

УДК 338.47:625(27)

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ТРАНСПОРТНО-ЛОГИСТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ В РФ (НА ПРИМЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА)

© 2011 М.О. Сураева\*

**Ключевые слова:** железнодорожный транспорт, транспортно-логистический центр, транспортно-логистический кластер, государственно-частное партнерство, концессии, риск.

Рассматриваются вопросы развития государственно-частного партнерства (ГЧП) как эффективного способа достижения наиболее сбалансированного партнерства между органами государственной власти и частными компаниями в целях повышения качества обслуживания. Автор, проведя анализ зарубежного и отечественного опыта, определил, что в нашей стране используются такие формы ГЧП, как концессии, совместное финансирование инвестиционных проектов, предоставление государством инвестиционных преференций, социально-предпринимательские корпорации, и предложил механизм, наиболее приемлемый для железнодорожного транспорта РФ.

Учитывая актуальность и значимость транспортного комплекса для развития международных транзитных коридоров и экономики в целом, необходима поддержка на государственном уровне инициативы регионов по созданию транспортно-логистических центров (ТЛЦ).

Сейчас Правительство РФ принимает меры по развитию сибирского транспортно-го коридора, так как государство намерено активно участвовать в торговом диалоге Азия - Европа и тем самым обеспечить себе хорошие дивиденды.

Доказательством тому служит тот факт, что в последнее время Правительство России в лице национальной компании "Российские железные дороги" (РЖД) выкупило контрольные пакеты акций ряда крупных коммерческих транспортно-экспедиторских компаний ("Трансконтейнер", "Трансгруп"), морских портов и т.д. На базе этих частных предприятий оно развивает собственную сеть контейнерных терминалов и складов. Только в прошлом году ОАО "РЖД" на эти цели потратила порядка 1 млрд. долл.

Государство понимает необходимость развития транспортно-логистического кластера, но при этом рассчитывает на инвестиции частных инвесторов.

Однако мы считаем, что кластерный подход - это *не институт государственного участия в экономике*. Кластеры не созда-

ются искусственно, а появляются и эволюционируют естественным путем. Их следует воспринимать как взаимодействие и диалог государственных структур с частным сектором, *создание условий* для развития бизнеса, поощрения инноваций, улучшения инвестиционного климата и т.д.

Частные инвесторы сегодня не в состоянии самостоятельно профинансировать такую огромную отрасль национальной экономики. Функционирующие в стране специальные фонды обязаны содействовать благоприятным и равным условиям для эффективного и высокотехнологичного развития основных участников рыночной экономики.

Бизнес готов инвестировать свои средства только в те проекты, сроки реализации которых не превышают 5 лет, а окупаемость не ниже 20%. При инвестировании в развитие транспортно-логистического коридора сроки окупаемости дольше, а прибыль ниже, им легче инвестировать в торговлю, недвижимость и т.п.

Сегодня развитые страны направляют на развитие транспортной сферы около 4% своего бюджета, а страны с развивающейся экономикой - вдвое больше: до 8%. У нас же этот показатель составляет всего лишь 2%.

В настоящее время процесс развития государственно-частного партнерства (ГЧП) связан с поиском эффективных способов достижения наиболее сбалансированного партнер-

\* Сураева Мария Олеговна, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета. E-mail: marusyasuraeva@mail.ru.

ства между органами государственной власти и частными компаниями в целях повышения качества обслуживания в период делегированного управления.

Пальму первенства по внедрению ГЧП удерживает Великобритания (отсюда возник и сам термин ГЧП - от англ. public&private partnership): по данным Лондонской международной финансовой службы, за последнее десятилетие было реализовано проектов ГЧП на сумму свыше 40 млрд. долл., что позволяет экономить немалые бюджетные средства.

Здесь глубоко проработано законодательство, регулирующее эту сферу деятельности; грамотно регламентированы процессы подготовки и проведения тендеров на получение концессии, что позволяет пресечь всевозможные злоупотребления и обеспечить высокую эффективность осуществления проекта.

Классический пример такого проекта - транспортная развязка через Темзу. В финансировании концессионных транспортных проектов за рубежом широко участвуют банки и международные финансовые институты.

В Соединенных Штатах, например, ГЧП используется вот уже около 200 лет.

