

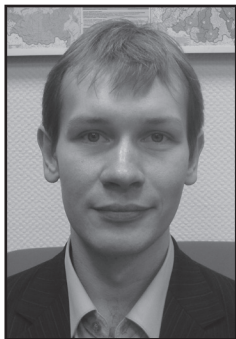


ГЧП в транспортной отрасли



Анатолий ГАВРИЛЕНКОВ
Anatoly A. GAVRILENKOV

Алексей ДОБРИН
Alexey Yu. DOBRIN



Владимир ЧУЛИКОВ
Vladimir V. CHULIKOV

Гавриленков Анатолий Александрович — кандидат экономических наук, доцент Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ).

Добрин Алексей Юрьевич — ассистент кафедры «Экономика строительного производства» МИИТ.

Чуликов Владимир Васильевич — начальник отдела размещения заказов (МИИТ).

Ретроспектива развития государственно-частного партнерства дает представление о потенциале, формах экономического взаимодействия, организационных и правовых аспектах делового сотрудничества государства и бизнеса в сфере транспорта.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, транспорт, экономическое взаимодействие, совместная выгода.

Формулировок и определений ГЧП — государственно-частного партнерства существует множество. Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия государства и бизнеса можно считать главенствующими применительно к ГЧП. В широком смысле к ним относятся экономические, социальные проекты, соглашения и рабочие программы в области культуры, науки и т. д.

С точки зрения экономики, а нам интересен именно этот аспект ГЧП, стоит выделить следующие признаки партнерских договоров и отношений:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе;
- отношения сторон предполагают равноправный характер;
- ГЧП имеет чётко выраженную публичную, общественную направленность;
- в процессе реализации проектов на основе взаимовыгодного партнерства консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются

между сторонами в заранее определённых пропорциях [1].

В данном контексте ГЧП — это равноправное, обоюдовыгодное сотрудничество двух сторон: государства и частного бизнеса. Причем какие выгоды преследует каждая из сторон, во многом определяет сфера приложения их сил, специфика отраслевой рыночной экономики.

Термин «государственно-частное партнерство» появился у нас в переводе на русский язык известного во всем мире понятия public-private partnership. Как видим, и в англоязычных странах, и в России на первом месте в базовой словесной формуле стоит государство. Но встречается также и словосочетание «частно-государственное партнерство», если кто-то склонен подчеркнуть приоритетную роль частного бизнеса.

В России, на наш взгляд, правильнее на первое место ставить именно государство, поскольку сам институт государственно-частного партнерства только набирает обороты, только начинают появляться методики оценки ГЧП-проектов, научно-исследовательские работы по данной тематике. Кто пытался искать и изучать литературу, посвященную партнерству государства и бизнеса ещё года 3–4 назад, тот прекрасно знает, насколько скудной была информация об этой сфере экономики. Сейчас же ситуация меняется.

Ныне не приходится, как раньше, доказывать необходимость ГЧП-проектов для развития транспортной инфраструктуры, а вместе с ней и экономики страны. Полезность взаимовыгодного сотрудничества особенно хорошо понимают в министерстве транспорта РФ. В частности, министр И. Е. Левитин в последние пять лет написал монографии и множество статей о государственно-частном партнерстве [2].

Вышли в свет и получили поддержку общественности научно-исследовательские труды В. В. Максимова. Он в числе первых предложил систему критериев оценки концессионных конкурсов [3].

В такого рода работах с очевидностью доказывается, что пока не сформируется в достаточной мере экономическая, правовая база, пока не появятся устоявшиеся традиции, ведущая роль в ГЧП будет оставаться у государства.

Целью государственно-частного партнерства можно назвать развитие инфраструктуры в интересах общества путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализацию общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг [4].

По мнению многих авторов, ГЧП — качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций, поскольку партнерства подобного типа могут не только способствовать росту экономики города, региона, страны, но и развивать социально важную инфраструктуру, включая транспортную — определяющую прочность и продуктивность всех народно-хозяйственных связей.

История ГЧП в России уходит глубоко корнями ещё в дореволюционную пору. В то время на основе концессий (одна из форм делового партнерства) строились едва ли не все железные дороги. О том, насколько это было эффективно с точки зрения финансирования и получения обоюдной экономической выгоды, можно спорить и рассуждать долго, но уже сам факт существования подобных отношений между государством и частным капиталом говорит сам за себя.

