГЧП [6].

По типу проекты в ГЧП встречаются в основном инфраструктурные либо инновационные. Инфраструктурные проекты осуществляются в рамках традиционных инфраструктурных сфер, таких как строительство, автомобильное хозяйство, железные дороги, порты, аэропорты, магистральные трубопроводы, электроэнергетика, комму-

## Классификация проектов государственно-частного партнерства

Классификация	Вид проекта ГЧП
1. По уровню (по степени значимости)	Федерального уровня, межрегионального уровня, регионального уровня, муниципального уровня
2. По источникам финансирования	Реализуемый за счет бюджетных средств разного уровня (муниципального, регионального, федерального, федеральных и региональных целевых программ), реализуемый за счет средств Инвестиционного фонда РФ, реализуемый за счет средств специальных федеральных и региональных фондов, реализуемый за счет собственных средств частных компаний, реализуемый за счет кредитных средств, реализуемый за счет субсидии в рамках ГЧП
3. По форме взаимоотношения между государством и бизнесом (правовым механизмам) в рамках проекта	На основе аренды (лизинга) государственной и муниципальной собственности, на основе государственного контракта, в рамках концессионного договора, основанные на взаимодействии с Инвестиционным фондом РФ, в рамках особых экономических зон, комплексные инвестиционные проекты и программы, в рамках соглашения о разделе продукции, в рамках смешанных предприятий (АО), в рамках совместных предприятий, в рамках долгосрочных инвестиционных соглашений, в рамках сервисных контрактов, в рамках аутсорсинга
4. По степени завершенности	Завершенный, незавершенный
5. По стадии реализации	На стадии инициации, планируемый, приостановленный, реализуемый, реализованный
6. По срокам реализации	Краткосрочный (до 3 лет), среднесрочный (3–5 лет), долгосрочный (от 5 лет)
7. По комплексности	Локальный (приоритетный) инвестиционный проект, комплексный инвестиционный проект
8. По отраслевой принадлежности	В сфере транспорта, в сфере ЖКХ, в сфере строительства, в сфере информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, в сфере здравоохранения, в сфере образовательной деятельности, в сфере культурной деятельности, в сфере социального обслуживания, в сфере туризма, в сфере спорта, в сфере инноваций и промышленного производства, межотраслевой и др.
9. По типу	Инфраструктурный, инновационный

Классификация	Вид проекта ГЧП
10. По объемам финансирования	До 500 млн р., 500–1 000 млн р., 1 000–5 000 млн р., 5 000–20 000 млн р., свыше 20 000 млн р.
11. По механизму партнерства (объему переданных полномочий)	Основанный на механизме BOT (Build, Operate, Transfer – строительство, эксплуатация/управление, передача), основанный на механизме BOOT ( <b>Build, Own, Operate, Transfer – строительство, владение, эксплуатация/управление, передача</b> ), основанный на механизме ВТО (Build, Transfer, Operate – строительство, передача, эксплуатация/управление), основанный на механизме BOO (Build, Own, Operate – строительство, владение, эксплуатация/управление), основанный на механизме BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство, эксплуатация/управление, обслуживание, передача), основанный на механизме DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование, строительство, владение, эксплуатация/управление, передача), основанный на механизме DBFO ( <b>Design, Build, Finance, Operate – проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация/управление</b> )

нальное хозяйство, информационные технологии и телекоммуникации, а также социальных инфраструктурных сфер, таких как здравоохранение, образование, экология и др. Инновационные проекты в рамках ГЧП представляют собой софинансирование государством наукоемких проектов, в том числе в малом инновационном предпринимательстве, на основе соглашения о ГЧП. Можно сказать, что инновационный проект является частным случаем инфраструктурного проекта, если речь идет о создании нового продукта или услуги. Ключевым моментом здесь выступает степень наукоемкости и новизны продукта.

