Высшая школа менеджмента
Санкт-Петербургского государственного университета

EFMD EQUIS ACCREDITED

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

Санкт-Петербургский государственный университет
Институт «Высшая школа менеджмента»

«ГЧП В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА: МОДЕЛИ И ОПЫТ»

СБОРНИК ТЕЗИСОВ ДОКЛАДОВ КОНФЕРЕНЦИИ

20 мая 2015 года

Санкт-Петербург

Научная конференция
«ГЧП в сфере транспорта: модели и опыт»

Институт «Высшая школа менеджмента»
Санкт-Петербургского государственного университета

20 мая 2015 года
Санкт-Петербург
Волховский пер., 3

Сборник тезисов докладов

ISBN: 978-5-9924-0090-8

© Авторы аннотаций докладов, 2015

© Институт «Высшая школа менеджмента СПбГУ», 2015

СОДЕРЖАНИЕ

М. Ю. Соколов. Эффективность применения государственно-частного партнерства в сфере транспорта 5

Международный опыт развития государственно-частного партнерства 7

С. В. Маслова. Международные стандарты государственно-частного партнерства 7

С. А. Гладущенко. Оценка необходимости и возможности адаптации зарубежного опыта государственно-частного партнерства в Санкт-Петербурге на примере проекта Canada Line 9

С. А. Громова. Основные параметры проекта государственно-частного партнерства «Туннель Лимерик» (Ирландская Республика) 9

А. А. Зинченко. Проект создания Международного аэропорта Афин (Athens International Airport) на основе государственно-частного партнерства 12

Р. Р. Мингазова. Развитие государственно-частного партнерства на международном и национальном уровне: институциональный аспект 15

Развитие транспортной инфраструктуры на основе государственно-частного партнертсва 18

М. В. Беляева, Я. Г. Зубилов. Реализация механизмов государственно-частного партнерства на примере проекта по развитию аэропорта «Пулково» 18

Н. Ю. Бодровцева. Механизм государственно-частного партнёрства при строительстве морских портов: опыт, проблемы, возможности 19

Д. О. Григорьев. Использование механизма государственно-частного партнертсва для реализации инвестиционного проекта в сфере транспорта «Автомобильная дорога «Обход г. Хабаровска км 13 – км 42» 21

А. С. Колышев. Государственно-частное партнерство в сфере транспорта: российская практика 22

С. С. Павленко. Развитие морского порта Санкт-Петербург на базе модернизации тыловой инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства 23

С. В. Чижов, А. А. Антонюк. К вопросу о методологии государственно-частного партнерства при возведении внеклассных мостов 25

Применение механизма государственно-частного партнерства: теоретические аспекты.....26

Ю. А. Антипова. Способы обеспечения баланса публичных и частных интересов в проектах государственно-частного партнерства.....26

А. Д. Афонин. Вопросы участия нескольких концедентов в концессионных соглашениях....27

А. В. Гуркова. Применение механизмов государственно-частного партнертсва для решения проблем моногородов.....28

Е. А. Калугина. Трансформация механизма государственно-частного партнерства под воздействием предпринимательских сетей.....30

Ю. С. Лычагина. Создание Центра государственно-частного партнерства в сфере транспорта....32

А. О. Юшков. Проблемы планирования в проектах государственно-частного партнерства в сфере транспорта на этапе подготовки имущества: риски изменения законодательства 34

Управление рисками в проектах ГЧП в сфере транспорта.....36

О. В. Андреева. Руллинг в финансовых стратегиях развития государственно-частного партнерства с крупными транспортными корпорациями.....36

А. С. Губанова. Управление рисками в проектах государственно-частного партнерства в сфере транспорта 37

С. В. Колоколова. Методы оценки рисков государственно-частных партнерств: зарубежный опыт.....39

Сведения об авторах.....41

Эффективность применения государственно-частного партнерства в сфере транспорта

Соколов Максим Юрьевич

Заведующий кафедрой государственного и муниципального управления

Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ;

Министр транспорта Российской Федерации

На сегодняшний день перед лицом российской экономики стоит задача мобилизации внутренних ресурсов для привлечения частных инвестиций с целью развития инфраструктуры, в том числе и на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП). Государственно-частное партнерство сегодня – это инструмент долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества партнеров, направленный на строительство или реконструкцию объектов общественной инфраструктуры, при условии сбалансированного разделения рисков, компетенций и ответственности при реализации проекта. Развитие механизмов ГЧП является одной из приоритетных задач региональных властей и объектом пристального внимания на федеральном уровне. На сегодняшний день даже в отсутствии единой правовой базы в сфере ГЧП уже сложилась практика реализации крупных инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства.

Одной из форм ГЧП, способствующей привлечению инвестиций в инфраструктуру, и повышению качества услуг, оказываемых потребителям, является концессионное соглашение. Подготовку и заключение концессионных соглашений регулирует Федеральный закон «О концессионных соглашениях», а также принятые в его развитие нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней. Предмет концессии заключается в том, что концессионер (частный партнер), привлекая финансирование, создает или реконструирует объект инфраструктуры, право собственности на который будет принадлежать концеденту (публичному партнеру) и осуществляет эксплуатацию объекта в течение долгосрочного периода, получая доход от его использования.

Наиболее распространенными видами инфраструктуры для заключения концессионных соглашений в России являются социальная, коммунальная и, конечно же, транспортная. В большей степени практика применения концессионного механизма проработана в отношении автомобильных дорог. В первую очередь это объясняется тем, что полномочия концедента вправе осуществлять Государственная компания «Российские автомобильные дороги», деятельность которой способствует квалифицированному выстраиванию партнерских отношений, в том числе с иностранными инвесторами. Среди успешных дорожных проектов в отношении федерального имущества первая российская концессия по

строительству и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на МКАД с автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва-Минск». Концессионные соглашения заключены в отношении участков с 15 по 58 км и с 543 по 684 км трассы М-11 «Москва – Санкт-Петербург» и др.

Накопленный при реализации концессионных проектов в отношении инфраструктуры автомобильных дорог опыт можно транслировать также на другие отрасли транспортной сферы, например, строительство железнодорожных магистралей, морских и речных портов, аэропортов и аэродромов, но на сегодняшний день большинство таких проектов находятся в стадии инициирования и разработки концепции. Механизм концессии может являться одним из ключевых способов достижения целей развития инфраструктуры аэропортов, но пока концессионных проектов в этом секторе единицы: заключено концессионное соглашение по строительству и реконструкции объектов аэропорта «Орел-Южный», в стадии разработки проект по созданию аэродрома совместного базирования «Кречевицы» в Новгородской области, в Омской области планируется закрытие старого аэропорта и строительства нового на условиях концессии. Широкое обсуждение получил проект развития инфраструктуры московского авиационного узла, для которого выбрана модель развития по концессионному соглашению. Отрасль гражданской авиации обладает существенным потенциалом для реализации концессионных проектов, который в данный момент остается не реализованным, в том числе в силу несовершенства нормативно-правовой базы и особенностей тарифного регулирования этого типа инфраструктуры.

Вступившие в силу изменения в концессионное законодательство, в первую очередь, распространение платы концедента в отношении всех объектов и расширение гарантий прав концессионеров, а также заключение концессионного соглашения в порядке частной инициативы, позволяют говорить о том, что концессия может стать ключевой моделью государственно-частного партнерства для развития инфраструктуры региональных аэропортов. На текущей день ключевые преимущества концессии – повышение качества управления объектом инфраструктуры при сохранении права собственности у концедента, а также равномерное распределение рисков и ответственности, позволяющее сделать проект более инвестиционно-привлекательным. Также стоит отметить, что применение концессионных механизмов может способствовать сокращению бюджетных расходов как на создание взлетно-посадочных полос и объектов аэродромной инфраструктуры, так и на их содержание для поддержания в надлежащем состоянии. При реализации концессионного проекта предусматривается возможность установления обоснованного тарифа за пользование объектами государственной инфраструктуры, позволяющего помимо операционных расходов концессионера покрывать часть капитальных затрат, что вместе с установлением платы концедента является ключевой финансовой гарантией инвестора.

Международные стандарты государственно-частного партнёрства

Маслова Светлана Валентиновна

Центр исследований государственно-частного партнерства

Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Одна из современных тенденций развития ГЧП состоит в том, что оно рассматривается не только как механизм решения региональных и федеральных задач по строительству и эксплуатации общественной инфраструктуры, но гораздо масштабнее, в частности, как способ достижения Целей устойчивого развития (Sustainable Development Goals). Все чаще и чаще в итоговых документах международных организаций и межгосударственных форумов ГЧП называется как основное средство достижения целей, направленных на обеспечение общедоступности для населения транспортных, коммунальных, образовательных, медицинских услуг, которые имеют решающее значение для способности людей вести продуктивную жизнь в соответствующих условиях, то есть Целей устойчивого развития, которые будут утверждены на 70 сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и станут ориентиром для всех государств-членов, в том числе и России. После этого государствам-членам Организации Объединенных Наций (ООН) будет необходимо предпринять ряд действий по существенному наращиванию объемов ГЧП на своем национальном уровне. Однако уже сейчас государства сталкиваются с трудностями в этом вопросе в виде нехватки доступной информации о формах ГЧП и используемых в них финансовых моделях, которые могли бы привести к успешной реализации проекта, а также повысить интерес и мотивацию частного сектора для участия в ГЧП-проектах.

Предполагается, что существенную помощь в этом окажут международные ГЧП-стандарты, разработанные Европейской региональной комиссией ООН.

Целями их разработки и распространения являются:

• получение правительствами подробной и всеобъемлющей информации о лучших международных практиках и программах ГЧП, инструкций по вопросам их адаптации;

• открытие доступа к международным программам ГЧП в целях создания эффективных национальных программ ГЧП и неповторения распространенных ошибок государственного управления в этой сфере;

• увеличение числа устойчивых проектов ГЧП.

Каждый международный ГЧП-стандарт будет иметь следующее содержание:

1. Обзор опыта ГЧП – и хороших, и неудачных проектов – в конкретной отрасли или подотрасли (автомобильные дороги, аэропорты, порты, больницы и др.);

2. Рекомендуемые формы ГЧП и обоснование их применения в конкретной отрасли;
3. Рекомендуемые финансовые модели и обоснование их применения;
4. Практическая осуществимость проекта ГЧП в различных юридических, институциональных, финансовых, социально-экономических условиях;
5. Матрица распределения рисков.

