УДК 338.49

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ

Мерзлов И.Ю.

Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь, e-mail: imerzlov@yandex.ru

Модернизация инфраструктурных объектов в России является одним из первоочередных вопросов, стоящих перед государством. Актуальность поиска путей решения данной задачи вызвана продолжающимся катастрофическим износом инфраструктуры, состояние которой во многом определяет конкурентоспособность национальной экономики. Реализация инфраструктурных проектов характеризуется значительными инвестиционными вложениями и сроками окупаемости, что делает такие проекты не привлекательными для частного бизнеса. Вместе с тем, мировой опыт доказывает, что подавляющее большинство указанных проектов может быть реализовано только при активном участии государства. В настоящее время мировая практика выделяет два альтернативных варианта реализации инфраструктурных проектов: государственные закупки и государственно-частное партнёрство (ГЧП). В рамках подхода, основанного на госзакупках, применяются следующие модели реализации инфраструктурных проектов: строительство, проектирование и строительство, управление строительством и строительный консорциум. Основным недостатком всех указанных моделей является то, что государство полностью несёт на себе риск эксплуатации объекта после его сдачи подрядчиком. ГЧП позволяет устранить данный недостаток. В рамках ГЧП с учётом действующего законодательства РФ выделяется две формы: концессионная и контрактная. При этом контрактная форма включает в себя целый ряд моделей реализации инфраструктурных проектов (BOT, BOOT, BOO, ROT, LROT, DBFO и др.). Сравнительный анализ данных подходов позволяет сделать вывод о том, что подход, основанный на ГЧП, является более гибким и в большинстве случаев более эффективным инструментом в сравнении с государственными закупками. Именно использование ГЧП позволит в более короткие сроки (с учётом ограниченности бюджетных ресурсов) осуществить комплексное обновление инфраструктуры государства.

Ключевые слова: инфраструктура, государственно-частное партнёрство, государственные закупки, концессия

THE BASIC APPROACHES TO INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

Merzlov I.Y.

Perm State National Research University, Merzlov I.Y., Perm, e-mail:imerzlov@yandex.ru

One of the main goals for Russia is to upgrade the infrastructure. The urgency of it is directly connected with the huge amortization of all infrastructure objects. This situation leads to rapid reduce of the national economy competitiveness. The development of the infrastructure projects is always related with the high level of CAPEX and payback period. Therefore that projects are not really interesting for private business. The world experience approves such projects can be delivered with the public sector assistance only. Nowadays there are two approaches to infrastructure development: public procurement and public-private partnership (PPP). The public procurement includes several models of infrastructure projects development. Among them are constructing only, design&constructing, contracting managing, alliance. The main feature of these models is that government retains whole-of-life asset risk. PPP provides the opportunities to eliminate this risk. Take into account Russian legislation we can mention two main forms of PPP: concession and contract (unconcession). The contract form consists of different infrastructure projects development models, such as BOT, BOOT, BOO, ROT, LROT, DBFO etc. Comparing the two approaches to infrastructure development we come to the conclusion that PPP is the most flexible and efficient. Only PPPs can provide real opportunity for complex Russian infrastructure updating.

Keywords: infrastructure, public-private partnership, public procurement, concession

Общепризнанно, что потенциал развития любой национальной экономики во многом определяется состоянием инфраструктуры, под которой мы понимаем совокупность отраслей, обслуживающих и обеспечивающих эффективное функционирование социально-экономических систем на макро- и микроуровнях. Следует отметить, что ситуация, сложившаяся в настоящее время, характеризуется значительным уровнем износа большей части инфраструктуры, создававшейся ещё во времена СССР, и, соответственно, отсутствием реальных ресурсов по её модернизации в ближайшие годы, что может послужить причиной начала глубочайшего системного кризиса в нашей стране.

Процессы, направленные на модернизацию существующих и создание новых инфраструктурных объектов, требуют значительных инвестиционных вложений, срок окупаемости которых, как правило, составляет более десяти лет. Наличие данных факторов оказывает значительное сдерживающие влияние на привлечение частных инвестиций в развитие инфраструктуры [6]. Соответственно, основным (а в большинстве случаев единственным) источником инвестиций в объекты инфраструктуры является государство, использующее возможности бюджетов того или иного уровней [1].

Цель исследования заключается **в** выявлении возможных подходов к развитию инфраструктуры, их анализе, классифика-

ции, а также выборе и обосновании наиболее эффективных и перспективных.