Как ни странно, но и после революции в СССР существовали концессии, то есть проекты государственно-частного партнерства. Власть молодого государства понимала, что в столь сложное время без дополнительного финансирования, без технологий, заимствованных у Запада, развивать истощенную мировой войной страну было бы почти невозможно.

В апреле 1921 года в речи о концессиях председатель Совнаркома В. И. Ленин заявил: «Концессия есть своего рода арендный договор. Капиталист становится арендатором части государственной собственности, по договору, на определенный срок, но не становится собственником. Собственность остается за государством».

Еще дальше в этом направлении смотрел Л. Б. Красин. Перед Гагской конференцией 1922 года он предложил вернуть иностранцам, бывшим владельцам предприятий, до 90 процентов национализированной собственности. Но только в форме



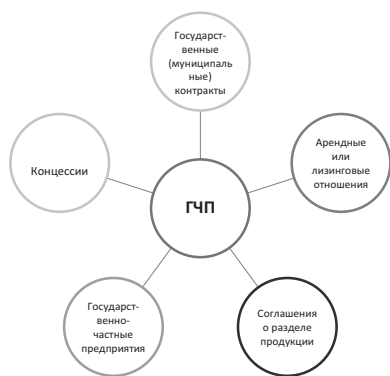


Рис. 1. Формы ГЧП.

долгосрочных концессий. Многие иностранные концессионеры согласились на это. Но идея встретила сильное сопротивление внутри страны [5].

С 1921 по 1929 год под эгидой советского государства создали 2200 концессий с участием германских, английских, американских и французских компаний.

Проектирование и строительство практически всех советских заводов, создание новых отраслей промышленности были во многом обеспечены за счет заключенных концессионных соглашений с иностранными фирмами. Свыше 80% договоров оказались сосредоточены в сфере добычи золота, серебра, свинца, марганца, нефти, производства цветных металлов, эксплуатации лесных, рыбных ресурсов, а также машиностроении, электроэнергетике и т. п.

Практика концессий в СССР в указанный период свидетельствует о том, что в качестве одного из существенных условий партнерских договоров, заключаемых правительством с иностранными частными инвесторами (юридическими и физическими лицами), выступал льготный налоговый режим. Он находил свое проявление в так называемом паушализовании (от немецкого слова «pauschal» — взятый вместе) налогов, когда, например, вместо 26 различных налогов взимался один [6].

После 1928 года концессионные дела стали сворачивать. А в 1937-м Главконцес-ском разогнали. Возможно, что одним из исключений в практике тех лет стало совершенно секретное постановление Совнаркома от 5 июля 1938 года о продлении японской нефтяной концессии на Сахалине [5].

СССР имел в концессии железные дороги Северного Ирана до конца 1940-х годов, Китайско-Восточную дорогу (КВЖД) — до 1953 года. Железнодорожными объектами на концессионных условиях или в рамках совместных предприятий СССР располагал в Афганистане, Австрии, Финляндии, Монголии, Северной Корее.

С учетом этого назвать государственно-частное партнерство в нынешней России каким-то абсолютно новым явлением нельзя. Как легко понять, и традиции, и опыт у нас в принципе есть, только многое «хорошо забыто». А как известно, всё новое — именно хорошо забытое старое.

Впрочем, теперь еще важно и то, что происходило за рубежом, в то время пока наша страна отошла от практики ГЧП. Государственно-частное партнерство там развивалось и достаточно успешно. Выполняются как сложные масштабные строительные работы, проекты развития инфраструктуры, так и более мелкие заказы: возводятся и содержатся детские сады, школы, коммунальные хозяйства, театры, а в некоторых странах — даже тюрьмы.

Анализ проектов в странах с разным экономическим развитием, реализованных с помощью концессионной формы ГЧП, показал, что такие партнерства успешно применяются в транспортной (автодороги, железные дороги, аэропорты, морские порты, трубопроводные трассы), социальной (здравоохранение, образование, досуг, туризм), ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение и др.) и других сферах (тюрьмы, оборона, военные объекты). Лидирующей является транспортная инфраструктура, за ней с небольшим отрывом следует социальная инфраструктура [7].