Процесс разработки международных стандартов ГЧП имеет семь последовательных стадий.

Первым этапом является инициирование подготовки ГЧП-стандарта. Разработка ГЧП-стандарта официально начинается, когда проектное предложение о его разработке было одобрено Бюро Экспертного совета по ГЧП Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН и оно получило явную поддержку по крайней мере трех правительств.

Далее следует второй этап – формирование проектной команды. После того, как проектное предложение о разработке ГЧП-стандартов одобрено, секретариат ЕЭК ООН осуществляет мобилизацию всех ключевых заинтересованных сторон и стейкхолдеров в целях создания проектной команды по подготовке проекта стандартов ГЧП. В состав проектной команды приглашаются представители публичной стороны, частного сектора, академического и экспертного сообщества в сфере ГЧП из разных стран.

На третьем этапе осуществляется разработка первоначального проекта стандартов ГЧП. Он разрабатывается проектной командой на основе анализа реализации проектов ГЧП. Внимание уделяется не только лучшим практикам, но и проектам ГЧП, реализация которых была приостановлена, прекращена или не достигла его изначальных целей. Большую роль в разработке международных отводится опросникам, содержащим мнение и комментарии реальных участников проектов ГЧП. Далее проект стандартов ГЧП подлежит рассмотрению на Деловом консультативном совете при Европейской экономической комиссии ООН.

Четвертый этап посвящен публичному рассмотрению и представлению отзывов на проект стандартов ГЧП. Этот этап осуществляется в течение шестидесятидневного периода, когда правительства различных государств высказывают свои мнения и замечания в отношении проекта стандарта ГЧП. Если проект стандарта ГЧП претерпел существенные изменения в результате замечаний, полученных в ходе публичного обсуждения, то пересмотренный ГЧП-стандарт подлежит повторному размещению для публичного обсуждения в течение тридцати дней. И этот цикл будет повторяться столько раз, сколько необходимо для достижения консенсуса между всеми заинтересованными лицами.

После получения положительных результатов публичного рассмотрения проект ГЧП-стандарта представляется в Бюро Экспертного совета по ГЧП Европейской экономической комиссии ООН для рассмотрения и одобрения.

Завершающим этапом является утверждение международных ГЧП-стандартов. Окончательный проект ГЧП-стандарта подлежит рассмотрению Центром экономической кооперации и интеграции Европейской экономической комиссии ООН в целях принятия рекомендации о его утверждении. После утверждения международный стандарт ГЧП опубликовывается для распространения и применения государствами-членами ООН.

Следует отметить, что процедура разработки предусматривает еще и этап обслуживания международных ГЧП-стандартов. После утверждения и публикации они могут пересматриваться с учетом новых разработок в данной сфере.

Оценка необходимости и возможности адаптации зарубежного опыта государственно-частного партнерства в Санкт-Петербурге на примере проекта «Канада Лайн»

Гладущенко Софья Александровна

Институт «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Проект Canada Line представляет собой соглашение о государственно-частном партнерстве на проектирование, строительство, финансирование, обслуживание и эксплуатацию автоматизированной 19,5-километровой скоростной линии легкого метро, соединяющей центр Ванкувера с Ричмондом и международным аэропортом Ванкувера. Одной из приоритетных и основных целей создания подобного проекта являлось создание быстрого, прямого и комфортного маршрута для граждан, желающих добраться в Международный аэропорт Ванкувера, который, в свою очередь, является одним из самых загруженных в Канаде. Добраться из аэропорта до центра Ванкувера до создания Canada Line можно было только либо на автобусе с редкими остановками, либо на такси за немалую цену. Таком образом, в Ванкувере существовала необходимость создания дополнительного способа соединения аэропорта с центром Ванкувера и обеспечения перевоза граждан как до аэропорта, так и обратно. Особенно остро данная необходимость возникла в связи с преддверием Олимпиады в 2010 году.

В настоящее время в Санкт-Петербурге отсутствует быстрый и прямой маршрут, чтобы добраться до аэропорта. Можно заметить аналогичность ситуаций в Ванкувере до построения Canada Line и Санкт-Петербурге в настоящий период времени. Как уже упоминалось, изначальной целью создания Canada Line являлось обеспечение доступного, быстрого и прямого способа транспортировки граждан Ванкувера и Ричмонда в Междуна-

родный аэропорт города. Особенно остро данная проблема стала в преддверии Олимпиады в Ванкувере в 2010 году, что также повлияло на принятие решения о реализации данного проекта.

Как известно, в 2018 году в России пройдет Чемпионат мира по футболу. Среди городов, задействованных в проведении Чемпионата, присутствует и Санкт-Петербург. На лицо схожесть ситуаций: в Ванкувере, где до реализации проекта Canada Line не существовало быстрого и комфортного способа транспортировки граждан до аэропорта; в Санкт-Петербурге – отсутствие транспорта, который бы обеспечивал прямой и быстрый маршрут от центра города до аэропорта Пулково.

Соглашение с частным партнёром было заключено сроком на 35 лет, 30 из которых – время эксплуатационного периода. С привлечением источника частного финансирования разработка проекта был ускорена с целью завершения строительства объекта соглашения в срок до зимних Олимпийских игр 2010. Начало строительства было запланировано на октябрь 2005 года, окончание – сентябрь 2009 года.

Объектом соглашения является одна из трех линий системы легкого метро в Ванкувере, общая протяженность которой составляет 19,5 километров. Линия соединяет центр города Ванкувер, город Ричмонд и международный аэропорт Ванкувера.

Проект финансировался за счет как государственных средств, общая доля которых составила 65%, так и частных – 35%.

К основным целям проекта относится, в первую очередь, обеспечение дополнительного доступа гражданам в Международный аэропорт Ванкувера в связи с преддверием Олимпиады в 2010 году.

Если говорить о целях проекта, то они включают в себя:

- обеспечение дополнительного доступа гражданам в Международный аэропорт Ванкувера в связи с проведением Олимпиады в 2010 году;
- повышение мобильности населения;
- повышение транспортных мощностей и снижение уровня загруженности дорог;
- обеспечение эффективного и надежного дополнительного доступа к предприятиям и услугам в районе планируемого строительства объекта соглашения;
- снижение скопления транспортных средств и улучшение экологической ситуации (в особенности качества воздуха).

В соответствии с соглашением, InTransitBC несет на себе обязанность проектирования, строительства, эксплуатации объекта, а также его поддержания и частичного финансирования в соответствии с условиями, изложенными в соглашении, и имеет право на получение выплат за выполнение этих обязательств. Объект соглашения находится в соб-

ственности у частного партнера в течение всего срока действия соглашения, а после его окончания переходит в собственность государственного партнера.

Основные параметры проекта государственно-частного партнерства «Туннель Лимерик» (Ирландская Республика)

Громова Софья Александровна

Институт «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Проекты по схеме ГЧП реализуются в Ирландии с 1998 года. За этот период страна накопила большой опыт в реализации крупных инфраструктурных проектов, в том числе в транспортной сфере, и потому является привлекательной для изучения зарубежных практик в области ГЧП. Таким образом, анализ ГЧП-проекта «Туннель Лимерик» (Limerick Tunnel Scheme), одного из самых известных и успешных проектов, позволит внести вклад в развитие российского ГЧП в сфере транспорта.

Проект «Туннель Лимерик» был реализован по схеме ГЧП в рамках второй фазы строительства южной кольцевой дороги города Лимерик на юго-западе Ирландии. Объектом соглашения является автодорога в четыре ряда общей длиной 9,75 км, пересекающая озеро Банлики (Bunlicky Lake) и проходящая через туннель под рекой Шеннон, строительство которого также входит в соглашение о ГЧП. Форма соглашения – DBMFO, где частный партнер в лице консорциума Direct Route (Limerick) Ltd. обязуется выполнить проектирование (Design), строительство (Build), обслуживание (Maintain), эксплуатацию (Operate), рефинансирование на момент передачи объекта публичному партнеру в конце соглашения (Re-invest) и финансирование (Finance). Со стороны публичного партнера выступает исполнительный орган по развитию национальных дорог (The National Roads Authority), который обязуется предоставить землю для строительства. Контракт был подписан в августе 2006 года на период 35 лет, включая 4 года строительства. Открытие дороги состоялось в июле 2010 года. Стоимость проекта составила 810 млн. евро. Финансирование проекта происходит преимущественно за счет собственного капитала участников консорциума, а также за счет заемных средств из трех источников: (1) HBoS – группа компаний, оказывающая страховые и финансовые услуги, (2) Европейский инвестиционный банк и (3) средства компаний-членов консорциума. Ключевая особенность структуры финансирования проекта заключается в покрытии долгового обязательства путем частного размещения ценных бумаг через HBoS, а также в использовании механизмов промежуточного финансирования (equity bridge finance). Платежи публичного партнера частному составили 240 млн. евро, из них – 180 млн. евро на покрытие строительных расходов и 60 млн. евро на покрытие расходов в период эксплуатации объекта. Согласно условиям соглашения Direct

Route вправе взимать плату за проезд в течение 31 года с одновременным осуществлением выплат публичному партнеру в зависимости от интенсивности траффика и объема выручки. Более того, частный партнер обязан выплачивать государству процент от выручки в соответствии с законом об оценочной деятельности (Valuation Act 2001), налог на прибыль и невозмещаемый НДС. ГЧП позволило часть рисков публичного партнера передать частному, а именно: риски проектирования, строительства, эксплуатации и финансирования объекта, а также риск спроса. Правовые риски несут две стороны совместно, в то время как риски планирования проекта лежат на публичном партнере.