Материалы и методы исследования

В основе настоящего исследования лежит анализ и обобщение международного и отечественного опыта, связанного с возможными подходами государства к реализации инфраструктурных проектов.

Результаты исследования и их обсуждение

Инициатором любого инфраструктурного проекта всегда выступает орган государственной власти. Этому процессу должен предшествовать выбор: начать реализовывать проект на основе «классического» подхода – государственных закупок, либо использовать подход, основанный на государственно-частном партнёрстве (ГЧП) [2].

При этом необходимо отметить, что независимо от выбранного подхода к реализации инфраструктурного проекта государство должно обеспечить объективность выбора подрядчика (если речь идёт о государственных закупках) или частной стороны (если – о ГЧП). Такая объективность, как известно, может быть достигнута только на основе соблюдения конкурсных процедур, которые, кроме того, позволяют государству выбрать наилучшее из возможных рыночных предложений.

В мировой практике в качестве синонимов, обозначающих конкурсные процедуры, могут использоваться следующие термины: «тендер», «закупки» и «торги». В законодательстве РФ используется термин «торги», которые могут проводиться в двух основных формах: аукцион и конкурс. В связи с этим в дальнейшем в данной работе мы будем использовать термин «торги» для обозначения любых конкурсных процедур.

Подход, ориентированный на госзакупки, основывается на типовых контрактах поставок для государственных и муниципальных нужд и имеет ряд недостатков [3]:

✓ не позволяет применять двухэтапные торги (с предквалификацией). Вместе с тем, проведение первоначального отбора не только по формальным, но и по квалификационным признакам уменьшает риски заказчика, позволяя исключить из числа участников недобросовестных и неквалифицированных исполнителей;

✓ не всегда позволяет использовать конкурс для заключения контракта на строительство сложных инфраструктурных проектов;

✓ может содержать ограниченный перечень критериев определения победителя;

✓ не допускает проведение переговоров с победителем до заключения контракта и изменения условий контракта, заключаемого по результатам торгов, хотя такая возможность должна быть предусмотрена для сложных долгосрочных контрактов.

По экономическому содержанию (с учётом анализа мировой практики) в отношении создания и модернизации объектов инфраструктуры в рамках подхода, основанного на госзакупках, можно выделить следующие модели:

1. Строительство – это самая распространённая модель реализации инфраструктурных проектов. В такой модели государство несёт полную ответственность за разработку проектной документации, являющейся частью конкурсной документации, для чего привлекает соответствующих консультантов (консалтинговые компании).

Предметом проводимых государством торгов является выбор подрядчика в зависимости от уровня цены рассматриваемого контракта и при соблюдении всех условий конкурсной документации, включая технический аспект [7]. При этом независимо от фактической стоимости работ государство (заказчик) обязано выплатить ту стоимость, которая первоначально была зафиксирована в контракте. Кроме того, на практике распространены ситуации, когда фактические затраты превышают первоначально зафиксированные, что во многом связано с качеством планирования и управления и приводит к дополнительным расходам бюджета.

2. Проектирование и строительство – модель реализации инфраструктурных проектов, при которой государство разрабатывает общие требования к проектной документации, включающие в себя описание основных функциональных элементов планируемого проекта. При этом уровень детализации этих требований на порядок ниже, чем в модели «строительство». Далее, государство проводит торги по выбору частной стороны, которая должна на основании имеющегося резюме проекта разработать полноценную проектную документацию и выполнить строительные работы.

3. Управление строительством. В данной модели государство делегирует функцию организации и контроля над ходом строительных работ частному партнёру (управляющей компании). Одновременно государство самостоятельно выбирает подрядчика и разработчика проектной документации. Как правило, управляющая компания несёт ответственность за выполнение следующих работ: консультирование, планирование, координация и контроль. Обычно услуги управляющей компании оплачиваются повременно или как процент от объёма выполненных работ. Проектная компания не несет при этом рисков качества проектной документации и рисков сметы расходов.

4. Строительный консорциум. В рамках данной модели реализации проектов предусматривается заключение трехстороннего соглашения между государством,

проектировщиком и подрядчиком. При этом последние два участника не должны быть аффилированны по отношению друг к другу. Соответственно, условиями такого соглашения предусматривается распределение рисков между всеми тремя сторонами. Считается, что наличие такого соглашения позволяет минимизировать вероятность возникновения разногласий между сторонами и обеспечить максимальную скоординированность их действий. Тем не менее, такой консорциум может быть успешным только в том случае, если подобраны качественные участники, в том числе имеющие отличную деловую репутацию.

