

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ

© 2016 Панибратов Юрий Павлович

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики строительства,
академик РААСН, заслуженный деятель науки РФ, лауреат Государственной премии РФ

© 2016 Офин Вениамин Петрович

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики строительства
Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет
190005, г. Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4
E-mail: ofinv@mail.ru

Рассматриваются вопросы реализации проектов государственно-частного партнерства, определяются основные преимущества таких проектов для различных участников, оценивается возможность их реализации в транспортной инфраструктуре.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, контракт жизненного цикла.

Особенностью современного этапа функционирования государственного сектора в экономически развитых странах является существенная трансформация отношений собственности и управления в отраслях производственной инфраструктуры, имеющих признаки естественных монополий и включающих производственную, транспортную и социальную инфраструктуру. До последнего времени инфраструктурные объекты, на долю которых приходится значительная часть инвестиций и занятого населения в развитых странах, оставались, как правило, объектами государственной собственности и прямого государственного финансирования. В условиях дефицита бюджетов всех уровней приоритет отдается принципам управления, ориентированным на сокращение доли государственных расходов в инфраструктурных объектах и сфере предоставления общественных услуг. Эффективной формой такого сотрудничества становится институт партнерства государства и частного сектора, который принято называть “государственно-частное партнерство” (ГЧП)¹.

По мнению специалистов в сфере инвестиционной деятельности, ГЧП направлено на повышение эффективности рыночных отношений как внутри страны, так и в сфере международного сотрудничества и может рассматриваться в качестве альтернативы приватизации экономических объектов². Ими выделяются некоторые особенности ГЧП, отличающие данный способ со-

трудничества от других форм экономических отношений государства и частного бизнеса³:

- длительные, сроком от 10 до 20 лет, а в случае концессии - до 50 лет, действия договоров о сотрудничестве;

- уникальность проектов, которые создаются с учетом особенностей функционирования объектов производственной, транспортной или социальной инфраструктуры;

- финансирование проектов, осуществляемое за счет совместного использования государственных и частных инвестиций в объемах, установленных договором о сотрудничестве;

- заключение каждого контракта или концессионного соглашения на конкурсной основе, когда победителем объявляется претендент, предложивший наиболее эффективный вариант партнерских отношений, обеспечивающий достижение максимальной эффективности проекта для всех участников с учетом наличия их противоречивых интересов;

- обеспечение такого распределения ответственности между партнерами, при котором государство берет на себя выполнение следующих функций:

- определяет цели и конечные результаты реализации проекта с позиций общественных и общегосударственных интересов;

- устанавливает натуральные, стоимостные и временные ориентиры проекта и показатели его социально-экономической эффективности;

- осуществляет финансирование проекта.

Частный партнер в таких проектах участвует в его софинансировании и обеспечивает выполнение текущей оперативной деятельности, связанной:

- с разработкой технико-экономического обоснования;
- обоснованием бизнес-плана проекта;
- проектированием;
- строительством;
- эксплуатацией;
- проведением ремонтно-профилактических работ;
- управлением;
- соблюдением трудового и природоохранного законодательства;
- предоставлением сертифицированных, качественных услуг потребителям.

Наиболее распространенными как в мировой, так и в российской практике являются такие формы ГЧП, как операторский контракт, аренда, концессия, контракт жизненного цикла⁴. По оценкам экспертов, три вида концессионных соглашений сегодня являются наиболее распространенными в инфраструктурных отраслях мировой экономики⁵:

- на действующие объекты производственной, транспортной и социальной инфраструктуры;
- на создание новых объектов или модернизацию морально или физически устаревших;
- на передачу объектов государственной собственности в оперативное управление частным компаниям.

В пределах указанных выше видов возможны различные сочетания прав и правомочий сторон соглашения. Проекты ГЧП специалисты идентифицируют следующим образом⁶:

СЭП (строительство - эксплуатация/управление - передача). Инфраструктурный объект создается с участием собственных и заемных средств частных инвесторов, которые получают право эксплуатации объекта в течение срока, необходимого для полной окупаемости вложенных в него частных инвестиций и получения прибыли, обеспечивающей конкурентоспособность проекта по сравнению с альтернативными вариантами долгосрочного инвестирования. По истечении срока концессии объект передается собственнику, который определяет варианты его дальнейшего использования, в том числе вариант продления концессии на следующий срок.