Период с момента инициации проекта до подписания соглашения с частным партнером составил два года. В апреле 2004 года в Официальном журнале Европейского союза была опубликована информация о проекте, включающем себя работы по проектированию, строительству, эксплуатации, обслуживанию и финансированию дороги. Предварительный отбор прошли четыре компании: Sli Nua, Direct Route, Shannon Link и CLCBL (Cummann Lusis Chuar Bhothair Luimnigh). Начало конкурса среди четырех претендентов было назначено на 15 июля 2005 года. К этому моменту были проведены три консультации по техническим аспектам и две консультации, касающиеся финансовых вопросов, с целью предварительно оценить участников конкурса. По завершению оценки конкурсных заявок предложение компании Direct Route было провозглашено наиболее экономически предпочтительным. После проведения дополнительных переговоров с NRA было подписано соглашение о ГЧП.

Реализация проекта «Туннель Лимерик» позволила разгрузить основные автомагистрали, ведущие к Лимерику, улучшить транспортную инфраструктуру на пути к аэропорту Шеннон и снизить временные издержки автомобилистов при пересечении реки Шеннон, что способствует экономическому росту страны и реализации Стратегии создания безопасных дорог (Road Safety strategy).

Проект создания Международного аэропорта Афин (Athens International Airport) на основе государственно-частного партнерства

Зинченко Андрей Алексеевич

Институт «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Несмотря на циклические долговые кризисы, Греция не является исключением из числа стран, в которых имеется практика реализации проектов государственно-частного партнерства. Более того, строительство Международного аэропорта Афин стало первым проектом возведения аэропорта в Европе по схеме ГЧП.

Международный аэропорт Афин был открыт в 2001 г. в 20 километрах от Афин в рамках ГЧП-проекта по форме BOOT (Build-Own-Operate-Transfer). Начало проекта было положено в июле 1995 года подписанием соглашения о ГЧП между правительством Греции и немецким консорциумом Hochtief Aktiengesellshaft, который стал основным исполнителем строительных работ, победив в конкурсе, организованном в 1991-1993 гг. В 1996 году была образована компания Athens International Airport S.A., предусмотренная соглашением о ГЧП, со сроком действия в 30 лет. Акционерный капитал данной компании был поделен следующим образом:

- 55% акций принадлежало публичному партнеру - Греции в лице Министерства экономики и Министерства транспорта и коммуникаций, а также Министерства окружающей среды, физического планирования и общественных работ;
- 45% акций принадлежало частному партнеру – Hochtief Aktiengesellshaft через дочерние общества: Hochtief AirPort GmbH (39,875%), ABB Calor Emag Schltanlangen AG (5%) и Flughafen Athen – Spata Projectgesellschaft mbH (0,125%).

Стоит отметить, что тендер на строительство аэропорта в Афинах имел затянувшуюся историю с повторным проведением. Еще в 1978 году было выбрано место строительства – г. Спата, после чего последовали годы переоформления прав собственности на земельные участки федеральному правительству, а также подготовительные работы на самих территориях. Только лишь в 1991 г. тендер на проведение строительных работ выиграл частный немецкий консорциум HOCHTIEF Aktiengesellschaft. Однако на этом история с конкурсом не заканчивается: в 1993 г. в Греции произошла смена правительства, новые члены которого признали тендер недействительным и назначили повторное проведение конкурса. Несмотря на это, в 1994 г. в конкурсе, в котором приняло участие две компании, победил все тот же немецкий консорциум – HOCHTIEF Aktiengesellschaft.

Как уже было отмечено выше, срок данного ГЧП-проекта в соответствии с концессионным соглашением составляет 30 лет, из которых 4 года и 3 месяца продолжалось строительство объекта ГЧП, и 5 месяцев длился «испытательный срок» аэропорта.

Основные риски проекта были распределены между публичным и частным партнерами следующим образом:

- Публичный партнер:
  - политические риски,
  - изменения в законодательстве.
- Частный партнер
  - риск доступности ресурсов,
  - риски проектирования,

– строительные риски,
– риск спроса.

На строительство аэропорта планировалось потратить € 2,25 млрд. Основную долю финансирования проекта взял на себя Европейский инвестиционный банк (European Investment Bank), предоставив кредиты проектной компании Athens International Airport S.A. на общую сумму в € 1 170 млн., или 47% всего капитала. Вторым по объему поставщиком финансовых ресурсов стал фонд Spata Airport Development Fund – € 265 млн. (12%). Третье место занял Фонд Сплочения Европейского союза – EC Cohesion Fund Grant – € 250 млн. (11%). В проекте также участвовали фонды Private Equity - € 180 млн. (8%). Греческое правительство напрямую выделило € 150 млн. (7%) в форме государственного гранта. Оставшиеся 13% финансирования, или € 335 млн., пришлись на кредиты коммерческих банков.

Основные права и обязанности участников проекта ГЧП специфицированы в соглашении о ГЧП, в соответствии с которым за проектной компанией Athens International Airport S.A. закрепляется исключительное право занимать и использовать соответствующий земельный участок в целях строительства, материально-технического обеспечения, управления и развития аэропорта. При этом частный партнер – немецкий консорциум Hochtief Aktiengesellshaft несет обязательства по строительству и оперативному управлению объектом соглашения о ГЧП в течение установленного 30-летнего срока действия соглашения. В то же время публичный партнер обязывался предоставить необходимые земельные участки под строительство аэропорта, а также обеспечить государственный грант в размере € 150 млн. и проконтролировать целевое использование кредита от Европейского инвестиционного банка в размере € 1 170 млн.

Технические характеристики аэропорта подтверждают внушительные масштабы данного проекта:

– Годовой пассажирооборот - 16 млн. пассажиров
– 220 000 тонн груза в год
– Посадок и взлетов: 65 в час (600 в день)
– Взлетно-посадочные полосы: 2 шт.
– Длина взлетно-посадочных полос: 4 км и 3,8 км
– Самолетов на регулярной стоянке: 73 шт.
– Трапы для посадки пассажиров: 24 шт.

В результате Международный аэропорт Афин стал самым крупным инфраструктурным проектом за всю историю Греции и первым аэропортом, построенном и функционирующим в рамках ГЧП в Европе.

Развитие государственно-частного партнерства на международном и национальном уровне: институциональный аспект

Мингазова Рузалия Рашидовна

Институт «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Государственно-частное партнерство рассматривается правительствами большинства стран как наилучший способ организации и управления отношениями государства и бизнеса. Более того, ГЧП является эффективным инструментом создания и модернизации публичной инфраструктуры, приносящим взаимные выгоды для обоих партнеров. Несмотря на это, лишь незначительное число стран по оценке ООН имеют успех в реализации проектов ГЧП, большинство же находится на начальном этапе развития.

Развитие ГЧП, согласно исследованиям многих международных организаций, связано в первую очередь с созданием институциональной среды ГЧП, ключевыми элементами которой являются центры ГЧП. Однако следует также учесть, что на развитие институтов ГЧП в отдельном государстве оказывает влияние институциональное развитие ГЧП на международном уровне.

Анализ деятельности международных организаций в сфере ГЧП, а также международных центров ГЧП позволяет сделать вывод о том, что, обладая серьезной заинтересованностью в сфере ГЧП, данные организации выполняют широкий спектр функций в данном направлении:

1. Создание международных стандартов ГЧП на основе изучения лучших практик (результат – типовые документы, руководящие принципы, правила и т.д.);
2. Оценка национальных стандартов и законодательства в сфере ГЧП и приведение ее в соответствие с международными стандартами.
3. Повышение компетенций государственных служащих в сфере ГЧП;
4. Развитие рынка ГЧП-проектов;
5. Консультационная помощь при реализации проектов ГЧП;
6. Развитие ГЧП на региональном и местном уровне.

Однако, международные организации и центры ГЧП, работая в сфере государственно-частного партнерства, сами выступают институтами, успешный пример функционирования которых может быть адаптирован на национальный уровень.

Более того, анализ деятельности международных организаций по установлению национальных институтов ГЧП определил наиболее важные рекомендации по успешному функционированию институтов ГЧП:

- наличие квалифицированных кадров;
- недопущение дублирования функций государственных органов и центров ГЧП;

- эффективность государства;
- контроль коррупции;
- выбор проектов в соответствии с государственным планированием.

Рассмотрение функционирования центров ГЧП шести стран, демонстрирующих передовой опыт в институциональном развитии ГЧП, позволили выделить тенденции, способствующие созданию эффективного центра ГЧП:

1. Наличие сильной политической воли и поддержки:

Во всех ситуациях создание центра ГЧП было результатом активной политики правительств стран в сфере ГЧП, проводимых ими правовых реформ или институционализации. Инициатива создания центров в каждом случае исходила от центральных органов исполнительной власти, что естественным образом гарантировала вновь созданным структурам сильную политическую поддержку.

2. Четко определенная цель создания. Наиболее успешные центры ГЧП в мире создавались в ответ на определенную потребность государства, с целью решения конкретной существующей проблемы.
3. Выбор организационно-правовой формы в соответствии с целью создания.

В работе были рассмотрены две формы центров ГЧП: подразделение в составе министерства финансов и независимый центр ГЧП. Расположение центра ГЧП в составе органов государственной власти, как в случае с Великобританией, ЮАР и штатом Виктория Австралии, предопределила цель создания центра, связанная в первую очередь с необходимостью развития ГЧП и участия в определении стратегии и политики. Противоположная ситуация наблюдается в случаях с Германией, Республикой Корея и Португалией, где центры ГЧП, главным образом, необходимы были для оказания консультационной помощи государственным органам и создания потенциала знаний в сфере ГЧП. В связи с этим, во втором случае создание независимого центра, обладающего большей гибкостью и возможностью привлечения на постоянной основе высококвалифицированных специалистов из частного сектора, в полной мере соответствовала цели функционирования центра ГЧП.

4. Подотчетность министерству финансов. Во всех случаях центры ГЧП находились под руководством министерства финансов, которое в этих странах играет ключевую роль в сфере ГЧП.
5. Выполнение определенных необходимых функций, во многом пересекающихся с деятельностью международных организаций по развитию ГЧП.
6. Два способа финансирования.

Способ финансирования зависит от принадлежности центра ГЧП к органам государственной власти. Центры, входящие в состав министерва финансов, полностью

финансируются из государственного бюджета. Самостоятельные центры могут получать бюджетные средства, однако дополнительным финансированием для них является вознаграждения от субъектов, воспользовавшихся их консультационными услугами.