Нужно отметить, что основные параметры проекта (в том числе его стоимость, сетевые графики работ и т.д.) устанавливаются по согласованию всеми сторонами ещё на этапе предварительного утверждения условий тройственного соглашения. В случае, если результаты реализации проекта оказались лучше, чем были запланированы изначально, то стороны распределяют полученную экономию между собой в заранее оговоренных пропорциях. И наоборот, в случае, если проект реализован с меньшей эффективностью, чем было запланировано, то применяется изначально установленная система штрафов по отношению к каждой из сторон.

При всей привлекательности описанной выше модели «Строительный консорциум» мы должны констатировать тот факт, что ее реализация в нашей стране невозможна, учитывая текущее состояние законодательства РФ.

Таким образом, все возможные модели реализации инфраструктурных проектов, основанные на подходе государственных закупок, имеют целый ряд недостатков и ограничений (в частности, государство полностью несёт на себе риск эксплуатации проекта после сдачи объекта подрядчиком), которые могут быть решены при использовании подхода, основанного на ГЧП.

С точки зрения российского законодательства подход, основанный на ГЧП, может реализовываться в двух формах:

1. Концессионной, в основе которой лежит федеральный закон №115-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О концессионных соглашениях». В соответствии с международной классификацией, разработанной ЮНСИТРАЛ («Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников»), такая форма обозначается как модель BTO («Строительство – передача – эксплуатация») и означает, что частная компания строит объект инфраструктуры и передаёт его государству сразу после завершения стадии строительства [5]. После приёма государством в соответствии с новым договором объект передаётся в управление (эксплуатацию) этой же частной компании.

2. Контрактной (неконцессионной), основанной на положениях Гражданского кодекса РФ.

Основные преимущества и недостатки каждой из описанных форм ГЧП представлены в таблице.

Как видно из таблицы, высокие риски, связанные с реализацией проектов ГЧП с использованием контрактной формы, вытекают из отсутствия соответствующего нормативно-правового регулирования на федеральном уровне. Тем не менее, практическую значимость таким формам придаёт именно возможность наиболее гибкого структурирования проектов, позволяющая наиболее полно учитывать интересы всех вовлеченных сторон и предоставлять качественные продукты и услуги, производимые инфраструктурным объектом. Развитие же концессионной формы в России напрямую зависит от тех изменений, которые будут вноситься в федеральный закон № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О концессионных соглашениях».

В рамках контрактной формы реализации проектов ГЧП в соответствии с международной классификацией, разработанной ЮНСИТРАЛ («Руководство для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников»), можно выделить несколько моделей. Перечислим основные [8]:

✓ BOT («строительство – эксплуатация – передача») – классическая модель ГЧП, при которой частный партнёр осуществляет строительство, а затем и эксплуатацию объекта за свой счет и на свой риск. По истечении срока договора, достаточного для окупаемости вложенных средств, объект передаётся в собственность государству.

✓ BOOT («строительство – собственность – эксплуатация – передача») – модификация модели BOT, отличающаяся тем, что частный партнёр оформляет право собственности на построенные объекты сразу по окончании этапа строительства и, как правило, передаёт объект для эксплуатации свой же компании (оператору), специализирующейся в соответствующей сфере.

✓ BOO («строительство – собственность – эксплуатация») – модель, при которой построенный объект остаётся в собственности частного партнёра по окончании этапа эксплуатации.

✓ ROT («реконструкция – эксплуатация – передача») – модель, используемая в целях реконструкции и модернизации силами частной стороны существующих инфраструктурных объектов. Частный партнёр осуществляет реконструкцию, а затем и эксплуатацию объекта за свой счет и на свой риск. По истечении срока договора, достаточного для окупаемости вложенных средств, объект передаётся обратно государству.