Государственно-частное партнерство можно классифицировать, как показано на рис. 1.

Государственные (муниципальные) контракты — договора, заключенные заказчиком от имени муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд. Система краткосрочных контрактов достаточно широко используется в хозяйственной практике органов государственной власти и за рубежом, и в современной России.

Главной отличительной чертой таких видов договоров является особая цель использования товаров (услуг, работ), а именно их закупка для государственных или муниципальных нужд, в том числе в государственный резерв. Государственными нуждами (федеральными и региональными) выступают потребности Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны, а также для реализации государственных целевых программ. Специфика предмета подобных видов договоров, в свою очередь, обуславливает и особый состав его участников, структуру договорных связей, порядок заключения и исполнения.

Государственный контракт определяет права и обязанности государственного заказчика и поставщика (исполнителя, подрядчика) по обеспечению государственных нужд и регулирует отношения поставщика (исполнителя, подрядчика) с заказчиком при выполнении контракта. Государственным контрактом могут быть предусмотрены контроль со стороны государственного заказчика за ходом работ и оказание консультативной и иной помощи поставщику (исполнителю, подрядчику) без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность последнего. По решению правительства РФ государственный заказчик может вносить необходимые изменения в государственный контракт или прекращать его действие при условии возмещения им убытков поставщику (исполнителю, подрядчику) в соответствии с действующим законодательством.

В отношении подряда для государственных и муниципальных нужд устанавливается специальный правовой режим, в частности, связанный со строительными, проектными и изыскательскими работами, направленными на удовлетворение государственных и муниципальных потребностей и финансирующимися за счет государственных и муниципальных средств.

Такой же важной отличительной чертой государственных контрактов является порядок их заключения — он оформляется в соответствии с законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Другой формой ГЧП практика утвердила **арендные (лизинговые) отношения**, возникшие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования. В качестве платы за пользование государственным имуществом частные компании вносят в казну арендную плату.

Соглашения о разделе продукции (СРП) — форма ГЧП, которая стала легитимной в 1995 году, после принятия Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». СРП является таким договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору — субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение обозначенных работ за свой счет и на свой риск. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором на оговоренных в соглашении условиях.

Форма ГЧП в виде образования **государственно-частного предприятия** предполагает участие частного сектора в капитале государственного предприятия путем акционирования (корпоратизации) и создания совместных предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется при этом его долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений им достается без вмешательства государства или учета его мнения.

И теперь, как когда-то в 1920-е годы, наиболее распространенная за рубежом форма ГЧП при осуществлении крупных капиталоемких проектов — **концессии** (от латинского *concessio* — разрешение, уступка).

В самом общем виде «концессия» означает уступку государством своих имущественных прав на отдельные виды хозяйственной деятельности негосударственным компаниям на определенный срок и на согласованных условиях. Уступка прав





оформляется в виде концессионного соглашения.

В соответствии с ФЗ «О концессионных соглашениях», одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное недвижимое имущество (далее — объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру права владения и пользования объектом для осуществления указанной деятельности на срок, установленный соглашением.

Сторонами концессионного соглашения являются:

1. Концедент — Российская Федерация, от имени которой выступает правительство или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления.

2. Концессионер — индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо.

Объектом концессионного соглашения может быть недвижимое имущество, входящее в состав следующего имущества:

1) автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, в том числе мосты, путепроводы, тоннели, стоянки автотранспортных средств, пункты пропуска автотранспортных средств, пункты взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств;

2) объекты железнодорожного транспорта;

3) объекты трубопроводного транспорта;

4) морские и речные порты, в том числе гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур;

5) морские и речные суда, суда смешанного (река-море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки;

6) аэродромы либо здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, стоянки воздушных судов и руления ими;

7) объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;

8) объекты единой системы организации воздушного движения;

9) гидротехнические сооружения;

10) объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;

11) системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий;

12) метрополитен и другой транспорт общего пользования;

13) объекты, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма;

14) объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения [8].

Концессионная форма реализации инвестиционных проектов является наиболее эффективной, когда это касается развития транспортной инфраструктуры, о чем свидетельствует практика транспортного строительства как за рубежом, так и в России.

