

ПРОБЛЕМАТИКА УВЕЛИЧЕНИЯ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТИ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА ГЧП-ПРОЕКТА ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

© 2017 Офин Вениамин Петрович
кандидат экономических наук
Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет
190005, г. Санкт-Петербург, ул. 2-я Красноармейская, д. 4
E-mail: ofinv@mail.ru

На основе изучения крупнейших проектов государственно-частного партнерства выявлено, что одним из главных проблемных факторов таких проектов выступает риск увеличения продолжительности предынвестиционной и инвестиционной стадий реализации. Представлена концептуальная схема, включающая участников проектов ГЧП, стадии и этапы реализации проекта и источники рисков увеличения сроков реализации проектов. Помимо риска увеличения сроков реализации проектов ГЧП дорожного хозяйства с иностранным участием, систематизированы другие возможные проблемные аспекты таких проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), иностранное участие, инвестиционный проект, предынвестиционная стадия, инвестиционная стадия, срок реализации, риски.

Реализация проектов государственно-частного партнерства с участием иностранных компаний, помимо положительных аспектов, имеет и ряд негативных¹. Одним из главных проблемных аспектов таких проектов является риск увеличения продолжительности предынвестиционной и инвестиционной стадий реализации. В результате эти стадии могут занимать длительное время, что увеличивает жизненный цикл инвестиционного проекта, стоимость заемного финансирования, ухудшает финансово-экономические показатели проекта. В числе крупнейших российских ГЧП-проектов, реализуемых в настоящее время с иностранным участием, - строительство автодорог Москва - Санкт-Петербург (М-11), Западного скоростного диаметра (ЗСД), а также реконструкция аэропорта "Пулково". Рассмотрим данные ГЧП-проекты более детально с учетом процесса реализации предынвестиционной и инвестиционной стадий указанных проектов.

Конкурс на право заключения соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе ГЧП аэропорта "Пулково" имел статус международного и был объявлен весной 2008 г. Он проходил в два этапа. К заключительному этапу были допущены заявки от консорциумов ООО "Невский аэропорт", ООО "Воздушные ворота Северной столицы" и ООО "Петропорт концес-

сия". Для определения победителя конкурса были предъявлены требования по опыту строительства, финансирования и эксплуатации аналогичных объектов.

ГЧП-проект "Пулково" был подготовлен в сравнительно сжатые сроки. Так, о намерении провести конкурс было объявлено в апреле 2008 г., после чего был опубликован инвестиционный меморандум, проведена презентация проекта. А в мае 2008 г. уже была опубликована проектная документация. В результате предварительного отбора были выбраны 7 организаций, которые изъявили желание участвовать в конкурсе и с которыми началось обсуждение ГЧП-проекта. Строительные работы осуществлялись по проекту английского архитектурного бюро Grimshaw Architects, которое стало победителем соответствующего конкурса в 2007 г. В итоге в 2010 г. было принято Постановление «О заключении соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе ГЧП объектов, входящих в состав имущества аэропорта Пулково с ООО "Воздушные ворота Северной столицы"». Соглашение было заключено на 30 лет.

Особенностью указанного ГЧП-проекта является то, что частному инвестору передается технологически очень сложный объект. Это первый проект в аэропортовой сфере в РФ, реализу-

емый в рамках концессионного соглашения, его финансирование осуществляется консорциумом международных банков развития. Проект предполагает длительный период реализации (30 лет) и значительные объемы инвестиций (более 1 млрд евро). В рамках ГЧП-проекта проводятся частичная реконструкция и строительство отдельных объектов аэропортовой инфраструктуры. Структура участников реализации ГЧП-проекта является достаточно сложной, что характерно для крупных проектов, ими стали как российские организации (“ВТБ”, государственная корпорация “Банк развития и внешнеэкономической деятельности”), так и иностранные участники (Fraport, Европейский банк реконструкции и развития)².

Данный ГЧП-проект в профессиональной среде считается успешным³. Он был признан лучшим в номинациях “Сделка года по схеме ГЧП

на международном рынке” и “Сделка года по схеме ГЧП в Европе” международным журналом Infrastructure Investor.

