

УДК 33.332.024

ОРГАНИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Зыков А.А.

ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики», Санкт-Петербург, Россия (192000, Санкт-Петербург, Кавалергардская, дом 7, лит. А), e-mail: drozdov_gd@mail.ru.

В статье рассматриваются вопросы организации сложных инфраструктурных проектов в городских агломерациях на основе механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Вопросы взаимодействия органов государственной власти и бизнес-структур в современных условиях приобретают особую значимость. Механизмы ГЧП способствуют реализации масштабных общественно значимых инфраструктурных проектов в различных отраслях городских агломераций (промышленность, строительство, транспорт, ЖКХ, образование, здравоохранение и др.). Организация инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства, направленная на повышение эффективности взаимодействия органов власти и бизнес-структур, имеющих разнонаправленные интересы, включает 4 этапа: (1) концептуальный; (2) обоснования и планирования проекта; (3) проектирования и строительства; (4) эксплуатацию объекта (в том числе реновацию) и его передачу (утилизацию). На втором этапе организации ГЧП определяется степень влияния рисков на инфраструктурный проект. Разрабатывается система мероприятий, направленных на своевременное выявление, оценку и оптимизацию рисков.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессии, бизнес-структуры, инфраструктурный проект, риски.

ORGANIZATION OF INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT PROJECTS IN URBAN AREAS BASED ON THE MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Zykov A.A.

St. Petersburg State University of Service and Economy, St. Petersburg, Russia (192000, St. Petersburg, Kavalergardskaya, house 7), e-mail: drozdov_gd@mail.ru

The article deals with the questions of organization of complex infrastructure projects in urban areas based on the mechanisms of public-private partnerships (PPP). Cooperation between public authorities and business structures in modern terms acquire special significance. PPP mechanisms contribute to the implementation of large-scale public infrastructure projects in various sectors of the urban areas (industry, construction, transport, housing, education, health, etc.). The infrastructure projects of the public-private partnership aimed at increasing the efficiency of interaction between the authorities and business structures, with different interests, includes 4 phases: (1) concept; (2) justification and project planning; (3) design and construction; (4) operation of the facility (including renovation) and its transmission (recycling). In the second phase of the PPP determines how risks to the infrastructure project. A system of measures aimed at the early detection, evaluation and optimization of the risk.

Keywords: public private partnership, concessions, business structures, infrastructure project, risks.

Государственно-частное партнерство – это организационно-экономический механизм стратегического взаимодействия органов государственной власти (местного самоуправления) и бизнес-структур на юридической основе с учетом баланса интересов сторон с целью наиболее эффективной реализации социально значимых инфраструктурных проектов и программ [1].

Интерес к инвестициям в форме государственно-частного партнерства возник достаточно давно. Например, во Франции концессии в сфере общественных услуг существует со времен Наполеона, а первым концессионным объектом стал Южный канал,

соединивший побережье Атлантики со Средиземным морем, построенный в XVII в. В настоящее время вся система коммунального обслуживания во Франции основана на концессионном механизме.

Концессионное законодательство в Великобритании появилось еще в XVII в., а в 90-е годы XX века начала развиваться новая форма ГЧП – «частная финансовая инициатива» (привлечение частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов).

В последнее десятилетие такая форма государственно-частного партнерства получила распространение в Канаде, Франции, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Норвегии, Финляндии, Австралии, Японии, США, Сингапуре и др. В настоящее время более чем в 100 странах мира используются различные формы государственно-частного партнерства для реализации масштабных проектов.

Согласно информации Всемирного банка (The World Bank), начиная с 1990 г. в 144 странах на основе государственно-частного партнерства были реализованы 4100 инфраструктурных проекта с общим объемом инвестиций 1241,2 млрд \$, из них 1587 проектов в области энергетики (объем инвестиций – 369,94 млрд \$), 1097 – в сфере транспорта (объем инвестиций – 210,27 млрд \$), 807 – в области телекоммуникаций (объем инвестиций – 604,81 млрд \$), 597 – в ЖКХ (объем инвестиций – 56,12 млрд \$) [3].

Лидирующие позиции по объему инвестиций, вложенных в проекты, реализованные на основе государственно-частного партнерства, занимают Бразилия (196,3 млрд \$), Китай (99,95 млрд \$), Индия (96,13 млрд \$). В топ-рейтинге из 10-ти стран Россия занимает лишь 6-ю позицию по объему инвестиций, вложенных в инфраструктурные проекты [3].