Западная классификация ГЧП несколько отличается по форме от российской: в данном случае сделан упор на права временного владения, содержания и распоряжения государственной собственностью частным партнером после ввода объектов в эксплуатацию.

Да, государственно-частное партнерство призвано быть эффективным средством для достижения социально-значимых целей, поставленных государством, с помощью частного бизнеса на обоюдовыгодных условиях.

Выгода очевидна для всех. Государство со своей стороны обеспечивает гарантии,

стабильность при выполнении проектов. Привлекая частного партнера, экономит свои ресурсы и может (должно) сосредоточиться на законотворчестве и контроле проектов. Частный партнер получает долгосрочный контракт, а вместе с ним и стабильность с постоянным финансированием либо за счет доходов от сдачи объекта в аренду, в процессе оперативного управления после ввода его в эксплуатацию, либо получая прибыль в процессе эксплуатации объекта в течение установленного договором времени. Частный партнер менее инертен, нежели государственный аппарат, и может оперативно внедрять новые технологии, стандарты, новые подходы к управлению производством.

Особую актуальность механизм ГЧП приобретает в развитии транспортной инфраструктуры. В основе транспортного каркаса Российской Федерации лежит сеть железных дорог преимущественно радиальной структуры. Сеть федеральных автомобильных дорог страны еще не сформирована даже в виде радиальной структуры, а хордовые линии почти не развиты.

Существующие проблемы в транспортной отрасли отражаются на экономическом положении России, влияя на сроки доставки грузов и тарифы на перевозки. То есть решение транспортных проблем тесно связано с основными направлениями развития экономики страны, и во многом экономический потенциал той или иной территории будет определять именно состояние транспортной инфраструктуры в регионе [9].

У транспортной отрасли появляется сегодня необходимый опыт реализации

ГЧП-проектов. В настоящее время (по состоянию на середину 2011 года) в России реализуется 56 таких проектов. Из них 14 направлены на развитие транспортной инфраструктуры [10]. И сейчас вопрос в том, чтобы придать начавшемуся процессу сближения экономических интересов государства и бизнеса устойчивый и долгосрочный характер.

ЛИТЕРАТУРА

1. Амурец Д. М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. — 2005. — № 12.
2. Левитин И. Е. Развитие государственно-частного партнерства на транспорте: Монография. — М.: ВИНТИ РАН, 2010.
3. Максимов В. В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов: Монография. — М.: Альпина Паблишер, 2010.
4. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики // РЦБ. — 2008. — № 1.
5. Воронов В. Концессии на Руси. Хорошо забытое прошлое // Строительство и городское хозяйство в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. — 2008. — № 105.
6. Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. Официальный сайт Государственной думы РФ: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd =981605628&mark=r981605004>. — 2009.
7. Волков Б. А. и др. Проект методических рекомендаций по оценке и отбору инвестиционных проектов развития транспортной инфраструктуры на условиях государственно-частного партнерства. — М.: Минтранс РФ, МИИТ. — 2009.
8. Федеральный закон «О концессионных соглашениях (о концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами)».
9. Добрин А. Ю., Алимханова Х. Л. Применение механизмов ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры // Сборник научных трудов конференции «Неделя науки. МИИТ». — М., 2010.
10. www.ppp-russia.ru. — 2011.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN TRANSPORT SECTOR

Gavrilentov, Anatoly A. — Ph. D. (Econ), D.Sc. candidate at the department of construction industry economics of Moscow State University of Railway Engineering (MIIT).

Dobrin, Alexey Yu. — assistant lecturer at the department of construction industry economics of Moscow State University of Railway Engineering (MIIT).

Chulikov, Vladimir V. — Ph. D. candidate, head of the division of order placement of Moscow State University of Railway Engineering (MIIT).

A retrospective review of public-private partnership describes capacity, forms of economic interaction, structural and law aspects of business cooperation of the state and enterprises in transport sphere.

Key words: public-private partnership, transport, economic interaction, mutual profit.

Координаты авторов (contact information): Гавриленков А. А. — 796-48-51; Добрин А. Ю. — a.dobrin@myief.ru; dalekseyn@ya.ru; Чуликов В. В. — PRO-miit@mail.ru