По договору, вступившему в силу 29 апреля 2010 г., частный партнер обязан ежегодно осуществлять в пользу ОАО “Аэропорт Пулково” и Санкт-Петербурга концессионный платеж, состоящий из двух частей - постоянной и переменной. Победитель концессионного конкурса предложил ежегодно перечислять концеденту 11,5 % выручки, что является достаточно привлекательным условием для региональных властей. К тому же после подписания соглашения из бюджета больше не понадобятся средства на содержание аэропорта, которые составляли до начала реализации проекта около 4 млрд руб. ежегодно. После завершения ГЧП-проекта частный партнер возвращает имущественный комплекс Санкт-Петербургу и ОАО “Аэропорт Пулково”. Такие благопри-

Этапы развития проекта строительства трассы М-11 (2004-2018 гг.)

Дата	Этапы реализации проекта
2004	Поручением Президента Российской Федерации № ПР-610 "Об организации работ по строительству скоростной автодороги Москва - С.-Петербург" дан старт реализации проекта
2005	Проводились общественные слушания по проекту в Солнечногорском районе Подмосковья и г. Химки
2006	Сдан проект обоснования инвестиций в строительство дороги на участке с км 15 по км 58
2008	ООО "Северо-Западная концессионная компания" в рамках конкурса выбрана концессионером для строительства участка с км 15 по км 58
2009	Заклучено концессионное соглашение на участок с км 15 по км 58
2010	Начало подготовительных работ для строительства участка с км 15 по км 58 В результате протестов общественности подготовительные работы для участка с км 15 по км 58 были приостановлены
2011	Продолжены работы по подготовке земельных участков к строительству участка с км 15 по км 58 Началось строительство автотрассы на участке с км 15 по км 58 Заклучено долгосрочное инвестиционное соглашение на участок км 258 - км 334
2013	Заклучено долгосрочное инвестиционное соглашение на участок км 334 - км 543
2014	Заклучено концессионное соглашение с ООО "Магистраль двух столиц" на участках км 543 - км 646 и км 646 - км 684 Открыт первый участок автомагистрали км 258 - км 334 Закончен открытый конкурс на право заключения долгосрочного инвестиционного соглашения на участке км 208 - км 258 в Торжокском районе Тверской области в обход Торжка Открыто движение на участке км 258 - км 334 в Торжокском, Спировском и Вышневолоцком районах Тверской области в обход Вышнего Волочка Заклучено концессионное соглашение на участке км 543 - км 684 с ООО "Магистраль двух столиц" Заклучено долгосрочное инвестиционное соглашение на участок км 208 - км 258 Введен в эксплуатацию обход Химок, а позднее был открыт и весь головной участок скоростной дороги с км 15 по км 58. Начало строительства на участках км 334 - км 543 в Вышневолоцком и Бологовском районах Тверской области, Окуловском, Маловишерском и Новгородском районах Новгородской области
2015	Введен режим платности дороги на участке с км 15 по км 58
2016	Объявлены конкурсные процедуры по выбору исполнителя на участок км 58 - км 149 в Солнечногорском и Клиновском районах Московской области в обход городов Солнечногорск и Клин, а также в Конаковском и Калининском районах Тверской области
2018	Плановая дата окончания строительства автомобильной дороги М-11 Москва - Санкт-Петербург

Источник. Технологический и ценовой аудит проекта: “Строительство скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке км 58 - км 149 (с последующей эксплуатацией на платной основе), Московская область, Тверская область”. Итоговый отчет, том 1. ЗАО “Ленстрой”, 2014. 395 с.; Опыт успешной реализации ГЧП-проектов. URL: http://www.mintrans.ru/activity/detail.php?SECTION_ID=2739; Северо-Западная концессионная компания . URL: <http://msp-highway.com>.

ятные показатели реализации ГЧП-проекта “Пулково” объясняются следующими причинами: достаточно высокими изначальными характеристиками состояния имущественного комплекса; значительным количеством пассажиров, обеспечивающим стабильно высокий денежный поток доходов по ГЧП-проекту; высокой конкуренцией на стадии конкурса.