Таким образом, для формирования институциональной среды и создания успешного национального центра ГЧП необходимо учитывать выявленные тенденции развития институтов ГЧП в странах с передовым опытом в сфере государственно-частного партнерства, принимать во внимание успешный пример функционирования международных организаций в качестве институтов ГЧП и руководствоваться их рекомендациями по успешному функционированию институтов ГЧП.

Реализация механизмов государственно-частного партнерства на примере проекта по развитию аэропорта «Пулково»

Беляева Маргарита Валерьевна, Зубилов Ярослав Геннадьевич

ООО «Воздушные ворота Северной столицы»

29 апреля 2015 года исполнилось 5 лет с момента вступления в силу соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта «Пулково», заключенного 30.10.2009 между ООО «Воздушные Ворота Северной Столицы» (ВВСС), ОАО «Аэропорт «Пулково» и Правительством Санкт-Петербурга (соглашение о ГЧП).

Результатами успешной реализации ВВСС первой очереди проекта стали:

- создание нового централизованного пассажирского терминала аэропорта и иных объектов аэропортовой инфраструктуры. В I квартале 2014 года завершен перевод всех рейсов в новый терминал. В I квартале 2015 года завершена реконструкция здания Пулково-1, которое вошло в состав централизованного пассажирского терминала и предназначено для обслуживания пассажиров внутренних рейсов;
- увеличение пассажиропотока аэропорта «Пулково» до 17 млн. пассажиров в год;
- многочисленные победы проекта создания, реконструкции и эксплуатации аэропорта «Пулково» в международных и российских конкурсах.

Так, в минувшем году проект развития аэропорта Пулково завоевал национальную премию «ROSINFRA» как лучший инфраструктурный проект государственно-частного партнерства в сфере транспорта в категории «Аэропортовая инфраструктура». Проект главного здания нового терминала аэропорта был признан победителем ведущего международного конкурса в области строительного проектирования Structural Awards-2014 в номинации «Инфраструктурные и транспортные проекты».

По итогам 2014 года Международный совет аэропортов (ACI) признал аэропорт Пулково лучшим в Европе по совершенствованию качества обслуживания пассажиров. Аэропорт Пулково является участником программы “Качество обслуживания в Аэропортах” (ASQ) – ведущей международной программы оценки удовлетворенности пассажиров качеством обслуживания в аэропортах, охватывающей 306 аэропортов по всему миру. Исследования ASQ покрывают 34 ключевые зоны обслуживания и включают в себя 8 основных категорий, таких как доступ, регистрация, безопасность, объекты аэропорта, продукты питания и напитки, розничная торговля и многое другое. Участие в этой программе позво-

ляет аэропортам отслеживать и анализировать свой уровень, сравнивать полученные результаты с аэропортами всего мира, определять приоритеты и возможности для улучшения, а также эффективно управлять изменениями.

Добиться впечатляющих успехов ВВСС позволила эффективная реализация основополагающих принципов и механизмов государственно-частного партнерства, таких как эксклюзивность, взаимные гарантии участников проекта, определенные меры государственного регулирования развития отрасли и поддержки аэропортов.

Механизм государственно-частного партнёрства при строительстве морских портов: опыт, проблемы, возможности

Бодровцева Наина Юрьевна

Финансово-экономическое управление ФГУП «Росморпорт»

ГУМРФ имени адмирала С.О. Макарова

Механизм государственно-частного партнерства достаточно успешно используется при строительстве и реконструкции морских портов, что позволяет обеспечивать ежегодный рост портовых мощностей, за период с 2010 по 2014 годы он составил 26%. При реализации проектов ФГУП «Росморпорт» используются следующие формы финансирования в рамках ГЧП.

1) Софинансирование реализации инвестиционных проектов за счет федерального бюджета и внебюджетных источников путем включения проекта в федеральную целевую программу «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)». С использованием данной формы в настоящее время реализуется 6 проектов, суммарный объем инвестиций составляет 238 млрд. руб., из которых 97 млрд. руб. – средства федерального бюджета, 141 млрд. руб. – средства частных инвесторов.

2) Финансирование инвестиционных проектов за счет внебюджетных источников с последующей компенсацией затрат частных инвесторов на создание объектов федеральной собственности в рамках договора подряда с рассрочкой платежей, либо в рамках существующих договоров аренды. Использование данной формы финансирования позволило ФГУП «Росморпорт» реализовать 10 проектов с общим объемом инвестиций более 4 млрд. руб., из них 15 % - средства частных инвесторов, вложенные в строительство объектов федеральной собственности.

Однако перспективы реализации проектов по строительству морских портов в текущих экономических условиях показывают необходимость совершенствования механизма ГЧП в целях снижения нагрузки на федеральный бюджет и, как следствие, увеличения до-

ли внебюджетных источников финансирования проектов за счет собственных и заемных средств инвесторов.

Как показывает практика реализации проектов развития портовой инфраструктуры, при выборе механизма ГЧП в современных условиях важным критерием является объем гарантий возвратности инвестиций, предоставляемых инвестору в случае наступления событий, препятствующих реализации проекта или приводящих к задержке его реализации, а также увеличивающих расходы инвестора. Объем гарантий напрямую влияет на возможности инвестора привлечь заемное финансирование.

Сравнительный анализ реализуемых в настоящее время форм ГЧП, в данном аспекте, позволяет выделить концессию. Исследование потенциала реализации концессионных соглашений стало особенно актуально в свете последних новаций, произошедших в концессионном законодательстве. Положения Федерального закона «О концессионных соглашениях» предоставляют концессионеру ряд дополнительных гарантий в случае возникновения налоговых, либо иных рисков, существенно меняющих для концессионера условия реализации проекта, а именно: увеличение размера платы концедента, увеличение размера принимаемых на себя концедентом расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, предоставление концессионеру дополнительных государственных или муниципальных гарантий, увеличение с согласия концессионера срока действия концессионного соглашения.

На сегодняшний день в инфраструктурных проектах по строительству морских портов отсутствуют проекты ГЧП, реализуемые в форме концессии. Однако потенциал заключения концессионных соглашений достаточно высокий. Так, например, в условиях бюджетного дефицита механизм государственных гарантий в виде капитального гранда, интегрированный в концессионное соглашение, может позволить привлечь заемное финансирование и начать реализацию проекта до срока, предусмотренного в ФЦП.

Развивая исследование в этом направлении, необходимо учитывать отраслевую специфику при разработке концессионных соглашений. Так, в отношении субъектов, осуществляющих деятельность в морском порту, предусмотрено специальное регулирование, установленное, прежде всего, в Федеральном законе «О морских портах». Этим законом и иными нормативно-правовыми актами установлены имущественные ограничения, ряд ограничений, действующих в сфере естественных монополий, а также запреты и ограничения в отношении иностранных инвесторов.

Следует оценить целесообразность включения специальных положений, учитывающих отраслевую специфику морских портов, в концессионное законодательство, так как практика показала, что в тех отраслях, для которых отраслевая специфика нашла прямое закрепление в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» (например, строи-

тельство автодорог и ЖКХ), количество проектов ГЧП, реализуемых в форме концессии, резко возросло.

Использование механизма государственно-частного партнерства для реализации инвестиционного проекта в сфере транспорта «Автомобильная дорога «Обход г. Хабаровска км 13 – км 42»

Григорьев Данил Олегович

Правительство Хабаровского края,

Дальневосточный государственный университет путей сообщения

В связи со сложной экономической ситуацией как в Российской Федерации в целом, так и в Хабаровском крае, в частности, основные надежды на развитие транспортной инфраструктуры субъекта связаны с внедрением схем государственно-частного партнерства. Применение ГЧП позволит привлечь частные инвестиции в ту область, которая традиционно является сферой государственных вложений.

В связи с введением в 2010 году в эксплуатацию автомобильной дороги федерального значения «Амур» Чита – Хабаровск значительно увеличился поток движения транзитного автомобильного транспорта через центр г. Хабаровска. Дополнительным фактором роста интенсивности движения транспорта послужит развитие о. Большой Уссурийский с открытием на нем пограничного пункта пропуска. Кроме того, создание площадок территорий опережающего социально-экономического развития в г. Хабаровске потребует инфраструктурного обеспечения, в частности, обеспеченности транспортной сетью. Исходя из этого, возникла необходимость в создании автомобильной дороги с восточной стороны в обход г. Хабаровска.

Реализация проекта по строительству и эксплуатации автомобильной дороги «Обход г. Хабаровска км 13 – км 42» предлагается на основе механизма концессии. К основным преимуществам выбранного механизма относятся:

- возможность привлечения средств федерального бюджета в развитие региональной транспортной инфраструктуры;
- привлечение в Проект на конкурентной основе внебюджетных финансовых ресурсов;
- передача рисков на этапе строительства и эксплуатации частной управляющей компании;
- повышение качества и расширение видов услуг, предоставляемых пользователям участка автомагистрали, за счет привлечения организационно-

управленческих ресурсов, передового опыта и технологий управляющей компании.

В соответствии с условиями соглашения концессионер будет обязан провести работы по созданию и последующей платной эксплуатации объекта. Затраты на строительство осуществляются концессионером за счет средств концедента, а также за счет привлеченных и собственных средств. Возврат вложенных концессионером средств (привлеченных и собственных), выплата соответствующих процентов, компенсация затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание, получение концессионером прибыли будет осуществляться в течение операционной фазы Проекта на основе механизма платежей: после начала эксплуатации дороги из регионального бюджета выплачиваются компенсации до уровня минимального гарантированного дохода. При возникновении сверхдохода доля концедента в сверхдоходе остается в региональном бюджете. В связи с этим возникает необходимость осуществления контроля за размером дохода, получаемым концессионером от эксплуатации автомобильной дороги «Обход г. Хабаровска км 13 – км 42».

Государственно-частное партнерство в сфере транспорта: российская практика

Колышев Андрей Сергеевич

Уральский государственный университет путей сообщения

Государственно-частное партнерство является механизмом взаимодействия, хорошо зарекомендовавшим себя в развитых странах и необходимым для применения в Российской Федерации.

Детальное определение данной экономической категории даётся В. Г. Варнавским: «Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности».

