

# Опыт развитых и развивающихся стран в реализации транспортных ГЧП-проектов

А.В. НИКОЛАЕВ, директор направления «Государственно-частное партнерство» (Институт региональной политики)



**В ходе многолетней хозяйственной практики за рубежом выработаны различные формы взаимодействия государства и частного капитала, в том числе и в инфраструктурных отраслях. К ним относятся приватизация, концессионные проекты, контрактная система и лизинг.**

## Феномен государственно-частного партнерства в мире

В мировой практике существуют два принципиально разных подхода к реализации механизма государственно-частного партнерства.

С одной стороны, подобные проекты могут осуществляться на основе специально заключаемых контрактов, будь то контракт на отдельный вид деятельности (например, строительство или эксплуатацию) или же комплексное концессионное соглашение, подразумевающее сразу несколько видов сотрудничества, которое в итоге обычно заканчивается передачей собственности, построенной на частные деньги, государству.

С другой стороны, возможен и такой вариант, когда государство и частный капитал создают совместную компанию с долевым участием. Соответственно в рамках деятельности подобного СП и решаются все необходимые задачи для реализации проекта.

Применение первой или второй схемы, как правило, зависит от особенностей самого проекта. По мнению экспертов, здесь нет каких-то типовых решений. Впрочем, немаловажную роль играют и местное законодательство, и административная система.

Так, во Франции, например, популярностью пользуется создание целевых компаний с долевым участием государства и бизнеса. А вот в Великобритании, наоборот, предпочтение отдается контрактным концессионным схемам. Существующий опыт свидетельствует, что в мировой практике чаще встречаются именно концессионные методы

реализации проектов государственно-частного партнерства.

## Выполненные ГЧП-проекты в развитых странах

Транспорт представляет собой один из классических секторов, в котором развиваются различные формы ГЧП. Выбор государственно-частного партнерства в сфере транспорта определяется двумя обстоятельствами:

- транспорт — не самоцель, а средство для реализации экономической деятельности и обеспечения стабильной жизнедеятельности общества. В этом смысле большинство транспортных проектов имеет важное социально-экономическое значение, что не вызывает большой заинтересованности у потенциальных инвесторов;
- транспортная инфраструктура — капиталоемкая отрасль. В связи с этим

финансирование первоначального этапа довольно затратно.

Государственно-частное партнерство в сфере общественного транспорта, портов, аэропортов может быть реализовано в форме концессий на управление или эксплуатацию существующей инфраструктуры на определенный срок. В мировой практике концессия, схема «построил–используй–передай» и другие формы государственно-частного партнерства, в которых партнерство с частным сектором может принести большую выгоду за счет эффективного качества обслуживания, находили активную поддержку государственных структур. Это позволяло законодательно распределить права, ответственность и риски между государством и инвестором при реализации различных транспортных проектов.

Как уже было замечено выше, выработаны различные формы взаимодействия государства и частного капитала, в том числе и в инфраструктурных отраслях: приватизация, концессионные проекты, контрактная система и лизинг. В последние годы в мировой

**Сама идея взаимовыгодного сотрудничества между государством и предпринимателями на благо общества зародилась во Франции. Первый в истории проект государственно-частного партнерства был санкционирован королем Генрихом II. Благодаря монаршему повелению инженер Адам де Крапон в долине Кро у города Салон-де-Прованс в 1554 году смог построить канал, который до сих пор носит его имя. Знаменитая Эйфелева башня в Париже — тоже результат работы механизма ГЧП.**

**Пальму первенства по внедрению ГЧП долгое время удерживает Великобритания (сам термин ГЧП — это перевод англоязычного термина public and private partnership): здесь, по данным Лондонской международной финансовой службы, за последнее десятилетие было реализовано проектов ГЧП на сумму свыше 40 млрд долларов США. Сегодня же в Великобритании с помощью государственно-частного партнерства на реализацию крупномасштабных проектов из частного сектора ежегодно привлекается до 8–10 млрд долларов США, что, естественно, позволяет экономить немалые бюджетные средства.**