СВЭП (строительство - владение - эксплуатация/управление - передача). По такой схеме

осуществляются концессии в дорожном хозяйстве путем создания платных участков автодорог на период, который должен обеспечить рентабельность проекта, которая, в свою очередь, зависит от интенсивности движения потока автотранспорта и тарифов оплаты проезда для различных категорий автомобилей. В современных условиях в России срок окупаемости проектов составляет от 8 до 15 лет, а срок концессионного соглашения - от 20 до 25 лет. Эти параметры определяют участки автомобильных дорог, которые могут переводиться в платный режим.

СПЭ (строительство - передача - эксплуатация/управление). По такой схеме осуществляются операторские контракты на содержание участков автомобильных дорог, реализованных ранее в форме концессионного соглашения. Преимуществом таких контрактов является снижение издержек и рост качества обслуживания для специализированных фирм, имеющих опыт такого вида деятельности.

СВЭ (строительство - владение - эксплуатация/управление). Такой вариант ГЧП возникает в случаях эксплуатации промышленного объекта, который фактически является монопольным пользователем транспортных услуг, а срок увязывается со сроком эксплуатации объекта.

СЭОП (строительство - эксплуатация/управление - обслуживание - передача). Такой механизм реализуется в проектах жилищно-коммунального хозяйства при передаче с муниципального баланса частным инвесторам объектов водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения и других видов услуг для населения. Проект может быть пролонгирован при выполнении сторонами своих обязательств и отсутствии нареканий со стороны населения.

ПСВЭП (проектирование - строительство - владение - эксплуатация/управление - передача), когда частный партнер берет обязательства не только по строительству, но и по проектированию объекта. Такие проекты позволяют оптимизировать затраты на стадии капитального строительства и могут применяться для крупных проектов, имеющих фиксированный срок ввода их в эксплуатацию, например проведение Олимпиады или Чемпионата мира по футболу.

ПСФЭ (проектирование - строительство - финансирование - эксплуатация/управление) включает в себя специальный механизм финансовой ответственности частного партнера при проектировании, строительстве и эксплуатации объекта. Такие про-

екты принято называть контрактами жизненного цикла (КЖЦ), которые наряду с концессиями находят широкое применение в транспортной инфраструктуре, и в частности в дорожном хозяйстве.

Создание объектов ГЧП от имени государства могут осуществлять профильные министерства и ведомства, в также специально образованные для этих целей агентства. В России для сферы дорожного строительства создана государственная компания «Автодор», занимающаяся созданием и эксплуатацией автомобильных дорог, строящихся на принципах ГЧП. В ее задачу входит перевод на платную основу участков автомобильных дорог, для которых интенсивность движения и плата за проезд обеспечивают окупаемость и рентабельность проекта для частных инвесторов. В последнее время предпочтение отдается КЖЦ-проектам, поскольку в условиях кризиса они предоставляют для инвесторов существенное снижение рисков по сравнению с концессией. Частные инвестиции в дорожное строительство для проектов, создаваемых ГК «Автодор» в течение ближайшего десятилетия, предполагается довести до 4-5 % от величины ВВП, а соотношение государственного и частного финансирования в них приблизить к величине 35:65.

Еще одной закономерностью ГЧП является привлечение к партнерству иностранных инвесторов. Эта практика начинается со времен Ивана Грозного и в значительной мере продолжается в настоящее время. Развитие форм и механизмов международного взаимодействия осуществляется по направлениям, изложенным ниже:

1. Делегирование государством функций и задач по применению ГЧП бизнес-партнерам осуществляется не только в случае масштабных проектов, но и в случае средних, но необходимых для развития регионов, с реализацией их на региональном и муниципальном уровне.

2. Инициатива по созданию ГЧП остается в руках государства, которое может осуществлять перемещение полномочий по их управлению на разные уровни компетенции.

3. Региональным властям необходимо обеспечение благоприятного инвестиционного климата.