В настоящее время в России реализуется более 300 проектов ГЧП. Самыми масштабными по объемам капитальных вложений являются проекты ГЧП в области транспортной инфраструктуры. В основном они реализуются при строительстве автомобильных дорог. Тем не менее, есть редкие примеры сотрудничества государства и бизнеса в сфере железнодорожного строительства:

1. Уникальным проектом ГЧП стала станция метро «Мякинино», построенная по инициативе ЗАО «Крокус». Это оказалось выгодно всем сторонам сделки: и Московскому метрополитену, и инвестору, обеспечившему приток клиентов в торговый центр, расположенный рядом с метро, и Московской области, на территории которой расположилась станция.

2. Примером ГЧП по строительству железной дороги является создание ветки Кызыл-Курагино в Туве. «Тувинская инвестиционная корпорация» построит за свой счет дорогу, соединяющую Элегестское месторождения коксующегося каменного угля. Государство же будет гарантировать кредиты или облигационные займы. Как и в случае с метро «Мякинино», в этом проекте совпали уникальные условия: разработка угольного месторождения окупит затраты на строительство дороги.

Стоит отдельно сказать о перспективах ГЧП в сфере авиаперевозок. Успешно реализованный проект реконструкции аэропорта «Пулково» в Санкт-Петербурге стал пилотным в данной сфере. Учитывая, что износ основных фондов большинства аэропортов составляет от 40% до 80%, в ближайшие годы можно ожидать новых проектов ГЧП по их реконструкции. Этот вывод подтверждается и готовностью государства софинансировать эти проекты.

Уже сейчас понятно, что качественно реализовать глобальные проекты, достичь конкретных результатов возможно только при сбалансированной инвестиционной политике в сочетании с сильными сторонами государственного и частного секторов.

Развитие морского порта Санкт-Петербург на базе модернизации тыловой инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства

Павленко Сергей Сергеевич

Государственный университет морского и речного флота им. адм. С. О. Макарова

Темпы и направления развития транспортной системы России на сегодняшний день не соответствуют стремлениям к инновационному развитию экономики и модернизации производства. Препятствием на пути модернизации экономики России является, в частности, слабая вовлеченность в мировую контейнерную транспортную систему.

Модернизация существующей контейнерной транспортной инфраструктуры в России требует больших финансовых ресурсов, целевых инвестиций, объединения усилий государства и частного бизнеса с использованием механизмов ГЧП.

Порт Санкт-Петербург – лидер по перевалке контейнеров в России, он переваливает 46% общего контейнеропотока всех российских портов. Начинать модернизации контейнерной транспортной инфраструктуры необходимо здесь.

95% контейнеров, переваливаемых в порту Санкт-Петербург, вывозятся из порта автотранспортом. Доля железнодорожных перевозок – порядка 5%. Единственный путь освоения возрастающего контейнеропотока – организация ввоза/вывоза контейнеров из порта преимущественно по железной дороге. Развитие морского порта Санкт-Петербург и увеличение контейнерооборота порта предлагается проводить на базе модернизации и развития тыловой инфраструктуры – сети центров железнодорожного трансшипмента, подъездной железнодорожной инфраструктуры. Создание в узле центров железнодорожного трансшипмента для ввоза/вывоза контейнеров из порта повысит оборачиваемость склада морского терминала, уменьшит сроки пребывания груза в порту. Следовательно, повысится пропускная способность порта и терминалов.

В порту есть положительный пример – за счет создания в 2011 году центра железнодорожного трансшипмента пропускная способность ЗАО «Первый контейнерный терминал» выросли на 22,7 % по отношению к уровню 2010 года – до 1,35 млн. TEU.

Сегодня на узле функционируют шесть небольших центров железнодорожного трансшипмента, что недостаточно. Действующие центры суммарно способны обрабатывать 800 000 TEU/год или 15% потока. Емкость складов существующих центров является недостаточной — всего 46 000 TEU единовременного хранения.

Освоение планируемых к 2025 году 10-12 млн. TEU/год будет возможно лишь при условии строительства на узле крупного центра железнодорожного трансшипмента, модернизации существующей подъездной железнодорожной инфраструктуры и организации шаттл-сообщения между морским портом и центром.

Для применения при строительстве крупного центра железнодорожного трансшипмента и модернизации железнодорожной инфраструктуры предлагается модель ГЧП – «Проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация» (DBFO – Design, Build, Finance and Operate).

В качестве партнеров государства для участия в проекте с применением механизмов ГЧП предлагаются собственники морских и внутренних контейнерных терминалов Санкт-Петербурга – «Global Ports», «UCL Port», «Модуль», ОАО «Северсталь», «Русмарин–форвардинг».

Увеличить вывоз контейнеров из порта Санкт-Петербург по железной дороге через центры железнодорожного трансшипмента не позволяет дефицит логистических центров в регионах потребления (в Москве и Московской обл.). Необходимо обеспечить постепенное строительство логистических центров в регионах, перераспределяющих железнодорожные контейнеропотоки, поступающие из Санкт-Петербурга.

Требуется строительство дублирующих железнодорожных магистралей между Санкт-Петербургом и Москвой не для высокоскоростного пассажирского, а для товарного

движения с учетом требований по обеспечению достаточной высоты контактной сети для организации перевозки контейнеров в два яруса.

Для высокотарифной логистики железнодорожных контейнерных перевозок необходимо организовать перевозки контейнерными поездами со скоростями, сопоставимыми с пассажирскими – 100-150 км/час.

К вопросу о методологии государственно-частного партнерства при возведении внеклассных мостов

Чижов Сергей Владимирович

ОАО «Мостострой №6»

Антонюк Анатолий Анатольевич

Петербургский государственный университет путей сообщения

При возведении внеклассных инфраструктурных объектов, таких как мосты, важнейшим вопросом является обеспечение их безопасности и надежности в процессе длительного срока эксплуатации. Это во многом зависит от известных в мировой практике форм государственно-частного партнерства, определяемого организацией жизненного цикла мостов и других сооружений.

Важной проблемой является связь форм организаций жизненного цикла, используемых моделями государственно-частного партнерства (например, применяемая в Российской Федерации модель BOT, *Build-Operate-Transfer*) с системой технического нормирования, принятой на государственном уровне и обеспечивающей необходимые ресурсные характеристики для моста, определяющие его функциональную значимость в городской инфраструктуре.

До настоящего времени вопрос соответствия форм ГЧП и их нормативов, по которым проектируется, строится и эксплуатируется уникальные сооружения, не решен. В связи с этим требуется определить область рационального применения различных форм ГЧП, влияющие на такие функциональные составляющие, как надежность и безопасность в процессе эксплуатации.

С этой целью в докладе приводится алгоритм разработки требований безопасности инфраструктурного проекта, реализуемого на условиях ГЧП. Кроме того, в докладе обосновываются перспективы применения форм контрактных отношений. Наиболее рациональной формой реализации соинвестирования проектов является концессия. Доклад также содержит данные об объеме инвестиций по перспективным проектам, реализация которых предполагается с использования модели ГЧП на период до 2025 года.

Способы обеспечения баланса публичных и частных интересов в проектах государственно-частного партнерства

Антипова Юлия Андреевна

Санкт-Петербургский государственный экономический университет,

ООО «Воздушные Ворота Северной Столицы»

Комплексный анализ основ административно-правового и финансово-правового регулирования государственно-частного партнерства в Российской Федерации и за рубежом, подготовка предложений по совершенствованию правового регулирования рассматриваемых отношений, представляется крайне актуальным.

Исследование представляет собой комплексный анализ политико-правовых аспектов применения механизма ГЧП на основе сложившегося в России в целом и в субъектах Российской Федерации опыта реализации проектов ГЧП.

Поскольку в отличие от частного партнера участие публичных образований в проектах ГЧП обусловлено необходимостью поиска наиболее эффективных путей достижения возложенных на них задач по обеспечению публичных интересов, очевидным является конфликт интересов, детерминирующих участие публичного и частного партнеров в ГЧП, без разрешения которого применение данного инвестиционного механизма не имеет смысла.

Как показывает практика реализации проектов ГЧП, наиболее критичными являются вопросы формирования управленческой команды проекта и эффективного взаимодействия между ее членами, организации взаимного контроля за исполнением партнерами своих обязательств, налаживание механизма принятия решений по вопросам, прямо не предусмотренным соглашениями о ГЧП, а также оперативный пересмотр условий соглашений о ГЧП при необходимости.

Долгосрочность проектов ГЧП обусловливает чрезвычайную важность вопроса формирования правовой политики государства в области ГЧП, в том числе правил, определяющих принятие решений при осуществлении государственного управления в этой сфере, инструментов реализации этих решений, а также источников и механизмов их финансирования. Кроме того, для стабильного развития механизма ГЧП необходимо закрепление в документах стратегического планирования таких параметров, как оценка возможности и необходимости привлечения внебюджетных средств по проектам, а также определение отраслевых приоритетов для применения механизма ГЧП.

Вопросы участия нескольких концедентов в концессионных соглашениях

Афонин Алексей Денисович

ОАО «Инновационное агентство Ленинградской области»

В настоящее время концессионное соглашение является одной из наиболее урегулированных и часто применяемых форм государственно-частного партнерства. С момента принятия в 2005 году Федеральный закон «О концессионных соглашениях» (Закон о концессиях) претерпел значительные изменения.

Самые обширные поправки в Закон о концессиях были внесены в 2014 году Федеральным законом от 21.07.2014 № 265-ФЗ. Одним из самых ключевых нововведений является части 1.3 статьи 5 Закона о концессиях, которая устанавливает, что в случае, если при заключении концессионного соглашения планируются создание и (или) реконструкция объекта, части которого находятся или будут находиться в собственности разных публично-правовых образований, указанными публично-правовыми образованиями до объявления о проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения заключается соглашение о проведении совместного конкурса.

Таким образом, появилась возможность участия нескольких публично-правовых образований (концедентов) в концессионном соглашении.

Внедрение данной нормы весьма актуально для городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), у которых в условиях роста темпов урбанизации с каждым годом назревает потребность в создании и развитии объектов общественной инфраструктуры (в особенности транспортной), которая занимает территорию двух субъектов РФ (города и приграничного региона).

