

DOI: 10.12737/article_58e613383985b3.58961357

*Герасименко О.А., канд. экон. наук, доц.
Белгородский государственный национальный исследовательский университет
Авилова Ж.Н., канд. соц. наук, доц.
Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова*

ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И ПРЕИМУЩЕСТВА ПРИМЕНЕНИЯ КОНТРАКТОВ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА КАК ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНЕ

gerasimenko@bsu.edu.ru

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в России стало развиваться в середине 2000-х годов. Первый виток бурного развития ГЧП связан с проектами, финансируемыми за счет средств Инвестиционного фонда. Параллельно с проектами Инвестиционного фонда развивались концессионные проекты. Мировой финансово-экономический кризис поставил под угрозу реализацию отдельных ГЧП-проектов в России потому, что как государство, так и частный бизнес стали еще более осторожно подходить к инвестированию средств. В то же время у государства и у частного бизнеса не исчезла потребность в развитии инфраструктурных проектов. Именно поэтому актуальным стал вопрос о поиске новых форм ГЧП. Новой формой ГЧП, уже доказавшей свою эффективность в зарубежных странах, для России стали КЖЦ. Данные контракты могут быть реализованы при сохранении бюджетного финансирования (что выгодно частному партнеру) и, с другой стороны, позволяют государству при вложении бюджетных средств быть уверенным в том, что они будут эффективно расходоваться, а создаваемый объект инфраструктуры будет соответствовать установленным функциональным параметрам.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, регион, контракт жизненного цикла, партнер, механизм.*

Введение. Пристальное внимание органов государственной власти к КЖЦ было обращено после поручения Первого заместителя Председателя Правительства РФ И. Шувалова МЭР РФ, Минтрансу РФ, ФСТ и Минфину РФ от 24 октября 2009 г. о разработке предложений по реализации КЖЦ в России. Впоследствии тема КЖЦ обсуждалась на заседании президиума Государственного совета по вопросу инновационного развития транспортного комплекса, состоявшемся 24 ноября 2009 г. в Ульяновске [1]. По итогам совещания Президентом РФ были даны поручения Правительству РФ о разработке нормативных правовых актов, направленных, в частности, на обеспечение возможности реализации КЖЦ. Наконец, необходимость применения КЖЦ с целью привлечения частных инвестиций в рамках реализации инфраструктурных проектов была отмечена в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2010 г. «О бюджетной политике в 2011–2013 годах».

Методология. Основанием для исследования проблемы развития государственно-частного партнерства послужили фундаментальные труды классиков научной мысли по широкому спектру проблем, а также современные работы зарубежных и отечественных ученых по вопросам функционирования и развития сотрудничества бизнеса и государства.

В процессе исследования были использованы диалектический метод, предопределяющий изучение явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи. В работе применялись также методы ситуационного, структурно-функционального, экономико-статистического, компаративного анализа, табличная и графическая интерпретация эмпирико-фактологической информации.

Основная часть. Модель КЖЦ при реализации проектов на принципах ГЧП нашла широкое распространение в зарубежных странах. Рассмотрим кратко опыт Великобритании, Нидерландов и Португалии в использовании модели КЖЦ (на примере строительства высокоскоростных железнодорожных магистралей).

В Великобритании КЖЦ реализуются, как правило, на основе модели «Частная финансовая инициатива» [2], которая, по существу, представляет собой более распространенную в других странах схему «Проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация» [3]. Самым значимым проектом в железнодорожной отрасли Великобритании является проект создания высокоскоростного соединения между Лондоном и туннелем под проливом Ла-Манш. Согласно условиям проектного соглашения частный партнер осуществлял проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание железнодо-

рожной магистрали. Министерство транспорта Великобритании, в свою очередь, приняло на себя обязательство по финансированию проекта посредством предоставления денежных грантов, а также необходимых прав в отношении земельных участков. Помимо этого, после начала реализации проекта существенная часть финансирования была обеспечена гарантией Правительства.