4. В России взаимодействие бизнеса и государства в форме ГЧП недостаточно развито, что требует определения базовых принципов и форм реализации, которые в настоящее время активно развиваются в следующих направлениях:

- концессионные соглашения;
- контракты жизненного цикла;

Сравнительная характеристика КЖЦ и концессионных контрактов

Параметр	Концессионный контракт	Контракт жизненного цикла
Срок действия	~10-25 лет	~30-35 лет
Мотивация	Зарабатывать доход любой ценой, эксплуатируя объект по более высоким тарифам	Создать качественную дорогу с условием бесплатного проезда
Надежность входных денежных потоков для подрядчика/концессионера	Зависит от конъюнктуры рынка. Очень опасная схема при длительных сроках эксплуатации автодороги	Гарантируется государством и зависит от качества работы подрядчика по содержанию автодороги
Качество поддержки объекта	Среднее, ибо нет мотивации на поддержку высокого качества обслуживания	Высокое, ибо оплата проезда есть функция качества, проверяемого по очевидным параметрам объекта
Выгода для государства	Только краткосрочная, так как дорога обходится дешевле. В долгосрочной перспективе развитие экономики stagnируется дополнительными условиями монополиста-концессионера	Долгосрочная, за счет эффективной работы транспорта и экономического развития прилегающих к магистрали регионов
Публичное восприятие	Платные услуги, в том числе автодороги, воспринимаются российскими гражданами негативно	Бесплатная, качественно построенная дорога воспринимается позитивно населением, проживающим на прилегающих территориях
Дополнительные затраты на обслуживание системы оплаты	До половины собираемых средств за проезд идет на обслуживание системы сбора средств за проезд	Дорога бесплатна для ее пользователей

- операторские контракты;
- инвестиционные соглашения на предпроектной стадии.

Несмотря на то, что имеется большое число схем реализации проектов ГЧП, применительно к транспортной инфраструктуре наибольшее распространение получили модели концессионных соглашений⁷ и контрактов жизненного цикла. Важным стимулом повышения эффективности ГЧП могут стать, по мнению авторов, контракты жизненного цикла. Их внедрение в практику позволит по-новому взглянуть на экономические взаимоотношения государства и бизнеса.

КЖЦ представляют собой контракты, которые заключаются на конкурсной основе в соответствии с положениями Федеральной контрактной системы (ФКС) между органами государственной власти и инфраструктурным провайдером. Коренное отличие концессионных контрактов от КЖЦ заключается в том, что входные денежные потоки при концессиях образуются за счет использования платных тарифов и полностью зависят от рыночной конъюнктуры, прежде всего от стабильного развития региональной экономики и изменения потребительского спроса на такой вид услуг со стороны населения. При КЖЦ возврат денежных средств гарантируется государством, что резко уменьшает риски снижения реальных доходов в процессе эксплуатации автодороги. При таком подходе как для инвесторов, так и для инфраструктурного провайдера очень важны оптимальные сроки строительства и дальнейшей эксплуатации построенной автодороги. Концессии и контракты жизненного цикла

имеют ряд существенных отличий. В таблице содержится их сравнительная характеристика.

Сравнительный анализ параметров концессионного контракта и КЖЦ, представленный в таблице, позволяет сделать вывод о целесообразности внедрения в практику реализации проектов государственно-частного партнерства в транспортной инфраструктуре контрактов жизненного цикла (КЖЦ).

¹ Антюшина Н. Норвежская модель управления ресурсами // Экономист. 2005. № 11. С. 63-74.

² См.: Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. Москва, 2005; Ястребов О.А. Инвестиционно-строительные проекты на основе государственно-частного партнерства. Санкт-Петербург, 2010.

³ Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 61-77.

⁴ Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 78-90.

⁵ Дерябина М. Указ. соч.

⁶ Там же.

⁷ См.: Ястребов О.А. Характеристика развития в Российской Федерации государственно-частного партнерства в форме концессии // Вестник ИНЖЭКОНа. Санкт-Петербург, 2009. Вып. 3 (30); *Его же*. Типичные схемы и условия реализации концессии в сфере развития инфраструктуры // Вестник РУДН. Серия "Экономика". Москва, 2011. Вып. 4; *Его же*. Концессионные формы партнерства между государством и частным бизнесом и перспективы их использования в России. Проблемы современной экономики // Евразийский международный научно-аналитический журнал. Санкт-Петербург, 2009. № 2 (30).

Поступила в редакцию 06.06.2016 г.