
УДК 338.246.2**Писцов А.В., Лещенко Е.М.****ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ***Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ*

Аннотация: В статье представлена методика отбора региональных дорожных проектов, рассматриваются примеры удачных и неудачных проектов государственно-частного партнерства в сфере строительства дорог, анализируются проблемы при реализации ГЧП-проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ГЧП, дорожное строительство.

UDC 338.246.2**Pistsov A.V., Leschenko E.M.****PROBLEMS OF REALIZATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP'S PROJECTS IN THE FIELD OF ROAD CONSTRUCTION AT THE REGIONAL LEVEL***The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

Abstract: The article presents the methodology for selecting regional road projects, examines examples of successful and unsuccessful public-private partnership projects in the field of road construction, analyzes problems in the implementation of PPP projects.

Key words: public-private partnership, PPP, road construction.

Введение

Транспортная система в Российской Федерации играет важную роль в социально-экономическом развитии страны. Транспортные коммуникации объединяют все районы и связывают страну с мировым сообществом,

обеспечивая условия экономического роста и повышения конкурентоспособности национальной экономики.

Проводимый сейчас Российской Федерацией курс на модернизацию ставит своей важнейшей задачей улучшение транспортной доступности территорий, что, в свою очередь, требует формирования в предельно короткие сроки опорной сети автомобильных дорог федерального и регионального значения. Однако транспортная инфраструктура обладает рядом проблем, среди которых можно выделить длительное недофинансирование, либо финансирование по остаточному принципу сферы строительства, реконструкции и эксплуатации автодорожной сети страны. Это обусловлено как ограниченностью региональных бюджетов, так и слабым вовлечением бизнеса. Поэтому первостепенной задачей является привлечение частного капитала в дорожную инфраструктуру, т.е. развитие института государственно-частного партнерства.

Методика отбора региональных дорожных проектов

Государственно-частное партнерство (далее по тексту – ГЧП) – это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера с одной стороны и частного партнера с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [1].

Возможность реализации региональных дорожных проектов на условиях государственно-частного партнерства появилась в 2016 году, когда правительство определило правила предоставления субъектам межбюджетных трансфертов для строительства стратегически важных объектов. Позже

Минтранс утвердил методику отбора проектов, претендующих на финансирование [3].

Отметим основные положения методики отбора проектов.

1. Рассмотрением проектов занимается Федеральное дорожное агентство (Росавтодор).

2. Условия для претендентов на финансовую поддержку:

– доля межбюджетных трансферов не может превышать 50% в проекте строительства (или реконструкции) участка дороги и 75% при строительстве (или реконструкции) моста или путепровода;

– не менее 15% финансирования должно поступить из внебюджетных источников;

– стоимость регионального проекта не может быть меньше 1,5 млрд руб.;

– затраты на проектирование не должны входить в стоимость.

3. Субъект федерации должен представить в Росавтодор обоснование для предоставления федеральной поддержки, включая прогноз возможного социально-экономического эффекта (к примеру, строительство моста может привести к появлению дополнительной связи между регионами), а также описание возможных препятствий для реализации проекта.

4. Субъект федерации должен предоставить годовые прогнозы интенсивности движения по объекту за весь срок концессии и основанную на этих прогнозах финансовую модель.

5. По итогам рассмотрения заявок Росавтодор формирует перечень приоритетных ГЧП-проектов.

6. Решение о предоставлении межбюджетных трансфертов принимает сначала межведомственная комиссия при Минтрансе, затем вердикт выносит правительственная комиссия по транспорту.

Федеральное дорожное агентство считает успешной сложившуюся практику привлечения финансирования, поскольку реализуются капиталоемкие объекты, которые возможно эксплуатировать на платной основе. Использование данного механизма позволило оживить рынок региональных ГЧП-проектов, рынок их банковского финансирования. Отмечается, что концессионеры привлекают гораздо большую долю внебюджетных инвестиций, чем заложенные в правилах Минтранса 15%. Поэтому без частного капитала обойтись нельзя, поскольку федерального и регионального финансирования не хватит для всех проектов.

Проблемы реализации ГЧП-проектов в регионах

Сейчас в России реализуется четыре региональных ГЧП-проекта: в Хабаровском, Пермском краях, Новосибирской области, Республике Башкортостан (рисунок 1). Отдельно стоит упомянуть проект 102-километрового обхода Тольятти, который входит в комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (впоследствии эта дорога станет частью международного коридора Европа—Западный Китай). 16 октября 2019 года между правительством Самарской области и концессионером было подписано соглашение о строительстве обхода. Еще одна перспективная концессия Самарской области — строительство первого этапа проспекта Карла Маркса. Проект уже одобрен межведомственной комиссией при Минтрансе области и правительственной комиссией по транспорту, сейчас готовится документация для проведения конкурса на право заключения концессии.