К примеру, чтобы сделать современные технологии доступными малым перерабатывающим предприятиям и тем самым повысить их конкурентоспособность, Конгресс США в 1988 г. выделил в бюджете специальные федеральные ассигнования на содержание в каждом штате центров Manufacturing Extension Partnership (Партнерство для распространения промышленных технологий), или MEP. Сегодня они служат образцом ГЧП в инновационной сфере не только в США, но и за их пределами. Помимо социально-экономических преимуществ, которые получили благодаря государственной поддержке MEP малые производственные предприятия, каждый вложенный в программу доллар генерирует для бюджета США 4 долл. дополнительных налоговых поступлений.

За счет концессии невозможно сразу достигнуть сверхвысоких показателей в макроэкономике. Практика показывает: экономическая эффективность при использовании механизма концессии составляет от 5 до 13%.

Однако, благодаря большим объемам капиталовложений, экономия при осуществлении таких проектов может исчисляться десятками миллиардов рублей.

Мировой опыт финансирования и реализации концессионных проектов на транспорте позволяет выявить и проанализировать имеющиеся тут проблемы.

Прежде всего, речь идет о проектных рисках, которые первоначально анализировались поверхностно.

В США имели место ошибки, допущенные при расчете объема реализации услуг, в Европе платная автомобильная дорога между Венгрией и Австрией признана некупаемой, неудача постигла и проект развитой инфраструктуры под проливом Ла-Манш, оценка данного проекта была произведена недостаточно квалифицированно.

Необходимые условия успешности ГЧП:

- ◆ стабильные, сильные институты государства, бизнеса и общества, включая судебную власть;

- ◆ наличие в стране нормативно-правовой базы, способной создать взаимное доверие и интерес государства и подрядчика к финансированию проекта и обеспечить надлежащее выполнение контрактов сторонами;

- ◆ риски должны быть переданы тому, кто имеет лучшую возможность ими управлять;

- ◆ контрактные обязательства должны быть четко регламентированы;

- ◆ высокий уровень прозрачности конкурса по определению концессионера;

- ◆ высокий уровень квалификации подрядчиков и инспекторов.

Анализ зарубежного опыта использования ГЧП показывает, что оно распространяется на такие объекты инфраструктуры, как коммунальное хозяйство, общественный транспорт, дорожные и инженерные сооружения различного назначения, аэропорты и морские порты. В транспортную инфраструктуру было вложено 129,2 млрд. долл. США, из которых 28 млрд. долл. было инвестировано в железнодорожные проекты (рис. 1).

В современном понимании государственно-частное партнерство - это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно

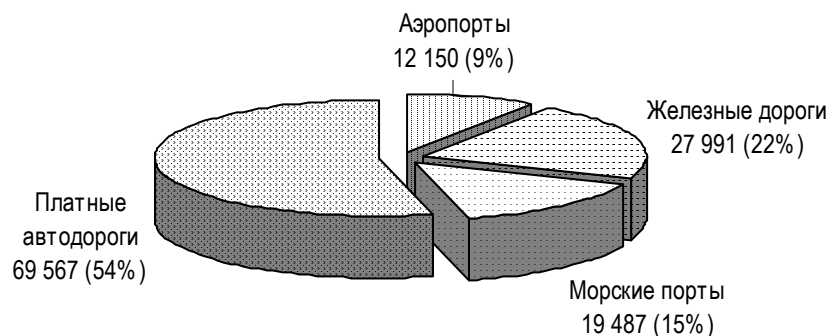


Рис. 1. Распределение ГЧП инвестиций в транспортном секторе в 1985-2005 гг., млн. долл. США

значимых проектов в широком спектре сфер деятельности (от развития стратегически важных отраслей промышленности, инфраструктуры и НИОКР до обеспечения общественных услуг)<sup>1</sup>.

Основная идея ГЧП заключается не только в вовлечении частного капитала для финансирования инвестиционных проектов на основе доходов, получаемых от последующей эксплуатации той или иной инфраструктуры, но в большей степени - привлечении передовых управленческих технологий, кадровых и организационных ресурсов бизнеса для реализации и эксплуатации объектов государственной инфраструктуры более эффективными методами в течение всего срока действия указанного соглашения.