Первым проектом в сфере высокоскоростных железнодорожных магистралей в Нидерландах является проект строительства железной дороги HSL-Zuid между городами Амстердам, Брюссель и Париж. Стоимость проекта составляет порядка 2,6 млрд. долларов США. Для реализации проекта была создана специальная проектная компания HSL, которая осуществляет управление консорциумом компаний, представляющих частного партнера по КЖЦ. В их число входят организации, осуществляющие строительство (консорциум Infracore), выполняющие функции инфраструктурного провайдера (консорциум Infracore) и отвечающие за управление движением транспорта по магистрали (консорциум High Speed Alliance). Государственным партнером выступает Министерство транспорта, общественных работ и управления водными ресурсами Нидерландов. Согласно КЖЦ Правительство Нидерландов перечисляет провайдеру ежегодный платеж за обеспечение доступности инфраструктуры железнодорожной магистрали HSL, что позволяет провайдеру инфраструктуры компенсировать свои расходы на содержание объекта и обеспечить возврат инвестиций. Необходимо отметить, что размер предусмотренного платежа за доступность инфраструктуры находится в непосредственной зависимости от фактической доступности объекта.

Португалия также активно участвует в создании общеевропейской сети высокоскоростных железнодорожных магистралей. На данный момент приоритетными проектами в этой сфере являются железнодорожные линии Лиссабон – Порто, Лиссабон – Мадрид, Порто–Виго, проектирование, строительство и эксплуатацию которых предполагается осуществить на основе КЖЦ сроком на 40 лет. Со стороны государственного партнера выступает публичная компания «РАВЕ – Сеть высокоскоростных железных дорог» (RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (RAVE)), 60% доли в капитале которой принадлежит Правительству Португалии, 40% – организации «РЕФЕР – Национальная сеть железных дорог» (REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.E.), национальной организации, регулирующей государственную сеть железных дорог. Во всех вышеуказанных проек-

тах стратегические функции управления вопросами распределения загрузки транспортом на стадии эксплуатации сохраняются у организации «РЕФЕР – Национальная сеть железных дорог». Известно, что инвестиции в создание железнодорожной магистрали Лиссабон – Мадрид составят порядка 2,4 млрд. евро, железнодорожной магистрали Лиссабон – Порто – около 4,5 млрд. евро, железнодорожной магистрали Порто – Виго – около 845 млн. евро. Ввод в эксплуатацию первых участков высокоскоростных железнодорожных магистралей планируется не ранее 2013 г [4,5].

КЖЦ является одной из контрактных форм ГЧП, используемых в зарубежных странах. Термин «контракт жизненного цикла» является переводом термина «Life Cycle Contract», используемого в Скандинавии. В некоторых европейских странах данный контракт называется DBFM (Design–Build– Finance–Maintain) и является одной из разновидностей концессий. Во Франции такие контракты называются «партнерскими контрактами». В настоящем обзоре контракт жизненного цикла определяется как контрактная форма ГЧП, в соответствии с которой государственный партнер на конкурсной основе заключает с частным партнером соглашение на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта на срок жизненного цикла объекта и осуществляет оплату по проекту равными долями после ввода объекта в эксплуатацию при условии поддержания частным партнером объекта в соответствии с заданными функциональными требованиями (рис.1) [6].

Из вышеприведенного определения вытекают следующие ключевые характеристики КЖЦ, отличающие данную разновидность контрактов от иных контрактных механизмов ГЧП, применимых в России:

- данный контракт охватывает все три этапа жизни объекта – проектирование, строительство, эксплуатацию;
- частный партнер по КЖЦ самостоятельно принимает все проектные и технические решения, необходимые для выполнения проекта, и несет все технические риски и риски проектных решений.
- изначально привлечение финансирования в проект осуществляется частным партнером в лице специальной проектной компании;
- государственный партнер осуществляет платежи по проекту только с момента начала эксплуатации объекта;
- оплата по проекту представляет собой ежегодную (или ежеквартальную) «плату за сервис» и зависит только от выполнения