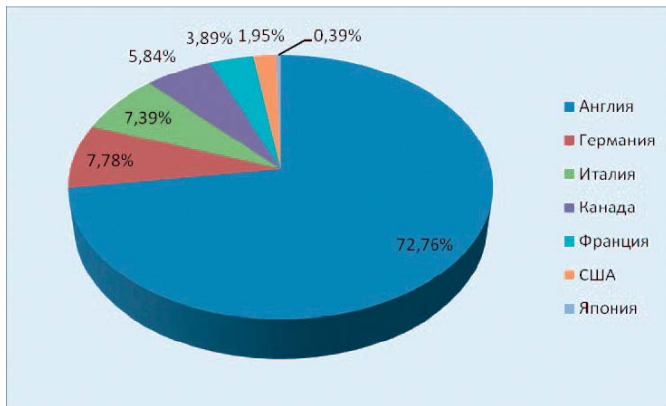


Рис. 1. Выполненные ГЧП-проекты в развитых странах в 1980–2000 годы.

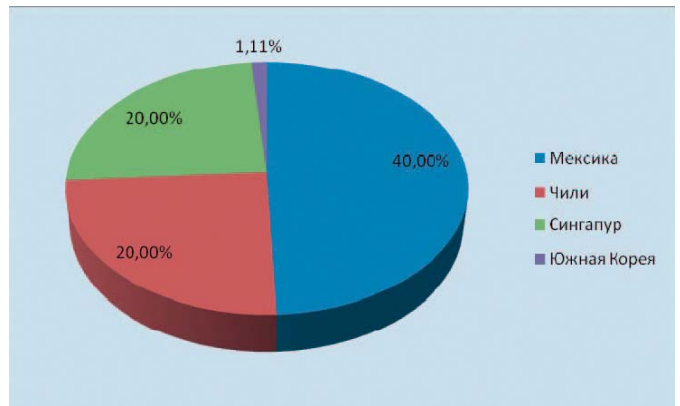


Рис. 2. Завершенные ГЧП-проекты в развивающихся странах до 2000 года.

практике реализации инвестиционных проектов все более широкое распространение получают концессионные соглашения. Использование этой модели диктуется необходимостью (из-за ограниченных финансовых возможностей государства) привлекать частный капитал к финансированию и эксплуатации долгосрочных инвестиционных проектов, в первую очередь, в области производственной инфраструктуры.

Стратегия концессионных соглашений не является универсальной для всех типов инфраструктурных проектов. Их сравнительная эффективность возрастает при невозможности приватизации по социально-экономическим причинам, при необходимости значительных первоначальных инвестиций в проект, при наличии крупного потенциала для экономии ресурсов на этапах строительства и эксплуатации, а также при возможности покрытия части инвестиционных затрат за счет пользователей.

Практикой выработаны оптимальные формы привлечения частного капитала к реализации инвестиционных инфраструктурных проектов. Очевидна наибольшая целесообразность применения концессионных соглашений при сооружении автомобильных дорог, туннелей и мостов.

Во-первых, эти объекты инфраструктуры образуют стратегическую транспортную сеть, которую государство стремится держать под контролем. Во-вторых, при строительстве автодорог национального значения необходимы крупные первоначальные инвестиции и высок риск превышения запланированных расходов на строительство.

В-третьих, хотя эксплуатационные издержки в сравнении с инвестиционными по этому виду проектов сравнительно невелики, автострады, функционирующие на концессионной основе,

обычно требуют меньших затрат на поддержание и ремонт.