Поэтому цель ГЧП в сфере инфраструктуры можно определить как ее развитие в интересах общества за счет объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализацию общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг<sup>2</sup>.

При условии выполнения ключевых принципов (таких как ориентированность на конечный результат, обусловленное качеством, разделение рисков и выгод, эффективность расходования средств) ГЧП в сфере транспортной логистики предполагает ряд преимуществ для всех заинтересованных сторон.

*Для государства:*

- ◆ высвобождение и повышение эффективности бюджетных средств;
- ◆ обеспечение развития инфраструктуры ускоренными темпами путем внедрения новых технологий и предоставления более качественных услуг;

- ◆ привлечение финансовых, технологических, управленческих и экспертных ресурсов частных компаний для решения государственных задач;

- ◆ стимулирование развития фондового рынка и банковского сектора;

- ◆ повышение прозрачности государственных расходов на содержание объекта ГЧП (вследствие действия норм контракта и привлечения оператором средств кредитного и фондового рынков);

- ◆ рост социально-экономической активности в стране, в том числе в территориальном и отраслевом разрезе;

- ◆ получение финансовой выгоды в виде роста налоговых поступлений, снижения объема дотаций регионам, отраслям экономики, гражданам.

*Интересами частных компаний в ГЧП могут быть:*

- ◆ новые инвестиционные возможности и соответственно источники дохода;

- ◆ получение прибыли при минимальных рисках;

- ◆ привлечение дешевых (бесплатных) государственных средств в собственные бизнес-проекты;

- ◆ возможность получения приемлемой нормы прибыли (раздел экономических рисков с государством).

При реформировании механизма управления государственной собственностью на основе использования механизмов ГЧП важной задачей государства становится поиск форм партнерства с бизнесом и смягчения неизбежно возникающих при этом проблем и противоречий, поскольку каждая сторона стремится получить как можно больше прав, одновременно стараясь взять на себя мини-

мальное количество обязательств и рисков. ГЧП в этом отношении имеет широкий спектр различных форм, таких как контракты на предоставление услуг, лизинг, совместные предприятия, концессии.

В России используются следующие формы ГЧП: концессии; совместное финансирование инвестиционных проектов; предоставление государством инвестиционных преференций; социально-предпринимательские корпорации.

Предпочтительным представляется вариант, когда в строительстве транспортно-логистических центров будут участвовать не концессионеры со стороны, просто имеющие свободный капитал, а те крупные грузовладельцы, которые хотят увеличить поток своих грузов в том или ином направлении, а также транспортные компании, логистические операторы, глобальные сетевые компании, заинтересованные в усилении пропускной способности терминалов, ускорении логистических операций.

Возврат же инвестиций может быть обеспечен за счет того, что концессионеру будут предоставлены преференции по железнодорожным тарифам на определенный период.

От реализации такого проекта выиграет и грузоотправитель, и логистические структуры, и нацкомпания, поскольку она получает инвестиции на обновление линии и дополнительные доходы за счет привлечения большого объема транзитных грузов. Именно этот вариант ГЧП следует особо развивать в предстоящий период, главным условием которого является, чтобы и правительство, и национальная железнодорожная компания, и частный инвестор получали бы выгоду при реализации концессионных проектов.

В ходе применения закона РФ «О концессиях» участники процесса начали сталкиваться с определенными недостатками и несовершенством, как законодательства, так и институциональной системы. Прежде всего, необходимы отраслевые «правила» (отраслевой концессионный закон), которые бы конкретизировали суть ГЧП и концессий применительно к транспортным проектам.

Например, в законодательстве о концессиях отсутствует механизм, позволяющий инвестору получать бюджетные средства,

порядок бюджетного финансирования и механизмы предоставления государственной поддержки проектам, недостаточно регламентирован механизм обеспечения возвратности затрат концессионера.

В институциональной системе нет органа, специализирующегося по вопросам ГЧП, у государственных органов отсутствуют навыки и практический опыт по реализации концессионных проектов.

Мы считаем, что необходимо формирование институциональной базы с созданием на правительственном уровне экспертного совета по развитию государственно-частного партнерства, функциями которого будут являться разработка концепции и стратегии ГЧП, разработка лучших практических методов, обеспечение руководства проектными командами и отбор подходящих экспериментальных проектов.