Однако новая правовая норма носит исключительно рамочный характер и регулирует только вопросы подготовки совместного конкурса, оставляя за рамками порядок заключения и реализации концессионного соглашения несколькими концедентами. Помимо Закона о концессиях возможность и условия реализации данной нормы иными нормативными правовыми актами не устанавливаются. Все это приводит к серьезным ограничениям ее применения, в частности:

- остается нераскрытым понятие «организатор конкурса» – должен ли им быть один из концедентов, или им может быть любое другое привлеченное лицо;
- не урегулирован механизм взаимодействия нескольких публично-правовых образований при подготовке и заключении концессионных соглашений (в частности, подготовка и синхронизация правовых актов);
- не понятны основания и порядок имущественного и финансового участия нескольких концедентов в отношении одного объекта концессионного соглашения (отсут-

ствуют соответствующие положения в Земельном кодексе РФ и Бюджетном кодексе РФ).

Сегодня активно прорабатываются пилотные транспортные проекты с участием Санкт-Петербурга и Ленинградской области на условиях концессионного соглашения. Среди них есть несколько проектов создания транспортно-пересадочных узлов.

При проработке одного такого проекта по созданию и эксплуатации транспортно-пересадочного узла «Девяткино» помимо вышеуказанных вопросов, был выявлен целый ряд сложностей его реализации.

Одна из таких сложностей – вовлечение имущества сразу трех публично-правовых образований разного уровня – Ленинградской области (земельные участки под новое строительство), Санкт-Петербурга (вестибюль метрополитена и земельный участок под ним) и Российской Федерации (железнодорожная инфраструктура и земельный участок под ней).

При этом для железнодорожного транспорта действует специальное регулирование, существенно ограничивающее изъятие из оборота имущества в пользовании ОАО «РЖД».

Как следует из вышеизложенного, обсуждаемая поправка очень востребована регионами и дала им возможность заключать совместные концессионные соглашения, однако для создания понятных и прозрачных условий ее применения существует необходимость в принятии целого ряда федеральных нормативных правовых актов, регулирующих основные механизмы ее практической реализации, а также снимающих вопросы ее соответствия действующему земельному и бюджетному законодательству.

Применение механизмов государственно-частного партнерства для решения проблем моногородов

Гуркова Анжелика Владимировна

Институт «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Моногород – это населенный пункт, экономическая деятельность в котором тесно связана с единственным предприятием или группой предприятий, относящихся к одной отрасли или к единой технологической цепочке. Для того чтобы населенный пункт считался моногородом необходимо, чтобы на его градообразующем предприятии трудилось не менее 20% всех занятых поселения. Официальный перечень 2014 г. насчитывает 313 моногородов, в них проживает 16 млн. чел. и производится пятая часть общего объема отгруженной продукции промышленности страны: примерно 7,1 трлн руб. в год. Одной из основных проблем таких поселений является их транспортная доступность, ограниченность которой тормозит приток инвестиций, повышает социальную напряженность, снижает уровень

жизни населения, способствует оттоку молодежи, препятствует притоку высококвалифицированного персонала в градообразующие организации и т.д.

Одним из возможных путей преодоления данной проблемы может служить применение механизма ГЧП в сфере транспорта. Сегодня политика государственной поддержки моногородов состоит в содействии реализации инфраструктурных проектов, поэтому со стороны государственной власти очевидно внимание к ГЧП. Кроме того, это позволит сэкономить бюджетные средства в краткосрочном периоде и повысить эффективность их использования. Что же касается частного партнера, то многие эксперты уверенны, что градообразующие организации будут в наибольшей степени в этом заинтересованы, т.к. развитие транспортной инфраструктуры может способствовать, в том числе, росту их бизнеса. Предполагается, что со стороны публичного партнера необходимо снижение стоимости кредитных ресурсов для более активного вовлечения в ГЧП градообразующих предприятий.

Поскольку моногорода расположены в 62 регионах РФ, то в общем случае возможно применение концессионного соглашения, закрепленного в Федеральном законе «О концессионных соглашениях». Однако в некоторых ситуациях для реализации особенно амбициозных проектов имеет смысл рассмотреть и другие формы ГЧП, если таковые разрешены региональными законами о ГЧП соответствующих субъектов РФ. Транспортные инфраструктурные объекты, планируемые к строительству, могут быть достаточно крупными и дорогостоящими, однако в этом случае необходимо тщательно просчитать перспективы моногорода и его региона, а также разработать комплексный план развития, где бы объект ГЧП действительно выполнял важную функцию. В остальных ситуациях стоит обратить особое внимание на строительство/реконструкцию автомобильных дорог общего пользования, автомагистралей между городами со съездом в моногород (или между моногородом и центром экономического роста), ж/д сообщения.

На сегодняшний день все чаще можно услышать о необходимости применения механизма ГЧП при возведении инфраструктурных объектов. Так в г. Череповец (Вологодская обл.), который относится к числу 75 моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией, планируется строительство моста через р. Шексна на условиях ГЧП. Предполагаемая стоимость проекта составляет 10 млрд. руб., его цель – развитие определенных районов города и создание единой магистральной сети. Вместе с тем механизм ГЧП может быть применен и для решения другой, не менее важной и более распространенной проблемы моногородов, а именно неразвитости социальной инфраструктуры и ЖКХ. Отличным примером является строительство угольных котельных для теплоснабжения городов Мончегорск, Заполярный и пгт Никель (Мурманская обл.). Участниками проекта ГЧП стали Правительство Мурманской области и ОАО «Кольская ГМК», которая

является градообразующим предприятием для всех трех названных населенных пунктов. Стоимость проекта составила 3418 млн. руб.

Также можно привести примеры решения проблем моногородов с применением механизмов ГЧП из других стран. Одним из классических является опыт Германии по реструктуризации Рурского региона, основу экономики которого составляла угольная промышленность, в туристско-культурный центр.

Совместные усилия государства и бизнеса принесли свои плоды, регион перестал быть зависимым от одной отрасли, однако процесс перепрофилирования занял более 20 лет, было потрачено более 3 трлн. немецких марок. Эксперты отмечают, что Рурский регион схож со Свердловской областью, его опыт в развитии моногородов можно адаптировать и для российской действительности. На сегодняшний день в Рурском регионе продолжается возведение инфраструктурных объектов с использованием ГЧП. К примеру, в 2010 году начал работу Западногерманский центр протонной терапии в Эссене; на 25 лет было заключено соглашение на строительство, реконструкцию, финансирование и эксплуатацию трех образовательных учреждений в Мюльхайме; запущен логистический центр с паркингом у Клиники Дортмунда и т.д.

Решение проблем моногородов в России невозможно с использованием исключительно инструментов ГЧП, задача требует комплексного подхода и задействования всевозможных механизмов. Однако в ряде случаев именно ГЧП может стать тем инструментом, который наилучшим образом обеспечит развитие транспортной доступности, обеспеченность социальными объектами, эффективность ЖКХ моногородов.

Трансформация механизма государственно-частного партнерства под воздействием предпринимательских сетей

Калугина Елена Александровна

Ульяновское высшее авиационное училище гражданской авиации

Государственно-частное партнерство – один из эффективных механизмов взаимодействия между государством и бизнесом, позволяющий реализовывать масштабные и долгосрочные проекты в экономике современной России. На региональном и федеральном уровнях можно найти немало примеров удачной реализации данного взаимодействия. Однако комплексную оценку эффективности проектов ГЧП, как в масштабах регионов, так и в масштабах государства в целом никто не проводил. Эффективность данного взаимодействия ставится под сомнение в силу существования базового противоречия между интересами бизнеса, интересами государства и интересами общества. Еще А. Смит в своем хрестоматийном произведении «Исследования о природе

и причинах богатства народов» сформулировал базовый методологический принцип экономической науки: принцип оппортунистического поведения хозяйствующих субъектов. В соответствии с данным принципом экономические агенты стремятся к достижению собственных целей вне зависимости от норм морали, этики, а подчас и норм права. Концепция оппортунистического поведения легла в основу ряда работ лауреата нобелевской премии по экономике 2009 г. О. И. Уильямсона. Под оппортунистическим поведением бизнес-партнеров он предлагал понимать такое поведение, которое преследует личный интерес любыми средствами, включая такие формы как ложь, воровство, мошенничество, обман, а также предоставление неполной или искаженной информации, введение в заблуждение, искажение и сокрытие истины, и другие методы запутывания партнера. Будет ли хозяйствующий субъект, стремящийся максимизировать свою прибыль, стремится к гармонизации экономических отношений и использовать инструментарий ГЧП исключительно для достижения взаимовыгодный целей? Цель настоящей статьи описать трансформацию механизма ГЧП под воздействием предпринимательских сетей.

Прежде чем описать специфику функционирования и протекающие трансформации ГЧП необходимо отметить неоднородную структуру хозяйствующих субъектов. Традиционно экономическая наука исходит из предпосылки, что рыночное пространство состоит из субъектов примерно схожих по размерам, не связанных между собой и действующих предельно автономно. Данное допущение удобно для построения различных моделей, но, к сожалению, далеко от действительности. Наряду с индивидами и фирмами в рыночном пространстве действуют сложные бизнес структуры: различные вариации интегрированных структур (холдинги, корпорации, ФПГ, кластеры и т.д.) и предпринимательских сетей (неформальные объединения на основе родства, этничности, дружбы и т.д. Все эти субъекты интегрированы друг с другом сложными переплетениями связей и отношений как рыночного, так и внерыночного характера.

Немаловажным фактором является роль государства в рыночном пространстве. Если в западных экономиках существует четкое отделение государства от экономики, то в России экономика укоренена в государстве. Понятие «укорененность» в научный оборот было введено М. Грановеттером и означает, что хозяйственные процессы закреплены и протекают в неэкономических структурах и механизмах. Функционирование рыночной экономики опирается на тот факт, что право собственности четко определено и разграничено. Именно право становится основным регулятором хозяйственной деятельности в рыночной экономике. Если по каким-то причинам правовой механизм дает сбои в функционировании, то хозяйственная деятельность осуществляется на основе нерыночных механизмов, например, доверия. Российские исследователи М. Г. Светуньков и С. Г. Светуньков утверждают, что российская экономика патримониально укоренена

и основным экономическим субъектом являются предпринимательские сети. Патримониальная укорененность предполагает, что хозяйственные процессы реализуются не на основе договорных отношений (в рамках действующего права), а на основе поддержки государственных структур. Необходимо отметить, что в западных экономиках бизнес-структуры используют государственный аппарат для реализации собственных интересов. Это осуществляется с помощью различных систем лоббирования и коррупционных составляющих. В российской экономике бизнес не отделен от власти, он возможен только при ее поддержке и рассматривается исключительно как инструмент государственной политики.