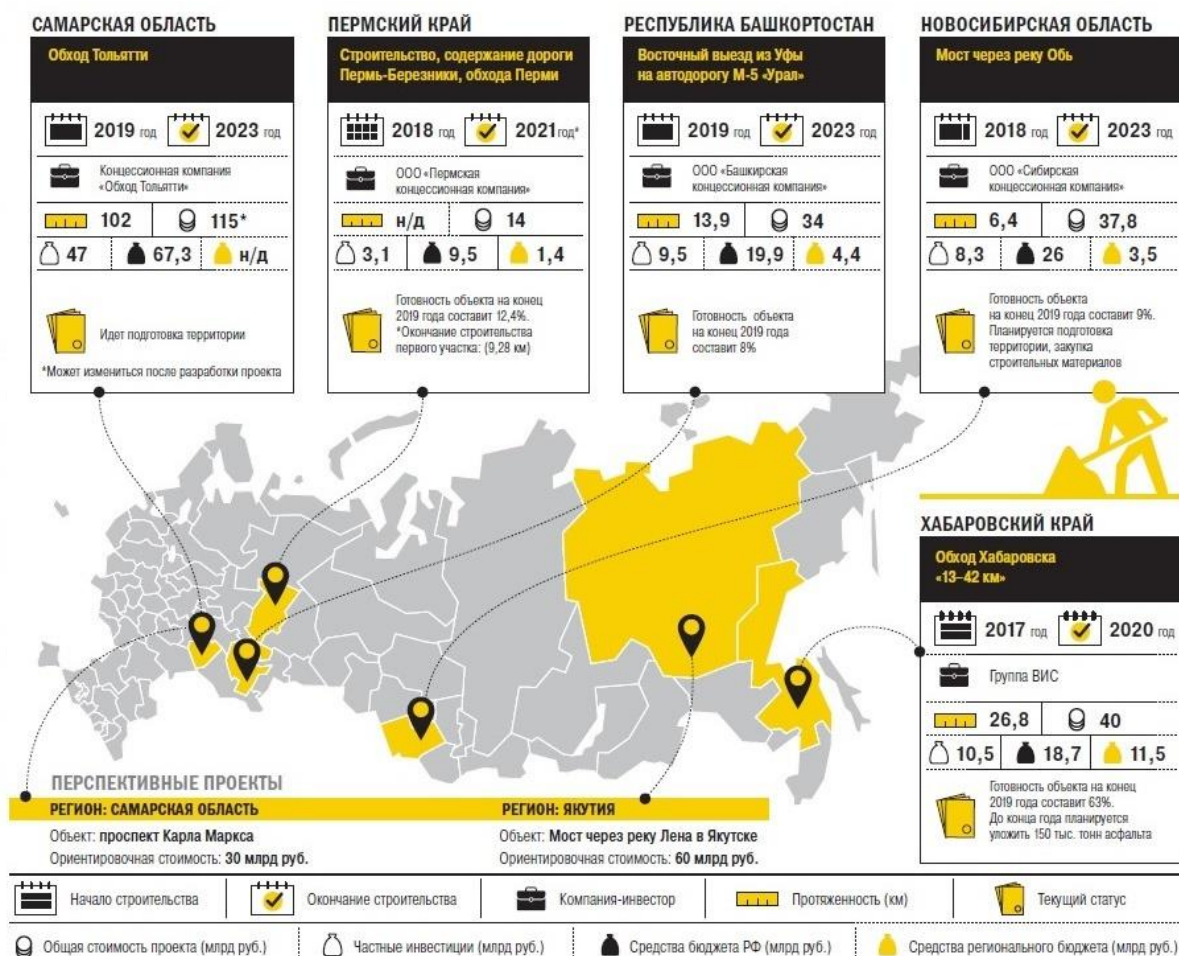


Рисунок 1 – Региональные дорожные проекты в области государственно-частного партнерства, реализуемые на территории Российской Федерации

Однако на практике при работе с региональным ГЧП-проектами возникает множество трудностей. В качестве примера можно привести строительство Восточного выезда из Уфы — одного из крупнейших и самых дорогостоящих проектов в регионе стоимостью 34 млрд руб. В декабре 2017 года строительство дороги одобрили на заседании межведомственной комиссии при Минтрансе, в апреле 2018-го — на заседании комиссии правительства по транспорту. Концессионером выступает ООО «Башкирская концессионная компания». Однако сейчас реализация временно приостановлена: между

региональным правительством и компанией ведутся переговоры о согласовании условий финансирования объекта с целью снижения бюджетной нагрузки.

