

ЧУЖОЙ МАРШРУТ

КОНЦЕССИЯ КАК МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИМЕНЯЛАСЬ В РОССИИ ЕЩЕ ДО РЕВОЛЮЦИИ. ТАК, В XIX ВЕКЕ НА ОСНОВЕ КОНЦЕССИЙ ШЛО РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ ОТ СИБИРИ ДО ДАЛЬНОГО ВОСТОКА. СЕГОДНЯ ОТЛАДИТЬ И ЗАПУСТИТЬ ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НЕ ТАК-ТО ПРОСТО. ОДНАКО ПОТЕРЯННЫЙ РЫНОК ГОСУДАРСТВО И БИЗНЕС УЖЕ ВОССТАНАВЛИВАЮТ, СТАРАЯСЬ БРАТЬ ЛУЧШЕЕ ИЗ МИРОВОГО ОПЫТА КОНЦЕССИОННЫХ ПРОЕКТОВ.

МАРИЯ ИВАНОВА

КЛАССИКА ЖАНРА Государственно-частное партнерство в формате концессионных проектов применяется в международной практике более сотни лет. Сегодня, по данным экспертов Мирового банка, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой на долю концессий приходится порядка 70% контрактов, которые государство заключает в сфере транспортной инфраструктуры, включая железные и автомобильные дороги, морские порты и аэропорты.

В России рынок концессионных соглашений только начинает набирать обороты. Термин государственно-частного партнерства в основном применяется по отношению к проектам, призванным развивать регионы, или к масштабным строительством вроде Богучанской ГЭС.

В международной практике проекты такого рода скорее являются координацией деятельности государства и бизнеса. А классический вариант государственно-частного партнерства Public-Private Partnerships (PPP) подразумевает взаимовыгодный альянс между государством и частным сектором в реализации проектов, требующих масштабных капиталовложений и услуг. Несмотря на то что в международной практике форм ГЧП существует довольно много, с точки зрения применимости в российских условиях, по мнению специалистов ФГУ «Дороги России», особый интерес из всех форм ГЧП представляет именно концессия.

Сегодня адаптированный вариант российской концессии и есть тот самый «классический вариант» PPP. Чтобы реализовывать проекты на основе концессий в России, пришлось разрабатывать и вносить изменения в правовую и нормативную базу РФ (ФЗ №115 «О концессионных соглашениях» от 2005 года). Ранее таким же путем приходилось идти и многим развитым странам. Для упрощения внедрения механизмов ГЧП в сфере оказания общественно значимых услуг разрабатывать и принимать новое законодательство потребовалось, в частности, в Соединенном Королевстве, Италии и Японии.

ОПЫТНЫЕ ВИДЫ В мировой практике виды концессий представляют собой различные механизмы ГЧП. Например, ставший «нашим» классический вариант называется BOT (Build, Operate and Transfer — «строительство, управление, передача»). В этом случае концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству. Аналог этого вида концессии используется и при реконструкции объектов. В таком случае его называют ROT (Rehabilitate, Own, Transfer — «реконструкция, владение, передача»). Другой вид концессий — BTO (Build, Transfer and Operate — «строительство, передача, управление») — подразумевает, что концессионер строит объект, который сразу после завершения строительства передается в собственность государству. После этого он поступает в управление концессионеру. В свою очередь, вид концессии BOO (Build, Own and Operate) переводится как «строительство, владение, управление» (Greenfield project). В этом случае концессионер строит объект и управляет им на правах владения и пользования, а концессионный срок не фик-

сируется. Существует и еще одна разновидность «гринфилда» — BOOT (Build, Own, Operate and Transfer — «строительство, владение, управление, передача»). В таком варианте владение и пользование объектом осуществляется в течение строго оговоренного срока. Например, эта модель была использована в Австралии для строительства нескольких автотрасс. Самый крупный проект — строительство Ситилинк в Мельбурне — стоил \$3,5 млрд.

Таким образом, в мировой практике в проектах различного рода можно применять и разные концессионные механизмы. Но одно неизменно: проект PPP должен быть выгоден всем сторонам. Интерес государства в нем очевиден и базируется на создании необходимой инфраструктуры при сохранении бюджетных средств. Частному бизнесу, в свою очередь, предлагается почти неосвоенный рынок масштабных и долгосрочных проектов. При этом, по наблюдениям специалистов, механизмы ГЧП позволяют создать для частного сектора отличные стимулы к быстрому завершению строительства проекта и началу его эксплуатации.

В качестве примера эксперты приводят проект по строительству платной автодороги Sobequid Pass в провинции Новая Шотландия, который был одним из первых, реализованных с применением ГЧП в Канаде. Согласно проекту, 50% стоимости строительства финансировалось за счет облигаций под будущие доходы, которые были выпущены частным сектором. В результате этого частным компаниям удалось завершить строительство на 20 месяцев раньше, что привело к увеличению средней частоты использования дороги на 70% по сравнению с запланированной.

В целом, по мнению участников рынка, инфраструктурные проекты способны приносить бизнесу неплохую доходность на протяжении нескольких десятков лет. При этом риски инвесторов здесь сведены к минимуму, считают участники рынка, так как проект подразумевает гарантии со стороны государства. К слову, со стороны бизнеса заинтересованных участников может быть много. Это строительные компании, операторы дорог, инвестиционные компании, банки и страховщики.