В данном контексте экономическая целесообразность и эффективность отходят на задний план. Более важными становятся политические цели. Именно поэтому экономическая эффективность ГЧП неважна. Механизм ГЧП из общественно-экономического трансформируется в политико-экономический. Опорной структурой его становятся предпринимательские сети, под которыми М.Г. и С.Г. Светуньковы предлагают понимать «...вид бизнес-структур, состоящих из совокупности формально независимых предпринимателей, наемных работников, государственных служащих и прочих лиц, способных оказывать воздействие на рыночную ситуацию в интересах данного коалиционного образования, чья хозяйственная деятельность основывается на социальных отношениях сложившихся между ними». Именно предпринимательские сети становятся основной структурой формирования проектов ГЧП.

Таким образом, ГЧП как механизм взаимного удовлетворения общественных, государственных и коммерческих интересов трансформировался в инструмент экономической политики государства.

Создание Центра государственно-частного партнерства в сфере транспорта

Лычагина Юлия Сергеевна

Институт «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Современные тенденции требуют от государства интенсивного внедрения инновационных практик с целью удовлетворения потребностей общества путем развития социально-значимых инфраструктурных проектов.

Одним из инструментов реализации такого рода проектов является государственно-частное партнерство. Первые проекты в сфере ГЧП в РФ появились сравнительно недавно. По результатам рейтинга регионов ГЧП-2014 в настоящее время активно развивается ГЧП в сфере транспорта. Ряд проектов в этой области удостоен наград, например, проект «Ре-

конструкция аэропорта Пулково», который признан одним из лучших ГЧП проектов мира. Но процесс реализации проектов выявляет недостаточный уровень методического, правового и информационного обеспечения, поэтому для укрепления позиций необходимо создать Центр ГЧП в сфере транспорта, который повысит эффективность деятельности Министерства транспорта РФ.

Опираясь на международный опыт реализации ГЧП-центров, необходимо выделить два основных варианта организационной структуры по работе с проектами ГЧП: опыт Великобритании и Германии. В Великобритании организационно-управленческие структуры ГЧП существуют в качестве самостоятельных компаний или центров, а в Германии Центры ГЧП находятся в составе органов государственной власти и включены в единую управленческую структуру федерального уровня.

Для Российской Федерации наиболее приемлема организационная структура Германии, когда Центр ГЧП создается внутри Министерства транспорта РФ в рамках подведомственной организации. Это позволит разработать методическую базу и совершенствовать механизм ГЧП в определенной сфере, учитывая специфические черты проектов. Министерство может максимально уйти от функций, связанных с сопровождением проектов, передав их Центру, а за собой оставить функцию контроля.

Создание Центра ГЧП в транспортной сфере позволит:

- стандартизировать методы подготовки и оценки проектов;
- оперативно принимать решения;
- готовить высококвалифицированные кадры;
- взаимодействовать непосредственно с органом государственной власти, осуществляющим политику в сфере транспорта;

Преимущества Центра определяют пять основных направлений его деятельности. Во-первых, это совершенствование законодательной базы. Во-вторых, исследовательская работа, связанная с изучением международного опыта и его адаптацией к условиям российской действительности. В-третьих, инициирование и управление проектами ГЧП, что является одним из ключевых направлений. В-четвертых, информационная поддержка, направленная на распространение удачного и неудачного опыта путем организации мероприятий, конференций, круглых столов и другого. Кроме того, формирование квалифицированного кадрового состава, что позволит подготовить специалистов узкого профиля.

Так как ГЧП находится на стадии становления, а проекты ГЧП в конкретной сфере имеют ряд специфических особенностей, предполагается развитие Центра государственно-частного партнерства в сфере транспорта.

Проблемы планирования в проектах государственно-частного партнерства в сфере транспорта на этапе подготовки имущества: риски изменения законодательства

Юшков Андрей Олегович

Центр исследований ГЧП Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Долгосрочное планирование подготовки и реализации проекта государственно-частного партнерства в сфере транспорта является необходимым условием успешного прохождения всех этапов проекта – от его инициации до завершения. Одним из основных инструментов долгосрочного планирования является план-график проекта, включающий четкую последовательность этапов подготовки и реализации проекта, ответственных за выполнение каждого этапа лиц и органов, контрольные точки, по результатам прохождения которых принимается решение о продолжении, приостановке или досрочном прекращении проекта.

Особое внимание уделяется проблемам планирования этапа подготовки имущества, который является наиболее критичным для реализации проектов ГЧП в сфере транспорта. Основной целью этапа подготовки имущества является переход права собственности на земельные участки, необходимые для создания того или иного объекта транспортной инфраструктуры, к публичному партнеру, чтобы затем, на этапе заключения соглашения ГЧП, не возникло проблем с передачей имущества частному партнеру для последующего создания и эксплуатации транспортных объектов. Как правило, площадь земель, необходимых для создания объекта транспортной инфраструктуры (автодороги, аэропорта, транспортно-пересадочного узла и т.п.), является значительной, следовательно, возможна ситуация, когда земельные участки находятся в собственности многих физических и юридических лиц, что может существенно затруднить успешное прохождение этапа подготовки имущества.

Процесс подготовки имущества включает в себя несколько основных стадий:

- Информирование собственников (арендаторов) о необходимости передачи земельных участков публичному партнеру для реализации проекта ГЧП;
- Определение и согласование механизма подготовки имущества и источников финансирования;
- Переход имущества в собственность публичного партнера по одной из альтернативных процедур (см. ниже);
- Государственная регистрация права собственности на земельные участки;
- Изменение категории земельных участков и их последующее объединение.

К возможным процедурам приобретения земельных участков в собственность публичного партнера относятся изъятие, дарение, мена и перераспределение. Наиболее простыми процедурами являются дарение и мена (обмен) земельных участков. Тем не менее, организаторам проекта ГЧП не следует полагаться только на эти процедуры, поскольку очевидно, что не все собственники изъявят желание добровольно подарить свои земли публичному партнеру или обменять их, поскольку уже эксплуатируют участки в соответствии с целевым назначением и получают от этого определенную выгоду. Поэтому основной процедурой, к которой следует готовиться организаторам проекта ГЧП / публичному партнеру, является изъятие земельных участков.

Изменения в Земельный кодекс РФ, вступившие в силу 1 апреля 2015 года, внесли существенные коррективы в процедуру изъятия и значительно удлинили сроки подготовки проекта. Ключевым изменением стало появление новой главы VII.1 «Порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд». Существенным для разработки плана-графика условием является положение о том, что изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального, регионального и местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территорий (п. 2 ст. 56.3). Однако в соответствии с Градостроительным кодексом РФ процедуры утверждения схем территориального планирования и проектов планировки территорий могут занять более двух лет (поскольку необходимо обязательное проведение публичных слушаний по каждому из таких документов). Таким образом, риск изменения законодательства, реализовавшийся в связи с изменением норм и требований Земельного кодекса РФ, существенно усложнил и удлинил процедуру приобретения земельных участков в собственность публичного партнера, а, следовательно, и весь этап подготовки конкурса на право заключения соглашения о ГЧП.

Таким образом, при долгосрочном планировании подготовки проектов ГЧП организаторам необходимо учитывать этот факт и разрабатывать альтернативные стратегии взаимодействия с собственниками в целях ускорения прохождения этапа подготовки имущества.

Руллинг в финансовых стратегиях развития государственно-частного партнерства с крупными транспортными корпорациями

Андреева Ольга Владимировна

Ростовский государственный университет путей сообщения

В условиях современной экономической динамики актуализируется полемика в отношении избрания инструментов экономической мобилизации и динамизации экономического роста. Безусловно, одним из наиболее дискуссионных вопросов остается проблема повышения активности частных инвесторов в механизмах и моделях государственно-частного партнерства. В российской практике инициация инвестиционных проектов государственными институтами является своеобразным инструментом повышения инвестиционной привлекательности, однако для транспортной отрасли срабатывает сценарий «снятия сливок» частными инвесторами с одновременным перекладыванием большей части рисков долгосрочных инфраструктурных проектов на бюджетные и внебюджетные централизованные фонды. Наиболее остро следует ставить вопрос о модификации механизмов инвестиционного проектирования в части усовершенствования аналитических инструментов поддержки принятия финансовых решений.

С этих позиций представляется закономерным первоочередное внедрение механизма руллинга при реализации стратегически значимых инфраструктурных проектов, особенно в транспортной отрасли, поскольку именно транспортная инфраструктура является базисом для перенастройки хозяйственных контрактаций в контуре реализации стратегии импортозамещения, а так же в связи с моделированием новой государственной геоэкономической стратегии, требующей всестороннего развития экспорта транспортных услуг. Сам механизм руллинга в настоящее время успешно применяется в пилотных проектах под руководством ФНС и предполагает консалтинговую поддержку крупнейших налогоплательщиков, что позволяет обеспечить нивелирование системы финансовых рисков, возникающих у компаний, благодаря непрерывному мониторингу и анализу. Представляется, что механизм руллинга является наиболее эффективным в условиях высокой неопределенности внешней и внутренней среды транспортных корпораций, а так же в условиях необходимости обеспечения ресурсосбережения.

Внедрение руллинга, построенного на интеграции нейросетевых технологий и расширенного фундаментального финансового анализа с учетом фаз жизненного цикла инвестиционных проектов в инвестиционно-финансовые стратегии крупных корпораций позво-

лит не только предусмотреть динамику изменения инвестиционной привлекательности инфраструктурных проектов, но и обеспечить солидарное распределение ответственности частных и государственных инвесторов.

Управление рисками в проектах ГЧП в сфере транспорта

Губанова Алеся Сергеевна

Институт «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Транспортная система России – огромная сеть автомобильных (940 тыс. км) и железных дорог (87 тыс. км), внутренних водных путей (102 тыс. км) и воздушных трасс (1 115 тыс. км).