Основные преимущества и недостатки форм ГЧП

	Концессионная форма	Контрактная форма
Преимущества	1. Сохранение государством собственности и контроля над имуществом. 2. Наличие федерального законодательства, регулируемость конкурсной процедуры – снижаются риски оспаривания со стороны контролирующих органов (Федеральная антимонопольная служба, Прокуратура РФ и т.д.). 3. Предоставление гарантий концессионерам в случае изменения законодательства, а также изменения тарифов, по которым концессионер оказывает услуги потребителям	1. Сохраняется возможность более гибкого структурирования проекта, т.к. отсутствуют ограничения федерального законодательства (например, отсутствует необходимость использовать типовые соглашения). 2. Снижение стоимости проекта для частной стороны (в части привлечения заёмного финансирования) за счет стандартного обеспечительного пакета документов для кредитных организаций (например, появляется возможность обременения залогом объекта соглашения о ГЧП) и возможности предоставления гарантий со стороны государства
Недостатки	1. Ограничения в отношении формирования обеспечения по привлекаемому частной стороной заёмному финансированию – невозможность предусмотреть право собственности частного партнёра на создаваемый объект, соответственно, невозможно заложить объекта в качестве залога, ограничения уступки и т.д. В результате увеличивается стоимость проекта и снижается его экономическая эффективность. 2. Законодательно зафиксированы обязательные для использования типовые формы соглашений. 3. Законодательно ограничены конкурсные процедуры (например, закрытый перечень критериев конкурса, ограничение веса технического критерия). 4. Законодательно ограничен состав и размер выплат (компенсаций) при досрочном прекращении проекта. 5. Отсутствует положение о множественности участников на стороне концедента. 6. Уступка прав по концессионному соглашению возможная только с согласия концедента и только после завершения этапа строительства	1. Риски, связанные с отсутствием федерального закона о ГЧП, и вероятности переквалификации соглашения о ГЧП контролирующими органами в соответствии с требованиями федерального закона №94-ФЗ «О государственных закупках» или федерального закона №115-ФЗ «О Концессионных соглашениях» (предоставление земли, бюджетирование, конкурс и пр.). 2. Пониженный контроль со стороны государства над имуществом, который, тем не менее, может быть восстановлен за счет договорных механизмов (залог, схема договора купли-продажи и пр.)

✓ LROT («аренда – реконструкция – эксплуатация – передача») – модификация модели ROT, основанная на том, что изначально объект передаётся частной стороне на праве аренды, а не собственности.

✓ DBFO («проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация») – наиболее сложная и комплексная модель ГЧП, предусматривающая участие партнёра на всех стадиях создания и эксплуатации объекта. По истечении срока эксплуатации объект передаётся в собственность государству.

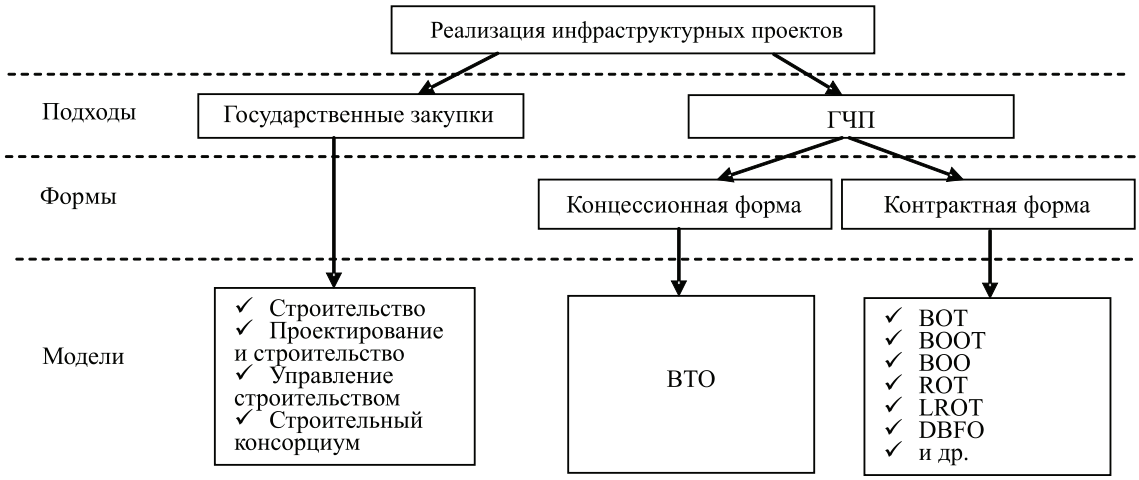
Таким образом, в целях систематизации понимания методологии реализации инфраструктурных проектов предлагается использовать следующую классификацию подходов, форм и моделей (рисунок).