Концессионные соглашения находят применение и в практике строительства железных дорог. Полная приватизация железнодорожного транспорта отвергается многими странами из-за неспособности частных предприятий в большинстве случаев обеспечить финансовую отдачу в размере, необходимом для покрытия эксплуатационных и первоначальных инвестиционных издержек и получения прибыли только за счет платных тарифов. Но и концессионные проекты в этой сфере зачастую невозможны без существенных государственных субсидий. Существует немало трудностей и барьеров по освоению концессий, ускоренному внедрению и развитию железнодорожной отрасли. В частности, при разработке типовых форм концессионных договоров необходимо учитывать правовые ограничения по использованию инфраструктуры железных дорог, обеспечению не дискриминационного доступа транспортных компаний к инфраструктуре; допустимый с точки зрения населения и грузоотправителей уровень тарифов на услуги; внутранспортные экономические эффекты проектов. Немаловажную роль играет распределение в концессионных договорах и соглашениях всех значимых рисков между государственным и частным секторами на разных этапах реализации проектов. При этом по всем значимым параметрам проекта необходимо весьма детально определять обязанности и ответственность сторон концессионного соглашения.

По оценкам экспертов, с учетом сложности процесса разработки концессионных соглашений и модели финансирования проектов строительства и развития инфраструктуры на принципах ГЧП использование концессий на железнодорожном транспорте оправдано для реализации крупных проектов с объемом инвестиций не менее 100 млн долларов США.

В отличие от традиционных государственных инвестиционных проектов, финансирующихся за счет бюджета или кредитов, основой функционирования концессионных проектов служит сочетание акционерного и заемного капитала, соотношение между которыми варьируется в зависимости от конкретного проекта и по странам. Максимальное соотношение между ними в пользу заемного составляет 80:20.

Для применения форм государственно-частного партнерства (концессий, схем «построил–используй–передай», долгосрочной аренды и других) предусматривается:

- разработка концепции и стратегии государственно-частного партнерства в транспортном секторе;
- разработка нормативно-правовой базы для применения механизмов государственно-частного партнерства;
- создание системы управления и организационно-экономической модели государственно-частного партнерства в транспортном секторе;
- определение сегментов транспортной инфраструктуры, для развития которых целесообразно применение механизмов государственно-частного партнерства;

**Автострады, функционирующие на концессионной основе, обычно требуют меньших затрат на поддержание и ремонт.**

**Таблица 1. Крупнейшие (по объему финансирования) транспортные ГЧП-проекты**

Государство, название проекта, мощность/протяженность	Транспортная инфраструктура	Схема финансирования, инструментарий	Риски проекта
Проект «Маглев», Германия. Пассажиропоток – 12 млн чел.	Скоростная железная дорога	Государственно-частное товарищество, распределяющее финансовые средства. 9,8 млрд немецких марок	Финансовые риски перерасхода, политические риски проекта
Проект Chunnel — туннель под Ла-Маншем. Пассажиропоток – 15,9 млн человек	Подводный туннель	Концессия на 55 лет, 46,5 млрд фунтов стерлингов	Финансовые риски перерасхода
Система платных автодорог во Франции. Протяженность — 6700 км.	Автомобильные дороги	Несколько государственно-частных концессий, 12 млрд долларов	Проект осуществлялся без учета возможного увеличения грузопотока
North-South Expressway в Малайзии. Протяженность – 1000 км.	Автомобильные дороги	Государственно-частная концессия, 1,6 млрд долларов	Перерасход средств и оптимистичные прогнозы дорожного движения
Китай, «Голмуд — Лхаса». Протяженность — 1118 км.	Железные дороги	13,9 млрд юаней	Высокие требования к безопасности, технологические риски конструкции
Грузовая ж/д «Мельбурн — Брисбен», Протяженность — 1800 км	Железные дороги	1,4 млрд австрал. долларов.	—

● обеспечение прав и ответственности участников процесса государственно-частного партнерства в природоохранных и экологических аспектах реализации крупных проектов;

● создание системы информирования общества и обеспечение обсуждения проектов, реализация которых осуществляется с применением форм государственно-частного партнерства.

Примеры крупнейших транспортных ГЧП-проектов приведены в *таблице 1*.

Доля участия инвестора в финансировании ГЧП-проектов изменяется в зависимости от типа объектов вложения средств. Наибольшие затраты частные инвесторы принимают на себя при строительстве аэропортов (свыше 70% от стоимости проектов) и автомобильных дорог (до 60% от общей стоимости). В то же время мосты и тоннели, железные дороги за рубежом финансируются преимущественно за счет государства.