Скоростная платная автомобильная дорога “Москва - Санкт-Петербург” (федеральная автомобильная дорога М-11), один из самых значимых ГЧП-проектов в РФ, соединяет два города федерального значения. ГЧП-проект реализуется в отношении объекта протяженностью 669 км. Рассмотрим хронологию реализации ГЧП-проекта (см. таблицу).

Строительство скоростной автомагистрали Москва - Санкт-Петербург хорошо демонстрирует риск затягивания сроков реализации. Подготовка к реализации ГЧП-проекта заняла практически 5 лет (с начала разработки предпроектной документации в 2004 г. до определения победителя конкурса в 2008 г.). Более того, заключение соглашения на участок с км 15 по км 58 произошло только через полтора года после проведения конкурса ввиду разразившегося мирового финансового кризиса и длительных переговорных процессов.

Аналогичные процессы наблюдались и в ходе реализации проекта ЗСД⁴. Обоснование инвестиций в строительство началось в 1997 г., но только в 2016 г. объект был полностью введен в эксплуатацию. Планировалось, что около 50 % средств на реализацию ГЧП-проекта будет получено от инвесторов, треть пойдет из Инвестиционного фонда, а остальное профинансирует бюджет города. В ноябре 2006 г. был проведен конкурс на право заключения концессионного соглашения по ЗСД, к которому было допущено 4 участника, представлявших собой консорциумы, которые включали в себя иностранные компании из Франции, Германии, Австрии. Условия концессионного соглашения после этого множество раз менялись, велись сложные переговоры с потенциальными инвесторами. В результате лишь в 2008 г. было принято решение о заключении концессионного соглашения. Однако оно так и не было подписано ввиду наступившего финансового кризиса.

Государством было принято решение начать реализацию ГЧП-проекта за счет средств федерального бюджета, для чего было выделено более 20 млрд руб. за два года. В результате срок

окончания ГЧП-проекта был перенесен с 2011-го на 2013-2014 гг.

20 декабря 2012 г. ООО “Магистраль Северной столицы” (“МСС”) подписано соглашение о ГЧП с ОАО “Западный скоростной диаметр” (ОАО “ЗСД”) и Санкт-Петербургом со сроком действия 30 лет. ООО “Магистраль Северной столицы” стала победителем в конкурсе на строительство центрального участка ЗСД. “Участниками консорциума являются “ВТБ Капитал”, Газпромбанк, компании Astaldi (Италия), Içtaş İnşaat (Турция) (строители) и Mega Yapı İnşaat ve Ticaret (Турция) (технический консультант). В финансировании ГЧП-проекта принимают участие государственные банки: Внешэкономбанк, ВТБ, Газпромбанк. Также для реализации проекта используются государственные средства и средства частных инвесторов.

Последние два ГЧП-проекта хорошо иллюстрируют возможные выгоды и недостатки реализации масштабных проектов с привлечением зарубежных инвесторов на основе ГЧП. Сложный переговорный процесс привел к тому, что еще несколько лет после объявления конкурса проводились переговоры с потенциальными концессионерами, уточнялись условия договора и менялась конкурсная документация. С другой стороны, отказ от финансирования ГЧП-проекта со стороны зарубежного частного партнера привел к тому, что реализация только за счет государственных и внутренних средств повлекла за собой увеличение плановых сроков возведения объектов.

ГЧП-проекты в дорожном хозяйстве имеют ряд существенных отличий от других проектов транспортной инфраструктуры. Важной особенностью таких ГЧП-проектов является их масштабность, огромные финансовые затраты заставляют с известной скрупулезностью относиться к их реализации. А привлечение иностранных участников к реализации проектов, имеющих важнейшее значение для национальной безопасности, только усиливает эти тенденции. На предынвестиционной и инвестиционной стадиях реализации ГЧП-проекта возникают различные риски, которые, в частности, вызывают увеличение продолжительности их реализации⁵. Концептуальная схема увеличения продолжительности жизненного цикла реализации ГЧП-проектов показана на рисунке.