К сожалению, ее настоящее состояние не отвечает потребностям развития Российской Федерации: различия обеспеченности путями сообщения по регионам, слаборазвитая транспортно-логистическая система, низкий технический и технологический уровни – основные недостатки системы. В то же время развитие транспортного комплекса является одной из приоритетных задач экономики страны и повышения уровня жизни населения.

На сегодняшний день в мировой практике механизм ГЧП признается одним из самых эффективных способов модернизации транспортной инфраструктуры. Неотъемлемой частью любого проекта ГЧП, оказывающей значительное влияние, как на его стоимость, так и на жизнеспособность проекта в целом, является распределение рисков между государственным и частным партнером. Управление рисками подразумевает осуществление следующей последовательности действий:

1. Идентификация и описание рисков, присущих проекту ГЧП: осуществляется на подготовительной стадии проекта;
2. Оценка рисков: осуществляется методами качественной или количественной оценки. Она необходима для получения стоимостной оценки выявленных рисков ГЧП и их последствий, а также действий по их предотвращению;
3. Распределение рисков между сторонами: основной принцип – риск должен возлагается на ту сторону, которая лучше способна им управлять;
4. Разработка мер по минимизации рисков: использование участниками доступных им методов и инструментов для снижения рисков;
5. Мониторинг рисков в течение всего срока реализации проекта: отслеживание идентифицированных рисков и новых – появляющихся в процессе выполнения проекта.

Исходя из основного принципа распределения рисков, согласно которому риск принимает сторона, лучше владеющая инструментами для их минимизации и снижения из-

держек проекта, наиболее распространенной практикой в проектах ГЧП является следующая схема распределения рисков: основная часть рисков проектирования и строительства передается частному партнеру. Кроме того, он принимает на себя большую часть финансовых рисков. Однако положительной мировой практикой в сфере ГЧП является финансовая государственная поддержка проекта ГЧП, которая заключается в предоставлении государственных гарантий, бюджетных субсидий, прямого соглашения с финансирующими организациями, освобождении от налогов и т.д. Совместно сторонами могут приниматься коммерческие, экологические и социальные риски. Как правило, политические и правовые риски берет на себя публичный партнер.

Особое внимание в проектах ГЧП в сфере транспорта должно быть уделено рискам, связанным с получением полосы отвода и подводом дорог к объекту соглашения, природоохранными мероприятиями, строительством, эксплуатацией и содержанием объекта, наличием конкурирующих дорог, транспортными потоками и транспортной нагрузкой, взиманием платы за проезд, нормативной средой (в том числе, тарифным регулированием), а также политическими и валютными рисками, риском инфляции и роста процентных ставок.

Более подробно остановимся на риске спроса – ситуации, когда поток транспортных средств на дороге или востребованность объекта оказывается ниже прогнозируемого уровня. Данный риск особенно важен, поскольку именно спрос является основным источником доходов от проекта. Распределение данного риска – спорный вопрос, здесь не существует универсального правила. Это связано со сложностью прогнозирования спроса. В случае, когда плата за пользование объектом (например, платной дорогой) взимается частным партнером самостоятельно, весь риск, соответственно, ложится на него. Стоит отметить, что генерируемый от эксплуатации объекта денежный поток также зависит от уровня тарифов, взимаемых с населения за пользование инфраструктурой. Подобный платежный механизм не очень популярен при реализации проектов ГЧП, связанных с дорожным строительством, из-за высокой капиталоемкости, необходимости регулирования тарифов и снижения интереса банков к финансированию проекта. Тем не менее, в России на настоящий момент реализуется несколько проектов, использующих механизм прямого сбора платы частным партнеров: федеральный концессионный проект «Головной участок 15-58 км трассы М-11 «Москва–Санкт-Петербург» и федеральный концессионный проект «Платный участок трассы М1 в обход подмосковного Одинцово».

Оплата услуг частного партнера также может осуществляться исходя из фактического объема транспортного потока в виде скрытого взимания платы: частные партнеры не осуществляют сбор оплаты с пользователей дорог, но по-прежнему несут риск, связанный

с величиной транспортного потока. Практика использования такого механизма распространена в Великобритании, Финляндии и Нидерландах.

Риск частного партнера может быть сокращен путем принятия его части публичным партнером. Это может быть реализовано, например, в виде гарантий минимальной величины транспортного потока, то есть публичный партнер компенсирует частному партнеру недополученные доходы в случае снижения уровня трафика по сравнению с прогнозируемым. Такой механизм используется в проекте строительства автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр». И, наконец, плата частному партнеру может осуществляться в виде платы за доступность, то есть за эксплуатационную готовность и предоставление определенного в соглашении объема дорожных услуг вне зависимости от объема транспортного потока. При этом не исключается возможность сбора платы с потребителей, но она собирается уже в пользу публичного партнера. По данной схеме будет реализован проект строительства и эксплуатации скоростной автомобильной дороги М-11 «Москва — Санкт-Петербург» на участке 543–684 км.

Таким образом, риск спроса сохраняется для публичного партнера, когда механизм оплаты основан на доступности, и переносится на частного партнера, если он зависит от сбора платы с пользователей.

Таким образом, для успешной реализации проекта необходимо, насколько это возможно детально проанализировать все основные риски проекта и выстроить адекватную систему управления ими. Это будет способствовать достижению оптимального соотношения выгод и затрат проекта, а также поможет добиться повышения финансовой устойчивости проекта.

Методы оценки рисков государственно-частных партнерств: зарубежный опыт

Колоколова Светлана Владимировна

Институт «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Оценка рисков государственно-частных партнерств признается одним из ключевых этапов анализа проектов, поскольку она повышает вероятность успешной реализации проекта в целом. Адекватная оценка возможных убытков позволяет улучшить процесс выбора проектов для реализации, наиболее эффективно распределить зоны ответственности между частной и государственной сторонами, подготовить резервный фонд для форс мажорных ситуаций и повысить уровень доверия между партнерами.

В странах, где подобные партнерства получили широкое распространение, разработаны подробные методические указания по проведению оценки их рисков, которые подра-

зумевают использование широкого спектра методов, как количественных, так и качественных. Примером метода качественной оценки является карта рисков, приоретизирующая их в зависимости от вероятности проявления и уровня потенциального эффекта. Такой способ оценки риска рекомендован методическими указаниями для специалистов в США, Великобритании, Австралии а также Всемирного Банка, и признан полезным для процедур риск-менеджмента. Основной проблемой метода является процесс сбора данных, поскольку оценка вероятности и финансового влияния субъективна. Научные работы предлагают усовершенствованные пути сбора качественной информации от экспертов для решения этой проблемы, такие как метод Делфи.

Количественная оценка рисков может проводиться различными способами, наиболее распространенными из них являются сценарное планирование (Великобритания, Всемирный Банк), анализ чувствительности (Великобритания, США, Австралия, Всемирный банк), метод корректировки ставки дисконта (Австралия) и имитационное моделирование Монте-Карло (США, Великобритания, Всемирный банк). Сценарное планирование и анализ чувствительности ограничены оценкой индивидуальных рисков, а метод корректировки ставки дисконта нереализуем при недостаточном развитии рынков капитала. В силу данных причин, наиболее распространенным является метод Монте-Карло, оценивающий общий риск проекта и позволяющий одновременно оценить как финансовый аспект, так и вероятность появления риска.

Данный метод был протестирован для российского рынка на примере центрального участка ЗСД в Санкт-Петербурге. Эмпирическое исследование доказало удобство применения данного способа анализа для оценки проектов ГЧП и выявило необходимые изменения в структуре сбора данных и подхода к анализу проектов для улучшения качества оценки рисков.

Сведения об авторах

Андреева Ольга Владимировна – к.э.н., докторант Ростовского государственного университета путей сообщения

Антипова Юлия Андреевна – аспирант Санкт-Петербургского государственного экономического университета, ведущий юрисконсульт отдела по обеспечению условий концессионного соглашения ООО «Воздушные ворота Северной столицы»

Антонюк Анатолий Анатольевич – аспирант Петербургского государственного университета путей сообщения Императора Александра I

Афонин Алексей Денисович – руководитель проекта, ОАО «Инновационное агентство Ленинградской области»

Беляева Маргарита Валерьевна – руководитель отдела по обеспечению условий концессионного соглашения ООО «Воздушные ворота Северной столицы»

Бодровцева Наина Юрьевна – аспирант Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова, начальник финансово-экономического управления ФГУП «Росморпорт»

Гладущенко Софья Александровна – студент программы бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Григорьев Данил Олегович – аспирант Дальневосточного государственного университета путей сообщения, консультант Правительства Хабаровского края

Громова Софья Александровна – студент программы бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Губанова Алеся Сергеевна – студент программы бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Гуркова Анжелика Владимировна – студент программы бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Зинченко Андрей Алексеевич – студент программы бакалавриата по направлению «Менеджмент» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Зубилов Ярослав Геннадьевич – директор по взаимодействию с органами власти и связям с общественностью ООО «Воздушные ворота Северной столицы»

Калугина Елена Александровна – аспирант Ульяновского высшего авиационного училища гражданской авиации

Колоколова Светлана Владимировна – студент программы магистратуры по направлению «Менеджмент» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Колышев Андрей Сергеевич – аспирант Уральского государственного университета путей сообщения

Лычагина Юлия Сергеевна – студент программы бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Маслова Светлана Валентиновна – к.ю.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления СПбГУ, руководитель Лаборатории «Центр исследований государственно-частного партнерства» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Мингазова Рузалия Рашидовна – студент программы бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ

Павленко Сергей Сергеевич – аспирант Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова

Соколов Максим Юрьевич – к.э.н., заведующий кафедрой государственного и муниципального управления СПбГУ, Министр транспорта Российской Федерации

Чижов Сергей Владимирович – к.т.н., советник генерального директора ОАО «Мостострой №6»

Юшков Андрей Олегович – менеджер отдела по сопровождению научных исследований ректората по направлению менеджмент Управления научных исследований СПбГУ, Лаборатория «Центр исследований государственно-частного партнерства» Института «Высшая школа менеджмента» СПбГУ