### Наиболее эффективные концессионные проекты мира в железнодорожной сфере

За последние два десятилетия концессии применялись более чем в

50 странах мира. Широкое распространение концессии получили в развитии инфраструктур железнодорожного транспорта в Европе и странах Латинской Америки. Схемы ГЧП при реализации проектов транспортных инфраструктур применяются в настоящее время в Италии, Греции, Португалии, Нидерландах, Германии (проекты строительства высокоскоростных железнодорожных линий, сети новых автодорог и тоннелей). В последние годы принципы ГЧП начали использоваться в Дании (с 2004 г. ведется строительство линий скоростного трамвая между двумя пригородами Копенгагена). По оценкам экспертов, масштабы применяемых на железнодорожном транспорте концессий достаточно существенны. Только в течение последних 10 лет в развивающихся странах было реализовано 70 проектов по развитию железных дорог с участием частного капитала. Суммарные инвестиции превысили 26 млрд долл. На концессионную форму в развивающихся странах приходится 79% общего числа проектов и 96% всех инвестиций.

В зависимости от тех задач, которые ставит перед собой страна по развитию инфраструктуры, ГЧП может принимать различные формы. Наиболее распространено делегированное управление, при котором государство, оставаясь собственником имущества, привлекает операторов и заключает с ними контракты, применяется для развития конкурентной среды и улучшения уровня обслуживания товарных и пассажирских потоков. При модернизации объектов транспортной инфраструктуры предпочтение в зарубежных странах отдается привлечению заемных средств с применением специальных процентных ставок для кредитных линий.

### Опыт Канады полезен для России

На возможность использования Россией опыта государственно-частного партнерства Канады указывают некоторые похожие условия развития экономик этих двух стран, таких как:

- сходство тихоокеанских районов России и Канады;
- реализация модели социальной рыночной экономики;
- традиция взаимодействия государства и частного сектора;
- значительное внимание, уделяемое бизнесом, обществом и властью корпоративной социальной ответственности и частно-государственному партнерству;
- большое количество информационных ресурсов, созданных федеральными и региональными правительствами, частным сектором и неправительственными организациями.

В Канаде на примере государственно-частного партнерства проявляется корпоративная социальная ответственность компаний. Например, Canadian Pacific Railway (CPR) — государственно-частная компания, осуществляющая инфраструктурные проекты, обладает правом на транспортные операции в отведенной правительством «полосе отчуждения», но взаимодействует для достижения взаимоприемлемых решений с муниципалитетами, вблизи которых проходят магистрали компании, служащие источником шума, загрязнения, риска аварий. В 2002 г. CPR подписано соглашение о намерениях с Федерацией канадских муниципалитетов и Канадской ассоциацией муниципальных администраторов о политике добрососедства в отношениях между компанией и населением прилегающих территорий. Стороны признали сов-

**По оценкам экспертов, использование концессий на железнодорожном транспорте оправдано для реализации крупных проектов с объемом инвестиций не менее 100 млн долларов США.**

местную ответственность за согласование работы компании с нуждами местных сообществ и приняли обязательства разработать и реализовать механизмы разрешения споров и принципы землепользования. Компания обязалась следовать передовым методам организации своих операций с целью минимизации неудобств и ущерба близлежащим населенным пунктам.

В качестве примера можно привести совместные усилия угледобывающих компаний, CPR и муниципалитетов по снижению выброса угольной пыли при перевозках угля (за счет улучшения технологии погрузки, опрыскивания угля, снижения скорости движения).

### Проблемы реализации транспортных ГЧП-проектов

Перерасход средств и доходы ниже ожидаемых часто ставят под сомнение жизнеспособность проекта и превращают проекты, изначально продвигаемые как эффективные средства экономического роста, в возможные препятствия этому росту. Превышение расходов на строительство тоннеля под Ла-Маншем составило 80% и привело к банкротству нескольких организаций, затраты на финансирование на 140% превысили прогнозируемые, а доходы составили меньше половины ожидаемых. Главной причиной перерасходов является недостаток реализма в начальной оценке стоимости.