Развитию ГЧП на международном уровне содействуют Всемирный банк (МБРР), в структуре которого следует выделить Международную финансовую корпорацию (International Finance Corporation – IFC), специализирующуюся на поддержке частных инициатив, и Многостороннее агентство инвестиционных гарантий (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA), обеспечивающее страхование рисков; Европейский инвестиционный банк; Европейский инвестиционный фонд; Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Последний действует примерно в 30 странах Центральной и Восточной Европы и участвует в финансировании проектов в области транспорта, коммунального хозяйства, защиты окружающей среды, энергетики, водоснабжения и водоочистки.

Концессия (концессионное соглашение) является одним из видов ГЧП. Это специфическая форма долгосрочных (до 50 лет) и взаимовыгодных отношений между органом государственной власти (местного самоуправления) и частным инвестором для

реализации конкретного проекта с целью удовлетворения общественных нужд и потребностей.

Конкретная форма реализации ГЧП определяется объемом функций, которые передаются инвестору; перспективы сохранения у государства права собственности на созданный объект; определения оптимальной доли участия инвестора в прибыли и в общем объеме инвестиций; степени распределения ответственности и рисков. В России государственно-частное партнерство на концессионной основе начало развиваться во второй половине XIX – начале XX в., когда были построены десятки тысяч километров железных дорог, включая китайско-восточную железную дорогу. В 1920-е гг. XX века концессии создавались во многих отраслях народного хозяйства СССР (добыча золота, серебра, свинца, марганца, нефти, производство цветных металлов, эксплуатация лесных, рыбных ресурсов, машиностроение, электроэнергетика и т. д.). Правовые основы развития государственно-частного партнерства заложены в Федеральном законе от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. 01.01.2013 г.), основной целью которого является повышение эффективности инвестиционно-строительных проектов.

На начало 2013 года в России было запущено и реализовано порядка 300 проектов государственно-частного партнерства. Проведенные исследования показали, что в России по количеству государственно-частных проектов и по объему инвестиций лидирует телекоммуникационный сектор, на втором месте – энергетика, на третьем месте – коммунальное хозяйство, затем – транспорт [3,5].

Однако, по мнению специалистов, отраслевой профиль государственно-частного партнерства в России будет меняться по мере продвижения проектов в регионы, и лидирующие позиции займут жилищно-коммунальное хозяйство и транспорт. В дальнейшем следует ожидать расширения сферы применения государственно-частного партнерства в сфере образования и здравоохранения, так как, по мнению большинства специалистов, Россия движется по западному пути его развития.

К российским инструментам и институтам, способствующим развитию государственно-частного партнерства, относятся целевые и федеральные адресные инвестиционные программы, концессии, экономические зоны, региональные фонды развития, государственные корпорации (например, Внешэкономбанк) и т.д.

Внешэкономбанк создан как государственная корпорация для финансирования инфраструктурных проектов. Финансовая политика банка и стратегия, утвержденная Наблюдательным советом, определила, что 30 % кредитного портфеля банка должно формироваться на условиях государственно-частного партнерства. Одной из главных задач

Внешэкономбанка является развитие капиталоемких долгосрочных проектов в области инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, транспорта, а также капиталоемких, экспертно-ориентированных промышленных производств. Лидером среди городских агломераций Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства является Санкт-Петербург. По данным Всемирного банка, в Санкт-Петербурге создана благоприятная институциональная и информационная среда для развития государственно-частного партнерства. Кроме того, город обладает высоким инвестиционным и инновационным потенциалом. Законодательная база Санкт-Петербурга в сфере развития государственно-частного партнерства способствует повышению эффективности взаимодействия городской администрации и бизнес-структур при реализации проектов ГЧП.

В настоящее время в стадии реализации или предпроектных проработок в Санкт-Петербургской агломерации находятся четырнадцать стратегических проектов общий объем инвестиций, по которым составляет 8,8 млрд \$, которые планируется реализовать с применением государственно-частного партнерства. Наиболее значимыми из них являются следующие проекты: «Западный скоростной диаметр», модернизация аэропорта «Пулково», «Морской фасад».

Проект «Морской фасад» заключается в строительстве морского пассажирского терминала и развития западной части Васильевского острова, предполагает образование новых территорий общей площадью около 476 га. Общий объем финансирования составляет 31 млрд руб., из них 7 991,1 млн руб. – средства федерального бюджета и 23,4 млрд руб. – средства инвесторов.