функциональных требований по контракту. В случае их невыполнения специальная проектная компания подвергается штрафным санкциям, оговоренным в контракте;

- КЖЦ не включает в себя вопросы оперирования, т. е. сбора платы за пользование инфраструктурным объектом. Платежи за сервис, которые осуществляет государство, привязаны только к качеству объекта;

- права собственности на объект инфраструктуры могут возникать как у публичной, так и у частной стороны – в зависимости от специфики конкретного проекта;

- платежи за сервис от государственного партнера должны быть гарантированы на весь период контракта [7].

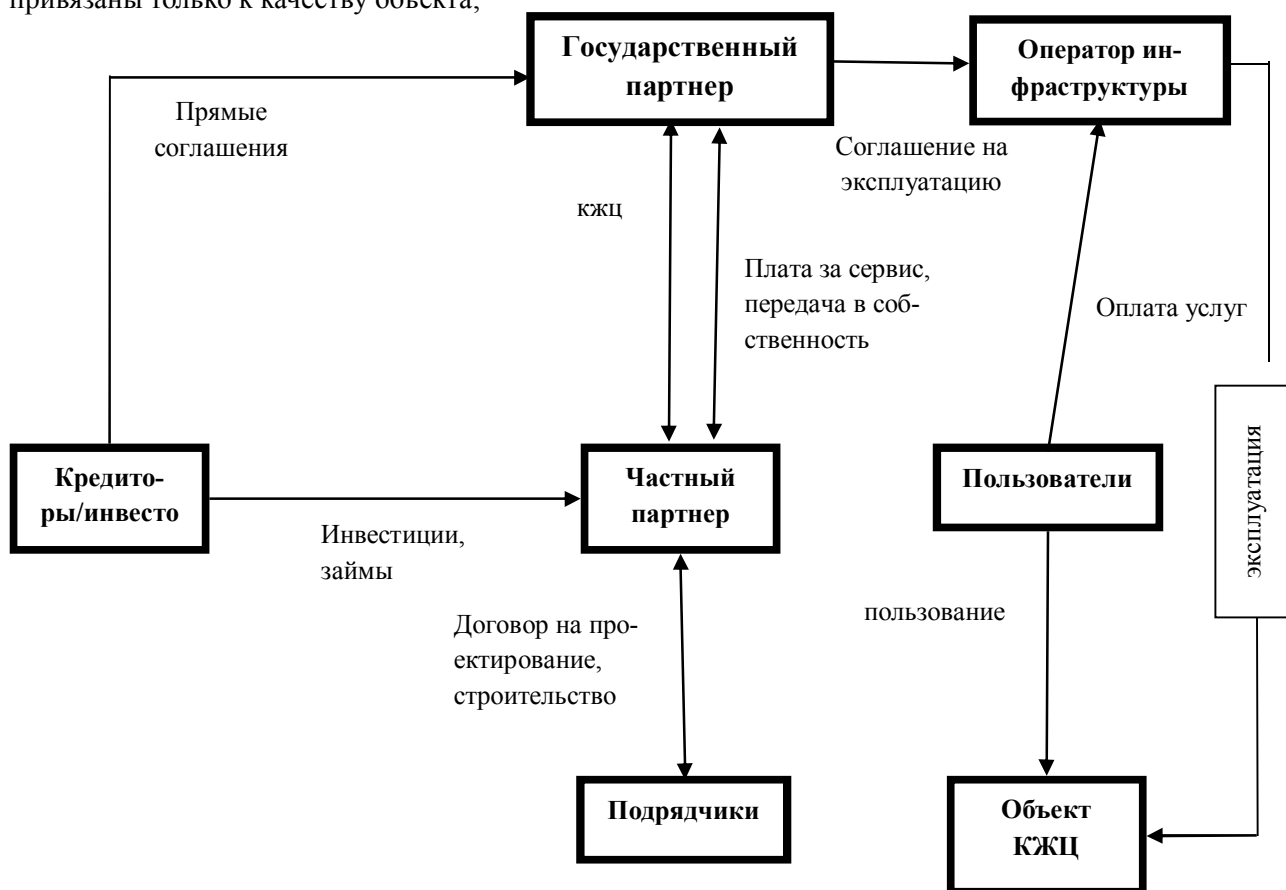


Рис. 1. Организационно-правовая форма КЖЦ

Вопрос о правовой природе КЖЦ является определяющим для разработки законодательства о КЖЦ. Прежде всего, необходимо ответить на вопрос о том, возможно ли заключить КЖЦ по российскому законодательству и является ли КЖЦ отдельным видом договора. О том, что заключение КЖЦ возможно, свидетельствует гражданско-правовой принцип свободы договора, согласно которому стороны свободны выбирать условия договора и заключать любые договоры, как предусмотренные Гражданским кодексом РФ, так и прямо не предусмотренные законодательством (но не противоречащие ему). КЖЦ договор представляет собой смешанный договор ввиду его комплексности и регулирования предмета на стыке различных правовых сфер. Нормами ГК РФ (статья 421) предусмотрено, что стороны могут заключить договор, содержащий элементы различных договоров,

предусмотренных законом или иными правовыми актами (смешанный договор). При этом к отношениям сторон по смешанному договору применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа смешанного договора [8]. КЖЦ договор содержит в себе элементы договора строительного подряда, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, договора возмездного оказания услуг, и т. п. Соответственно, обоснованным является вывод о том, что КЖЦ возможно реализовывать на основе норм ГК РФ. Однако данное утверждение верно лишь для КЖЦ, реализуемых двумя частными партнерами. Такие контракты находятся вне сферы регулирования ГЧП, так как в них отсутствует публичный элемент. При реализации КЖЦ с финансово-