Недооценивается продолжительность и стоимость задержек, непредвиденные расходы, не учитываются в должной сте-

### Анализ показывает, что лидирующей отраслью по использованию ГЧП является строительство дорог

пени изменения в технических требованиях к проекту и дизайну, равно как и геологический риск, игнорируются изменения валютных курсов, стоимость отчуждения и требования безопасности и защиты окружающей среды. Во многих проектах к тому же присутствует большой процент высокорискованных технологичных инноваций.

Причины превышения запланированных расходов обычно различаются. Что касается строительства туннеля под Ла-Маншем, то главной причиной перерасхода средств там стали изменения по требованиям безопасности. В скандинавском проекте сообщения «Большой Бельт» бюджет возрос из-за экологических проблем и аварий, связанных с наводнениями и пожарами. Сообщество Эресунд оказалось более дорогостоящим, чем планировалось, из-за необходимости построить крупную новую инфраструктуру в густонаселенный Копенгаген.

Что касается экологических и социальных последствий проектов, можно заметить также, что они часто вообще не принимаются во внимание. В Скандинавии учредители сообщений Эресунд и Большой Бельт сначала проигнорировали или преуменьшили значение экологических последствий от реализации этих проектов, но, в конечном счете, были принуждены экологическими

организациями и группами общественного протеста включить эти вопросы в программу принятия решения.

В целом необходимо выделить следующие первопричины возникающих ситуаций:

- в большинстве государств до сих пор не сформировалась определенная концепция инфраструктурных проектов;
- отсутствует соответствующая институциональная структура;
- недостаточно вовлечение широкой общественности и групп заинтересованных лиц;
- недостаток ясности в распределении ролей правительства и участвующих сторон.

Российская политическая и экономическая практики реализации государственно-частных проектов, а также других типов формализованного взаимодействия бизнеса и власти на сегодняшний день находятся в стадии становления.

В странах «Большой семерки» лидирующими отраслями по количеству успешно реализованных ГЧП-проектов являются здравоохранение, образование, строительство дорог. Для России наиболее важен анализ успешно завершенных ГЧП-проектов в таких развитых странах, как Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур и др. Такой анализ показывает, что лидирующей отраслью по использованию ГЧП является строительство дорог, в то время как такие отрасли, как образование и здравоохранение, занимают вторую и третью позиции.

И в странах с переходной экономикой, и в развивающихся странах прослеживается такая закономерность проектов ГЧП: чем дальше страна отстает по уровню своего развития от уровня стран «Большой семерки», тем больше проектов ГЧП реализуется по строительству дорог, тоннелей и мостов, аэропортов. Что касается России, то приоритетность таких проектов объясняется не отставанием от стран «Большой семерки», а необходимостью формирования инфраструктурной основы обширной территории.

**Таблица 2. Доля участия инвестора в капитальных затратах по отраслям**

Отрасль реализации проекта	Успешно завершенные ГЧП-проекты		
	Капитальные затраты, млн долл.	Средства инвестора, млн долл.	Доля участия инвестора в капитальных затратах, %
Средства размещения	3 570,995	1 459,425	40,87
Аэропорты	451,84	318	70,38
Мосты и тоннели	6 790,49	1 833	26,99
Оборона	7 585,86	61,06	0,80
Образование	7 209,314	2 531,436	35,11
Здравоохранение	8 617,0775	2 873,728	33,35
Инновационные технологии	884,3	249,47	28,21
Легкое наземное метро	6 232,6815	2 200,435	35,30
Тюрьмы	1195	0	0
Железная дорога	3 623,365	758,825	20,94
Дороги	44 610,775	27 172,014	60,91
Уличное освещение	2 521,045	667,445	26,47
Коммунальное хозяйство	227,05	0	0
Использование отходов	689,515	689,515	100
Водоочистные сооружения	3 567,295	299,634	8,40
ВСЕГО	97 776,60	41 113,99	42,05