Помимо риска увеличения продолжительности реализации, проекты ГЧП дорожного хозяй-

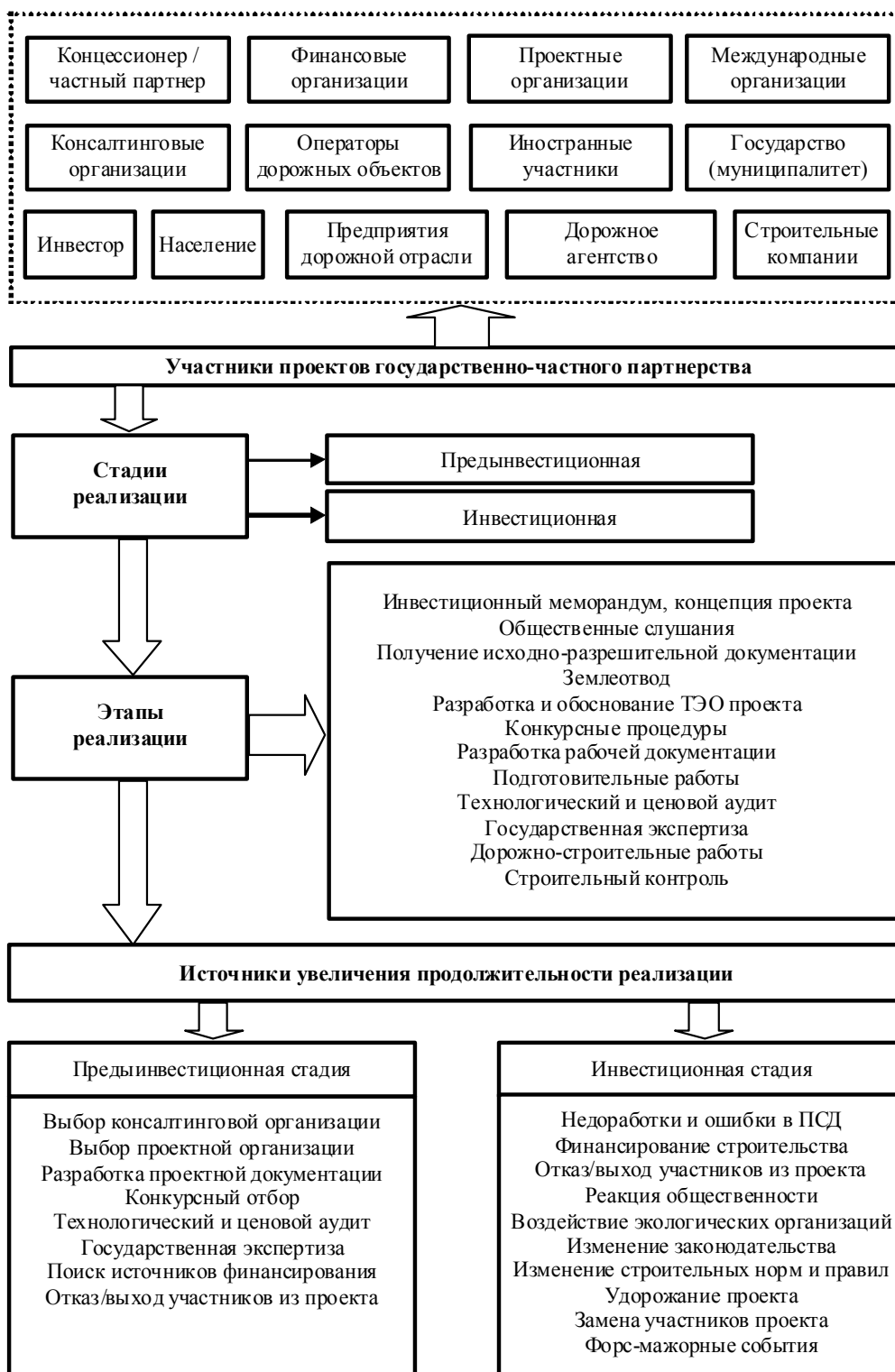


Рис. Увеличение продолжительности реализации ГЧП-проектов на предынвестиционной и инвестиционной стадиях

ства с иностранным участием показали риск возникновения других негативных специфических аспектов:

1) в ряде случаев структура собственности консорциума не является открытой информацией, формирование структуры собственности через офшорные юрисдикции⁶;

2) текст концессионных соглашений в ряде случаев не является открытым для общественности;

3) схема гарантии дохода для концессионера создает дополнительную нагрузку на бюджет, приводит к дискуссиям среди политических деятелей и общественности;