Создание сети ТЛЦ, учитывая высокую потребность в инвестициях, следует рассматривать как длительный процесс, требующий разумной последовательности и этапности, обеспечивающей за счет быстрой окупаемости первоначальных вложений развитие инфраструктуры на принципах самоокупаемости и самофинансирования.

Это требует разработки целенаправленной и сбалансированной во времени инвестиционной политики, включающей лизинговое финансирование, венчурный капитал, налоговый кредит, увеличение доли собственных финансовых ресурсов за счет наращивания акционерного капитала и реинвестирования прибыли, а также снижение банковского процента при кредитовании инвестиционных проектов, направленных на создание объектов с инновационными технологиями.

Важным стратегическим фактором, позволяющим сократить потребность в инвестиционных ресурсах, является скользящий график инвестирования по этапам с минимальными объемами финансирования проектов в первые годы их создания и постепенным наращиванием инвестиций к концу периода, в основном уже исключительно на основе реинвестирования прибыли<sup>3</sup>.

Соответствующие рекомендации были направлены правительствам земель; если правительство земли изъявляло готовность уча-

ствовать в реализации проекта, федеральное правительство предоставляло “стартовые” средства в размере 10-15% стоимости проектных работ и подготовки территории; правительство земли вступало в переговоры с властями соответствующего города (или нескольких городов, если регион предпочтительного размещения терминала был достаточно обширен); власти города, готового реализовать проект, получали частичную субсидию из бюджета земли и, в свою очередь, решали вопросы выкупа земли под терминал и предоставления льгот для предпринимателей, которые могли бы участвовать в проекте (рис. 2).

Управляющие (эксплуатирующие) компании построены на долевом участии всех партнеров проекта. Безусловно, привлекательным является то, что немецкая модель предполагает участие государственного сектора, как в фазе планирования, так и в фазе реализации проектов развития ЛЦ.

Железнодорожный транспорт - лидер перевозок:

- ♦ железнодорожные пути охватывают всю страну;

- ♦ имеются мощные каналы связи, программно-вычислительный комплекс, информационные ресурсы, позволяющие вести оперативный обмен данными практически с лю-

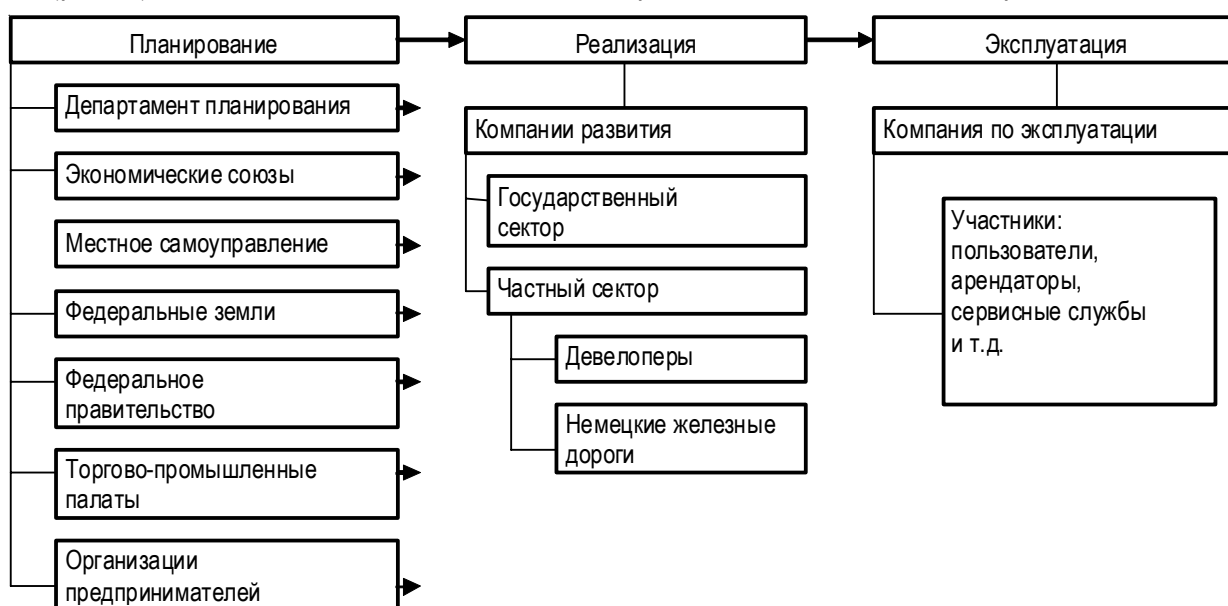


Рис. 2. Немецкая модель реализации инвестиций в ТЛЦ

Немецкая модель строительства логистических центров характеризуется рядом особенностей:

- ♦ сильная государственная поддержка на всех уровнях;
- ♦ участие государственного сектора основывается на федеральных законах и законах федеральных земель;
- ♦ федеральный бюджет участвует в финансировании инвестиций через Deutsche Bahn AG (Немецкие железные дороги);
- ♦ широко практикуется выделение дотаций бюджетам федеральных земель;
- ♦ практикуются целевые дотации и кредитование по конкретным инвестициям;
- ♦ финансовую поддержку по инвестициям в логистические центры оказывают как федеральные земли, так и местное самоуправление.

бой точкой страны, миллион вагонов движется в реальном масштабе времени.

В распоряжении компании имеется сеть прирельсовых площадок в ключевых промышленных зонах и на пограничных переходах, где могут создаваться логистические центры.

В этой связи необходим орган, который взял бы на себя работу по реализации ТЛЦ, по изучению и прогнозированию конфигурации грузопотоков.

Функции данного центра могут быть следующие:

- ♦ определение типологии, схемы размещения и площади территорий для создания объектов, а также ограничения по их возможной специализации;
- ♦ осуществление информационной и организационно-технической поддержки, в

том числе обеспечение возможности для свободного ознакомления потенциальных инвесторов (в средствах массовой информации, в Интернете и т.д.) с информацией о Программе, порядке подачи и рассмотрения заявлений претендентов на участие в ее реализации;

- ♦ создание макрологистического информационного центра для обеспечения информационной поддержки эффективного взаимодействия программных объектов и всего транспортно-логистического сектора;

- ♦ в установленном законом и иными правовыми актами порядке определение форм государственной поддержки;

- ♦ выделение земельных участков и/или имущественных объектов, отвечающих требованиям проекта, для строительства новых объектов логистики.

Наиболее оптимальной формой ГЧП при строительстве транспортно-логистических центров предлагается ВОТ (строительство - управление - передача).

Частная компания строит новый объект и передает его государству после возмещения всех расходов и получения прибыли.

Государство проводит тендер на заключение договора концессии, в результате которого комиссия по оценке проектов выбирает компанию, предоставившую наиболее благоприятное экономическое предложение, в соответствии с критериями, предусмотренными в конкурсных документах.

Победившая фирма учреждает компанию (SPV), единственной целью которой является строительство и эксплуатация концессии. Деятельность этой компании ограничивается только одной концессией, и ее единственной экономической деятельностью может быть концессия. Если консорциум выигрывает несколько конкурсов на концессию, она обязана создать несколько концессионных компаний.

Период концессии отличается от договора к договору. По некоторым договорам, в особенности по договорам концессии аэропортов, срок концессии может быть коротким и составлять 10-12 лет (включая период строительства). Обычно срок концессии крупных автомобильных дорог составляет 22-25 лет при самом длительном периоде в 28 лет (включая период строительства). По данным

экспертов срок окупаемости транспортно-логистических центров не превышает 8-10 лет в зависимости от грузопотока.

В конце периода концессии объект инфраструктуры переходит государству. К концу периода концессии концессионер имеет меньшую мотивацию нести дополнительные расходы. В связи с этим в договоре необходимо заранее оговорить условия, гарантирующие передачу объекта инфраструктуры государству в хорошем состоянии.

Для поддержки нерентабельных проектов государство может взять на себя ряд обязательств.

Существующие формы государственной поддержки:

- ♦ субсидии и гранты;
- ♦ гарантии по “курсовым” рискам;
- ♦ гарантии минимального уровня дохода;

- ♦ гарантии минимального дохода на акционерный капитал (“опцион” по продаже акций концессионером);

- ♦ гарантии по долговым обязательствам концессионера;

- ♦ государственные субординированные займы для концессионера;

- ♦ увеличение периода концессии;
- ♦ освобождение или снижение налогов, роялти и других сборов и пошлин;

- ♦ гарантии в отношении неблагоприятных действий со стороны правительства;

- ♦ освобождение от ограничений по импорту и экспорту необходимого оборудования;

- ♦ участие в акционерном капитале;

- ♦ передача активов концессионеру по заниженной стоимости;

- ♦ защита от конкуренции;

- ♦ выделение концессионеру лицензий для дополнительных доходов.