При реализации проектов ГЧП используются различные механизмы сотрудничества государства и частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ. В России чаще всего используются механизмы ВТО – на основе концессионного соглашения, а также BOOT – на основе акционерного соглашения, когда осуществляется постепенный выкуп партнером доли в уставном капитале специально созданной компании, на балансе которой находится созданное в рамках ГЧП-проекта имущество.

Можно классифицировать объекты соглашений государственно-частного партнерства по объемам финансирования. Например, в работе [7] по объемам финансирования проекты ГЧП делятся на следующие категории: до 500 млн р., 500–1 000 млн р., 1 000–5 000 млн р., 5 000–20 000 млн р., свыше 20 000 млн р.

В рамках исследования [7] были изучены особенности понимания ГЧП в УФО представителями региональной власти. Экспертами были отмечены следующие правовые механизмы, с помощью которых реализуются проекты ГЧП в УФО: создание совместного акционерного общества, а также через специально созданное юридическое лицо, совместные предприятия, особые экономические зоны, концессии, сервисные контракты, комплексные инвестиционные программы.

Согласно обобщенным оценкам региональных экспертов для реализации инфраструктурных проектов (в том числе ГЧП) в субъектах УФО привлекаются средства из

различных источников: бюджетные средства разного уровня, Инвестфонд РФ, специализированные региональные государственные фонды, частные средства компаний, кредитные средства банков, в том числе международных финансовых организаций, таких как ЕБРР, а также субсидии.

Для апробации представленной классификации дадим комплексную характеристику проектов ГЧП Свердловской области.

В качестве примера проекта федерального уровня в области транспорта можно привести «Реконструкцию аэропортового комплекса „Кольцово“ (2-й этап)». Участниками проекта являются Министерство транспорта РФ, Правительство Свердловской области и Группа компаний «Ренова». Источники финансирования – федеральный бюджет, бюджет субъекта РФ, частные инвестиции. Тип проекта – инфраструктурный с участием ГЧП. Объем запланированных инвестиций – 32 000 млн р., срок реализации проекта – 2010–2030 гг. [8], т. е. проект долгосрочный. На сегодняшний день проект находится на стадии реализации.

В качестве примера проекта регионального уровня можно назвать проект «Развитие транспортного узла в Екатеринбурге». Это комплексный инвестиционный проект, предусматривающий: реконструкцию существующего контейнерного терминала территориального отделения филиала ОАО «РЖД» – «ТрансКонтейнер»; достройку контейнерного терминала ЗАО «Урал-Контейнер»; строительство нового грузового двора ст. Свердловск-Товарный; возведение складского комплекса ОАО «Евро-Азиатский международный транспортно-логистический центр»; развитие транспортной инфраструктуры [7; 8]. Тип проекта – инфраструктурный с участием ГЧП. Участниками проекта выступают Правительство Свердловской области, администрация г. Екатеринбурга и частные партнеры. Объем инвестиций – 12 317,5 млн р., источники финансирования – федеральный бюджет, бюджет субъекта РФ, муниципальный бюджет, собственные средства организаций. Срок реализации – 2008–2013 гг., т. е. проект среднесрочный. Проект находится на стадии реализации.

Таким образом, предложенная классификация позволяет комплексно охарактеризовать проект государственно-частного партнерства и определить его особенности.

### Источники

1. Спиридонов А. А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования. Актуальные проблемы социально-экономического развития России. Режим доступа: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010>.
2. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 9.
3. Козлов А. А. Государственно-частное партнерство: сущность, классификация // Управление экономическими системами : электрон. науч. журн. 2012. № 2 (38).
4. Барьеры развития механизма ГЧП в России. М. : Экспертный ин-т, 2010.
5. Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект федер. закона (подготовлен Минэкономразвития России).
6. Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве : закон Свердловской области от 23 мая 2011 г. № 28-ОЗ (в ред. от 25 апреля 2012 г.).
7. Реализация инфраструктурных проектов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Уральском федеральном округе: аналит. отчет по результатам исследования. М., 2011.
8. Федеральный портал ГЧП-Инфо. Режим доступа: <http://www.pppi.ru>.