4) возможна отрицательная реакция общественности. Отдельные параметры ГЧП-проектов могут привести к недовольству пользователей (в первую очередь уровнем тарифов)⁷;

5) проводимый публичный технологический и ценовой аудит в отдельных проектах показывает чрезмерную ориентацию на коммерческую эффективность в ущерб социально-экономической эффективности;

6) возможно возникновение репутационных рисков. В конце 2016 г. акции группы компаний Vinci, которая является владельцем ООО «Северо-Западная концессионная компания», за один день упали с 61,56 евро до 49,93 евро под воздействием появившейся в ведущих СМИ (в том числе агентства Bloomberg) информации об увольнении финансового директора, якобы допустившего ошибки в отчетности. В результате было выяснено, что пресс-релиз был поддельным, а его автор сделал его в качестве ответной реакции за вред, причиненный Vinci природе Франции и РФ в ходе реализации проектов дорожного строительства;

7) в 2017 г. появилась информация о том, что генеральный подрядчик участка дороги км 543 - км 684 турецкая компания «Идж Ичташ Асталди Иджа Иншаат Ширкети» (ИСА) столкнулась с проблемами. Работы на начало года были приостановлены. Эта же компания участвует в строительстве ЗСД и имеет существенную задолженность перед субподрядчиками.

На ранней стадии внедрения в РФ механизма ГЧП характерным желанием властей было привлечение к реализации и финансированию зарубежных партнеров. Ставилась цель не только получить дополнительные финансовые ресурсы, но и привлечь в ГЧП-проекты управленческие, организационные и технологические компетенции компаний из развитых

стран мира. Вместе с тем делалось это без необходимой подготовки и учета возникающих дополнительных нюансов. В условиях, когда механизм ГЧП для РФ был новым явлением, реализация очень крупных ГЧП-проектов, да еще с иностранным участием, в ретроспективном анализе выглядит несвоевременной. Существующие условия являются намного более подготовленными, однако и в настоящее время необходимо учитывать вероятность значительного увеличения инвестиционного цикла проектов.

¹ См.: *Офин В.П., Провоторов И.А.* Преимущества и недостатки привлечения иностранных инвесторов к проектам государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Вестник гражданских инженеров. 2016. № 5 (58). С. 195-200; *Панибратов Ю.П., Офин В.П.* Применение методического обеспечения для оценки эффективности проектов ГЧП с иностранным участием // Экономические науки. 2016. № 7 (140). С. 43-47; *Гасилов В.В., Офин В.П., Провоторов И.А.* Управление рисками инвестиционной стадии в проектах государственно-частного партнерства // Известия высших учебных заведений. Технология текстильной промышленности. 2017. № 1 (367). С. 48-52.

² Официальный сайт аэропорта «Пулково». URL: <https://www.pulkovoairport.ru/about/management/consortium/>.

³ См.: *Еремин В.Л., Крамаренко А.В.* Концессионный механизм как эффективное средство модернизации аэропортовой инфраструктуры // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 4. С. 106-116; *Клюс А.А., Сычева Е.Г.* Российская практика применения механизма государственно-частного партнерства в области аэропортовой деятельности // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. № 32-2. С. 85-89.

⁴ Западный скоростной диаметр. URL: <http://www.whsd.ru/etapi-razvitiya-proiecta.html>.

⁵ *Панибратов Ю.П., Офин В.П.* Повышение эффективности управления рисками на различных стадиях реализации проектов государственно-частного партнерства // Экономические науки. 2016. № 8 (141). С. 34-37.

⁶ Кто владеет ЗСД. URL: <http://www.fontanka.ru/2016/10/05/075/>.

⁷ См.: *Страх В.С.* Изучение ценовой политики открывшегося участка дороги с 15 по 58 км (на примере проекта федеральной автомобильной дороги М-11 Москва - Санкт-Петербург) // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2016. № 4 (18). С. 31; *Бутова Т.В., Добринина Л.Р., Широкова А.И.* Управление инфраструктурными проектами развития городских агломераций на основе механизма государственно-частного партнерства в городе Санкт-Петербург // Наукоедение: интернет-журнал. 2014. № 2 (21). С. 15.