Гарантии минимального дохода предоставляются на случай, если годовые поступления по проекту окажутся ниже размеров, определенных в условиях конкурсного предложения. Гарантия покрывает до 70% инвестиций, включая операционные расходы и расходы по уходу за эксплуатацией. И, наоборот, если доходы по проекту окажутся на 15% выше тех, что установлены в условиях конкурсного предложения, концессионер передает 50% излишка государству.

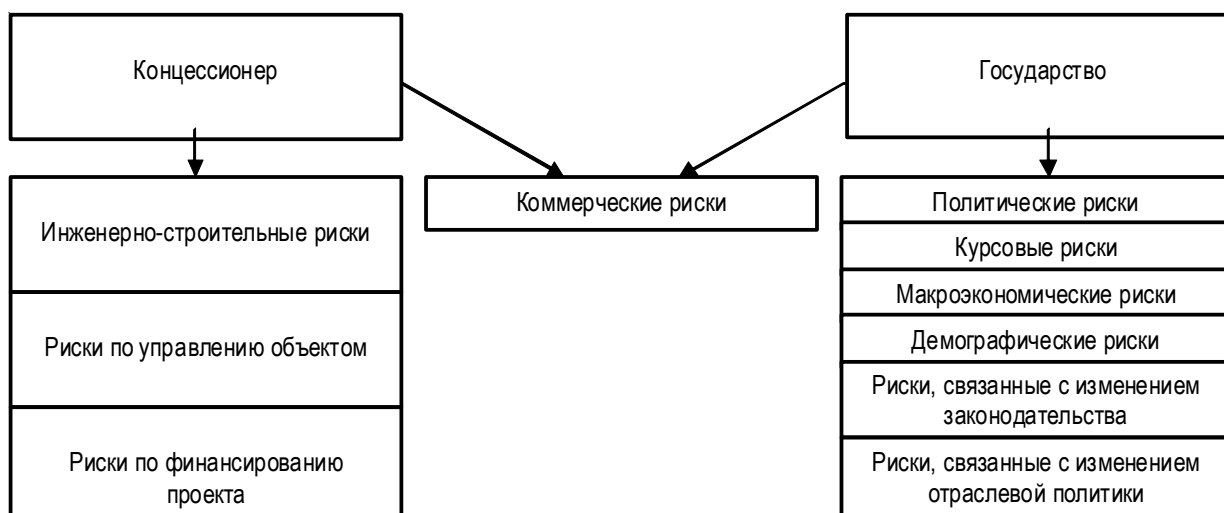


Рис. 3. Распределение рисков

Механизм страхования курсового риска был создан для привлечения международных финансовых ресурсов и позволил ограничить курсовой риск до 10% для обеих сторон, государства и концессионера. Если курс превышает этот показатель, концессионер получает компенсацию за более высокую стоимость обслуживания долга. Но если стоимость обслуживания уменьшается на более чем 10%, концессионер возвращает разницу государству.

Распределение рисков - ключевой момент контрактов по ГЧП. В целях привлечения инвестиций государство в исключительных случаях может пойти на покрытие части коммерческих рисков, однако оно не должно зло-

употреблять этим, так как искажение рыночных стимулов частного сектора будет вести к неэффективности и коррупции (рис. 3).

<sup>1</sup> Прокофьева Т.А. Логистический подход к реализации транспортной стратегии России: региональный аспект // Логистика сегодня. 2004. □ 1. С. 36-47.

<sup>2</sup> Прокофьева Т.А. Методические основы оценки народнохозяйственной эффективности развития транспорта в районах нового освоения Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока // Транспортная стратегия России : сб. док. науч.-практ. конф. М., 2003. С. 120-130.

<sup>3</sup> Трофимов А.А. Управление инновационным развитием предприятия. М., 2003.

Поступила в редакцию 13.10.2011 г.