имущественным участием государства, предусматривающих предоставление бюджетных средств в виде сервисных платежей, встает вопрос о необходимости наличия специальной процедуры для заключения подобных контрактов. На данный момент процедура заключения контрактов с участием государства на федеральном уровне предусмотрена в рамках ФЗ «О концессионных соглашениях» [9] или ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [10].

Преимущества государственного партнера применения КЖЦ:

1. **Общественная полезность.** В основу КЖЦ заложен принцип общественной полезности создаваемого или реконструируемого объекта КЖЦ. Отличительной чертой КЖЦ от иных механизмов ГЧП является то обстоятельство, что в КЖЦ государственная сторона нуждается в определенной общественно полезной услуге, которую предполагается оказывать с использованием объекта КЖЦ. С этим связано основное преимущество КЖЦ для государства, так как частный партнер, по сути, помогает государству в осуществлении государственных, социально значимых функций. В особенности данное преимущество проявляется на примере инфраструктурных объектов (дорог, мостов, портов, аэродромов): эксплуатация большого количества подобных объектов не является экономически оправданной и не позволяет в разумные сроки осуществить возврат вложенных в создание объекта инвестиций. В то же время создание таких объектов может играть значимую социальную роль обеспечения транспортной доступности населенных пунктов, регионов с высоким пассажирским и грузовым потенциалом или слабо развитой инфраструктурой.

2. **Минимизация рисков некачественного проектирования.** Другим преимуществом КЖЦ является то обстоятельство, что государственная сторона не осуществляет разработку проектно-сметной документации для реализации проекта – это относится к обязательствам частного партнера. По сути, государство перекладывает все проектные, строительные и эксплуатационные риски на частного партнера. Само государство лишь определяет основные технические и функциональные показатели объекта КЖЦ и контролирует их соблюдение на стадии эксплуатации. Такими функциональными показателями могут быть определенная пропускная способность аэропорта или

железнодорожной магистрали, максимально допустимое число дорожно-транспортных происшествий на автомобильной трассе и т. д.