Еще один проект – строительство моста через Лену в Якутии. Проект был предусмотрен федеральной целевой программой «Развитие транспортной системы России» в 2010–2015 годах. Распоряжением правительства РФ от 2 апреля 2013 года №489-р планировалось заключение концессионного соглашения для строительства мостового перехода [2], но в 2014 году в соответствии с указанием президента срок строительства был перенесен на 2020 год. В рамках ВЭФ-2018 было заключено соглашение между правительством Якутии, группой компании ВИС и China Railway Construction Corporation Limited о реализации проекта по другой схеме: ВИС построит вантовый мост стоимостью 60 млрд руб., не менее 85% из этой суммы — капитальный грант из федерального бюджета. В итоге принято решение о создании рабочей группы по рассмотрению технических вопросов строительства моста. На проектирование и строительство должно уйти не менее пяти лет.

Еще один неудачный ГЧП-проект – строительство платных путепроводов в Курской области. Было найдено два объекта, проведен опрос фокус-групп. Выяснилось, что при проезде дороже 25 руб. граждане пользоваться путепроводом не готовы и лучше будут ждать 15–25 мин. открытия шлагбаума на старом одноуровневом переезде. При меньшей цене срок окупаемости проекта получается слишком долгим — инвесторам это не интересно. В итоге концессия так и не была запущена, поскольку платежеспособный спрос среди населения оказался слишком низким. Ситуацию также усугубил невысокий трафик на региональных дорогах.

Институт государственно-частного партнерства получил наибольшее развитие на федеральном уровне, поскольку для федеральных проектов

проводится большая предпроектная работа, оплачиваемая государством. У субъекта федерации нет на это средств, поэтому эта работа ложится на плечи компании. Инвестор, в свою очередь, не готов тратить сопоставимые с федеральными проектами суммы без гарантий компенсации расходов, если соглашение на реализацию проекта не заключат.

Механизмов такой защиты в настоящее время нет ввиду ограничений, которые накладывают на регионы существующая бюджетная система и ее правила. Зачастую для запуска проекта региону необходимо сделать технико-экономическое обоснование — именно оно должно служить основанием для принятия решения о реализации проекта. Отсутствие средств на старте ГЧП-проектов становится непреодолимым препятствием. Отбор проектов также является сложным вопросом, с которым сталкиваются регионы: не хватает исходных материалов, что влияет на возможность принятия решений об участии в таких проектах.

Помимо этого, государственные органы в субъектах федерации еще не готовы к массовому внедрению практики реализации инфраструктурных проектов через механизмы ГЧП: региональные власти руководствуются 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», что накладывает «определенный отпечаток» на стиль общения с потенциальным концессионером.

Таким образом, государственно-частное партнерство строится на распределении рисков между государством и инвестором, в то время как при госзаказе все риски лежат на исполнителе. Попытки региона навязать концессионеру дополнительные обязательства часто приводят к невозможности реализации проекта. Публичные партнеры, имея ограниченные финансовые возможности и стараясь решать социальные задачи региона, пытаются

предлагать частному партнеру ГЧП-проекты с заведомо убыточными для инвесторов финансовыми условиями [4].

Совершенствовать нужно и нормативную базу, что позволит защитить компании, предлагающие частную концессионную инициативу, т.к. затратив большие средства на подготовку предложения, инвестор может остаться и без проекта, и без средств, так как законодательно не предусмотрена компенсация в случае, если частная инициатива преобразовывается в конкурс, который выигрывает другой инвестор. К тому же существует сложность получения банковского финансирования на мелкие и средние по стоимости проекты: финансовым институтам в основном интересны крупные инфраструктурные проекты с высокой рентабельностью и стабильными гарантиями со стороны публичного партнера, а такие гарантии гораздо выше на федеральном уровне.

Заключение

Таким образом, развивать институт государственно-частного партнерства в субъектах федерации мешают недостаточный уровень квалификации региональных концессионных компаний и малое количество ГЧП-инициатив на местах. Существует проблема, связанная с нехваткой команд и специалистов, которые могут формировать подобные ГЧП-проекты в регионах.

Еще одна причина — отсутствие отработанных финансовых моделей таких проектов: они получаются слишком дорогими, либо бизнес-модель не складывается. Это, в свою очередь, не позволяет привлечь крупные компании, которые готовы работать в регионах.

Наконец, несовершенство нормативной базы ставит под угрозу компании, предлагающие частную концессионную инициативу законодательно, поскольку не существует компенсация в случае, если частная инициатива преобразовывается в конкурс, который выигрывает другой инвестор.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Распоряжение Правительства РФ от 2 апреля 2013 г. N 489-р «О концессионном соглашении в отношении искусственного дорожного сооружения - автодорожного мостового перехода через р. Лену в районе г. Якутска».
3. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 1 августа 2016 г. N 221 «Об утверждении Методики отбора проектов строительства(реконструкции) автомобильных дорог (участков автомобильных дорог и (или) искусственных дорожных сооружений), реализуемых субъектами Российской Федерации в рамках концессионных соглашений, для предоставления иных межбюджетных трансфертов в целях достижения целевых показателей региональных программ в сфере дорожного хозяйства, предусматривающих реализацию указанных проектов».
4. Борщевский Г. А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для вузов / Г. А. Борщевский. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. — 412 с.