При структурировании инфраструктурных проектов важное значение имеет также выбранная участниками схема организации финансовых потоков [4]. Так, если в рамках государственных закупок имеет место исключительно финансирование со стороны бюджетов того или иного уровня, то в рамках ГЧП возможно использование двух базовых подходов:

1. Экономический подход, суть которого заключается в том, что риск изменения спроса по проекту берёт на себя частная сторона. Соответственно, конечные потребители оплачивают потребляемую продукцию/услуги, производимые в рамках проекта ГЧП, напрямую оператору проекта (частной стороне). В международной практике такой подход, как правило, используется в строительстве и обслуживании автомобильных дорог, портов, автопарковок, генерации и распределении электроэнергии, а также водоснабжении.

2. Социальный подход, суть которого заключается в том, что государство осу-

ществляет периодические выплаты в пользу частной стороны за то, что она оказывает обществу социально значимые услуги в соответствии с условиями контракта ГЧП. В международной практике такой подход, как правило, используется в медицине, образовании и общественном транспорте. При этом частный партнёр получает прибыль за счет использования таких инструментов бюджетных расчетов, как получение арендных и выкупных платежей или бюджетных субсидий на этапе эксплуатации объекта.



Классификация подходов, форм и моделей реализации инфраструктурных проектов

В ряде случаев, в рамках одного проекта ГЧП может использоваться и сочетание обоих указанных подходов.

Заключение

Подход к реализации инфраструктурных проектов, основанный на ГЧП, является более гибким и в большинстве случаев более эффективным инструментом в сравнении с государственными закупками и позволяет обеспечить модернизацию инфраструктуры страны в короткие сроки даже при наличии существующих ограничений бюджетного финансирования. Вместе с тем, полноценное применение моделей, основанных на ГЧП, требует дальнейшего совершенствования российского законодательства.

Список литературы

1. Государственно-частное партнёрство. Пути совершенствования законодательной базы: сб. науч. тр. / Европейский банк реконструкции и развития; под ред. А.А. Зверева. – М.: Европейский банк реконструкции и развития, 2009. – 234 с.

2. Делмон Дж. Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти. – Мировой банк, 2010. – С. 5–6.

3. Эффективное управление в сфере государственно-частного партнёрства: практическое руководство / Организация объединенных наций, Европейская экономическая комиссия. – Женева, 2008. – С. 5.

4. Asian Development Bank, Public-Private Partnership (PPP). Handbook. – Manila, 2008. – P. 10–12.

5. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (COM/2004/327). – Brussels, 2004. – P. 21–22.

6. Industry Canada, Public-Private Partnerships: The Government's Approach. – Toronto, 2001. P. 15–16.

7. UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects. – Geneve, United Nations, 2001. – P. 47–48.

8. UNIDO Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer. – Geneve, United Nations, 1996. – P. 53–55.

References

1. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. Puti sovershnstvovaniya zakonodatelnoy bazy (sbornik nauchnih trudov) [Public-Private Partnerships. The approaches of legislation improvement: collection of scientific works]. Moscow, European Bank for Reconstruction and Development, 2009. 234 p.

2. Delmon G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v infrastructure (practicheskoe rukovodstvo dlya organov gosudarstvennoy vlasti [Public-Private Partnership in Infrastructure: Practice Guidelines for Public Entities]. Moscow, World Bank, 2010. pp. 5–6.

3. Effectivnoe rukovodstvo v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (practicheskoe rukovodstvo) [Effective Management due Public-Private Partnerships: Practice Guidelines]. Geneve, 2008. pp. 5.

4. Asian Development Bank, Public-Private Partnership (PPP). Handbook. Manila, 2008. pp. 10–12.

5. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (COM/2004/327). Brussels, 2004. pp. 21–22.

6. Industry Canada, Public-Private Partnerships: The Government's Approach. – Toronto, 2001. pp. 15–16.

7. UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects. – Geneve, United Nations, 2001. pp. 47–48.

8. UNIDO Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer. – Geneve, United Nations, 1996. pp. 53–55.

Рецензенты:

Прудский В.Г., д.э.н., профессор, зав. кафедрой менеджмента Пермского государственного национального исследовательского университета, г. Пермь;

Гершанок Г.А., д.э.н., профессор, кафедра менеджмента и маркетинга Пермского национального исследовательского политехнического университета, г. Пермь.

Работа поступила в редакцию 23.07.2012.