В настоящее время в Санкт-Петербурге формирование проектов ГЧП в сфере ЖКХ (системы теплоснабжения, водоснабжения, электросбережения и др.), транспортной инфраструктуры и в социальной сфере (строительство больниц, школ) и др.). Поведенные исследования показали, что концепция подготовки и реализации проектов на основе ГЧП должна быть основана на принципах инвестиционной привлекательности, заключающейся в обеспечении инвестору необходимой экономической эффективности инвестиций при разумных рисках и социальной направленности, состоящей в обеспечении приоритетности реализации социально значимых проектов. Концепция подготовки, рассмотрения документов и реализации инфраструктурного проекта на основе государственно-частного партнерства включает 4 этапа [4]:

1. Предварительный (концептуальный) – инициация создания партнерства; выбор проекта для реализации. На данном этапе формулируются цель и содержание проекта, в том числе

рассматриваются различные варианты удовлетворения потребности в общественной услуге (например, строительство нового объекта, модернизация существующего, передача объекта в управление и т.д.), определяются требования к продукту, призванному удовлетворить потребность, а также методы создания такого продукта.

2. Этап обоснования и планирования проекта – определение эффективности проекта; инвестиционное обеспечение проекта; технико-экономическое обоснование проекта. Решение указанных задач входит в компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления, отдельные задачи решает частный партнер.

Общее правило управления рисками в проектах государственно-частного партнерства состоит в том, что риски распределяются между участниками проекта таким образом, чтобы каждый конкретный участник нес те риски, которые он наилучшим образом может минимизировать [2].

Большинство исследователей выделяют следующие группы рисков государственно-частного партнерства: проектные риски; систематические риски; форс-мажорные риски.

Под проектными рисками понимаются риски, присущие конкретному проекту и определяющиеся его спецификой и деятельностью его участников (например, риски, связанные с выбором партнера; риски, связанные с проектированием; технологические и строительные риски; эксплуатационные риски; риски недофинансирования проекта; риски завышения стоимости проекта).

Систематические риски обусловлены политическими, экономическими и социальными процессами, которые оказывают негативное воздействие на реализацию проекта (политические, экономические, финансовые, социальные риски). Большую часть таких рисков берет на себя орган государство.

Форс-мажорные риски вызваны обстоятельствами непреодолимой силы (стихийные бедствия (пожары, наводнения, землетрясения); военные действия; забастовки; эпидемии).

Для снижения степени влияния риска разрабатывается система мероприятий, которые направлены на своевременное выявление, оценку и минимизацию рисков.

3. Этап проектирования и строительства – выбор партнеров; разработка и заключение партнерского соглашения; организация взаимодействия между партнерами в ходе реализации проекта; организация работ по проектированию и строительству объекта. Выбор концессионеров осуществляется на основе открытого конкурса. Последний позволяет оценить заявку каждого претендента на участие в государственно-частном партнерстве.

4. Этап достижения целей проекта включает эксплуатацию объекта (в том числе реновацию) и передачу (утилизацию). На этой стадии частным партнером оказывается полный комплекс государственных услуг, составляющих цель проекта государственно-частного партнерства,

при этом частный партнер, владея объектом и эксплуатируя его, получает прибыль по норме, оговоренной в контракте.

Эффективность инфраструктурного проекта определяется на основе оценки экономической (бюджетной, коммерческой) и социальной эффективности.

Показатели бюджетной эффективности отражают влияние результатов реализации инфраструктурного проекта в форме государственно-частного партнерства. Бюджетный эффект является основным показателем бюджетной эффективности. Бюджетная эффективность оценивается для консолидированного бюджета субъекта Федерации и (или) для консолидированного бюджета региона.

Коммерческая эффективность показывает экономический результат реализации инфраструктурного проекта для инвестора и оценивается с помощью индекса прибыльности (PI), дисконтированного периода окупаемости (PBD), внутренней нормы рентабельности (IRR), чистой приведенной стоимости (NPV).

Социальная эффективность отражает эффективность инфраструктурного проекта с точки зрения удовлетворения потребностей населения в продукции (работах, услугах) и оценивается с помощью показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Список литературы

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. – М.: Наука, 2005. – 199 с.
2. Максимов В.В. Риски концессионных проектов на транспорте //Автотранспортное предприятие. – 2007. – №7. – С. 25-26.
3. Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов. – М.: Альпина Паблшерз, 2010. – 178 с.
4. Смирнов Е. Б. Механизмы формирования партнерских отношений между заказчиком и подрядчиком в инвестиционно-строительном проекте // Вестник гражданских инженеров. – 2012. – № 2 (31). – С. 307-315.
5. Ястребов О.А. Организационно-экономический механизм реализации инвестиционно-строительных проектов на основе государственно-частного партнерства: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Ястребов Олег Александрович. – Екатеринбург, 2011. – 292 с.

Рецензенты:

Циганов В.В., д.э.н., профессор, профессор кафедры «Экономика и организация предпринимательства» ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики», г. Санкт-Петербург.

Малинин А.М., д.э.н., профессор, профессор кафедры «Экономика природопользования и сервис экосистем» ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики», г. Санкт-Петербург.