3. **Отсутствие разрыва ответственности частного партнера за проектирование и строительство.** В соответствии с традиционной схемой государственного контракта отдельно выбирается исполнитель на разработку проектно-сметной документации и на основании отдельного конкурса – исполнитель, осуществляющий строительство объекта. В отличие от государственного контракта при заключении КЖЦ проводится единый конкурс на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта. Соответственно, частный партнер мотивирован на качественное выполнение проектирования, поскольку он несет ответственность за все три стадии (проектирование, строительство, эксплуатация). Таким образом, в рамках КЖЦ риск разрыва ответственности за проектирование и строительство практически исключен.

4. **Оплата по контракту только в случае поддержания объекта в соответствии с функциональными параметрами.** В связи с тем, что предметом КЖЦ является не только проектирование, строительство или реконструкция объекта недвижимости, но и поддержание его функциональных характеристик, государственный партнер осуществляет выплаты по проекту только с момента начала эксплуатации объекта. При этом размер оплаты может уменьшаться, если частный партнер не обеспечивает соблюдение функциональных требований и параметров. Такая конструкция является крайне выгодной для государственного партнера, так как он не несет финансовых рисков ненадлежащей эксплуатации объекта.

5. **Оплата по контракту «в рассрочку».** Одним из значительных преимуществ государственного партнера при использовании КЖЦ-схемы в отличие, к примеру, от традиционных государственных закупок также является то, что у государства не возникает необходимости сразу резервировать в бюджете значительную сумму на строительство инфраструктурного объекта, поскольку оплата происходит с момента ввода объекта в эксплуатацию и разбита на более мелкие транши, выплачиваемые в установленные временные периоды.

6. **Отсутствие непредсказуемых будущих затрат на поддержку инфраструктуры.** Одним из ключевых преимуществ КЖЦ перед государственным контрактом является то, что после ввода инфраструктурного объекта,

созданного по КЖЦ, в эксплуатацию бремя содержания объекта в полном объеме лежит на частном партнере. В отличие от КЖЦ объем расходов и затрат на ремонт и содержание объекта, созданного по государственному заказу, зависит от того, насколько качественно подрядчики – исполнители по государственным контрактам осуществили работы по проектированию и строительству объекта, а бремя содержания объекта несет государство.

Преимущества частного партнера применения КЖЦ:

1. Возможность получения от государства крупного контракта на проектирование–строительство–эксплуатацию. КЖЦ является выгодным для частного партнера, поскольку позволяет ему по итогам единого конкурса выполнять проектирование, строительство и эксплуатацию объекта, получая после ввода его в эксплуатацию гарантированные платежи из бюджета (при выполнении условий контракта).

2. Свобода в выборе проектных и технических решений. Поскольку КЖЦ-схема предполагает, что частный партнер самостоятельно разрабатывает проектно-сметную документацию, он свободен в выборе своих проектных технических решений и самостоятельно разрабатывает методику достижения определенных в КЖЦ функциональных показателей.

3. Возможность привлечения финансирования на выгодных условиях. Наличие финансовых обязательств государства по КЖЦ позволяет частному партнеру привлекать заемные средства для финансирования проекта на более выгодных условиях.

4. Отсутствие риска спроса. Основным преимуществом КЖЦ для частного партнера является то, что он не несет риск спроса на предоставляемую услугу. Оператором объекта КЖЦ является государственный партнер или назначенная им компания-оператор. Все доходы от эксплуатации объекта получает государство. Частный партнер несет обязательство по обеспечению надлежащего качества объекта и соблюдению функциональных требований к объекту. В таком случае он получает предусмотренную КЖЦ плату за сервис в полном объеме, не осуществляя при этом сбор доходов с конечных потребителей предоставляемой услуги. Отсутствие необходимости и обязательства эксплуатации объекта КЖЦ ведет также к такому положительному эффекту для частного партнера, как упрощение его функциональной структуры.