Из-за отсутствия многолетнего опыта пока в большинстве проектов, связанных со строительством и эксплуатацией транспортной инфраструктуры, приглашаются иностранные подрядчики. У российских компаний есть шанс стать нацио-

нальными концессионерами и выйти на зарубежные рынки. Однако они должны быть готовы играть доминирующую роль в развитии государственно-частного партнерства.

ПРАКТИЧЕСКИЙ УСПЕХ Безусловным лидером по опыту применения механизмов ГЧП эксперты называют Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. За последние 15 лет здесь было осуществлено около 700 отдельных проектов на €50 млрд. Интересно, что некоторые из проектов были реализованы в традиционных областях применения ГЧП — строительстве дорог, мостов, аэропортов, объектов водоснабжения и канализации. А некоторые осуществлялись в нестандартных сферах, например в строительстве школ, больниц и даже объектов, имеющих оборонное значение.

Тем не менее основной сферой применения концессионных соглашений в мире на сегодняшний день остается транспортная инфраструктура. Поскольку бюджетных средств для строительства автодорог, как правило, не хватает, многие страны с переходной экономикой прибегают к строительству платных дорог, которые полностью или частично финансируются частным сектором.

В качестве примера эксперты приводят Мексику, которая построила свыше 4 тыс. км платных дорог менее чем за пять лет. Другой пример — Китай, где примерно 18 тыс. км четырехполосных скоростных автомагистралей с ограниченным доступом было построено за десять с небольшим лет. И в той, и в другой стране разветвленная сеть платных дорог дополняет основные магистрали. Даже Индия, которая на много лет отстала со строительством высококачественных платных дорог, сейчас быстрыми темпами расширяет протяженность своей сети.

По наблюдениям специалистов ФГУ «Дороги России», обычно при реализации концессионных проектов в автодорожной сфере, в частности при создании платных автомобильных дорог, применяется следующий порядок: национальное дорожное ведомство осуществляет проектирование дороги, которая должна быть построена (или реконструирована), и затем предлагает частным консорциумам подавать свои конкурсные предложения на строительство и эксплуатацию дороги на срок до 30 лет. В состав консорциума обычно входят инвесторы и компания, занимающаяся до-

рожным строительством. Консорциум может иметь право на получение доходов от платы за проезд в течение определенного периода, после чего дорога вновь переходит в ведение дорожного агентства (схемы BOT и BOOT).

Проведенный Всемирным банком анализ частного финансирования строительства платных автомобильных дорог показал, что государство, как правило, отвечает за оформление правоустанавливающих документов на земельные участки, полосы отвода и за политические риски. Также государственный сектор несет определенные риски, сопряженные с интенсивностью движения и получением доходов. Частный сектор обычно несет основную ответственность по всем остальным проектным рискам. Например, эксперты подчеркивают, что для обеспечения жизнеспособности платной дороги минимальная интенсивность движения на ней должна быть около 12 тыс. автомобилей в сутки.

ДЕНЬГИ ПОД КОЛЕСАМИ По оценкам Всемирного банка, для надлежащего содержания существующей сети автомобильных дорог в России требуется финансирование в объеме около \$3–4 млрд в год. Дополнительно нужно еще около \$20 млрд для выполнения отложенных работ по автодорогам. Для поддержания темпов экономического роста на уровне не менее 5% в год необходимы дополнительно еще \$4 млрд. Сумма этих трех компонентов подразумевает инвестиции в размере от \$9 млрд до \$10 млрд, а сегодня госрасходы на развитие дорожной сети в РФ на порядок меньше. Ситуацию могут исправить платные трассы. Ведь в мире уже накоплен огромный опыт создания платных дорог (и на условиях «проектирование и строительство», и по другим BOT-схемам).

Весьма показателен в этом отношении недавний опыт Венгрии. По наблюдениям участников рынка, у этой страны была «плохая репутация» в дорожной сфере, особенно в том, что касается финансирования строительства новых дорог. Применялись неоправданно высокие тарифы, поэтому привлечь на платные дороги необходимое количество автомобилей не удавалось.

В 2003 году Венгрия решила заменить традиционный способ взимания платы (система прямых дорожных сборов) системой оплаты в зависимости от интенсивности использования дороги, основанной на стандартной схеме ГЧП. Новый механизм в корне изменил ситуацию.

Говоря об опыте Венгрии, специалисты отмечают, что перспективным методом финансирования является система платежей в зависимости от степени использования дороги, больше известная как система скрытых платежей (shadow tolls), при которой пользователи дороги напрямую за проезд не платят. Правительство подписывает контракт с застройщиком, предусматривающий выплату фиксированных сумм ежегодно (в зависимости от интенсивности движения и состояния дороги), которые застройщик может направлять на погашение займов и обеспечение прибыли на акционерный капитал. Именно такой подход сейчас принят во Франции, Италии, Испании, Португалии, Венгрии, Румынии и Соединенном Королевстве. ■



БОЛЬШИНСТВО ХАЙВЗЕВ В США ПОСТРОЕНО ВО ВРЕМЯ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ СУЩЕСТВУЕТ ДОСТАТОЧНО МНОГО ФОРМ ГЧП, НО С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРИМЕНИМОСТИ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ, ПО МНЕНИЮ СПЕЦИАЛИСТОВ ФГУ «ДОРОГИ РОССИИ», ОСОБЫЙ ИНТЕРЕС ПРЕДСТАВЛЯЕТ ИМЕННО КОНЦЕССИЯ



КОНКУРЕНТЫ