5. Возможность снижения затрат на строительство и эксплуатацию за счет качественного проектирования и применения передовых технологий. Поскольку, как отмечалось, частный партнер выбирается на все три стадии реализации проекта по итогам единого конкурса, он вправе предложить свои качественные проектные решения, оптимизирующие процесс строительства и эксплуатации объекта [11].

Выводы. В текущей экономической ситуации КЖЦ рассматриваются как один из наиболее эффективных инструментов ГЧП. Для государства КЖЦ имеет следующие преимущества:

- общественная полезность; и минимизация рисков некачественного проектирования;
- отсутствие разрыва ответственности частного партнера за проектирование и строительство;
- оплата по контракту только в случае поддержания объекта в соответствии с функциональными параметрами;
- отсутствие разрыва ответственности частного партнера за проектирование и строительство;
- оплата по контракту только в случае поддержания объекта в соответствии с функциональными параметрами;
- оплата по контракту «в рассрочку»;
- отсутствие непредсказуемых будущих затрат на поддержку инфраструктуры.

Для частного партнера преимущества КЖЦ заключаются в следующем:

- возможность получения от государства крупного контракта на проектирование–строительство–эксплуатацию;
- свобода в выборе проектных и технических решений;
- возможность привлечения финансирования на выгодных условиях;
- отсутствие риска спроса;
- возможность снижения затрат на строительство и эксплуатацию за счет качественного проектирования и применения передовых технологий.

Принципиальных ограничений на реализацию КЖЦ в российском законодательстве нет. Более того, два и более частных субъекта могут реализовывать КЖЦ на основе норм гражданского законодательства. Для реализации КЖЦ с участием публичного элемента необходимо наличие соответствующей конкурсной процедуры.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. LEGAL ANALYTICS: PPP & INFRASTRUCTURE Контракт жизненного цикла – новый механизм ГЧП в России. 2010. С. 2–7.
2. Тхориков Б.А. Методология индикативного управления // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 10. С. 154–157.
3. Семибратский М.В. Бюджетная стратегия региона в новых экономических условиях России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2014. Т. 29. № 1-1 (172). С. 41–45.
4. Дорошенко Ю.А., Климашевская А.А. Технологическая модернизация предприятий: барьеры, критерии принятия решения и механизм реализации // Белгородский экономический вестник. 2015. № 2 (78). С. 20–27.
5. Дорошенко Ю.А., Никулина Т.Ю. Особенности создания регионального венчурного фонда посевных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства // Белгородский экономический вестник. 2012. № 3 (67). С. 3–7.
6. Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом. // Вопросы государственного и муниципального управления, 2012. № 2. С. 134–147.
7. Лихачев В. Практический анализ современных механизмов ГЧП в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа свободный: <http://www.aper.ru/ru/uploadfiles/PPP.pdf>.
8. Часть 3 ст. 421 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.
9. ФЗ от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
10. ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
11. Парфенова Е.Н. Проблемы методики оценки региональных инвестиционных проектов // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2009. Т. 12. № 15-1. С. 22–27.

Gerasimenko O.A., Avilova Z.N.

CONCEPT, CHARACTERISTICS AND BENEFITS OF CONTRACT LIFE CYCLE AS A FORM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REGION

This article analyzes the legal framework and the nature and prospects of Russia's regions and new forms of public-private partnership - the life cycle of contracts. In the present study examines the historical background of the emergence of the life cycle of contracts, the main differences from other forms of public-private partnerships, the possible scope of the life cycle of contracts in Russia, the benefits for the public and private partners from their sale.

Key words: *public-private partnership, region, the life cycle of a contract partner, mechanism.*

Герасименко Ольга Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и маркетинга.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет.

Адрес: Россия, 308015, Белгород, ул. Победы, д. 85.

E-mail: gerasimenko@bsu.edu.ru

Авилова Жанна Николаевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и управления. Белгородский государственный технологический университет им. В.Г.Шухова.

Адрес: Россия, 308000, Белгород, ул. Костюкова, 46.

E-mail: janna-avilova@mail.ru